

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Busch, Axel

Working Paper

Brauchen wir ein Fernmeldemonopol?: D. Rolle d. Dt. Bundespost im Fernmeldewesen

Kiel Working Papers, No. 228

Provided in cooperation with:

Institut für Weltwirtschaft (IfW)

Suggested citation: Busch, Axel (1985) : Brauchen wir ein Fernmeldemonopol?: D. Rolle d. Dt. Bundespost im Fernmeldewesen, Kiel Working Papers, No. 228, <http://hdl.handle.net/10419/47161>

Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen> nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:

The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.

Kieler Arbeitspapiere

Kiel Working Papers

Arbeitspapier Nr. 228

'Brauchen wir ein Fernmeldemonopol?'
- Die Rolle der Deutschen Bundespost
im Fernmeldewesen -

von
Axel Busch

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

ISSN 0342-0787

Institut für Weltwirtschaft
2300 Kiel, Düsternbrooker Weg 120

Arbeitspapier Nr. 228

'Brauchen wir ein Fernmeldemonopol?'
- Die Rolle der Deutschen Bundespost
im Fernmeldewesen -

von
Axel Busch

A 9 1349 / 85 Weltwirtschaft
Kiel

März 1985

Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an den Autor zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihm abzustimmen.

ISSN 0342 - 0787

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Einführung	1
II. Wirtschaftspolitische Rechtfertigung für den Einfluß der Deutschen Bundespost auf das Fernmeldewesen - Untersuchung der Argumente	6
A. Das Fernmeldemonopol der Deutschen Bundespost im Netzbereich	7
1. Ein natürliches Monopol?	7
2. Die staatliche Daseinsvorsorge	9
3. Kosten des Netzmonopols: Fehlende Effizienz	13
4. Die Liberalisierung des Netzbetriebs in den Vereinigten Staaten und Großbritannien	20
B. Das Fernmeldemonopol im Endgerätebereich	23
1. Die DBP - ein teurer Garant für die Netzsicherheit	23
2. Die Liberalisierung des Endgerätebereichs in den Vereinigten Staaten - keine Gefahr für die Netzsicherheit	26
C. Die Deutsche Bundespost als Mitanbieter auf den Endgerätemärkten	29
1. Die DBP als wettbewerbsförderndes Instrument?	30
2. Die DBP als Mittel zur Innovationsförderung?	31
3. Verbundvorteile einer Postbeteiligung auf den Endgerätemärkten?	32
III. Ansätze zu einer Reform des Fernmeldemonopols der Deutschen Bundespost	34

I. Einführung

Der Titel des Beitrags vermag dem interessierten Leser auf den ersten Blick nur schwer vermitteln, welche Problematik sich hinter dem Thema verbirgt. Aus diesem Grunde sei zu Beginn der Ausführungen folgendes - fiktive - Szenario entwickelt:

Man stelle sich einmal vor, die Bundesregierung beschließe, zum Wohle des Bürgers das Verkehrswesen zu reformieren. Aus Kostengründen sollen alle Dienstleistungen in diesem Sektor zentralisiert werden. Da der Bund bereits Eigentümer und Betreiber von Bundesautobahnen und -fernstraßen ist, werden von ihm in Zukunft auch alle anderen Aufgaben wahrgenommen, die mit der Nutzung des Verkehrsnetzes anfallen. So werden alle privaten Speditionsfirmen, Bus-, Taxi- und Autohandelsfirmen verstaatlicht beziehungsweise aufgelöst. Alle Waren, die in Zukunft über Deutschlands Straßen rollen, werden von einem staatseigenen Fuhrunternehmen transportiert. Wer mit dem Bus oder Taxi verreisen möchte, wird auf entsprechende staatliche Einrichtungen verwiesen. Natürlich braucht kein Bundesbürger auf das Auto als individuelles Fortbewegungsmittel zu verzichten. Es ist aber nicht mehr sein eigenes Fahrzeug, welches er über Deutschlands Straßen lenkt. Er hat nur noch die Möglichkeit, sich einen Wagen über eine staatliche Autovermietung zu leihen. Die Auswahl an Fahrzeugtypen und Ausstattungsmerkmalen ist begrenzt. So fahren fast alle Bundesbürger die gleichen Wagen. Wenn dies auch für den Konsumenten ungewohnt ist im Vergleich zu heutigen Verhältnissen, es hätte doch - so etwa die Argumentation der Regierung - erhebliche Vorteile für die Kunden: Indem der Staat als Großabnehmer die Fahrzeuge kauft, kann er Mengenrabatte geltend machen, die er an den privaten Kunden weitergibt. Da die Autos von einem Unternehmen bzw. staatlichen Reparaturwerkstätten gewartet und repariert werden, können Lagerhaltung und Serviceleistungen zentralisiert werden. Durch die weitgehend identische Technik der Autos werden dabei Arbeitsgänge standardisiert und Kosten gespart. Einheitliche technische Standards erleichtern die Sicherheitsüberprüfung der Fahrzeuge und gewährleisten damit deren Betriebsqualität. Alle Kostenvorteile, die dadurch entstehen, kommen dem einzelnen Kunden zugute, für die Volkswirtschaft als Ganzes, so die Argumentation, würde dies einen Wohlfahrtsgewinn bedeuten.

Wenn man die Konsumentenfreiheit durch solche Reglementierungen im Verkehrssektor einschränken wollte, würde in Anbetracht der vielen Wahlmöglichkeiten, die das heutige System in bezug auf Art und Ausstattung von Transportmitteln offeriert, wahrscheinlich ein Sturm der Entrüstung ausgelöst werden. Dieses Beispiel spiegelt aber in etwa die Situation wider, wie sie sich im Fernmeldebereich der Bundesrepublik stellt. Die zentrale Rolle in diesem Sektor spielt die Deutsche Bundespost (DBP), die formal ein Regieunternehmen des Bundes ist, und dem Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen untersteht. Diverse gesetzliche Bestimmungen schaffen die rechtliche Grundlage für ein Fernmeldemonopol, welches von der Post in sehr unterschiedlicher Weise ausgeübt wird.

Die Aktivitäten der DBP können grob in zwei Gruppen aufgeteilt werden:¹

- 1) den Netzbereich
- 2) den Endgerätebereich.

ad 1):

Die DBP ist formaler Eigentümer und alleiniger Betreiber sämtlicher Kommunikationsnetze. Dies schließt die Installation, Wartung und Reparatur aller Vermittlungs- und Übertragungseinrichtungen mit ein. Teilweise wurden diese Aufgaben von Privatfirmen, aber im Auftrag der DBP vorgenommen. Der Betrieb von privaten Netzen ist - von wenigen Ausnahmen abgesehen - verboten. Die DBP ist weiterhin Alleinanbieter aller Fernmeldedienste, die in den öffentlichen Netzen betrieben werden. Hierzu gehören das Fernsprechen, Fernschreiben, Fernkopieren, Videotext, Bildschirmtext und Telebrief. Die DBP ist dazu allein berechtigt, Kunden Leitungen für die Übertragung von Daten bereitzustellen. Dazu stehen das DATEX-L- und DATEX-P- sowie das Direktrufnetz der DBP zur Verfügung. Private dürfen auf diesem Gebiet ebenfalls nicht unternehmerisch tätig werden. Im gesamten Netzbereich ist die DBP somit ein Angebotsmonopolist.

¹ Elias, D. (Hrsg.), Telekommunikation in der Bundesrepublik Deutschland 1982, Heidelberg-Hamburg, 1982.
Hildebrand, Fr., DATEX Infrastruktur der Daten- und Telekommunikation, Heidelberg-Hamburg, 1981.
Graf, G., Probleme der Nachfragemacht öffentlicher Abnehmer, Frankfurt/M., 1981, S. 330.

ad 2):

Die DBP produziert selber keine Fernmeldegeräte. Sie bezieht diese von privaten Herstellern. Die DBP ist aber Alleinanbieter von Telefonen für den Hauptanschluß sowie für Fernschaltgeräte und Modems. Letztere sind Schnittstellengeräte zwischen Datenendrichtungen und Netzkanälen, die dafür sorgen, daß das auf Analogtechnik arbeitende Fernsprechnetzauch für die Übertragung von digitalen Informationen im Rahmen des Datenverkehrs genutzt werden kann. Auch wenn die zugehörigen DV-Anlagen von Privaten konzipiert und vertrieben werden, so besitzt die DBP das alleinige Recht auf Zulassung dieser Geräte. Interessanterweise ist die Post auf diesen Märkten neben ihrer Funktion als Zulassungsbehörde zusätzlich als Anbieter präsent, in Konkurrenz zu Privaten.

Die Bedeutung des Fernmeldemonopols der DBP für die Bundesrepublik wird durch zwei wichtige Umstände unterstrichen:

- Die DBP hat für die deutsche Volkswirtschaft ein nicht zu unterschätzendes Gewicht.
- Die DBP nimmt aufgrund ihrer zentralen Rolle im Fernmeldewesen großen Einfluß auf die technische Entwicklung der Telekommunikation in der Bundesrepublik.

Mit Verkaufserträgen von ca. 44 Mrd. DM 1983 nimmt die DBP Platz 2 in der Liste der umsatzstärksten deutschen Unternehmen ein.¹

In der Rangfolge der größten Arbeitgeber ist die DBP Spitzenreiter mit rund 542.000 Mitarbeitern². Rund 200.000 Bedienstete der DBP, Beamte und Angestellte zusammengefaßt, das heißt 42 % der Vollzeitkräfte, arbeiten im Fernmeldebereich.³

¹ Tabelle I.

² Siehe Tabelle II.

³ Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.), Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost 1983, Frankfurt/M. 1984, S. 120.

Tabelle I:

Umsatzentwicklung der 10 umsatzstärksten Unternehmen in der Bundesrepublik, 1982-1983				
Rang		Unternehmen	Umsatz 1983	
1983	1982		in Mill.	Veränderung in Prozent gegenüber 1982
1.	1.	VEBA	47.927	-2,7
2.	2.	Deutsche Bundespost	44.233	5,2
3.	5.	VW	40.089	7,1
4.	4.	Daimler Benz	40.000	2,8
5.	3.	Siemens	39.471	1,6
6.	7.	Bayer	37.336	7,2
7.	6.	Hoechst	37.189	6,3
8.	8.	BASF	37.063	9,1
9.	9.	Thyssen	28.368	-7,3
10.	10.	RWE	24.118	4,9

Quelle: Die Zeit, Nr. 33, 10. August 1984. - Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.), Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost 1983.

Tabelle II:

Die zehn größten Arbeitgeber in der Bundesrepublik, 1983				
Rang		Unternehmen	Mitarbeiter insgesamt	Veränderung in Prozent
1983	1982			
1.	1.	Deutsche Bundespost	512.991	-0,3
2.	2.	Deutsche Bundesbahn	318.927	-4,1
3.	3.	Siemens	313.000	-3,3
4.	4.	VW	231.710	-3,1
5.	5.	Daimler Benz	184.877	-0,4
6.	6.	Hoechst	179.849	-1,3
7.	7.	Bayer	174.760	-2,6
8.	8.	Thyssen	139.197	-3,8
9.	9.	Ruhrkohle	130.001	-3,3
10.	10.	BASF	114.128	-1,4

Quelle: Die Zeit, Nr. 33, 10. August 1984.

Die besondere Stellung der DBP für die deutsche Volkswirtschaft zeigt der Umfang ihres Investitionsbudgets. 1983 betrug das Investitionsvolumen in Sachanlagen, der größte Teil sämtlicher Investitionen der DBP, 12,7 Mrd. DM.¹ Besonders profitierte davon, wie in den vergangenen Jahren, der Fernmeldesektor. Die Sachanlageinvestitionen insgesamt betragen mehr als ein Viertel der entsprechenden Investitionen im Industrie- und Handwerksbereich. Bei einem Jahresüberschuß von 3,2 Mrd. DM und Sonderablieferungen an den Bund von 4,4 Mrd. DM realisierte die DBP 1983 immerhin eine Umsatzrendite von 17 %.² Dazu trugen der 'graue' Dienst (Fernmeldesektor) und der 'gelbe' Dienst (Brief- und Paketsektor) in unterschiedlichem Maße bei. Die durchschnittlichen Kostendeckungsgrade und Anteile an den Einnahmen in beiden Bereichen von 112 % zu 89 % beziehungsweise 64 % zu 36 % zeigen, daß 1982 wie in den Jahren zuvor die Nutzer der Fernmeldedienste die Brief- und Paketkunden intern subventionierten.³ Anders ausgedrückt: gemessen an Preisen und Gebühren, die zu einer Kostendeckung in beiden Sparten führen würde, wird heute zuviel verschickt und zuwenig telefoniert. Wirtschaft und Verwaltung profitieren davon besonders, da sie im Vergleich zu den privaten Haushalten, welche relativ viel telefonieren, die 'gelbe Post' stärker nutzen.⁴ Der Fernmeldesektor zeichnet sich wie kaum eine andere Branche durch erhebliche technische Veränderungen aus. Fortschritte in der Mikroprozessortechnik und der Übertragungstechnik bieten bereits heute eine Vielzahl neuer und verbesserter Kommunikationsmöglichkeiten für private und kommerzielle Anwender. Das latente Innovationspotential, das durch diese Entwicklung geschaffen worden ist, läßt den Telekommunikationssektor als eine, wenn nicht sogar als die Wachstumsbranche der Zukunft erscheinen.

Damit aber die Bundesrepublik an diesen Fortschritten bei den Kommunikationstechnologien partizipieren kann, müssen die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen entsprechend gestaltet sein. Liefert das Fernmeldemonopol der DBP hierzu einen sinnvollen Beitrag? Wenn man darauf eine eindeutige Antwort finden will, dann sind folgende Problemkreise zu analysieren:

¹ Geschäftsbericht der DBP 1983, a.a.O., S. 19.

² Ebenda, S. 105.

³ Ebenda, S.118.

⁴ 'Verteilungswirkungen interner Subventionen der DBP', in: Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Wirtschaftsdienst, 37. Jahrgang, Nr. 19, München 1984, S. 13-25, hier S. 20.

- Welche Argumente sprechen für ein Fernmeldemonopol? Sind sie theoretisch plausibel und für die Fernmeldepraxis relevant?
- Welche volkswirtschaftlichen Kosten verursacht die bestehende rechtliche Ordnung des Fernmeldewesens in der Bundesrepublik?
- Sind alternative Lösungen denkbar - welche Erfahrungen wurden damit in andern Ländern gemacht?

Diesen Aspekten wird im folgenden nachgegangen.

II. Wirtschaftspolitische Rechtfertigung für den Einfluß der Deutschen Bundespost auf das Fernmeldewesen - Untersuchung der Argumente

Wirtschaftliches Wirken erfüllt seinen Zweck, wenn es die Bedürfnisse der Konsumenten befriedigt; für den Fernmeldesektor bedeutet dies, daß eine möglichst billige und gute Kommunikationsversorgung sicherzustellen ist. Die Befürworter einer Regulation im deutschen Fernmeldewesen führen branchenspezifische Merkmale an, die staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsablauf erforderten.

Ein Verzicht auf solche Maßnahmen sei für den Konsumenten und die gesamte Volkswirtschaft von Nachteil. Im einzelnen wird argumentiert:

- Das Netzmonopol der DBP ist nötig, weil in diesem Fernmeldebereich die Bedingungen für ein 'natürliches Monopol' gelten.¹
- Das Netzmonopol der DBP ist nötig, um im Rahmen der staatlichen Daseinsvorsorge eine flächendeckende Infrastruktur mit Kommunikationsdiensten sicherzustellen.²

¹ Weizsäcker, v., C.C., Wettbewerb im Endgerätebereich, in: Schwarz-Schilling (Hrsg.), Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1984, Jg.35, Bad Windsheim 1984, S. 578 ff. - Derselbe, Free entry into Telecommunications?, Conference 'New Opportunities for Entrepreneurships', June 22-24, 1983, Institute of World Economics, Kiel, S. 18. f.

² Gscheidle, K., Die Deutsche Bundespost im Spannungsfeld der Politik - Versuch einer Kursbestimmung, in: Gscheidle, K., Elias, D. (Hrsg.), Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1980, 31. Jahrgang, Bad Windsheim 1980, S. 9-40, hier S. 32 f.

- Das Angebotsmonopol der DBP bei Telefonhauptanschlüssen und Modems ist erforderlich, da nur auf diese Weise die Betriebssicherheit des Netzes und damit die Qualität der gesamten Kommunikationsversorgung aufrechterhalten werden kann.¹
- Die Beteiligung der DBP als Anbieter auf den Endgerätemärkten ist sinnvoll, da somit der Wettbewerb gefördert, Innovationen angeregt und gesamtwirtschaftliche Gewinne realisiert werden.²

A. Das Angebotsmonopol der Deutschen Bundespost im Netzbereich

1. Ein natürliches Monopol?

Das Fernmeldemonopol der DBP im Netzbereich wird u.a. mit dem Vorliegen eines natürlichen Monopols begründet. Es wird damit unterstellt, daß aufgrund produktionstechnischer Zusammenhänge die Bereitstellung und der Betrieb von Fernmeldenetzen und -diensten am günstigsten von einem Unternehmen allein durchgeführt werden könnte. So wird behauptet, daß die Netzinstallationskosten mit steigender Zahl der Netzteilnehmer oder pro übertragener Information dadurch gemindert werden, daß die Nutzungsintensität der Leitungen gesteigert wird. Neben solchen Größenvorteilen werden Verbundvorteile für das Monopol geltend gemacht. Sie könnten zum einen in der gemeinsamen Nutzung von Übertragungseinrichtungen für diverse Fernmeldedienste bestehen. Zum anderen wäre auch an die diversen Installations-, Wartungs- und Reparaturaufgaben zu denken, die von einem Anbieter allein zentral für alle Fernmeldedienste besonders kostengünstig übernommen werden könnten.

Für eine solche Funktion kommt den Befürwortern des Netzmonopols zufolge nur ein staatliches Unternehmen in Betracht. Dahinter verbirgt sich die Vorstellung, private Monopolunternehmen seien etwas grundsätzlich Schlechtes, da sie ihre Macht zu Lasten der Konsumenten mißbrauchen könnten. Bei dieser Argumentation wird vergessen, daß Marktunvollkommenheiten in Form von (befristeten) Oligopolen oder Monopolen in der Realität vorherrschen. 'Die vollständige Konkurrenz' kommt allenfalls im Lehrbuch vor.

¹ Ebenda, S. 17.

² Weizsäcker, v., C.C., Wettbewerb im Endgerätebereich, a.a.O., S. 578 ff.

Wenn einzelne (private) Unternehmen in einem wettbewerbsmäßigen Ausleseprozeß eine marktbeherrschende Stellung oder aufgrund produktionstechnischer Zusammenhänge die Position eines natürlichen Monopolisten erringen, ist dies aus gesamtwirtschaftlicher Sicht begrüßenswert. Denn auf solche Weise werden knappe Mittel so verwendet wie es auch wirtschaftlich ist. Die dabei entstehenden (Monopol-)Gewinne sind einerseits eine Entlohnung für risikoreiche Investitionen der Vergangenheit, andererseits aber Anreiz für Innovationen der Zukunft und damit notwendige Voraussetzung für eine wachsende Volkswirtschaft. Denn eine 'Schlafmützenkonkurrenz' weckt keine dynamische Kräfte in der Wirtschaft.

Ein Schaden für den Verbraucher entsteht durch ein natürliches Monopol nur dann, wenn künstliche Marktzutrittsschranken existieren. Die Mißbrauchsgefahr und langfristige Überlebenschance des Monopols werden dadurch begrenzt, daß Außenseiter, durch Gewinnchancen angelockt, mit niedrigen Preisen oder besseren Produkten im Wettbewerb zu etablierten Anbietern treten können. Allein dadurch, daß das System möglichst offen gestaltet ist, das heißt potentieller Wettbewerb zugelassen wird und technischer Fortschritt möglich ist, wird ein privates natürliches Monopol jederzeit gefährdet und Konsumenten vor Mißbrauch geschützt. Alles dies sieht anders aus, wenn man einem staatlichen Anbieter per Gesetz Monopolrechte einräumt und ihn zugleich in die Lage versetzt, je nach eigenem Interesse zu handeln. Es ist eine bloße Fiktion, daß ein öffentlicher Monopolist das Gemeinwohl - was immer dies auch sein mag - verfolgt. Auch ein Mißbrauch bei staatlichen Monopolen kann daher nicht ausgeschlossen werden.

Gegen das Netzmonopol der DBP spricht neben diesen grundsätzlichen Überlegungen, daß Größenvorteile im Netzbereich zunehmend geringer werden:¹ Auch kleinere Unternehmen haben aufgrund des technischen Fortschritts bei Vermittlungs- und Übertragungseinrichtungen heute die Chance, gegenüber großen Unternehmen zu bestehen. Verbundvorteile im Fernmeldenetz sollen nicht bestritten werden. Sie dürften aber für die Rechtfertigung des Netzmonopols in diesem Zusammenhang kaum ausreichen. Die Kosteneinsparungen betreffen nur einzelne Kostenarten, zudem ist nicht feststellbar, in welcher

¹ Meyer, J.R. et al., *The Economics of Competition in the Telecommunications Industry*, Cambridge, Mass. 1980, S. 125 ff., siehe auch: Weizsäcker, v., C.C., *Free entry into Telecommunications?*, a.a.O., S. 18 ff.

Höhe sie überhaupt anfallen. Sie sind der Art nach nicht branchenspezifisch, sondern treten auch in anderen Wirtschaftsbereichen auf. Wenn man das Beispiel aus der Einleitung zu diesem Beitrag wieder aufgreift, so wäre denkbar, daß die Wartungskosten für Autos, die die Bundesautobahnen und -fernstraßen befahren, sinken würden, wenn die Kraftfahrzeuge zentral von einem Unternehmen technisch betreut würden. Es ließe sich aber daraus wohl kaum der Anspruch des Bundes ableiten, in Zukunft neben dem Betrieb des Straßennetzes auch alle Transportdienste, etwa Speditions-, Taxifahrten sowie Busreisen als Monopolunternehmen durchzuführen, wenn in der Vergangenheit tatsächlich Kostensenkungen im Netzbereich aufgetreten sind. Solche Einsparungen resultieren nicht allein aus Größen- oder Verbundvorteilen. Sie können nämlich auch Folge des technischen Fortschritts bei den angewandten Technologien sein. Das 'natürliche Monopol' als Rechtfertigung für das Netzmonopol der DBP überzeugt somit nicht.

2. Die staatliche Daseinsvorsorge

Von Befürwortern des Netzmonopols wird als zusätzliches Argument die Pflicht der DBP zur staatlichen Daseinsvorsorge in die Diskussion geworfen. Die DBP soll demzufolge eine Versorgung mit Kommunikationsdiensten sicherstellen, die flächendeckend ist, jedem Kunden dabei aber zu gleichen Preisen und Qualität angeboten wird. Folgt man der Argumentation, so sind private Unternehmen hierzu nicht in der Lage. Würde eine solche Firma ohne staatliche Auflagen z.B. das Telefonnetz installieren und betreiben, würden mit Sicherheit die Gebühren für einen Telefonanschluß in dünn besiedelten Gebieten wie im Bayerischen Wald oder auf der Hallig Hooge höher ausfallen als in städtischen Regionen wie Hamburg oder München, da auch die Kosten dort entsprechend höher sind.¹ In all den Fällen aber, in denen die betroffenen Einwohner nicht bereit wären, diese Mehrausgaben zu tragen, entstünden Lücken im Netz.

Daher werden auch private Unternehmen abgelehnt, die in Konkurrenz zur DBP Kommunikationsnetze betreiben, weil ein sogenanntes 'Rosinenpicken' (cream-skimming) befürchtet wird.² Die Befürworter eines Netzmonopols der

¹ Arnold, Fr., *Endeinrichtungen der öffentlichen Fernmeldenetze*, Heidelberg, Hamburg 1981, S. 52.

² Gscheidle, K., *Die Deutsche Bundespost*, a.a.O., S. 35.

DBP befürchten - sicher zu Recht -, daß private Netzbetreiber ihr Angebot ausschließlich auf Fernmeldedienste beziehungsweise Regionen konzentrieren, die eine angemessene Verzinsung des Kapitals sicherstellen. Die DBP würde hingegen einen Wettbewerbsnachteil gegenüber solchen Anbietern besitzen, da sie mit der Verpflichtung zur Bedarfsdeckung auch Bereiche versorgen muß, die weniger attraktiv sind. Die entstehenden Mehrkosten könnten aufgrund der Konkurrenz auf anderen Märkten nicht durch entsprechend höhere Preise gedeckt werden. Die DBP würde Verluste machen oder müßte Versorgungsleistungen einschränken.

Wenn dies in letzter Konsequenz auch die ökonomisch richtige Lösung ist, sie wird abgelehnt, weil es politisch nicht opportun erscheint. Im bestehenden System hingegen betreibt die DBP eine interne Subventionierung, d.h. Verluste aus defizitären Dienstleistungsbereichen (etwa Fernsprechangebot in ländlichen Regionen, Brief- und Paketbeförderung) werden durch Überschüsse aus anderen Sektoren (Telefonieren in städtischen Regionen) ausgeglichen.

Die DBP bevorzugt bei ihren Kommunikationsdiensten einzelne Kundengruppen, etwa sozial Bedürftige oder Einwohner strukturschwacher Gebiete, indem sie nichtkostendeckende Gebühren verlangt bzw. eine interne Subventionierung innerhalb ihrer Dienstleistungen betreibt.¹ Die DBP wird damit zu einem Instrument der Sozialpolitik. Zwar ist die Durchsetzung solcher verteilungs- und regionalpolitischer Zielsetzungen immer mit volkswirtschaftlichen Kosten verbunden, da sie eine Abkehr von der optimalen Ressourcenallokation bedeutet. Im Falle der DBP ist der Preis für die Postkunden und für die gesamte Volkswirtschaft aber besonders hoch zu veranschlagen. Es ist zu bezweifeln, ob die DBP - folgt man den Behauptungen - überhaupt gewillt oder in der Lage ist, eine Versorgung zu bieten, die den Wünschen und der Zahlungsbereitschaft ihrer Kunden entspricht.

Private Unternehmen in Wettbewerbssituationen sind dazu gezwungen, weil sie ansonsten im Markt gegenüber Konkurrenten nicht bestehen können. Die DBP hingegen ist als einziger Betreiber von Fernmeldenetzen und -diensten mit Monopolrechten ausgestattet und braucht daher ihre Marktstellung gegenüber

¹ Ab Mitte 1985 werden Telefonkunden in strukturschwachen Gebieten besondere Gebührenermäßigungen gewährt, in: Die Bundespost kündigt Gebührenermäßigungen an, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 8. August 1984.

Mitbewerbern nicht zu verteidigen. Da der Preismechanismus im Netzbereich außer Kraft gesetzt ist, muß die DBP auf andere Weise den "Bedarf" nach Fernmeldediensten ermitteln. Auf der Grundlage von Marktforschungsstudien und Bedarfsprognosemodellen werden Fernmeldedienste eingeführt, Leitungen neuverlegt beziehungsweise Netze erweitert.

Aus verschiedenen Gründen muß der Erfolg dieser Methode in Zweifel gezogen werden: Die DBP ist als Großunternehmen mit entsprechend ausgeprägter Bürokratie sowie als Monopolist zu unbeweglich, um schnell genug und adäquat auf veränderte Marktedingungen zu reagieren. Firmen, die unter Konkurrenzdruck stehen, vor allem die kleineren unter ihnen, sind eher in der Lage dazu, Marktchancen zu erkunden.¹

Die Erfahrung lehrt, daß die DBP mit ihren Investitionsplänen nur ungenügend den Wünschen ihrer Kunden nachkommt. Wenn Wohnungsinhaber z.B. ein verstärktes Interesse für einen Anschluß an das Kabelnetz bekunden, jedoch auf einen späteren Zeitpunkt vertröstet werden, da erst dann die Post die Verkabelung der entsprechenden Wohngebiete in ihren Investitionsplänen vorgesehen hat, dann ist die Kommunikationsversorgung nicht optimal.² Ähnlich werden die Benutzer von Datenübertragungsleitungen in Randregionen urteilen, die wegen verzögerter Investitionen der DBP diese neuen Dienstleistungen bisher nur in verminderter Qualität bzw. zu höheren Kosten als anderswo in Anspruch nehmen können.³ Auch wenn die Betroffenen mit dem Service der DBP unzufrieden sind, sie sind auf dieses staatliche Unternehmen angewiesen. Sie können nicht wie bei anderen Waren und Dienstleistungen den Anbieter oder die Produktmarke wechseln. Die Behändigkeit der DBP, auf Nachfrageän-

¹ Auch der ehemalige Postministerialdirektor Arnold hat in einer 1984 von ihm abgeschlossenen Studie vorgeschlagen, die Verkabelung in Koaxialtechnik privaten Firmen zu überlassen, da damit die Frage des Bedarfs durch marktwirtschaftliche Lösungen beantwortet werden könnte. 'Post geht mit forciertem Ausbau des Koax-Netzes am Bedarf vorbei', in: Handelsblatt, Düsseldorf-Frankfurt, 16. Januar 1984.

² Siehe die Verkabelungspläne der DBP im Raum Kiel: während einige Wohngebiete bereits zu 100 % verkabelt sind, müssen die Bewohner in anderen Stadtteilen bis 1990 auf einen Anschluß warten.

³ So können nach Auskunft der DBP die Bewohner bestimmter Randregionen in Schleswig-Holstein, die am DATEX-P Netz angeschlossen sind, ihre Daten bis hin zu den Vermittlungsstellen nur über die traditionellen Fernsprechleitungen transportieren. In allen anderen Gebieten erfolgt der Datenaustausch hingegen über die billigen DATEX-Leitungen.

derungen zu reagieren, kennzeichnen die Erfahrungen, die mit dem Aufbau des Telefonnetzes in den 60ern gemacht worden sind.¹

Damals bestand eine Nachfrage nach Telefonhauptanschlüssen, die von der DBP wegen begrenzter Netzkapazitäten nicht befriedigt werden konnte. Wie in allen Wirtschaftsbereichen, in denen der Preismechanismus außer Kraft gesetzt ist, wurde dies durch wachsende Warteschlangen sichtbar. Durch verstärkte Investitionen konnten die Kapazitätsengpässe in den folgenden Jahren abgebaut werden und waren 1974 völlig verschwunden. Nunmehr ging aber die Nachfrage überdurchschnittlich zurück; dies wurde von der DBP mit der 73er Ölkrise, Konjunkturerinbruch und Gebührenerhöhungen begründet. Die DBP versuchte, diesem Trend Einhalt zu gebieten, indem sie in beschränktem Umfang Preiszugeständnisse machte. Vorwiegend setzte sie aber Mittel für Werbung ein, um in Gebieten, in denen eine kurzfristige Anschließung möglich war, das Interesse für Telefone zu wecken. Es ist sehr wahrscheinlich, daß die Kapazitätsüberhänge und -engpässe durch stärkere Berücksichtigung privater, kleiner und daher dynamischerer Firmen bei flexiblerer Gebührengestaltung eher und billiger beseitigt worden wären. Durch den beschleunigten Abbau von Warteschlangen hätten die Antragsteller dann schneller in den Genuß des Telefons kommen können, Warteschlangen wären bei Marktpreisbildung nicht entstanden.

Die Fernmeldekunden sind in ihren Wahlmöglichkeiten erheblich beschränkt, da sie nur die Kommunikationsdienste der DBP in Qualität und Umfang in Anspruch nehmen können, wie ihn das Staatsunternehmen einseitig festlegt. In den Fällen sogar, in denen aus regional- oder verteilungspolitischen Gründen einzelne Personenkreise bevorzugt mit Fernmeldeleistungen versorgt werden, ist keineswegs sicher, ob die Betroffenen überhaupt das Angebot nutzen wollen. Unter Umständen würden sie die darin enthaltenen Einkommenstransfers lieber für andere Zwecke verwenden.

Unter diesen Gesichtspunkten ist es geradezu paradox, mit dem Argument der 'bedarfsgerechten Daseinsvorsorge' das Fernsprechmonopol zu rechtfertigen.

¹ Vgl. Stanovsky, G./Graffe, H., Marktkommunikation der Deutschen Bundespost, in: Gscheidle, K., Elias, D. (Hrsg.), Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1982, 33. Jahrgang, Bad Windsheim 1982, S. 29-155, hier S. 75 ff.

3. Die Kosten des Netzmonopols: Fehlende Effizienz

Auch wenn die vorgebrachten Argumente für ein Netzmonopol nicht stichhaltig sind, dann könnte man die Sonderstellung der DBP in diesem Bereich trotzdem billigen, wenn sie eine vergleichsweise geringe Belastung für die Gesamtwirtschaft darstellen würde. Dabei sind auch die sozialpolitischen und regionalpolitischen Aufgaben mit einzubeziehen, die die DBP gleichfalls zu erfüllen hat.

Die Verfolgung von Verteilungszielen führt in der Regel zu einer Abkehr vom gesamtwirtschaftlichen Optimum und damit zu gesamtwirtschaftlichen Kosten. Denn es wird damit bezweckt, eine Einkommensverteilung zu korrigieren, die an der Leistungsfähigkeit, das heißt der wirtschaftlichsten Verwendung der Produktionsfaktoren Arbeit, Boden und Kapital orientiert ist. Da es hierzu aber unterschiedliche Verfahren gibt, ist es wichtig, dasjenige auszuwählen, welches für die Gesamtwirtschaft die geringste Belastung bedeutet.

Die DBP setzt als Verteilungsinstrument im wesentlichen die Gebührenpolitik ein. So werden zu diesem Zweck innerhalb eines Fernmeldedienstes bundesweit einheitliche Tarife zugrunde gelegt, auch wenn die Kosten hierzu regional differieren. Die Installations- und Betriebskosten des Telefonnetzes in ländlichen Gebieten sind aber vergleichsweise hoch. Bei gleichen Gebühren wie in städtischen Bereichen erzielt damit das auf dem Land in Telefonapparaten, Vermittlungs- und Übertragungseinrichtungen gebundene Kapital eine entsprechend niedrigere Rendite. Wenn man die Gebühren kostenadäquat berechnen würde, könnten die eingesetzten Mittel rentabler verwendet werden. Die Landbevölkerung müßte bei Nutzung der Fernmeldeeinrichtungen in gleichem Umfang und Qualität die höheren Gebühren tragen, und die Verzinsung des eingesetzten Kapitals würde steigen. Wären die Bewohner peripherer Regionen aber nicht dazu bereit, würden sie also auf die Inanspruchnahme von Fernmeldediensten verzichten oder diese einschränken, so könnte das ungenutzte Kapital auf andere beziehungsweise wirtschaftlichere Weise genutzt werden. Indem jedoch einheitliche Gebühren erhoben werden, verliert der Preis seine Steuerungsfunktion. Die relativen Preise sind verzerrt.

Für das Post- und Fernmeldewesen als Ganzes hat dies zur Folge, daß Kommunikationsdienste mit Kostenunterdeckung zu stark, die mit -überdeckung zu

wenig in Anspruch genommen werden, gemessen an einer Situation, in der bei beiden Gruppen eine Kostendeckung erzielt wird. Es werden Mittel verschwendet. Durch die interne Subventionierung werden die Benutzer solcher Dienstleistungen der Post diskriminiert, deren Kostendeckungsgrad 100 % übersteigt. Besonders betroffen sind davon Unternehmen, die einen hohen Kommunikationsbedarf haben (Banken, Speditionen). Insbesondere ihre Wettbewerbsfähigkeit wird beeinträchtigt - als Folge einer allein verteilungspolitisch motivierten Gebührenpolitik der DBP. Diese Unternehmen könnten den hohen Kommunikationskosten zumindest teilweise dadurch ausweichen, daß sie private Netze installieren und betreiben. Was bei anderen Kostenfaktoren möglich ist, etwa im Transportbereich die Substitution einer beauftragten Firma durch den eigenen Fuhrpark, wird im Fernmeldesektor durch das Netzmonopol der DBP unterbunden.

Von diesen allokatonsverzerrenden Wirkungen der Gebührenpolitik der DBP abgesehen, muß man befürchten, daß im Rahmen des Netzmonopols die DBP alle Fernmeldedienste zu weitaus höheren Kosten bereitgestellt werden, als es Private unter Konkurrenz täten. Die DBP unterliegt nicht der Kostenkontrollfunktion des Wettbewerbs. Sie wird dank ihrer Monopolrechte nicht gezwungen, möglichst effizient zu wirtschaften, da sie ihre Marktstellung gegen Konkurrenz nicht zu verteidigen braucht.

Private Unternehmen werden durch künstliche Marktzutrittsschranken daran gehindert, die Dienstleistungen billiger anzubieten, als es die DBP tut. Damit werden auch Ressourcen verschwendet. Die beste Methode dies nachzuweisen, ist der Wettbewerb.¹ Ein Unternehmen, welches glaubt, besonders effizient zu sein, braucht die Konkurrenz nicht zu fürchten, denn es würde seinen Konkurrenten im Kampf um die Marktanteile überlegen sein. Die DBP lehnt den Wettbewerb im Netzbereich aber ab, indem sie sich stets auf ihre Monopolrechte beruft. Sie gibt damit zu erkennen, daß sie keineswegs - im Gegensatz zu ihren Behauptungen - von ihrer Wettbewerbsfähigkeit und damit ihrer Effizienz überzeugt ist.

¹ Untersuchungen aus den 70ern ergaben zwar bereits, daß die DBP im internationalen Vergleich der teuerste Anbieter von Telefonleistungen war. Dieses Ergebnis ist aber wegen potentieller Qualitätsunterschiede zwischen den einzelnen Ländern nur beschränkt aussagefähig. Fuchs, B., Internationale Preis- und Kostenvergleiche von Post- und Fernmeldeleistungen - Probleme und Ansätze zu ihrer Bewältigung, in: Willecke, R. (Hrsg.), Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 48. Jahrgang, Bentheim 1977, S. 157-178.

Neben den bislang behandelten statischen Kosten des Netzmonopols der DBP sind darüber hinaus die Folgen wichtig, die durch die Regulation des Netzbereichs langfristig für die Volkswirtschaft entstehen. Bereits an anderer Stelle wurde auf die erheblichen Fortschritte in der Nachrichten- und Computertechnik hingewiesen, die im Fernmeldewesen zu einem (latenten) Innovationspotential geführt haben. Nützlich sind solche neuen technischen Erkenntnisse für die Konsumenten nur dann, wenn sie auch in die Praxis umgesetzt werden. Sie müssen also als Produkt- und Prozeßinnovationen auf den Märkten für Fernmeldedienste Eingang finden. Dafür ist ein entsprechend innovationsfreudiges Investitionsverhalten der Anbieter nötig. Wenn es nicht vom Wettbewerb erzwungen wird, werden alle Anwender - Unternehmen wie Privatleute - geschädigt, weil sie die neuen Technologien in Form besserer oder billigerer Fernmeldedienste nicht beziehungsweise nur verzögert nutzen können.

Die DBP nimmt nicht allein als Betreiber der Fernmeldenetze und Anbieter entsprechender Dienste Einfluß auf die technologische Entwicklung in diesem Sektor. Sie selber produziert keine Fernmeldeanlagen, sondern bezieht diese von privaten Produzenten. Diese sind somit ebenso für eine schnelle Umsetzung des technischen Fortschritts verantwortlich. Um dieses Argument zu beurteilen, muß man sich die Beschaffungspolitik der DBP sowie ihre Position auf den entsprechenden Märkten vor Augen führen.¹

Die DBP kauft zu fast 100 % auf dem Inlandsmarkt. Dabei entfielen 1980 ca. 90 % des gesamten Nachfragevolumens auf den Netzbereich, das heißt auf die Beschaffung von Übertragungs- und Vermittlungseinrichtungen. Auf dem Markt für Fernmeldekabel besitzt die DBP einen Nachfrageanteil von ca. 80 %. Als Anbieter stehen ihr achtzehn Unternehmen gegenüber, die in einem vom Gesetz zugelassenen Rationalisierungskartell zusammengeschlossen sind. Der größte Teil des Umsatzes entfällt dabei auf fünf Unternehmen.² Bei anderen Anlagen für den Betrieb der Netze schwankt ihr Nachfrageanteil je nach Produkt zwischen 50 und 100 vH, sie wird dabei von maximal sechs Anbietern beliefert. 1974 entfielen rund 55 % der Aufträge im Fernmeldewesen auf die zehn größten nachrichtentechnischen Unternehmen der Bundesrepublik. Bis heute hat sich dieser Prozentsatz kaum verändert.³

¹ Monopolkommission, Sondergutachten 9, a.a.O., S. 47 f., S. 55 ff.

² Siemens, AEG-Telefunken, SEL (ITT), Kabelmetall, Felten und Guilleaume (Phillips).

³ Monopolkommission, Sondergutachten 9, a.a.O., S. 46..

Zu einer solchen Verkrustung der Anbieterstrukturen hat die Beschaffungspolitik der DBP erheblich beigetragen. Sie beruht auf vier Grundsätzen:

- Das Prinzip der Einheitstechnik.
- Die Kopplung von Entwicklungs- und Produktionsaufträgen.
- Die einseitige Verwertung von Schutzrechten.
- Die ausschließliche oder schwerpunktmäßige Berücksichtigung von etablierten Lieferanten.¹

Das Einheitsprinzip fordert, daß sämtliche Fernmeldeeinrichtungen weitgehend standardisiert sind. Damit soll zum Beispiel erreicht werden, daß

- die Übertragungs- und Betriebsqualität von Fernmeldeeinrichtungen gesichert wird,
- Kosten bei Beschaffung, Lagerung und Wartung der Fernmeldeanlagen gespart werden und
- verschiedene technische Systeme miteinander gekoppelt werden können.

Ungeachtet dieser Vorteile birgt aber das Einheitsprinzip die Gefahr in sich, daß auf technologischen Fortschritt nicht flexibel genug reagiert werden kann, und damit langfristig den Kunden eine möglichst kostengünstige und den Präferenzen entsprechende Versorgung mit Fernmeldeeinrichtungen vorenthalten wird. Wenn das Einheitsprinzip bereits bei der Vergabe von Entwicklungsaufträgen der DBP durch Vorgabe von technischen Normen praktiziert wird, so sind mögliche Fehlentwicklungen vorgezeichnet. Denn diese technischen Standards können bereits veraltet sein.

Auf eine parallele Ausarbeitung von mehreren Alternativen wird in der Regel verzichtet, weil sie kurzfristig zu teuer erscheint. Wenn man jedoch Entwicklungsaufträge an mehrere Unternehmen vergibt, so verschafft man sich damit die Möglichkeit, Vor- und Nachteile einzelner Strategien und Lösungen herauszustellen, Fehlentwicklungen frühzeitig zu registrieren und Beschaffungsprozesse damit kostengünstiger und schneller zu gestalten. Eine parallele Vergabe von Entwicklungsaufträgen wurde von der DBP in der Vergangenheit sehr selten praktiziert. Änderungen bei den Richtlinien der Beschaffungs-

¹ Graf, G., Nachfragemacht, a.a.O., S. 359. - Monopolkommission, Sondergutachten 9, a.a.O., S. 43.

politik sind aber in Ansätzen erkennbar. So wurde unter anderem 1979 zur Beschaffung eines digitalen Datenübermittlungssystems eine internationale Ausschreibung veranstaltet. Unter acht Bewerbern erhielt ein kanadisches Unternehmen den Zuschlag. Dieses Umdenken bei der DBP ist auf kostspielige Erfahrungen bei der Beschaffung des Fernsprechvermittlungssystems EWS Ende der 60er Jahre zurückzuführen.¹ Die volkswirtschaftlichen Kosten, die durch diese Fehlentwicklung entstanden, müssen besonders hoch eingestuft werden. Sie resultieren aus dem technologischen Vorsprung, den ausländische Unternehmen durch das beschriebene Fiasko auf dem Gebiet der Übermittlungstechnik erringen konnten. Deutlicher Beweis dafür ist der an ein kanadisches Unternehmen erteilte Auftrag zur Installation eines digitalen Datenübermittlungssystems. Der Einsatz zweier unterschiedlicher Vermittlungseinrichtungen im neuen, dienstintegrierten, digitalen Netz der DBP (ISDN) mag zusätzlich Ausdruck für ein Umdenken bei der DBP sein, was ihre Beschaffungspolitik betrifft.

Auch die Bindung von Forschungsaufträgen an das Recht auf anschließende Herstellung der Fernmeldeeinrichtungen verursacht erhebliche gesamtwirtschaftliche Kosten. Die DBP nutzt diese Vorgehensweise, um den Produzenten angefallene Entwicklungsaufwendungen zu erstatten. Diese Unternehmen erhalten einen künstlichen Wettbewerbsvorteil, soweit sie die mit der Entwicklung erworbenen Schutzrechte nicht gegen Entgelt an interessierte Firmen weiterveräußern müssen. Wenn die DBP nur ausgewählte, etablierte Firmen mit der Planung von neuen Fernmeldeeinrichtungen betraut, dann fördert sie damit die Bildung von verkrusteten Marktstrukturen oder sogenannten 'closed shops' in der Fernmeldeindustrie. Das bereits erwähnte Prinzip der Einheits-technik unterstützt diese Entwicklung, da es Außenseitern die Möglichkeit nimmt, über eigenentwickelte Umgehungslösungen einen Marktanteil zu erringen. Es werden damit künstliche Marktzutrittsschranken errichtet. In der

¹ Damals wurde von einem Firmenkonsortium unter Leitung von Siemens ein Fernsprechvermittlungssystem (EWS) entwickelt - auf der Basis eines von der DBP aufgestellten Anforderungskatalogs. Bereits nach Abschluß eines Teils der Entwicklungsarbeiten 1979 mußte die auf Analogtechnik arbeitende Anlage als veraltet angesehen werden. Die Entwicklungsarbeiten wurden abgebrochen. Da digitale Vermittlungssysteme kurzfristig nicht verfügbar waren, wurde trotz des Stopps weiterer Forschungsanstrengungen das EWS im Ortsvermittlungsdienst installiert. Die von den beteiligten Firmen erfaßten Kosten betragen bis dahin ca. eine halbe Milliarde Mark. Graf, G., Nachfragemacht, a.a.O., S. 398 f., S. 481 f.

Fernmeldeindustrie hat dies - wie die Zahlen beweisen - bereits zu einer Abnahme des Wettbewerbsdrucks und zu einer Verkrustung der Anbieterstrukturen geführt. Solche Marktkonstellationen hemmen die Bereitschaft der etablierten Produzenten, innovativ tätig zu sein.

Die Vergabe von Aufträgen an ausländische Firmen - zum Beispiel für ein Datenpaketvermittlungssystem an ein kanadisches Unternehmen, für Modems an schwedische und norwegische Firmen - sind die Ausnahme einer ansonsten ausschließlich an nationalen Produzenteninteressen orientierten Beschaffungspolitik der DBP¹, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Fernmeldeindustrie gefährdet. Dieser Aspekt wird auch in der Diskussion um die Verkabelungspläne der DBP von den Kritikern der Post ins Feld geführt. Während die Post die Verlegung von Breitbandnetzen in Kupferkoaxialtechnik vorantreibt, wird von Kritikern die Forcierung der Glasfasertechnologien verbunden mit einer stärkeren Digitalisierung der Kommunikationsnetze gefordert. Es wird dabei vor allem auf den verstärkten Einsatz neuer Technologien in anderen Industrieländern hingewiesen. In Japan sollen im Laufe der nächsten fünfzehn Jahre 230 Mrd. DM in ein glasfasergestütztes, integriertes, digitales Fernsprechnet investiert werden.² Die Lichtfasertechnik hat international gesehen bereits einen solchen Reifegrad erreicht, daß einige Länder schon jetzt mit der Umstellung ihrer Kommunikationsnetze von Kupfer- auf Glasfaserkabel beginnen.³ British Telecom (BT), Großbritanniens staatliche Telefongesellschaft, rüstet seit April 1984 ihre Hauptlinien im Netz, die Fernstrecken, mit Glasfaser aus. Die Installation eines kompletten Glasfasernetzes in Großbritannien durch die private Telefongesellschaft Mercury, den Konkurrenten von BT, steht kurz bevor. In den USA werden Glasfaserkabel hauptsächlich in Nahbereichsverbindungen, zum Beispiel Ortsverbindungsleitungen zwischen nahegelegenen Vermittlungsstellen eingesetzt. Die DBP führt dagegen

¹ Schwarz-Schilling, Chr., 'Die Entwicklungsländer von der Qualität deutscher Telefontechnik überzeugt', in: Handelsblatt, Düsseldorf-Frankfurt, 30. Sept. 1983. Auch der erste deutsche Fernmeldesatellit 'Kopernikus' soll nur von deutschen Unternehmen gebaut werden. 'Bundespost mit eigenem Satelliten', in: Stuttgarter Zeitung, 14. Dez. 1983.

² Vgl. 'Post geht mit forciertem Ausbau des Koax-Netzes am Bedarf vorbei', Handelsblatt, Düsseldorf-Frankfurt, 16. Januar 1984.

³ 'Optical fibres make a commercial breakthrough', in: Financial Times Survey, 'World Telecommunications', Financial Times, London, 25. Okt. 1983. - Bundesstelle für Außenhandelsinformation (Hrsg.), Marktinformation 'USA - Telekommunikation', Köln, August 1981, S. 37. - 'Mercury wins concession', in: The Financial Times, London, 31. Juli 1984.

zur Erprobung von Glasfasertechnologien bisher nur Pilotprojekte durch. An diesen sind ausschließlich deutsche Firmen, nämlich führende Mitglieder des Rationalisierungskartells auf dem (Kupfer-)Fernmeldemarkt beteiligt.¹ Dies stützt die Behauptung der Postkritiker, wonach die Glasfasertechnologie in der Bundesrepublik zu langsam eingeführt wird. Diese Firmen werden nämlich an einem beschleunigten Einsatz dieser Technik erst dann interessiert sein, wenn sie selber das nötige Know-how und die Fertigungskapazitäten zur Herstellung dieser Kabel besitzen.

Die DBP betont, es bestünde allein Bedarf an Glasfaser für kommerzielle Anwender, nicht aber für die Masse, das heißt die privaten Konsumenten.² Die DBP sollte daher privaten Firmen, die schon heute dazu bereit wären, erlauben, unter Verwendung von ausländischem Know-how und Produkten Glasfaserstrecken in der Bundesrepublik zu installieren und zu betreiben. Jedem Interessenten könnte damit die Chance geboten werden, sich an solchen Projekten zu versuchen. Die Diskussion um Kosten und Nutzen der neuen Technologien würde von der politischen Ebene direkt zu den potentiellen Betreibern und Konsumenten verlagert. Diese Gruppen entscheiden dann auf den Märkten für Fernmeldeeinrichtungen, ob, in welchem Umfang, in welcher Qualität und zu welchem Preis sie diese Technologien nutzen wollen. Die momentanen Rahmenbedingungen im deutschen Fernmeldewesen lassen aber solche Möglichkeiten nicht zu.

Fazit der bisherigen Überlegungen ist: Die DBP ist als Alleinanbieter von Fernmeldenetzen und -diensten nicht in der Lage, eine an den technischen Möglichkeiten und den Wünschen der Kunden orientierte Kommunikationsversorgung bereitzustellen. Ihre herausragende Marktstellung als Netzmonopolist und Nachfrager auf Beschaffungsmärkten verhindert eine möglichst kostengünstige Bereitstellung von Fernmeldediensten. Dabei fällt besonders ins Gewicht, daß das Fernmeldemonopol die technologische Entwicklung im Kommunikationssektor erheblich bremst. Die aufgezeigten gesamtwirtschaftlichen Kosten lassen es ratsam erscheinen, das Netzmonopol der DBP zu brechen. Mit dieser Lösung würden effizienz- und innovationsfördernde Wirkungen des

¹ Es sind dies die Firmen: T & N - AEG/Telefunken, SEL, Siemens, Krone/Quante, TEKADE, Fuba/Nixdorf, Kabelmetall/Blaupunkt, 'Digital statt analog', Wirtschaftswoche, Nr. 6, Düsseldorf, 5. Febr. 1982.

² 'Schwarz-Schilling hält an Koax-Technik fest', Handelsblatt, Düsseldorf, 1. Febr. 1984.

Wettbewerbs sichergestellt und nicht aufgegeben, wie dies im momentanen System der Fall ist.

Anhaltspunkte für die Wirkung einer Liberalisierung des Wettbewerbs im Fernmeldesektor erhält man, wenn man die Verhältnisse in Großbritannien und den Vereinigten Staaten betrachtet.

4. Die Liberalisierung des Netzbetriebs in den Vereinigten Staaten und Großbritannien

In Großbritannien ist das staatliche Fernmeldeunternehmen British Telecom nach Abspaltung vom Brief- und Paketsektor 1984 zu 51 % privatisiert worden.¹ Bereit seit 1982 ist es Mercury, einer Tochtergesellschaft von Cable und Wireless, erlaubt, in Konkurrenz zur staatlichen Telefongesellschaft British Telecom, ein privates Telefonnetz zu betreiben. In den USA hat die Liberalisierung des Fernmeldewesens vorerst ihren Höhepunkt in der Entflechtung des mächtigen Telefonkonzerns American Telephone and Telegraph (AT & T) gefunden. Er wurde zum 1. Januar 1984 in verschiedene Fernmeldebetriebsgesellschaften aufgeteilt.² AT & T gehört zu den rund 1500 Gesellschaften, die in den USA als sogenannte 'Common Carrier' Fernsprechnetze betreiben.³ Dabei konzentrieren sich die meisten Unternehmen auf den lokalen Fernsprechverkehr. Sie sind in diesem Rahmen sogar - private - Monopolisten, die jedoch der Kontrolle durch eine staatliche Aufsichtsbehörde unterliegen. Die Federal Communications Commission (FCC) überprüft dabei insbesondere Tarifstrukturen, Gewinnraten und bestimmt die Marktzutrittsregelungen. Die Organisation des amerikanischen Fernmeldewesens unterscheidet sich insofern formal von den Verhältnissen in der Bundesrepublik, in der es nur ein - staatliches - Unternehmen gibt. Interessant ist jedoch, daß in den USA nach Jahren weitreichender Regulierung die FCC dazu überging, den Fernmel-

¹ 'Bevorstehende Privatisierung von British Telecom'. Neue Zürcher Zeitung, 14./15. Oktober 1984. Ähnliches geschieht in Japan, wo das Fernmeldemonopol der staatlichen Telefongesellschaft NTT zum April 1985 aufgebrochen wird. Peter Odrich, 'Japan bricht das Fernmeldemonopol', Frankfurter Allgemeine, Frankfurt, 9. Juli 1984.

² 'Ein neues Zeitalter beginnt für Amerikas Telekommunikation', in: Süddeutsche Zeitung, München, 15. Dezember 1983.

³ Bundesstelle für Außenhandelsinformation (Hrsg.), Marktinformationen 'USA Telekommunikation', Köln, August 1981, S. 9.

desektor für neue Firmen zu öffnen, die eigene Kommunikationsnetze betreiben beziehungsweise Dienstleistungen darauf anbieten wollten. Das Hauptinteresse galt dabei anfangs der Vermittlung von Ferngesprächen.

Der Telefonfernverkehr in den USA, der zu etwa 60 vH über Richtfunk erfolgt, wurde bis Ende der 50er Jahre nur von AT & T als Monopolunternehmen abgewickelt. Durch den technischen Wandel in der Funktechnik konnte die bis dahin sehr beschränkte Zahl von Sendefrequenzen erheblich erweitert werden. Die zuständige Zulassungsbehörde Federal Communication Commission (FCC) begann daher trotz Widerstand von AT & T, weitere Lizenzen zu vergeben. Private erhielten damit die Möglichkeit, Richtfunkstrecken für den eigenen Gebrauch zu betreiben. Damit entstand eine lukrative Alternative zu den von den Common Carrier angebotenen Standleitungen.¹

Desweiteren führte die Deregulierung des Fernmeldewesens dazu, daß sogenannte 'spezialisierte Trägergesellschaften' gegründet wurden. Es handelt sich dabei um Unternehmen, die eigene Richtfunksysteme installieren, um für Dritte Kommunikationsdienste über weitere Entfernungen anzubieten. Durch die Anbindung an das lokale Telefonnetz erhalten die Kunden dieser Firmen im Rahmen eines solchen 'privat line service' - wenn auch regional begrenzt - Kommunikationsmöglichkeiten, die dem traditionellen Fernsprechdienst sehr ähnlich sind. Microwave Communications Inc. (MCI), ein Pionier und Marktführer auf diesem Sektor, betreibt solche Fernverbindungen per Richtfunk bereits zwischen 76 Städten der USA. Im Verlauf dieses Jahres soll dieses Netz nach Angaben der Firma auf ca. 140 angebundene Städte ausgeweitet werden.² Bereits vor Inbetriebnahme des Dienstes durch die spezialisierten Trägergesellschaften, deren Gründung von der FCC im Interesse eines größe-

¹ So forderte AT & T vor der Liberalisierung etwa für 240 Leitungen über 100 Meilen eine Gebühr von \$ 75 000 pro Monat. Die Kosten für ein privates Richtfunksystem dagegen betragen nach Schätzungen ca. \$ 17 000; die potentielle Konkurrenz vor Augen senkte AT & T seinen Preis daraufhin auf \$ 11 700. Damit setzte der Konzern sich zwar dem Vorwurf der 'zerstörerischen Konkurrenz' aus. Denn es trieb mit diesen Tarifen die Produzenten privater Richtfunksysteme aus dem Markt. Die Konsumenten profitierten jedoch davon, weil sie fortan die Standleitungen von AT & T billiger mieten konnten als vor der FCC-Entscheidung, die die Liberalisierung einleitete. Vgl. Brock, G.W., The Telecommunications Industry, Cambridge, Mass. 1981, S. 198 ff.

² Bundesstelle für Außenhandelsinformation, a.a.O., S. 10.

ren Kommunikationsangebots ausdrücklich begrüßt wurde, versuchte AT & T mit niedrigen Tarifen potentielle Konkurrenten von diesem Markt fernzuhalten. Diese Strategie wandte der Konzern vor allem in Regionen hoher Nachfrage an, in denen mit einem Engagement der 'Newcomer' zu rechnen war. Auch später wurde die Tarifpolitik ein entscheidendes Instrument im Kampf um Marktanteile, vor allem zwischen MCI und AT & T. Es gibt zur Zeit in den USA sechs spezialisierte Trägergesellschaften. Der Anteil am gesamten Umsatz im Fernsprechverkehr ist gering. Auch bei sehr optimistischen Schätzungen wird er bis 1985 nicht über 4 % ansteigen.¹

Trotz seiner geringen quantitativen Bedeutung weist dieses Beispiel aus dem amerikanischen Fernmeldewesen aber darauf hin, daß ein Netzmonopol keineswegs so selbstverständlich ist, wie es für Europäer in Anbetracht der überwiegend staatlichen Post- und Fernmeldeverwaltungen in ihren Ländern erscheinen mag. Die Erfahrungen der spezialisierten Trägergesellschaften haben bewiesen, daß Wettbewerb im Netzbereich prinzipiell möglich ist. Außenseiter können etablierten Anbietern Konkurrenz machen. Technologischer Fortschritt in diesem Sektor fördert eine solche Entwicklung.² Dabei zeigte sich zudem, daß auch ein Unternehmen wie AT & T, welches bisher unter staatlicher Aufsicht eine Monopolstellung innehatte, unter Wettbewerbsdruck seine Preise senken konnte, ohne vom Markt zu verschwinden. Offensichtlich wirtschaftete es bis dahin nicht besonders effizient oder mit hohem Gewinn oder beides und daher zum Nachteil der Konsumenten.

Die im Vergleich zur Bundesrepublik höhere Wettbewerbsintensität im amerikanischen Fernmeldebereich hinterließ ihre Spuren nicht nur bei den Tarifen, sondern auch bei der Angebotspalette der Fernmeldedienste. So weist das amerikanische Telefonwesen zum Beispiel eine Vielzahl von Serviceleistungen auf, die von der DBP gar nicht oder nur verzögert eingeführt werden. So ist es in den USA wie in den meisten Ländern Europas schon lange möglich, in öffentlichen Telefonzellen Gespräche entgegenzunehmen. Anrufbare Telefon-

¹ Ebenda, S. 14.

² 'Telefongesellschaften verlieren Marktanteile durch alternative Technologien', in: Nachrichten für den Außenhandel, Eschborn, Nr. 227, 23. November 1984.

häuschen gab es in der Bundesrepublik nur bis Mitte der 60er Jahre.¹ Erst seit 1981 beginnt die DBP wieder, diesen alten Telefonservice einzuführen.² Seit 1983 bietet die Post den Service 130 an, der es ermöglicht, bestimmte Teilnehmern von allen Stellen der Bundesrepublik zum Nahbereichstarif anzurufen.³ Diese für hiesige Verhältnisse neue Dienstleistung, mit der die Post vor allem Motels, Luftfahrtunternehmen, Autovermittlungen und Versandunternehmen zu interessieren sucht, gehört in den USA schon seit Jahren zum Standardservice. Unterschiede zwischen beiden Ländern gibt es auch zum Beispiel bei den Abrechnungsmodalitäten von Telefongesprächen, die für den amerikanischen Kunden weitaus bequemer und verständlicher gestaltet sind.^{4,5}

B. Das Fernmeldemonopol im Endgerätebereich

1. Die DBP - ein teurer Garant für die Netzsicherheit

Eine marktbeherrschende Stellung im Fernmeldewesen übt die DBP über den Netzbereich hinaus auch auf den Endgerätemärkten aus. Sämtliche Anlagen, die an öffentliche Fernmeldenetze angeschlossen werden, müssen vor Inbetriebnahme von der DBP beziehungsweise vom Zentralamt für Zulassungen

¹ Nach mündlichen Aussagen der DBP.

² 'Jetzt klingelt es auch in der Zelle', Die Welt, Hamburg, 12. August 1981.

³ Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, Frankfurt, August 1983, S. 18. - 'Zu spät und viel zu teuer', Wirtschaftswoche, Nr. 44, Düsseldorf, 28. Oktober 1983.

⁴ Die starke Nachfrage in den USA nach Lizenzen für den Betrieb von Telefondiensten für Kraftfahrzeuge und tragbare Telefone in begrenzten geographischen Gebieten (cellular mobile phone systems) deutet auf hohe Wachstumschancen in diesem Sektor hin. Bisher sind ca. 270 Lizenzen von der FCC vergeben worden. 'Drahtloser Telefonverkehr nimmt in den USA zu', in: Nachrichten für den Außenhandel, Eschborn, Nr. 5, 8. Januar 1985.

⁵ In den USA gibt es ca. 5000 Firmen, die als spezielle Dienstleistung auf gemieteten Leitungen eine Art Anrufbeantworter-Service anbieten. Eine wachsende Zahl von Firmen (wie Tymnet oder Telenet) bieten Dienste an, die eine Kombination von Datenverarbeitung und Datenübermittlung darstellen. Committee on Energy and Commerce, US. House of Representatives, Majority Staff of the Subcommittee on Telecommunications, Consumer Protection and Finance, Telecommunications in Transition: The Status of Competition in the Telecommunications Industry, Washington 1981, S. 237.

technisch geprüft und behördlich zugelassen werden. Durch die Vorgabe von technischen Normen nimmt die DBP bei einigen Geräten Einfluß auf die technische Gestaltung. Telefone für den Hauptanschluß, Modems und Fernschaltgeräte können im Gegensatz zu anderen Anlagen nur über die Post bezogen werden. Die DBP beruft sich auf ihr Alleinvertriebsrecht, da nur so verhindert werden könnte, daß defekte Endgeräte und solche minderer Qualität Netzschäden verursachen.¹ Die Netzsicherheit ist eine notwendige Voraussetzung dafür, daß die diversen Fernmeldedienste reibungslos funktionieren. Erhalten die Kunden unter diesen Umständen aber zugleich möglichst billige Telefone, und ist das Angebot an Apparaten vielfältig und den Wünschen der Kunden angepaßt?

Die DBP vertrieb bis Anfang der 70er Jahre nur ein Telefonmodell, welches außerdem nur in einer Farbe erhältlich war. Die Möglichkeit, später dieses Telefon gegen Gebührenaufschlag in einem anderen Farbton zu bekommen, stellte keine nennenswerte Erweiterung ihres Produktionsprogramms dar. Erst später ging die DBP - nach eigenen Angaben - dazu über, mit einer erweiterten Produktpalette stärker auf Kundenwünsche einzugehen.²

Heute bietet sie nach eigenen Angaben knapp 30 verschiedene Telefonmodelle an. Das Angebot reicht vom einfachen, sogenannten Standardtelefon mit Drehscheibe über solche mit diversen integrierten Zusatzfunktionen hin zu sogenannten Design-Apparaten, die sich in erster Linie durch ihr Äußeres von anderen Geräten unterscheiden. Die DBP vertreibt ihre Produkte - gemäß ihrem neuen Marketingkonzept - in 175 Telefonläden/-mobilen.³ Damit steht für durchschnittlich rd. 340.000 Einwohner jeweils eine solche Einrichtung zur Verfügung, in denen Postkunden Beratungsdienste in Anspruch nehmen sowie Telefone beantragen können. Der Begriff 'Telefonladen' ist irreführend, denn

¹ Arnold, Fr., *Endeinrichtungen*, a.a.O., S. 201. Gscheidle, K., *Die Deutsche Bundespost im Spannungsfeld der Politik*, a.a.O., S. 17.

² Wolf, R., 'Telefonladen und Telefonmobil - Teile des Marketingkonzeptes der Deutschen Bundespost', in: Elias, D., 'Telekommunikation 1982', a.a.O., S. 25-36, hier S. 26.

³ Mündliche Angaben von seiten der DBP.
In den USA gibt es ca. 18.000 Geschäfte, in denen Telefonapparate erworben werden können. Darunter sind Zeitungsläden ebenso zu finden wie Supermärkte. Ein Telefonladen versorgt somit rd. 12.500 Amerikaner.
Bundesstelle für Außenhandelsinformation (Hrsg.), *Marktinformation*, a.a.O., S. 33 ff.

die dort angebotenen Apparate sind unverkäuflich. Sie werden den Kunden nur leihweise zur Verfügung gestellt und bleiben weiterhin Eigentum der DBP. Damit sind auch die zu entrichtenden Gebühren nicht Teilbeträge des Kaufpreises, sondern ausschließlich Zahlungen für die Nutzung und Wartung dieser Geräte. Das Angebot an Geräten scheint keineswegs die Wünsche der deutschen Kunden zu befriedigen. Darauf weisen die nach dem Fernmeldeanlagen-gesetz illegal genutzten drahtlosen Telefone hin, die aus den USA und Südost-Asien importiert werden. Die DBP bot bisher solche Geräte nicht an, so daß die Kunden auf ausländische Fabrikate ausweichen mußten.¹

Es gibt verschiedene Gründe, die für die Entwicklung maßgebend sind. Die DBP deckt als Alleinanbieter von Telefonen für den Hauptanschluß ihren Bedarf ausschließlich auf dem Inlandsmarkt, wobei sie von zwölf Unternehmen beliefert wird.² Der Marktanteil hat sich über Jahre nicht verändert. Das Prinzip der Einheitstechnik, die kombinierte Vergabe von Entwicklungs- und Produktionsaufträgen sowie Produktionsquotenregelungen für die betreffenden Telefonproduzenten machten es Außenseitern unmöglich, in diesen Markt einzudringen. Diese Entwicklung wurde durch die Praxis der zwölf Hersteller unterstützt, ihre eigenen technischen Entwicklungen zwar durch Patente zu schützen, nicht jedoch als Mittel zur Verteidigung oder zum Ausbau der eigenen Wettbewerbsposition einzusetzen.³ Vielmehr dienten diese Maßnahmen den Herstellern nur dazu, das eigene Produktionsprogramm zu festigen und den Bestand des Produktionskartells unter Ausschaltung des Wettbewerbs zu sichern. Dies führte zu einer Verkrustung der Anbieterstrukturen, die sehr der Entwicklung im Netzbereich ähnelt. Die enge Verzahnung der Produzenteninteressen mit denen der DBP auch im Endgerätebereich verhindert geradezu, daß der technische Fortschritt ohne Verzögerung in die Produktion von Fernmeldegeräten Eingang findet. Dies schadet - wie folgendes Beispiel zeigt - insbesondere den Telefonkunden.⁴ So bietet die DBP seit 1981 ein Telefon an, welches sich gegenüber bis dahin erhältlichen Apparaten durch diverse Zusatzeinrichtungen auszeichnet. Die Nachfrage nach diesem Modell war von Beginn sehr groß. Es beweist, daß seine Einführung längst überfällig war.

¹ Eine Änderung ist in Sicht. Siehe S. 28 f.

² Hierzu gehören vor allem: Siemens, DETEWE, SEL und T & N. Monopolkommission, Sondergutachten 9, a.a.O., S. 59.

³ Monopolkommission, Sondergutachten 9, a.a.O., S. 59.

⁴ Graf, G., Nachfragemacht, a.a.O., S. 410.

Schon Jahre zuvor wurde ein solches 'intelligente' Telefon von Siemens auf eigene Initiative hin entwickelt, ohne einen Produktionsauftrag dafür zu besitzen. Erst auf Anregung dieses Unternehmens hin schrieb die DBP öffentlich einen Auftrag zur Produktion eines solchen Gerätes aus. Auch wenn sich daran Unternehmen beteiligten, die bisher nicht zu den Zulieferern der Post gehörten, den Produktionsauftrag erhielten letztlich wiederum sieben der bereits erwähnten Hoflieferanten der DBP. In Amerika waren solche Geräte damals bereits im Handel. Da die Post sie aber nicht für den Anschluß in der Bundesrepublik zugelassen hatte, konnten deutsche Konsumenten sie nicht gebrauchen. Erst zu dem Zeitpunkt, zu dem deutsche Hersteller in der Lage waren, solche Geräte zu bauen, wurden sie in der Bundesrepublik von der DBP vertrieben. Ähnliches geschieht heute bei der Einführung sogenannter drahtloser Telefone. Erst die steigende Zahl 'illegaler' Importe aus Amerika und Süd-Ost-Asien in den vergangenen Jahren wies sich DBP und die deutschen Telefonhersteller darauf hin, daß eine hohe Nachfrage nach solchen Geräten besteht. Ab März dieses Jahres will die Post ein in Deutschland entwickeltes Modell anbieten, welches auch nur von deutschen Firmen hergestellt wird.¹ Durch die gezielte Unterstützung der deutschen Fernmeldeindustrie durch die DBP wird der internationale Wettbewerb im Endgerätesektor nahezu ausgeschlossen. Die Folge für den Kunden sind geringere Produktvielfalt und/oder höhere Preise als unter Konkurrenzbedingungen. Dies läßt sich zumindest aus den Erfahrungen folgern, die man in den USA mit einer Deregulation des Fernmeldewesens gemacht hat. Ein weiteres Ergebnis ist, daß das von der DBP vorgetragene Sicherheitsargument stark an Bedeutung verliert.

2. Die Liberalisierung des Endgerätebereichs in den Vereinigten Staaten - keine Gefahr für die Netzsicherheit

Ende der 60er begann in den USA die für die Zulassung der Fernmeldeanlagen zuständige Behörde Federal Communication Commission (FCC), auch die Märkte für Endgeräte zu öffnen. Bis dahin hatten die Telefonkunden keine Entscheidungsfreiheit bei der Wahl der Fernsprechapparate und Anbieter.² Sie mußten

¹ 'Das Autotelefon wird erschwinglicher', in: Handelsblatt, Düsseldorf, 18. März 1984. Dabei wird sie sich den Markt mit anderen Anbietern teilen müssen. Denn das Bundeswirtschaftsministerium hat der DBP vor kurzem untersagt, dieses Produkt als Monopolist zu vertreiben.

² Vgl. Brock, G.W., 'The Telecommunications Industry', a.a.O., S. 235 ff.

die Geräte akzeptieren, die von den Telefonbetriebsgesellschaften angeboten wurden. Die Unternehmen verteidigten diese Regelung mit dem Argument des Netzschutzes beziehungsweise Betriebsqualität. Sie selber bezogen die von ihnen installierten Geräte von einigen wenigen amerikanischen Herstellern. Anreize für Außenseiter jedoch, in diesen Markt einzudringen, bestanden in zweierlei Hinsicht. Zum einen lagen die Preise für die angebotenen Telefone weit über Wettbewerbsniveau. Zum anderen waren die Telefongesellschaften nicht in der Lage, schnell genug auf die Wünsche der Telefonkunden einzugehen. Die Liberalisierung der Endgerätemärkte wurde durch die Hush-A-Phone-Entscheidung 1956 und die Carterfone-Entscheidung 1968 der FCC eingeleitet, mit denen schrittweise erst das Angebotsmonopol der Telefongesellschaften bei Zusatzgeräten, dann auch das bei Endgeräten aufgehoben wurde. Diese Entwicklung eröffnete nunmehr den Telefonkunden die Möglichkeit, ihre Fernsprechapparate und Zusatzgeräte anstelle von Telefonbetriebsgesellschaften (wie AT & T) von anderen Unternehmen zu beziehen. Die traditionellen Anbieter wurden außerdem dazu verpflichtet, auch den Anschluß fremder Geräte an ihr Netz zuzulassen.

Als Folge davon stieg die Wettbewerbsintensität an. Die Auswahlmöglichkeiten unter den diversen Endgeräten und Herstellern nahm zu. Sie übertreffen bei weitem das Angebot, unter dem der deutsche Kunde auswählen kann.¹ Neben der Vielfalt an Geräten ist bemerkenswert, daß die Geräte nicht nur geliehen, sondern auch gekauft werden können. Die zunehmende Neigung der Amerikaner, den zweiten Weg zu wählen, ist auf vergleichsweise niedrige Verkaufspreise der Apparate zurückzuführen. So sind in New York Telefone bereits für unter 30 DM zu bekommen. Ein Standardmodell mit Wahl-Drehscheibe kostet rd. 55 DM.² Neben einer Erweiterung des Angebots führte der Kampf um

¹ Vgl. Taylor, P., 'The U.S.: Even a phone that quacks', in: The Financial Times, Frankfurt und London, 28. Dezember 1983.

² Nach mündlichen Aussagen der DBP kostet den Kunden in der Bundesrepublik bei fahrlässiger Zerstörung der Ersatz eines solchen Gerätes an Materialkosten 37,50 DM. Zusätzlich muß der Kunde die Installation bezahlen, die allein von der DBP oder einer beauftragten Firma durchgeführt werden darf. Das auch von der DBP angebotene Telefon 'Mickey Mouse' ist in den USA für ca. 400 DM zu kaufen. Der deutsche Konsument kann es gegen eine einmalige Zahlung von rd. 700 DM inklusive Wartung und Reparatur nur mieten.

Marktanteile zu Preissenkungen.^{1,2} Diese können zwar auch mit technischem Fortschritt begründet werden. Doch selbst für diesen Fall gilt, daß erst Konkurrenz Innovationen fördert. Wenn technologische Neuerungen Kosteneinsparungen ermöglichen, dann zwingt erst der Wettbewerb die Anbieter dazu, diese durchzuführen und in Form von Preissenkungen an die Kunden weiterzugeben.

Die Entscheidungen der FCC von 1956 bis 1968 führten dazu, daß die Telefongesellschaften als Betreiber der Netze auch den Anschluß von End- und Zusatzgeräten fremder Hersteller und Händler zulassen mußten. Sie forderten daher eine Art Schutzstecker für ihr Netz, der auf Kosten der Kunden zwischen Netz und Endgerät geschaltet werden sollte.³

Solche Netzschutzgeräte wurden überflüssig, als die FCC 1975 für Zusatzgeräte, 1976 für Telefonhauptanschlüsse, Reihenapparate und Nebenstellenanlagen ein Zulassungsprogramm zur Überwachung von Mindeststandards und Zulassungsregeln einführte. Dieses sieht vor, daß alle Gerätetypen vor Inbetriebnahme von der FCC auf die Einhaltung bestimmter technischer Mindestanforderungen überprüft werden. Den Sicherheitsstandards liegen detaillierte technische Spezifikationen und Leistungskriterien zugrunde. Das amerikanische Beispiel zeigt, daß die Betriebssicherheit von Fernmeldenetzen mit solchen Zulassungsregeln gewährleistet werden kann, ohne daß gleichzeitig der Wettbewerb unter den Anbietern von Endgeräten beschränkt werden muß. Das Angebotsmonopol der DBP bei Telefonen für den Hauptanschluß und Modems ist somit überflüssig.

¹ Bei den PBX/KTS-Systemen - das sind Bürotelefone mit integrierten Vermittlungsfunktionen - stieg der Marktanteil der neuen Anbieter im Zeitraum von 1969-1974 von Null auf 3,7 vH. 1973 konnten die Kunden bei PBX-Anlagen zwischen 163 Modellen von 28 Herstellern wählen. Brock, G.W., 'The Telecommunications Industry', a.a.O., S. 244 f.

² Der Preis von Anrufbeantwortern fiel nach Freigabe des Wettbewerbs 1976 von über \$ 500 auf \$ 70 - 200 je nach Ausstattung. Wiley, R.F., Competition and Regulation in Telecommunications: The American Experience, in: Mestmäcker, E.-J. (Hrsg.), Kommunikation ohne Monopole, Baden-Baden 1980, S. 31-50, hier S. 41.

³ Monopolkommission, Sondergutachten 9, a.a.O., S. 81 ff. Die DBP lehnt solche Zusatzrichtungen ab. Sie wehrt sich mit dem Argument, diese Einrichtungen seien zu teuer. Es ist aber nicht auszuschließen, daß die Kunden diese eventuellen Mehrkosten zu tragen bereit sind, wenn sie dafür ein größeres Angebot an Telefonen erhalten. Arnold, Fr., Endrichtungen, a.a.O., S. 203.

Jedoch bergen auch administrative Regelungen, wie sie in den USA für den Netzschutz praktiziert werden, die Gefahr in sich, daß die geforderten Mindeststandards nicht den ökonomischen und technischen Rahmenbedingungen entsprechen. Die Sicherheitsanforderungen sind unter Umständen so hoch angesetzt, daß eine Produktion beziehungsweise Nutzung solcher Fernmeldegeräte erhebliche Kosten verursacht und damit weitgehend unattraktiv wird. Vor allem für Unternehmer, die mit Innovationen Marktanteile erringen wollen, können solche Zulassungsregelungen leicht zu Marktzutrittsschranken werden. So verzögert die administrative Abwicklung dieser Verfahren unter Umständen die Markteinführung eines Produkts und macht damit den Wettbewerbsvorsprung eines Unternehmens vor seinen Konkurrenten zu nichts.¹

Aus gesamtwirtschaftlichen Überlegungen heraus erscheint folgende Lösung des Sicherheitsproblems als die zweckmäßigste: Alle Produzenten von Fernsprecheinrichtungen werden gezwungen, eine Haftpflichtversicherung abzuschließen. Diese deckt alle Schäden ab, die durch defekte Geräte oder solche minderer Qualität am Netz verursacht werden. Ein erhöhtes Sicherheitsrisiko wird durch entsprechend hohe Versicherungsprämien berücksichtigt. Sicherheitsstandards erhalten dadurch von den Versicherungsgesellschaften gemäß dem Schadenrisiko einen Preis; der Produzent von Telefonen kann dann im Vergleich zwischen den höheren Produktionskosten für mehr Sicherheit und den höheren Versicherungsprämien für minderwertige Geräte seine Investitionsentscheidung treffen. Die Berücksichtigung von Sicherheitsstandards bei den Prämien oder Leistungen von Versicherungsgesellschaften finden bereits in anderen Versicherungssparten Anwendung. So zahlen Krankenversicherungen teils nur noch in beschränktem Umfang bei Autounfällen mit Personenschäden, wenn die Verletzten nicht mit einem Sicherheitsgurt angeschnallt waren. Andere Beispiele für Risikoprämien existieren in der privaten Krankenversicherung in großer Zahl.

C. Die Deutsche Bundespost als Mitanbieter auf den Endgerätemärkten

Wenn es schon nicht sinnvoll erscheint, daß die DBP das Alleinvertriebsrecht

¹ In der Bundesrepublik wurden in jüngster Zeit die wettbewerbsverzerrenden Wirkungen der Zulassung von Anrufbeantwortern durch die DBP beklagt. 'Anrufbeantworter werden immer leistungsfähiger', in: Blick durch die Wirtschaft, Frankfurt, 14. Oktober 1983.

bei Telefonen für den Hauptanschluß und Modems besitzt, so wäre dennoch denkbar, daß sie neben privaten Unternehmen auf diesen Märkten als Anbieter auftritt. Bei Fernkopierern, Nebenstellenanlagen und Fernschreibern teilt sie sich den Markt bereits mit privaten Händlern und Produzenten. Ihr Marktanteil schwankt je nach Produkt zwischen 20 % und 40 %. Grundsätzlich soll - so C.C. v. Weizsäcker - mit einem Engagement der DBP als Mitanbieter auf den Endgerätemärkten der Wettbewerb und Innovationen gefördert sowie die Ausnutzung von Verbundvorteilen ermöglicht werden.¹

1. Die DBP als wettbewerbsförderndes Instrument?

Die Endgerätemärkte im Fernmeldewesen sind oligopolistisch strukturiert. Als Gründe für eine solche Entwicklung werden von den Befürwortern einer Postbeteiligung in diesem Sektor Größenvorteile angeführt, die einzelnen Herstellern gegenüber potentiellen Konkurrenten Kosten- und damit Wettbewerbsvorteile verschaffen. Die DBP soll in ihrer Funktion als Großabnehmer und Händler von Fernmeldegeräten verhindern, daß die Produzenten ihre Marktpositionen als Oligopolisten zu Lasten der Konsumenten ausnutzen. Bei dieser Argumentation wird vergessen, daß oligopolistische Marktstrukturen auf den Endgerätemärkten solange nicht zu kritisieren sind, wie sie das Ergebnis eines marktwirtschaftlichen Ausleseprozesses sind. Wenn keine künstlichen Marktzutrittsschranken existieren, haben sie außerdem nur begrenzte Lebensdauer und bergen damit langfristig keine Gefahr für die Konsumenten in sich. Darüber hinaus muß berücksichtigt werden, daß die DBP mit ihrer Beschaffungs- und Zulassungspolitik maßgeblich dazu beigetragen hat, daß eine Verkrustung der Anbieterstrukturen im Fernmeldesektor überhaupt stattgefunden hat. Dies gilt zum Beispiel auch für den Markt für Fernsprechnebenstellenanlagen, auf dem die DBP bereits heute in Konkurrenz zu privaten Unternehmen als Anbieter auftritt. Die DBP führt dort als Vertriebsunternehmen nur eine begrenzte Anzahl an Gerätetypen beziehungsweise Hersteller in ihrem Sortiment.

¹ Vgl. Weizsäcker, v., C.C., Wettbewerb im Endgerätebereich, a.a.O.

Möglicherweise handelt es sich dabei um Unternehmen, die unter Wettbewerbsbedingungen mit ihren Produkten nicht mehr konkurrenzfähig wären. Dadurch aber, daß die DBP ihr Großabnehmer ist, können sie weiter im Markt bestehen. Der DBP und ihren Lieferanten kommt im Kampf um Marktanteile vor allem die Postorganisation zugute, die als Vertriebsweg genutzt werden kann. Solche künstlichen Wettbewerbsvorteile - die nach Aussagen der DBP vor allem kleineren Unternehmen nützen sollen¹, schaden in Wahrheit der Volkswirtschaft, weil sie zu erheblichen Marktverzerrungen führen. In Anbetracht dieser Tatsache erscheint es geradezu widersinnig, der DBP eine wettbewerbsfördernde Funktion auf den Fernmeldemärkten zuzuschreiben.

2. Die Deutsche Bundespost als Mittel zur Innovationsförderung?

Ähnlich wie das erste Argument auf der vorangegangenen Seite ist die Behauptung zu werten, die DBP solle als Nachfrager auf den Endgerätemärkten Innovationen fördern, indem sie u.a. den Herstellern Absatzgarantien gewährt. Bisherige Ausführungen zeigten bereits, daß die DBP in dieser Rolle in der Vergangenheit nicht sehr erfolgreich war. Des weiteren sprechen grundsätzliche Überlegungen gegen die Notwendigkeit eines solchen 'Promotors'. Staatliche Fördermaßnahmen werden häufig dann gefordert, wenn private Unternehmen nicht bereit sind, bestimmte Innovationen mit eigenen Mitteln durchzuführen. Diese Firmen gelten in solchen Fällen als risikoscheu, obwohl sie in Wahrheit wirtschaftliche Verantwortung zeigen.² Sie sind nämlich nicht bereit, in Projekte zu investieren, die eine zu geringe Rentabilität versprechen oder gar das eigene Kapital gefährden. Dadurch, daß der Staat in diesen Situationen als Kapitalgeber beziehungsweise Auftraggeber einspringt, wird das geplante Projekt nicht wirtschaftlicher; der Unterschied zu privater Finanzierung besteht aber darin, daß das Verlustrisiko vom Steuerzahler getragen werden muß. Gegen staatliche Beteiligung spricht zusätzlich, daß die staatlichen Entscheidungsträger neben dem fehlenden Marktrisiko keine so große Marktnähe besitzen wie private Investoren, so daß deren Urteilskraft über Investitionsvorhaben in der Regel vergleichsweise gering einzuschätzen

¹ Gscheidle, K., 'Keine Notwendigkeit zu Gesetzänderungen', in: HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Wirtschaftsdienst, 61. Jahrgang, Hamburg, Mai 1981, S. 216-221, hier S. 221.

² Weizsäcker, v., C.C., Wettbewerb im Endgerätebereich, a.a.O., S. 7.

ist. Selbst bei den Investitionen, die besonders viel Kapital erfordern, ist eine Förderung durch staatliche Kapital- oder Auftraggeber entbehrlich. Solange eine risikoadäquate Verzinsung des eingesetzten Kapitals gewährleistet ist, werden auch private Geldquellen in ausreichendem Umfang erschlossen werden können. Das gilt auch und im besonderen für die Kommunikationsindustrie, der besondere Wachstums- und Gewinnchancen für Investoren nachgesagt werden.

3. Verbundvorteile einer Postbeteiligung auf den Endgerätemärkten?

Die Befürworter einer Postbeteiligung auf den Endgerätemärkten weisen auch auf gesamtwirtschaftliche Kostenersparnisse hin, wenn die DBP als Netzbetreiber gleichzeitig die zugehörigen Endgeräte als Großabnehmer von den Produzenten erwirbt und an ihre Kunden weitervermietet. Solche Einsparungen bei Herstellungs- und Vertriebskosten reichen als Begründung für ein Engagement der Post auf den Endgerätemärkten nicht aus. Denn die beschriebenen Verbundvorteile sind nicht branchenspezifisch. Mit dem gleichen Argument könnte die Bundesregierung als Betreiber von Autobahnen und Fernstraßen ihre Beteiligung am Autohandel und -verleih begründen. Die DBP bräuchte sich noch nicht einmal auf den Vertrieb von Fernmeldegeräten zu beschränken. Da sie auch für die Bereitstellung und Wartung von Rundfunk- und Fernsehnetzen verantwortlich ist, könnte sie mit Verbundvorteilen ebenso das Angebot von Fernsehgeräten und Radios in ihrem Sortiment rechtfertigen. Wenn die Vertriebskosten sehr ins Gewicht fallen, müßte es auch lukrativ sein, branchenfremde Produkte über die DBP zu vertreiben. Die Post würde sich dann von einem Kommunikations- zu einem Handelsunternehmen entwickeln.

Es sind offensichtlich einzelwirtschaftliche Interessen, nach denen die DBP ihre Angebotspalette bestimmt. Sie bietet Telefax- und Nebenstellenanlagen an, den Vertrieb von Fernschreibern überläßt sie privaten Unternehmen. Die DBP konzentriert sich also auf Geräte für Kommunikationsdienste, denen für die Zukunft gewisse Wachstumschancen prophezeit werden. Im Telex- und im Fernsprechdienst ist dagegen im Verlauf der nächsten Jahre mit einer weitgehenden Stagnation zu rechnen, soweit es das Verkehrsaufkommen und die

Zahl der Teilnehmer betrifft.¹ Im Fernsprechbereich soll dieser Entwicklung durch eine qualitative Verbesserung des Dienstes begegnet werden, vor allem durch das Angebot besserer beziehungsweise 'intelligenterer' Telefone.

Die DBP sieht sich daher dazu gezwungen, ihr Betätigungsfeld umzustrukturieren, damit eine Unterauslastung von Produktionskapazitäten in den stagnierenden Sparten vermieden wird. Es ist aus ihrer Sicht verständlich, daß sie sich dabei auf Kommunikationsbereiche stützt, die ihr aufgrund des technischen Fortschritts in der Computer- und Nachrichtentechnik umfangreiche Betätigungsmöglichkeiten in der Zukunft offerieren. Wenn die DBP damit in lukrative Aufgabenbereiche eindringt, die ebenso von privaten Unternehmen ausgefüllt werden könnten, so muß das als Versuch gewertet werden, eigene Strukturprobleme auf Kosten anderer zu lösen. Bereits in der Vergangenheit hat die DBP durch die Übernahme bisher von Privaten durchgeführten Aufgaben die Zahl der marktwirtschaftlichen Ausnahmebereiche erweitert.² Das Vertriebskostenargument mag der DBP daher zwar als Schutzbehauptung dienen, aus gesamtwirtschaftlicher Sicht reicht es aber nicht aus, eine Postbeteiligung auf den Endgerätemärkten zu rechtfertigen.

¹ Arnold, Fr., Stand und Entwicklung des Fernmeldewesens in der Bundesrepublik Deutschland, in: Elias, D., Telekommunikation, a.a.O., S. 1-9, hier S. 3. - Monopolkommission, Sondergutachten 9, a.a.O., S. 71.

² Monopolkommission, Sondergutachten 9, a.a.O., S. 64 f.
Durch eine Änderung der entsprechenden Betriebsverordnungen sicherte die DBP sich 1974 das alleinige Recht zu, neue Großantennenanlagen für die Verteilung von Fernseh- und Rundfunkprogrammen zu installieren und zu betreiben. Seit 1972 war dies eine Domäne von privaten Unternehmen, sogar dort, wo für den Betrieb solcher Anlagen öffentliche Netze genutzt wurden. Die Neuregelungen erlauben Privaten jetzt nur noch Investitionen auf Privatgrundstücken. Die DBP rechtfertigte diesen Schritt mit der Feststellung, Großantennenanlagen seien Teil der integrierten Breitbandtechnik, zu der auch die anderen von der Post betriebenen Telefon-, Datex- und Telexnetze gehören. Den technischen Entwicklungen zufolge werden in Zukunft alle Kommunikationsdienste, die bisher eigene Netze beanspruchen, über ein einziges, digitalisiertes Glasfasernetz betrieben werden. Auch die zugehörigen Endgeräte werden sich auf einen Apparat reduzieren, der dann sämtliche Funktionen übernimmt. Wer wird aber den Vertrieb dieser Geräte übernehmen? Nach den bisherigen Erfahrungen wird die DBP sicher auch dann Argumente finden, die ihre Beteiligung an diesem Sektor begründen sollen.

III. Ansätze zu einer Reform des Fernmeldemonopols der Deutschen Bundespost

Die vorgebrachten Argumente reichen nicht aus, das Fernmeldemonopol der DBP zu rechtfertigen. Auch die Gründe, die für ein Engagement der DBP als Anbieter auf den Endgerätemärkten vorgebracht werden, erweisen sich als nicht stichhaltig. Die hohen gesamtwirtschaftlichen Kosten, die durch die momentane Organisation des Fernmeldewesens entstehen, erfordern eine grundlegende Reform. Ansatzpunkte hierfür wurden bereits genannt. Die grundlegenden Vorstellungen sollen im folgenden zusammengefaßt werden. Sie beziehen sich auf

1. das Angebotsmonopol der DBP im Netzbereich
2. das Angebotsmonopol der DBP im Endgerätebereich
3. die Zulassungs- und Beschaffungspolitik der DBP.

ad 1:

Die Aufhebung des gesetzlichen Netzmonopols der DBP ist der wesentliche Bestandteil einer Reform in diesem Sektor. Dies betrifft sowohl das formale Eigentum an den Kommunikationsnetzen als auch das Recht, Fernmeldedienste einzurichten und zu betreiben. Solange in der Bundesrepublik aufgrund des Stands der Technik noch separate Netze für die diversen Fernmeldedienste bestehen, sind auch mehrere Netzträger denkbar. Mit der Aufhebung des Angebotsmonopols der DBP sollte interessierten Unternehmen die Möglichkeit geboten werden, Kommunikationsnetze zu installieren, die sie entweder für den eigenen Gebrauch nutzen oder als Dienstleistung für Dritte betreiben. Dadurch wird der Wettbewerb intensiviert, neue Technologien würden erprobt. Eine solche Entwicklung wird verstärkt, wenn die DBP als formaler Eigentümer von bestehenden Netzen verpflichtet wird, eigene Leitungen Privaten zu überlassen mit der Erlaubnis, darauf Fernmeldedienste in eigener Regie zu betreiben. Die DBP sollte darüber hinaus auch die Weitervermietung von freien Netzkapazitäten durch private Vermittler nicht verhindern. Durch solche Arbitragegeschäfte wird eher eine optimale Auslastung von Leitungskapazitäten erzielt sowie potentielle Engpässe in der Kommunikationsversorgung werden aufgezeigt.

Zu prüfen wäre auch, ob bereits bestehende Fernmeldedienste der DBP in Teilen oder ganz von privaten Firmen übernommen werden können. Dies wäre

aus gesamtwirtschaftlichem Interesse empfehlenswert, wenn Private die Dienstleistungen besser oder billiger anbieten könnten. Wenn die DBP behauptet, der effiziente Anbieter zu sein, so könnte sie den Beweis dafür im Wettbewerb mit anderen Unternehmen erbringen. Die Konkurrenz zwischen den Fernmeldediensten auf eigenen oder gemieteten Leitungen würde aber wohl zu ähnlichen Entwicklungen wie in den Vereinigten Staaten führen. Dort entstanden neue private Kommunikationsdienste (sogenannte 'value added networks') entweder in Sparten, die bisher von den traditionellen Fernmeldediensten nicht abgedeckt wurden, oder sie erfolgten zu günstigeren Konditionen, als sie von den etablierten Anbietern gewährt wurden. Sicher hat die DBP in der Vergangenheit dem wachsenden Bedarf in der Bundesrepublik nach Spezialnetzen teilweise entsprochen. Man denke an die Datex-Netze zur Übermittlung von Datenmengen größeren Volumens und/oder hoher Geschwindigkeit. Der Wettbewerb unter mehreren Konkurrenten erlaubt es aber erst zu entdecken, welche technisch machbaren Neuerungen auch gesamtwirtschaftlich nützlich sind. Wegen der unternehmerischen Erfahrungsdefizite der DBP sind im Umgang mit den neuen Kommunikationstechniken vor allem private Initiativen gefragt.

Ein Wettbewerb unter mehreren Anbietern von Fernmeldediensten kann schwierig sein, wenn Netzkapazitäten nur in begrenztem Umfang zur Verfügung stehen. Man denke in diesem Zusammenhang an die beschränkte Zahl von Sendefrequenzen zum Betrieb von Richtfunkstrecken. In solchen Fällen bietet es sich an, befristete Lizenzen zu versteigern. Es wird damit sichergestellt, daß nur die effizientesten Unternehmen Fernmeldedienste betreiben. Denn sie werden die höchsten Preise für die Lizenzen zahlen können.

Bei der Öffnung der Fernmeldemärkte für private Unternehmen ist weiterhin zu berücksichtigen, daß diese nur dann bereit sind, ihr Kapital in eigene Fernmeldenetze und -dienste zu investieren, wenn ihnen eine Rechtssicherheit für ihre Investitionen gewährt wird. Gemeint ist damit die staatliche Garantie, daß die Unternehmen in der Folgezeit auch die notwendigen Renditen erwirtschaften können, ohne vom staatlichen Fernmeldemonopol aus den betreffenden Geschäftsbereichen verdrängt zu werden. Die Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Bau von Gemeinschaftsantennenanlagen beweisen, daß die Forderungen nach solchen staatlichen Zusicherungen nicht unbegründet sind.

Verfolgt man die Entwicklungen in der Computer- und Nachrichtentechnik, so ist in Zukunft eine Situation vorstellbar, in der alle Fernmeldedienste (Fern-

sprechen, Telex, Teletex, Fernkopieren und anderes mehr) über ein einziges Kommunikationsnetz abgewickelt werden. Es handelt sich dabei um ein glasfasergestütztes, integriertes Breitbandnetz: Eine Unterscheidung zwischen diversen Netzträgern wird dann hinfällig. Die Übertragungskapazitäten solcher Leitungen sind nahezu unbegrenzt. Für die Benutzer besteht keine Rivalität im Konsum, die Grenzkosten sind nahezu null, wodurch die Bereitstellung entsprechender Leitungen als öffentliches Gut betrachtet werden kann. Die Installation und Betrieb des Netzes ist folglich am besten über den Steuerehaushalt zu finanzieren. Daraus folgt aber keineswegs, daß auch ein öffentliches Unternehmen - etwa die DBP - den Aufbau, die Pflege und Reparatur der Leitungen durchführt. Auch für diese Aufgaben ist das möglichst wirtschaftlichste Unternehmen auszuwählen. Als Methode empfiehlt sich auch hierbei wiederum die Versteigerung von befristeten Lizenzen. Auf einem solchen dienstintegrierten Netz können sodann Informationen in Form von Ton, Bild, Schrift oder als numerische Daten übertragen werden. Auch dabei ist auf eine möglichst große Wettbewerbsintensität unter den Nutzern zu achten. Diese wird aber nur dann erzielt, wenn keine Zutrittsschranken auf dem Markt für Fernmeldedienste existieren, wenn also jeder Interessent für sich selber oder im Rahmen einer Dienstleistung für Dritte das öffentliche Kommunikationsnetz nutzen kann.¹

ad 2:

Unabhängig von den Vorschlägen für den Netzbereich ist eine weitgehende Liberalisierung des Endgerätesektors sofort anzustreben. Diese umfaßt in erster Linie eine Aufhebung des gesetzlichen Angebotsmonopols bei den Telefonen für den Hauptanschluß, aber auch bei Modems und Fernschaltgeräten. Vor allem die Öffnung der Märkte für Fernsprechapparate für private Hersteller und Händler würde dazu führen, daß die Telefonkunden unter einer größeren Zahl von Anbietern und Apparaten wählen können. Ihnen sollte da-

¹ Auch bei einer marktwirtschaftlichen Gestaltung des Netzbereichs können die im Rahmen der 'staatlichen Daseinsvorsorge' angestrebten Ziele erreicht werden. Einzelne Konsumentengruppen werden dann durch subjektgebundene Einkommenszahlungen aus dem Staatshaushalt begünstigt. Dieses Verfahren entspricht der sonst üblichen Praxis, wenn man meint, bestimmten Bevölkerungsgruppen sollte der Konsum von Gütern aus sogenannten übergeordneten Gesichtspunkten subventioniert werden. Am besten wäre es, wenn man politisch gewollte Zahlungen nicht an eine vorgegebene Verwendung bindet, weil so eine Verzerrung der Konsumstruktur ausgeschlossen wird. Gegenüber den bisherigen Verfahren würde damit die wahllose Diskriminierung einzelner Konsumentengruppen von Fernmeldeleistungen aufgehoben.

mit außerdem die Möglichkeit geboten werden, die Geräte nicht nur zu mieten, sondern auch zu kaufen. Eine Liberalisierung auf diesem Sektor hat weiterhin Einfluß auf die technische Qualität der Endgeräte. Da unter diesen Bedingungen die Produzenten von Nebenstellenanlagen auch Telefone für den Hauptanschluß anbieten dürfen, ist zu vermuten, daß damit eine zunehmende Integration beider Gerätetypen stattfindet, das heißt die Telefone für den Hauptanschluß auch Funktionen erfüllen, die bisher im wesentlichen von Nebenstellenanlagen übernommen wurden.¹ Eine solche Entwicklung wird dem Trend der Technik entsprechen, nicht nur einzelne Netze in einem einzigen, integrierten digitalisierten Kommunikationsnetz zusammenzufassen, sondern sämtliche Übertragungsfunktionen in einem einzigen Gerät zu zentrieren.

Ein Engagement der DBP auf den Endgerätemärkten ist abzulehnen. Ausschlaggebend ist dafür insbesondere, daß das Verhalten der Post als Unternehmer nicht wettbewerbsneutral ist und damit die Volkswirtschaft erheblich belastet wird. Dieser Aspekt gewinnt an Bedeutung in dem Umfang, in dem die DBP versucht, in die wachstumsträchtigen Endgerätemärkte vorzudringen.

ad 3:

Auch die Zulassungsbedingungen im Fernmeldewesen müssen reformiert werden. Ziel einer liberalen Zulassungspolitik sollte auch weiterhin die Aufrechterhaltung der Betriebssicherheit und -qualität der Kommunikationsnetze sein. Daher sollten nur solche Fernmeldeeinrichtungen angeschlossen werden, die bestimmte technische Anforderungen erfüllen. Diese müssen gewährleisten, daß Netzschäden durch technisch minderwertige Geräte ausgeschlossen werden. Bei der Formulierung dieser Normen ist darauf zu achten, daß nur Mindeststandards zur Anwendung kommen. Nur so kann verhindert werden, daß der Marktzutritt für Außenseiter erschwert und Innovationen im Fernmelde-sektor behindert werden. Ein Abbau von Wettbewerbsverzerrungen, wie sie durch eine restriktive Zulassungspolitik der DBP verursacht werden, ist zusätzlich durch die Aufgabe des Einheitsprinzips anzustreben. Die DBP macht einen Schritt in die richtige Richtung, wenn sie bei der Zulassung von Fernmeldegeräten vom Prinzip der allgemeinen Geräteeinheitstechnik zur funktio-

¹ Die DBP bietet seit März 1984 mit dem Modell 'Frankfurt' einen Fernsprech-apparat an, der alternativ als Nebenstellenanlage und als Telefon für den Hauptanschluß betrieben werden kann. - Nach mündlichen Aussagen und Werbebroschüren der DBP.

nenalen Einheitstechnik übergeht. Die Befürchtung, daß durch eine Lockerung des Einheitsprinzips die Kompatibilität von Geräten behindert würde, ist unbegründet. Soweit die Aussicht auf Gewinn besteht, werden die Produzenten schon aus eigenem Interesse die technischen Möglichkeiten zur kombinierten Nutzung verschiedener Geräte schaffen. Hilfreich ist hierbei vor allem die Mikroprozessortechnik, die die Anpassung von primär nicht-kompatiblen Anlagen erleichtert. Man denke in diesem Zusammenhang an die Erfahrungen in der Computerindustrie. Der Erfolg der 'kleinen' Hersteller von 'Peripherie'-Geräten gründete sich vor allem darauf, daß sie zu mehreren Computeranlagen kompatible und im Vergleich zu den großen Computerherstellern billigere Drucker, Bildschirme etc. liefern konnten.

Bei der Formulierung möglichst freizügiger Zulassungsbedingungen sollte auf die Erfahrungen in den USA zurückgegriffen werden. Dort wurden mit der Liberalisierung des Fernmeldewesens einfache Zulassungsverfahren eingeführt, die offenbar eine ausreichende Netzsicherheit schaffen, dabei aber eine weitgehende Marktöffnung mit einer entsprechenden Wettbewerbsintensität nicht ausschließen. Langfristig sollten administrative Zulassungsprogramme abgebaut werden können, ohne damit die Netzsicherheit zu gefährden. Die DBP als oberste Ordnungsbehörde würde überflüssig, wenn man die Produzenten von Fernmeldeanlagen per Gesetz zum Abschluß von Haftpflichtversicherungen zwänge. In solchen Fällen könnten private Versicherungsgesellschaften die Formulierung der Sicherheitsnormen für die Fernmeldegeräte vornehmen und deren Einhaltung kontrollieren. Dies wäre gesamtwirtschaftlich gesehen die beste weil marktwirtschaftliche Lösung, um die Netzsicherheit zu gewährleisten.

Solange die DBP noch eigene Kommunikationsnetze betreibt, muß sie weiterhin Vermittlungs- und Übertragungsanlagen kaufen. Um dabei die in der Vergangenheit aufgetretenen unnötig hohen gesamtwirtschaftlichen Kosten zu vermeiden, sollte die DBP auch die Grundlinien ihrer Beschaffungspolitik ändern. Neben der bereits erwähnten Abkehr vom Einheitsprinzip ist vor allem auf eine internationale Ausschreibung von Entwicklungs- und Produktionsaufträgen zu achten; es ist ökonomisch nicht sinnvoll, weil teuer, ausschließlich nationale Lösungen zu verfolgen. Weiterhin sollte eine Trennung beider Auftragsarten erfolgen. Bei der Vergabe von Schutzrechten für technologische Neuerungen im Fernmeldesektor ist zu vermeiden, daß Patentinhaber künstliche Wettbewerbsvorteile durch einen zu langen Patentschutz erhalten. Die

Gefahr, durch die Festlegung einer zu langen Geltungsdauer Wettbewerbsverzerrungen zu verursachen, entfällt, wenn das Schutzrecht unter Interessenten versteigert wird. Derjenige, der glaubt, am kostengünstigsten produzieren zu können, wird die Baulizenz erhalten. Denn er wird den höchsten Preis für das Patent bieten. Dabei ist nicht ausgeschlossen, daß es sich bei dem Erwerber um den ursprünglichen Patentinhaber handelt.

'Brauchen wir ein Fernmeldemonopol?' Nach den vorliegenden Erkenntnissen ist diese Frage mit 'nein' zu beantworten. Obwohl es keine stichhaltigen Begründungen dafür gibt, die DBP in ihrer Sonderstellung im Fernmeldewesen zu unterstützen, hat dieses Thema bisher in der öffentlichen Diskussion ein nur geringes Interesse gefunden. Dies ist allenfalls damit zu erklären, daß maßgebende Gruppen an einer Aufrechterhaltung des 'Status quo' aus eigenem Nutzenkalkül heraus interessiert sind. Zum einen ist der Bund als Eigentümer zu nennen, an den ein Großteil des Jahresüberschusses der DBP abgeführt wird; zum anderen sind es die Angestellten und Beamten im Dienste der Post sowie sämtliche Zulieferer der DBP, die Vorleistungen für die Fernmeldedienste erbringen. Eine Liberalisierung des Fernmeldewesens, das heißt eine Öffnung der Fernmeldemärkte für private Unternehmen, würde die Marktstellung der DBP schwächen. Monopolrenten gingen verloren, viele Begünstigte des Monopols würden eine (voraussichtlich geringere) Entlohnung (zum Marktwert) erhalten. Die Argumentation der DBP in der Diskussion um das Fernmeldemonopol entspricht somit den bekannten Verhalten all jener, die ein einmal erworbenes staatliches Privileg gegen Kritik von außen zu verteidigen suchen. Den Schaden haben die Konsumenten, die sich im allgemeinen nicht so gut organisieren lassen und daher ihre Interessen nicht durch eine einflußreiche Lobby zur Geltung bringen können.

Aus diesen Erkenntnissen heraus darf die Diskussion um 'Mehr Privatinitiative - weniger Staat' nicht vor dem Fernmeldemonopol der DBP haltmachen. Die Debatte um eine Reform des Fernmeldewesens ist von grundsätzlicher Bedeutung. Damit dürfen aber auch die gesetzlichen Vorschriften, auf die sich die DBP zur Verteidigung ihres Monopols stets beruft, kein Tabu sein. Sie müssen aus gesamtwirtschaftlichem Interesse stets auf ihre ökonomische Relevanz hin überprüft werden.

Literatur:

Bücher und Sammelbände:

- Arnold, Fr., *Endeinrichtungen der öffentlichen Fernmeldenetze*, Heidelberg, Hamburg 1981.
- Brock, G.W., *The Telecommunications Industry*, Cambridge, Mass., 1981.
- Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.), *Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost 1983*, Frankfurt 1984.
- Bundesstelle für Außenhandelsinformation (Hrsg.), *Marktinformation 'USA-Telekommunikation'*, Köln, August 1981.
- Committee on Energy and Commerce, US House of Representatives, Majority Staff of the Subcommittee on Telecommunications, Consumer Protection and Finance, *Telecommunications in Transition: The Status of Competition in the Telecommunications Industry*, Washington 1981.
- Elias, D. (Hrsg.), *Telekommunikation in der Bundesrepublik Deutschland 1982*, Heidelberg, Hamburg 1982.
- Graf, G., *Probleme der Nachfragemacht öffentlicher Abnehmer*, Frankfurt/M. 1981.
- Giersch, H., *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, Bd. 2, *Konjunktur- und Wachstumspolitik in einer offenen Volkswirtschaft*, Wiesbaden 1977.
- Gscheidle, K., Elias, D. (Hrsg.), *Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1980*, 31. Jahrgang, Bad Windsheim 1980.
- Gscheidle, K., Elias, D. (Hrsg.), *Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1982*, 33. Jahrgang, Bad Windsheim 1982.
- Gscheidle, K., 'Keine Notwendigkeit zu Gesetzesänderungen', in: *HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Wirtschaftsdienst*, 61. Jahrgang, Hamburg, Mai 1981, S. 216-221.
- Hildebrand, Fr., *DATEX Infrastruktur der Daten- und Textkommunikation*, Heidelberg, Hamburg 1981.
- Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), *Ifo-Schnelldienst*, 37. Jahrgang, Nr. 19, München 1984.
- Mestmäcker, E.-J. (Hrsg.), *Kommunikation ohne Monopole*, Baden-Baden 1980.
- Meyer, J.R., et al., *The Economics of Competition in the Telecommunications Industry*, Cambridge, Mass. 1980.
- Monopolkommission, *Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen - Sodergutachten 9*, Baden-Baden 1981.
- Willeke, R. (Hrsg.), *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 48. Jahrgang, Bentheim 1977.

Aufsätze:

Gscheidle, K., Deutsche Bundespost im Spannungsfeld der Politik - Versuch einer Kursbestimmung, in: Gscheidle, K., Elias, D. (Hrsg.), Jahrbuch der Deutschen Bundespost, 1980, 31. Jahrgang, Bad Windsheim 1980, S. 9-40.

Lerche, P., 'Das Fernmeldemonopol - öffentlichrechtlich gesehen', in: Mestmäcker, E.-J. (Hrsg.), Kommunikation ohne Monopole, Baden-Baden 1980, S. 139-160.

Odrich, Peter, 'Japan bricht das Fernmeldemonopol', Frankfurter Allgemeine, Frankfurt, 9. Juli 1984.

Schwarz-Schilling, Chr., 'Die Entwicklungsländer von der Qualität deutscher Telefontechnik überzeugt', in: Handelsblatt, Düsseldorf, Frankfurt, 30. September 1983.

Stanovsky, G., Graffe, H., Marktkommunikation der Deutschen Bundespost, in: Gscheidle, K., Elias, D. (Hrsg.), Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1982, 33. Jahrgang, Bad Windsheim 1982, S. 29-155.

Taylor, P., 'The U.S.: Even a phone that quacks', in The Financial Times, Frankfurt und London, 28. Dezember 1983.

Weizsäcker, v., C.C., Free Entry into Telecommunications?, Conference 'New Opportunities for Entrepreneurship', June 22-24, 1983, Institute of World Economics, Kiel.

Weizsäcker, v., C.C., Wettbewerb im Endgerätebereich, in: Schwarz-Schilling (Hrsg.), Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1984, 35. Jahrgang, Bad Windsheim, 1984, S. 578-587.

Wiley, R.F., Competition and Regulation in Telecommunications: The American Experience, in: Mestmäcker, E.-J. (Hrsg.), Kommunikation ohne Monopole, Baden-Baden 1980, S. 31-50.

Wolf, R., 'Telefonladen und Telefonmobil - Teile des Marketingkonzeptes der Deutschen Bundespost', in: Elias, D., Telekommunikation 1982, Heidelberg, Hamburg 1982, S. 25-36.

Zeitschriften:

'Anrufbeantworter werden immer leistungsfähiger', in: Blick durch die Wirtschaft, Frankfurt, 14. Oktober 1983.

'Bevorstehende Privatisierung von British Telecom', Neue Zürcher Zeitung, 14/15. Oktober 1984.

'Bundespost mit eigenem Satelliten', in: Stuttgarter Zeitung, 14. Dezember 1983.

'Buy a telephone, save money', in: The Economist, London, 3. September 1983.

'Das Autotelefon wird erschwinglicher', Handelsblatt Düsseldorf, 18. Dezember 1984.

- 'Die Bundespost kündigt einen Gebührenerlaß an', Frankfurter Allgemeine, Frankfurt, 8. August 1984.
- 'Digital statt analog', in: Wirtschaftswoche, Nr. 6, Düsseldorf, 5. Februar 1982.
- 'Drahtloser Telefonverkehr nimmt in den USA zu', in: Nachrichten für den Außenhandel, Eschborn, Nr. 5, 8. Januar 1985.
- 'Ein Gigant plant sein Ende', in: Die Zeit, Hamburg, 1. April 1983.
- 'Ein neues Zeitalter beginnt für Amerikas Telekommunikation', in: Süddeutsche Zeitung, 15. Dezember 1983.
- 'Hersteller halten an Plänen für gemeinsames Werk fest', in: Die Welt, Bonn, 31. Januar 1984.
- 'Jetzt klingelt es auch in der Zelle', in: Die Welt, Hamburg, 21. August 1981.
- 'Mercury get wings', The Economist, London, 30. Juni 1984.
- 'Mercury wins the concession', in: The Financial Times, London, 31. Juli 1984.
- 'Optical fibres make a commercial breakthrough', in: The Financial Times Survey 'World Telecommunications', Financial Times, London, 25. Oktober 1983.
- 'Post geht mit forciertem Ausbau des Koax-Netzes am Bedarf vorbei', in: Handelsblatt, Düsseldorf, Frankfurt, 16. Januar 1984.
- 'Schwarz-Schilling hält an Koax-Technik fest', in: Handelsblatt, Düsseldorf, Frankfurt, 1. Februar 1984.
- 'Telefonblockaden sollen abgebaut werden', in: Handelsblatt, Düsseldorf, Frankfurt, 2. Dezember 1982.
- 'Telefongesellschaften verlieren Marktanteile durch alternative Technologien', in: Nachrichten für den Außenhandel, Eschborn, Nr. 227, 23. November 1984.
- 'Telephones New Era: How Users will Fare', in: US News & World Report, Washington, 14. März 1983.
- 'Das Volumen an Subventionen nicht ausdehnen', in: Wirtschaftswoche, Nr. 46, Düsseldorf, 12. November 1982.
- 'Wrong Numbers at British Telecom', in: The Economist, London, 3. September 1983.
- 'Zu spät und viel zu teuer', in: Wirtschaftswoche, Nr. 44, Düsseldorf, 28. Oktober 1983.
- Die Zeit, Hamburg, Nr. 33, 10. August 1984.
- Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, Frankfurt, August 1983.

'Zu spät und viel zu teuer', in: Wirtschaftswoche, Nr. 44, Düsseldorf, 28. Oktober 1983.

Die Zeit, Hamburg, Nr. 33, 10. August 1984.

Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, Frankfurt, August 1983.