

Kantzenbach, Erhard; Gscheidle, Kurt

**Article — Digitized Version**

## Ist das Fernmeldemonopol reformbedürftig?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Kantzenbach, Erhard; Gscheidle, Kurt (1981) : Ist das Fernmeldemonopol reformbedürftig?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 61, Iss. 5, pp. 215-221

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135555>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Ist das Fernmeldemonopol reformbedürftig?

Das Fernmeldewesen ist durch einen stürmischen technischen Fortschritt gekennzeichnet. Mögliche Innovationen werden jedoch — so der In letzter Zeit verstärkt vorgetragene Vorwurf von Teilen der betroffenen Industrie und des Handwerks — durch das Fernmeldemonopol der Deutschen Bundespost gehemmt, wenn nicht verhindert. Nutzt die Deutsche Bundespost ihre Monopolstellung mißbräuchlich aus? Entsprechen Organisation und Kompetenzen der Deutschen Bundespost noch den heutigen wirtschaftlichen und technischen Anforderungen? Der Vorsitzende der Monopolkommission, Erhard Kantzenbach, und der Bundespostminister, Kurt Gscheldle, nehmen Stellung.

---

Erhard Kantzenbach

### Die Empfehlungen der Monopolkommission

Während der letzten Monate ist in der Öffentlichkeit scharfe Kritik an der Politik der Deutschen Bundespost geübt worden. Von Teilen der elektrotechnischen Industrie und des elektrotechnischen Handwerks wird der Post vorgeworfen, sie nutze die ihr durch das gesetzliche Fernmeldemonopol verliehene Machtstellung mißbräuchlich gegenüber den Herstellern und Anbietern von Fernmeldeendgeräten aus. Durch bürokratische Schwerfälligkeit und übertriebene technische Standardisierung und Perfektionierung bei der Zulassung von Fernmeldeeinrichtungen hemme sie außerdem den technischen Fortschritt bei der Entwicklung neuer Fernmeldesysteme und neuer Fernmeldedienste. Die davon betroffene Industrie in der Bundesrepublik drohe deshalb im internationalen Wettbewerb ins Hintertreffen zu geraten. Geboten sei eine Öff-

nung aller Märkte für Fernmeldegeräte und eine Lockerung der Zulassungsbedingungen.

Die Monopolkommission hat diese Vorwürfe zum Anlaß genommen, ein Sondergutachten über die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen zu erstellen. Dabei ging es ihr weniger darum, die Vorwürfe gegen das Marktverhalten der Post in allen Einzelheiten zu überprüfen. Sie sah ihre Aufgabe vielmehr in erster Linie darin zu untersuchen, ob die bestehenden Organisationsformen und Kompetenzen der Bundespost noch den heutigen wirtschaftlichen und technischen Anforderungen entsprechen. Hierbei konnte sie auf die vielfältigen Erfahrungen zurückgreifen, die in den USA mit einem privatwirtschaftlichen Fernmeldesystem gesammelt wurden und die in Form von Entscheidungen der Aufsichts-

behörden und Gerichte veröffentlicht wurden.

In Deutschland gehört die Post zu den ältesten Staatsverwaltungen. Die Deutsche Reichspost hat sich aus der Preußischen Post entwickelt, bei der sich eine einheitliche, zentrale Verwaltung herausgebildet hatte. Das ausschließliche Recht des Deutschen Reiches, Fernmeldeanlagen, d. h. Telegraphenanlagen für die Übermittlung von Nachrichten, Fernsprechanlagen und Funkanlagen zu errichten und zu betreiben, wurde erstmals 1892 gesetzlich fixiert. Es blieb in seinem Kern in der Weimarer Republik und in der Bundesrepublik erhalten.

Heute steht dem Bund gemäß Art. 73 Ziffer 7 GG das ausschließliche Gesetzgebungsrecht für das Post- und Fernmeldewesen zu. Gemäß Art. 87 Abs. 1 GG wird die Deutsche Bundespost in bundesei-

gener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt. Wichtigste Grundlage des Fernmelde-rechts bildet das *Fernmeldeanlagen-gesetz*. Es gibt der Deutschen Bundespost das ausschließliche Recht,

- den Aufbau von Fernmeldenetzen zu bestimmen,
- die Legitimation für die Errichtung und den Betrieb von Fernmeldeanlagen festzulegen und
- die Zulassung zur Benutzung der öffentlichen Fernmeldeeinrichtungen und den Anschluß an die öffentlichen Fernmeldenetze zu vergeben.

### Größtes Wirtschaftsunternehmen

Auf der Grundlage dieser umfangreichen rechtlichen Absicherung des Fernmeldemonopols konnte sich die Deutsche Bundespost zum größten Wirtschaftsunternehmen der Bundesrepublik entwickeln. 1979 betrug ihr Umsatz 36,5 Mrd. DM und ihr Gewinn, unter *Berücksichtigung von Sonderablieferungen an den Bund und Sonder-rücklagen*, etwa 5 Mrd. DM. Die besondere volkswirtschaftliche Bedeutung der Deutschen Bundespost als Auftraggeber der Industrie kommt in der Höhe ihres Investitionsvolumens zum Ausdruck. Für das Jahr 1981 sind Investitionen in Sachanlagen in Höhe von rund 12 Mrd. DM geplant, davon allein über 10 Mrd. im Fernmeldebereich.

Wie die Postverwaltungen aller Industrieländer vergibt auch die Bundespost ihre Aufträge überwiegend an die inländische Industrie. Auf den Märkten für Fernmeldeeinrichtungen der Bundesrepublik ist sie daher der mit Abstand größte Nachfrager. Mit ihrer Beschaffungspolitik beeinflusst sie maßgeblich die technische Entwicklung der fernmeldetechnischen Industrie

und deren internationale Wettbewerbsfähigkeit, die sich vorwiegend auf den Märkten der Entwicklungsländer auswirkt.

### Drei Monopolbereiche

Die Deutsche Bundespost nimmt das Fernmeldemonopol in den folgenden drei Bereichen wahr:

- Sie ist der alleinige *Betreiber öffentlicher Übertragungs- und Vermittlungseinrichtungen*. Sie ist für die Planung, Unterhaltung und den Ausbau der Netze verantwortlich und führt die damit zusammenhängenden Beschaffungsmaßnahmen durch.
- Sie betätigt sich als *Regelungsbehörde*. Sie behält sich die Entscheidung über die technische Ausgestaltung sämtlicher Einrichtungen des Fernmeldesystems vor. Geräte, die private Hersteller auf den Markt bringen wollen, bedürfen einer Zulassung durch das Fernmeldetechnische Zentralamt.
- Sie behält sich das Recht vor, grundsätzlich alle *Fernmeldeendgeräte, also Fernsprech-, Fernschreib-, Fernkopiergeräte usw.*, selbst bereitzustellen und zu warten. Dieses Recht nimmt sie allerdings bei den einzelnen Gerätarten in unterschiedlichem Ausmaß in Anspruch.

Die Autoren  
unseres  
Zeitgesprächs:

*Prof. Dr. Erhard Kantzenbach, 50, ist Ordinarius für Volkswirtschaftspolitik und Direktor des Instituts für Industrie- und Gewerbepolitik an der Universität Hamburg sowie Vorsitzender der Monopolkommission.*

*Kurt Gscheidle, 56, ist Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen.*

Die Deutsche Bundespost begründet ihren umfassenden Monopolanspruch auf den Betrieb des Fernmeldenetzes sowie die Zulassung, Bereitstellung und Wartung von Fernmeldeendgeräten mit ihrer gesetzlichen Verantwortung für die Sicherheit und Funktionsfähigkeit des Fernmeldewesens. Die Vereinigung dieser Aufgaben in einer Hand führe darüber hinaus zu erheblichen Kostenvorteilen, sogenannten Verbundvorteilen (economies of scope).

Das Fernmeldewesen sei der Infrastruktur zur Daseinsvorsorge der Bevölkerung zuzuordnen. Aus diesem Grunde verbiete sich eine ausschließliche Orientierung an wirtschaftlichen Kriterien.

Im übrigen habe die Post aus eigenem Ermessen bei mehreren Diensten den Verkauf, die Vermietung und die Wartung von Endgeräten durch private Unternehmen zugelassen. Das Angebotsmonopol beim Fernsprechnauptanschluß sowie die Beteiligung beim Angebot aller anderen Fernmeldegeräte sei für sie jedoch unverzichtbar.

### Staatliches Monopol im Netzbereich

Die Monopolkommission geht in ihren Empfehlungen davon aus, daß im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung der Bundesrepublik grundsätzlich einem funktionsfähigen Wettbewerbsprozeß zwischen privaten Unternehmen Vorrang einzuräumen ist vor jeder Art staatlicher Planung und Regulierung. Dies gilt in besonderem Maße für Wirtschaftszweige, die, wie gegenwärtig das Fernmeldewesen, durch einen stürmischen technischen Fortschritt gekennzeichnet sind. Denn gerade bei der Durchsetzung von Innovationen hat sich der marktwirtschaftliche Wettbewerb immer wieder als überlegen erwiesen.

Die Notwendigkeit, einzelne Wirtschaftszweige dem Einfluß des Wettbewerbs zu entziehen und einer staatlichen Regulierung zu unterwerfen, bedarf deshalb einer ständigen Überprüfung und Rechtfertigung. Dies gilt auch für solche Ausnahmehereiche, die, wie das Fernmeldewesen in Deutschland, von vornherein dem Einfluß des Wettbewerbs entzogen waren.

Von diesem Grundsatz ausgehend hält die Monopolkommission das Monopol der Bundespost im *Netzbereich* zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch durch die technischen Bedingungen für gerechtfertigt. Beim Angebot von Vermittlungs- und Übertragungsleistungen sind die Kosten- und Leistungsvorteile eines einheitlichen Netzes so hoch, daß man von einem „natürlichen“, d. h. technisch bedingten Monopol spricht.

Im Prinzip ist dies auch in den USA anerkannt. Man hat deshalb auch dort darauf verzichtet, durch Fusionsverbote und Entflechtungen „künstlich“ Wettbewerbsvoraussetzungen zu schaffen, und statt dessen die privaten Fernmelde-monopole der Aufsicht staatlicher Regulierungskommissionen unterstellt. Allerdings sind in den USA bereits heute Entwicklungen zu beobachten, die für die Zukunft vielleicht auch im Netzbereich die Auflösung der Monopolstellungen ermöglichen werden. Mit Hilfe der Richtfunktechnik lassen sich im Fernverkehr zwischen Knotenpunkten konkurrierende Übertragungswege etablieren, die gegenüber den bestehenden Netzen konkurrenzfähig sind. Die Erfahrungen hierzu sind jedoch noch nicht so groß, daß man daraus Empfehlungen für die Bundesrepublik ableiten könnte.

Besonders strittig im Zusammenhang mit dem Netzmonopol der

Bundespost ist die Frage, ob private Unternehmen das Recht haben sollen, *Gemeinschaftsantennenanlagen* auch über die Grenzen privater Grundstücke hinaus zu errichten. Die Bundespost änderte im Jahre 1974 ihre Unternehmenspolitik in dieser Frage und verweigert seitdem privaten Unternehmen die entsprechende Genehmigung. Private Unternehmer fühlen sich durch diese Politik in ihrer Existenz bedroht.

### Notwendige Änderungen

Dieses Verhalten der Bundespost muß im Zusammenhang mit der geplanten Errichtung eines integrierten Breitbandkommunikationsnetzes gesehen werden, das sowohl für die verschiedenen Fernmeldedienste als auch für das Kabelfernsehen verwendet werden kann. Wegen der hohen Kosten dieser Investitionen ist es volkswirtschaftlich sinnvoll, schon jetzt den Bau sogenannter „Inselnetze“ so vorzunehmen, daß sie später als Bestandteile in die geplante Vollverkabelung der Bundesrepublik übernommen werden können. Aus diesem Grunde erscheint das Verhalten der Post verständlich. Allerdings sollte die Bundespost gezwungen werden, die langfristige Planung des Fernmeldenetzes rechtzeitig offenzulegen, um den privaten Unternehmen eine Anpassung ihrer Geschäftsplanung zu ermöglichen. Darüber hinaus kann erwartet werden, daß sie diejenigen Unternehmen, die durch die Erweiterung des Monopolanspruchs betroffen wurden, großzügig entschädigt.

Von der Frage der Errichtung von Parallelnetzen zu unterscheiden ist die Frage der *Weitervermietung* von Bestandteilen des Netzes der Bundespost durch private Anmieter. Durch die Verbindung dieser Netzbestandteile der Post mit eigen-

nen Datenverarbeitungsanlagen und entsprechender Software wird es privaten Unternehmen ermöglicht, neue Dienste in der Datenfernvermittlung zu entwickeln und anzubieten (sogenannte „value added services“). Die Weitervermietung dieser Netzbestandteile ermöglicht eine bessere Kapazitätsauslastung und damit eine gesamtwirtschaftliche Kostenersparnis. Die Monopolkommission hat sich deshalb dafür ausgesprochen, die Weitervermietung von Netzbestandteilen zuzulassen, auch wenn damit dem posteigenen Dienstleistungsangebot Konkurrenz gemacht wird. Es erscheint ihr sogar erwünscht, wenn sich, ähnlich wie in den USA, innerhalb des bestehenden Netzes eine Dienstleistungskonkurrenz herausbilden würde.

### Wettbewerb im Endgerätebereich

Ganz anders als im Netzbereich ist die Situation bei der *Bereitstellung der Endgeräte* zu beurteilen. Die technischen Bedingungen für die Produktion und das Angebot von Fernmeldeendgeräten unterscheiden sich nicht grundsätzlich von denjenigen, die für andere Erzeugnisse der elektrotechnischen Industrie bestehen. Es sind deshalb keine Gründe erkennbar, warum bei diesen Fernmeldeendgeräten eine unbeschränkte Öffnung der Märkte für private Anbieter nicht zu einem funktionsfähigen Wettbewerb mit allen Vorteilen für die Verbraucher führen sollte. Insbesondere steht zu erwarten, daß ein freier Wettbewerb die Vielfalt der Geräte und damit der Kommunikationsmöglichkeiten erheblich erweitern würde. Hierfür bieten die USA eindrucksvolle Beispiele.

Die *Zulassung neuer Gerätetypen* sollte nach Auffassung der Monopolkommission durchaus in

der Hand der Bundespost bleiben. Diese würde dadurch die Möglichkeit behalten, ihre Erfahrungen aus dem Netzbetrieb unmittelbar bei der Zulassung zu verwerfen. Eine Verweigerung der Zulassung dürfte jedoch nur aus Gründen der Betriebssicherheit, des Netzschutzes oder der Kompatibilität mit den bestehenden Fernmeldeeinrichtungen erfolgen. Erfüllt ein Gerät diese Voraussetzungen, so sollte der Hersteller einen Rechtsanspruch auf Zulassung zum Netzanschluß haben. Insbesondere muß der Post verwehrt werden, eine Zulassungspolitik nach wirtschaftlichen Interessen zu betreiben, wie ihr dies verschiedentlich vorgeworfen wurde.

Eine Ausnahmeregelung hält die Monopolkommission allenfalls für den *einfachen Fernsprechhauptanschluß* für vertretbar. Bei diesem glaubt die Bundespost nicht auf ein Angebotsmonopol verzichten zu können, weil er im deutschen Fernsprechsystem gleichzeitig Netzschutzfunktion habe. Die Schnittstelle zwischen Netz und Endgeräteeinheit liege somit innerhalb des Telefonapparates.

Trotz der andersartigen technischen Lösung in den USA konnte die Kommission diese Argumentation der Post nicht widerlegen. Sie sieht aber auch die möglichen Nachteile dieser Lösung als gering an, weil beim einfachen Fern-

sprechhauptanschluß weder mit großer Nachfrageexpansion noch mit wesentlichen Innovationen zu rechnen ist. Es muß jedoch verhindert werden, daß die Bundespost ihren Monopolanspruch auch auf andere komplexere Gerätetypen ausdehnt. Um derartige Ansprüche von vornherein gegenstandslos zu machen, sollte die Post verpflichtet werden, zu kostengerechten Preisen ein gesondertes Netzschutzgerät anzubieten, hinter das privat erworbene Endgeräte angeschlossen werden können. Während ein solches Gerät beim einfachen Hauptanschluß unwirtschaftlich wäre, dürften die zusätzlichen Kosten bei komplexeren Endgeräten relativ wenig ins Gewicht fallen.

#### Marktausschluß für die Bundespost

Für alle *übrigen Fernmeldeendgeräte* schlägt die Monopolkommission vor, den Verkauf, die Vermietung und die Wartung der Geräte ausschließlich privaten Unternehmen zu überlassen und die Bundespost von einer Marktbeteiligung auszuschließen. Sie begründet diesen Vorschlag damit, daß ein unverfälschter Wettbewerb zwischen Privatunternehmen und einem Staatsunternehmen, das zusätzlich Hoheitsfunktionen wahrnimmt und über einen gesetzlich gesicherten Monopolbereich verfügt, nicht möglich erscheint.

Aufgrund ihrer Erfahrungen mit der Mißbrauchsaufsicht des Bundeskartellamtes über marktbeherrschende Unternehmen kommt die Kommission zu der Überzeugung, daß eine Kontrolle des Marktverhaltens der Bundespost nicht ausreichen würde, die Chancengleichheit privater Konkurrenten auf den Endgerätemärkten zu garantieren. Die Übertragung von Marktmacht aus monopolisierten Märkten auf Wettbewerbsmärkte gehört zu den am häufigsten praktizierten und am schwersten nachzuweisenden Wettbewerbsbeschränkungen. Gegen den Vorschlag, die Post solle sich aus dem Endgeräteeinheit zurückziehen, sprechen nach Auffassung der Monopolkommission auch keine gravierenden *Verbundvorteile*. Während ohne weiteres verständlich ist, daß bei der Zulassung von Endgeräten die unmittelbaren Erfahrungen mit Störungen im Netzbetrieb wertvoll sind, wirken die für eine Beteiligung beim Endgeräteangebot angeführten *Verbundvorteile* wenig überzeugend. Dies gilt um so mehr, als die Post diese Geräte nicht einmal selbst produziert, sondern nur von der Industrie bezogene Geräte vermietet und wartet.

#### Verfestigte Anbieterstrukturen

Auf den Märkten für Fernmeldeeinrichtungen hat das Nachfrage-

## WELTKONJUNKTURDIENST

Jahresbezugspreis  
DM 80,-  
ISSN 0342-6335

Der Vierteljahresbericht, der von der Konjunkturabteilung des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

monopol der Bundespost auch den Wettbewerb unter den Anbietern stark behindert. Es führte zu *Verfestigungen der Anbieterstrukturen*, wobei die Firma Siemens auf den meisten Einzelmärkten eine überragende Marktstellung hat.

Zu dieser Entwicklung hat zunächst beigetragen, daß die Bundespost, ebenso wie die Postverwaltungen aller Industriestaaten, ihre Aufträge fast ausschließlich an die inländische Industrie vergeben hat und damit die Entstehung eines internationalen Wettbewerbs von vornherein verhinderte. In jüngster Zeit ist diese Politik allerdings durch die internationale Ausschreibung für ein neues Datenpaketvermittlungssystem und die Auftragsvergabe an ein kanadisches Unternehmen durchbrochen worden. Die

Monopolkommission begrüßt die Bemühungen um eine Internationalisierung des Wettbewerbs bei Fernmeldeeinrichtungen. Allerdings wäre es dazu erforderlich, daß auch die Postverwaltungen der übrigen Industrieländer sich dieser Politik anschließen.

Eine zweite Ursache der Marktstrukturverfestigung liegt in der vollkommenen Standardisierung der beschafften Fernmeldesysteme und -geräte (sogenannte Geräte-einheitstechnik). Bei Anwendung dieses Prinzips kann bei Neuentwicklungen jeweils nur dem Modell eines Unternehmers der Zuschlag erteilt werden. Die übrigen Wettbewerber können dann nur durch die Erteilung von Nachbaurechten an der Produktion der betreffenden Geräte beteiligt werden.

Um die wettbewerbsbeschränkenden Wirkungen dieses Verfahrens möglichst abzubauen, schlägt die Monopolkommission vor, die Standardisierung der Fernmeldesysteme und -geräte auf die notwendige funktionelle Kompatibilität zu beschränken (sogenannte funktionelle Einheitstechnik) und gegebenenfalls unterschiedliche Geräte verschiedener Hersteller nebeneinander zu beschaffen. Sie schlägt darüber hinaus vor, soweit möglich, Aufträge zur Entwicklung neuer Fernmeldesysteme von der Vergabe von Produktionsaufträgen zu trennen und beide gesondert zu bezahlen. Die Kommission verkennt dabei nicht die großen technischen und rechtlichen Schwierigkeiten, die sich einer derartigen Auflockerung der Vergabepolitik entgegenstellen.

---

Kurt Gscheidle

## Keine Notwendigkeit zu Gesetzesänderungen

---

Die Diskussion über die Monopolstellung der Deutschen Bundespost ist erneut besonders aktuell geworden durch die Vorlage des Neunten Sondergutachtens der Monopolkommission zum Thema „Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen“.

Die Monopolkommission hat sowohl das Nachfrageverhalten als auch die Angebotspolitik der Deutschen Bundespost im Fernmeldebereich untersucht. Nach Ansicht der Deutschen Bundespost ist ihr Angebotsbereich von dem Untersuchungsrecht der Kommission ausgenommen, er unterliegt vornehmlich der parlamentarischen Kontrol-

le. Lediglich das Nachfrageverhalten der Deutschen Bundespost wird vom Kartellgesetz erfaßt. Die Deutsche Bundespost hat dennoch die Untersuchung in ihrer ganzen Breite unterstützt und dabei ihre Bedenken gegenüber der umfassenden Zuständigkeit der Monopolkommission zurückgestellt.

Obwohl das Angebot der Deutschen Bundespost nicht nur auf die kommunikativen Bedürfnisse der Anwender aus Wirtschaft und Verwaltung, sondern auch auf die Wünsche der privaten Kunden ausgerichtet ist, ist deren Meinung in nicht ausreichender Weise berücksichtigt worden. Die letzte Mei-

nungsumfrage hat ergeben, daß 98 % der Bevölkerung mit den Leistungen der Post zufrieden sind.

Die Feststellungen und Vorschläge der Kommission betreffen die vier Bereiche Netzträgerschaft, Beteiligung der Deutschen Bundespost an Endgerätemärkten, Gestaltung der Zulassungsbedingungen und Nachfrageverhalten der Deutschen Bundespost. Die Basis für die Vorschläge bilden oft allein wettbewerbstheoretische Überlegungen. Behauptete Wettbewerbsverzerrungen oder Behinderungen des technischen Fortschritts konnte die Monopolkommission nicht nachweisen.

Im allgemeinen treffen die Kernaussagen, die die Monopolkommission zum Beschaffungsbereich gemacht hat, in ihrem jeweiligen analytischen Teil zu; die anknüpfenden Bewertungen und Schlußfolgerungen können aber nicht in allen Fällen akzeptiert werden.

Die Deutsche Bundespost stimmt mit der Monopolkommission darin überein, daß die Entscheidung darüber, was gekauft wird, von ihrem Dienstleistungsangebot abhängt. Insofern unterscheidet sich die Deutsche Bundespost nicht von anderen Unternehmen.

Die Beschaffungspolitik der Deutschen Bundespost wird vom Grundsatz des Wettbewerbs bestimmt. Dies gilt zunächst für die Entscheidung über die Einführung neuer fernmeldetechnischer Systeme

und Geräte. Er bestimmt aber auch die Entscheidungen, ob und wie weit bei fernmeldetechnischen Geräten und Systemen dem betrieblichen und technischen Anliegen nach technischer Einheitlichkeit nachzugehen ist.

Um die großen Aufbauaufgaben der Nachkriegszeit schneller bewältigen zu können, lag es – vor allem bei den früher weitgehend mechanischen Systemen und Geräten – nahe, einen hohen technischen Identitätsgrad festzulegen. Soweit die Deutsche Bundespost auf Teilmärkten marktstarke Nachfragerin war, führte diese Einheitstechnik in Verbindung mit der Schutzrechtslage und den technischen, ökonomischen Besonderheiten der Produktion von Fernmeldesystemen (außergewöhnliche Entwicklungsaufwendungen, hohe sachliche und

personelle Kapazitätsvorhaltung, geringe Anzahl von Anbietern im Inland und Ausland) zu oligopolistisch strukturierten Märkten.

Die Situation hat sich inzwischen verändert. Die heute bestehende Anbieterstruktur wird durch die neuen Beschaffungsleitlinien der Deutschen Bundespost veränderbar. Die grundsätzliche Abkehr von der allgemeinen Geräteeinheitstechnik zugunsten einer nur funktionalen Einheitlichkeit oder einer nur in definierten Schnittstellen einheitlichen Technik wird eine Öffnung der gegebenen Anbietermärkte begünstigen. Das auf diese Beschaffungspolitik ausgerichtete Einkaufsverhalten der Deutschen Bundespost ist, wie auch die Monopolkommission anerkennt, auf einen intensiven Wettbewerb angelegt. Die Deutsche Bundespost hat ihr Ver-

**VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG**

**NEUERSCHEINUNG**

**ANALYSE DER STRUKTURELLEN ENTWICKLUNG DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT**

– Strukturbericht 1980 –

Die vom HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg im Auftrage des Bundesministeriums für Wirtschaft durchgeführte Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft liegt nunmehr vor. Dieser in der Öffentlichkeit bereits viel diskutierte „HWWA-Strukturbericht 1980“ besteht aus vier Einzelbänden.

- Textband (312 Seiten mit Zusammenfassung)  
ISBN 3-87895-203-1 DM 45,-
  - Materialband 1: Methodische Anmerkungen  
und statistischer Anhang  
ISBN 3-87895-204-X DM 30,-
  - Materialband 2: HWWA-Außenhandelsstrukturdaten  
ISBN 3-87895-205-8 DM 45,-
  - Ergänzungsband: Technologietransfer und deutsche  
Direktinvestitionen im Ausland  
ISBN 3-87895-206-6 DM 40,-
- Bei geschlossener Abnahme aller vier Bände  
(ISBN 3-87895-207-4) beträgt der Gesamtpreis DM 125,-

**V E R L A G   W E L T A R C H I V   G M B H   –   H A M B U R G**

fahren beim Einkauf so ausgestaltet, daß

- eine Verengung der Märkte verhindert wird,
- mittleren und kleinen Firmen marktmäßige Beteiligungschancen eingeräumt werden und
- mit marktkonformen Mitteln eine Abhängigkeit der Deutschen Bundespost von marktbeherrschenden Anbietern soweit wie möglich verhindert wird.

### Netzträgerschaft

Die Deutsche Bundespost „transportiert“ Informationen über ein dichtes, flächendeckendes Kommunikationswegenetz. Endgeräte bilden in Verbindung mit diesen Übertragungswegen und den Vermittlungseinrichtungen ein funktionierendes Netz. Zur Sicherstellung eines funktionierenden Netzbetriebs sind bestimmte technische Randbedingungen und Regeln erforderlich. Die Monopolkommission bestätigt, daß die technische Zulassung von Endgeräten beim Netzbetreiber liegen muß, damit der Netzbetrieb nach Möglichkeit störungsfrei funktioniert.

Für die Netzträgerschaft kommt auch nach Meinung der Monopolkommission allein die Deutsche Bundespost in Frage. Der Forderung der Kommission nach „Spezialnetzen“ für bestimmte Anwender, z. B. für Elektrizitätsversorgungsunternehmen, entspricht die Deutsche Bundespost bereits. Die Forderung nach zusätzlichen Spezialnetzen für bestimmte Anwendungen dagegen ist nicht sinnvoll, weil solche Dienstleistungen, wie z. B. Datenpaketvermittlung, in der Bundesrepublik – anders als in den USA – bereits in öffentlichen Netzen angeboten werden. Auch eine generelle Weitervermietung von Leitungen kann aus der Sicht der Deutschen Bundespost nicht toleriert werden.

Würde sie Telekommunikationsvermittler zulassen, hätte das zur Folge, daß die Deutsche Bundespost nur noch Leitungsvermietungsunternehmen wäre und einen restlichen Netzdienst für strukturschwache Gebiete wahrnehmen müßte, weil dieser für kommerzielle Telekommunikationsvermittler unwirtschaftlich wäre und von ihnen nicht angeboten würde. Selbst wenn private Unternehmen zunächst nur Telekommunikationsleistungen anbieten würden, die die Deutsche Bundespost nicht anbietet, würde von ihnen sehr bald die nicht genutzte Kapazität der ihnen überlassenen Leitungen für Vermittlungsaufgaben in Konkurrenz zur Deutschen Bundespost angeboten werden. Dieses Angebot würde im Sinne von „Rosinenpickerei“ nur in lukrativen Gebieten gemacht, so daß der Deutschen Bundespost nur die schlechten Risiken blieben. Damit geriete aber ihr Infrastrukturauftrag in finanzielle Bedrängnis.

### Beteiligung an Endgerätemärkten

Die Forderung der Monopolkommission, die Deutsche Bundespost solle bis auf den einfachen Fernsprechhauptanschluß auf das Angebot aller vorhandenen und zukünftigen Endgeräte verzichten, ist sehr einschneidend und im Grunde nicht stichhaltig begründet. Wenn die Kommission den Vorrang für einen funktionsfähigen Wettbewerb fordert, so folgert daraus keineswegs, daß die Deutsche Bundespost nicht als Anbieter auftreten darf.

Vielmehr sieht die Post in ihrer Marktbeitteilung eine Bereicherung des Wettbewerbs. Konkrete Beweise sind die kleinen und mittleren Hersteller von Fernsprechapparaten, die keine Vertriebsorganisationen haben und nur eine Markt-

chance erhalten, wenn die Deutsche Bundespost ihnen ihre Apparate abnimmt. Ihr Ausscheiden aus dem Markt würde zu einer Angebotskonzentration führen. Diesen Unternehmen wird man nicht gerecht, wenn man sie, wie es die Kommission tut, auf den allgemeinen Handel verweist.

Die Deutsche Bundespost ist der Auffassung, daß die Frage ihrer Beteiligung auf den Endgerätemärkten auch zukünftig nicht generell, sondern wie bisher von Fall zu Fall zu entscheiden ist, und daß in den Fällen, in denen die Deutsche Bundespost heute Endgeräte im Wettbewerb anbietet, dies aus Gründen des Preisniveaus, der Betriebserfahrung und der flächendeckenden Versorgung der Kunden zu überall gleichen Bedingungen erforderlich ist und deshalb beibehalten werden muß.

Im übrigen ist es eine volkswirtschaftliche Verschwendung, wenn vorhandene Verbundvorteile – durch Netz, Endgeräteangebot und Wartung – auf seiten der Post nicht verwertet werden. Es ist nicht sachgerecht, wenn die Monopolkommission in einer theoretischen Überiegung einerseits die Verbundvorteile der Deutschen Bundespost als nicht so sehr ins Gewicht fallend vernachlässigt und andererseits die vermuteten negativen Wirkungen einer Marktbeitteilung der Deutschen Bundespost für Marktstruktur und Wettbewerb als ausschlaggebend bewertet.

Als wesentliches Ergebnis ist festzustellen, daß keine Notwendigkeit besteht, postalische Gesetze zu ändern, und daß die umfassende Zuständigkeit der Deutschen Bundespost für das Telekommunikationswesen in der Bundesrepublik bestätigt wird. Dazu gehört die alleinige Trägerschaft für das Netz – auch für das künftige integrierte Breitbandnetz.