

Busch, Axel

Article — Digitized Version

Hat das Fernmeldemonopol der Deutschen Bundespost ausgedient?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Busch, Axel (1985) : Hat das Fernmeldemonopol der Deutschen Bundespost ausgedient?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 65, Iss. 3, pp. 138-145

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136020>

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.

Hat das Fernmeldemonopol der Deutschen Bundespost ausgedient?

Axel Busch, Kiel*

Die intensive Diskussion über Privatisierung und Deregulierung hat sich mit dem Fernmeldemonopol der Deutschen Bundespost bislang nur am Rande befaßt, obwohl dem Staatsunternehmen als größtem deutschen Arbeitgeber und einem der wichtigsten Investoren eine beträchtliche volkswirtschaftliche Bedeutung zukommt. Ist das Angebotsmonopol der Post ein überflüssiges und gesamtwirtschaftlich nachteiliges Relikt, oder gibt es triftige Gründe für seine Beibehaltung?

Die Deutsche Bundespost (DBP) ist formaler Eigentümer und alleiniger Betreiber sämtlicher Kommunikationsnetze. Die Installation, Wartung und Reparatur von Vermittlungs- und Übertragungseinrichtungen erfolgen – auch wenn sie von Privatfirmen ausgeführt werden – zumindest im Auftrag der DBP. Der Betrieb von privaten Netzen ist – von Ausnahmen abgesehen – verboten. Auch die Durchführung sämtlicher Fernmeldedienste (wie Fernsprechen, Fernschreiben, Fernkopieren) bleibt der DBP vorbehalten.

Die DBP produziert selber keine Fernmeldeanlagen. Sie bezieht diese von privaten Herstellern. Bei Telefonen für den Hauptanschluß, Modems und Fernschaltgeräten besitzt sie das Alleinvertriebsrecht. Alle anderen Endgeräte, die zur Nutzung der diversen Fernmeldedienste dienen, werden von Privaten konzipiert und vertrieben, bedürfen aber der Zulassung durch die DBP. Diese ist auf einigen Märkten (z. B. Fernsprechnebstellenanlagen, Telekopierer) zusätzlich als Anbieter präsent – in Konkurrenz zu privaten Unternehmen. Die Bedeutung des Fernmeldemonopols der DBP für die Bundesrepublik wird durch zwei Umstände unterstrichen:

□ Die DBP ist für die deutsche Volkswirtschaft von nicht zu unterschätzendem Gewicht. Mit 44 Mrd. DM

Verkaufserträgen ist sie, gemessen am Umsatz, das zweitgrößte Unternehmen. Sie ist zudem Deutschlands größter Arbeitgeber und gehört zu den wichtigsten Investoren. 1983 betrug ihr Investitionsvolumen in Sachanlagen 12,7 Mrd. DM¹, davon entfiel der größte Teil auf den Fernmeldesektor.

□ Die DBP nimmt aufgrund ihrer zentralen Rolle im Fernmeldewesen großen Einfluß auf die technische Entwicklung der Telekommunikation in der Bundesrepublik. So zeichnet sich der Fernmeldebereich 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 Anbieter. Das latente Innovationspotential, das durch diese Entwicklung geschaffen worden ist, läßt den Telekommunikationssektor als eine, wenn nicht sogar die Wachstumsbranche der Zukunft erscheinen.

Damit die Bundesrepublik an den Fortschritten bei den Kommunikationstechnologien partizipieren kann, müssen die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen entsprechend gestaltet sein. Liefert das Fernmeldemonopol hierzu einen sinnvollen Beitrag?

Natürliches Monopol

Das Fernmeldemonopol der DBP im Netzbereich wird u. a. mit dem Vorliegen eines natürlichen Monopols begründet². Damit wird unterstellt, daß aufgrund produktionstechnischer Zusammenhänge die Bereitstellung und der Betrieb von Fernmeldenetzen und -diensten am günstigsten von einem Unternehmen allein durchgeführt werden können. So wird behauptet, daß die Netzinstallationskosten mit steigender Zahl der Teil-

* Kurzfassung einer Untersuchung, die demnächst unter dem Titel „Brauchen wir ein Fernmeldemonopol?“ in der Schriftenreihe des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel als Kieler Arbeitspapier Nr. 229 erscheint.

Axel Busch, 26, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.

nehmer sinken und die Betriebskosten pro Teilnehmer oder pro übertragener Information gemindert werden könnten, indem 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 Monopolfunktion 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 in der Realität Marktunvollkommenheiten in Form von (befristeten) Oligopolen oder Monopolen vorherrschen. Die „vollständige Konkurrenz“ kommt allenfalls im Lehrbuch vor. Wenn einzelne (private) Unternehmen in einem wettbewerbsmäßigen Ausleseprozeß eine marktbeherrschende Stellung oder aufgrund produktionstechnischer Zusammenhänge die Position eines natürlichen Monopolisten erlangen, ist dies aus gesamtwirtschaftlicher Sicht begrüßenswert. Denn dadurch werden knappe Mittel wirtschaftlich verwendet. Die dabei entstehenden (Monopol-)Gewinne sind einerseits eine Entlohnung für risikoreiche Investitionen in der Vergangenheit, andererseits aber Anreiz für Innovationen in der Zukunft und damit notwendige Voraussetzung für eine wachsende Volkswirtschaft. Eine „Schlafmützenkonkurrenz“ weckt keine dynamischen Kräfte in der Wirtschaft.

Schaden für den Verbraucher

Ein Schaden für den Verbraucher entsteht durch ein natürliches Monopol nur dann, wenn künstliche Marktzutrittschranken existieren. Die Mißbrauchsgefahr und die langfristigen Überlebenschancen des Monopols werden aber begrenzt, wenn Außenseiter, durch Gewinnchancen angezogen, mit niedrigen Preisen oder besseren Produkten in Wettbewerb zu etablierten Anbietern treten. Allein dadurch, daß das System mög-

lichst 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. All dies ist anders, wenn man einem staatlichen Anbieter per Gesetz Monopolrechte einräumt und ihn zugleich in die Lage versetzt, 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 werden³. Auch kleinere Unternehmen haben heute aufgrund des technischen Fortschritts bei Vermittlungs- und Übertragungseinrichtungen durchaus die Chance, gegenüber großen Unternehmen zu bestehen. Verbundvorteile im Fernmeldenetz sollen nicht bestritten werden. Sie dürften aber für die Rechtfertigung des Netzmonopols kaum ausreichen. Die Kosteneinsparungen betreffen nur einzelne Kostenarten, zudem ist nicht feststellbar, in welcher Höhe sie überhaupt anfallen. Sie sind der Art nach nicht branchenspezifisch, sondern treten auch in anderen Wirtschaftsbereichen auf. Das „natürliche Monopol“ als Rechtfertigung für das Netzmonopol überzeugt somit nicht.

Staatliche Daseinsvorsorge

Von Befürwortern des Netzmonopols wird als zusätzliches Argument die Pflicht der DBP zur staatlichen Daseinsvorsorge in die Diskussion geworfen⁴. Die DBP soll demzufolge eine Versorgung mit Kommunikationsdiensten sicherstellen, die zum einen flächendeckend ist, zum anderen jedem Kunden zu gleichen Preisen und zu gleicher 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 höher ausfallen als in städtischen Regionen, da die Kosten dort auch entsprechend höher sind⁵. In all den Fällen aber, in denen die betroffenen Einwohner nicht bereit

¹ Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.): Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost 1983, Frankfurt/M. 1984, S. 120.

² Vgl. C. C. v. Weizsäcker: Wettbewerb im Endgerätebereich, in: Chr. Schwarz-Schilling (Hrsg.): Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1983, Jg. 34, Bad Windsheim 1984, S. 578 ff.; ders.: Free entry into Telecommunications?, Conference „New Opportunities for Entrepreneurship“, June 22-24, 1983, Institute of World Economics, Kiel, S. 18 f.

³ Vgl. J. R. Meyer et al.: The Economics of Competition in the Telecommunications Industry, Cambridge, Mass. 1980, S. 125 ff.; siehe auch C. C. v. Weizsäcker: Free entry into Telecommunications?, a.a.O., S. 18 ff.

⁴ Vgl. K. Gscheidle: Die Deutsche Bundespost im Spannungsfeld der Politik – Versuch einer Kursbestimmung, in: K. Gscheidle, D. Elias (Hrsg.): Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1980, 31. Jg., Bad Windsheim 1980, S. 9-40, hier S. 32 f.

⁵ Vgl. Fr. Arnold: Endeinrichtungen der öffentlichen Fernmeldenetze, Heidelberg, Hamburg 1981, S. 52.

wären, diese Mehrausgaben zu tragen, entstünden Lücken im Netz.

Aus diesem Grunde werden auch private Unternehmen abgelehnt, die in Konkurrenz zur DBP Kommunikationsnetze betreiben, weil ein sogenanntes „Rosinenpicken“ (Cream-skimming) befürchtet wird⁶. Die Befürworter eines Netzmonopols der DBP nehmen – sicher zu Recht – an, daß private Netzbetreiber ihr Angebot ausschließlich auf Fernmeldedienste beziehungsweise Regionen konzentrieren, die eine angemessene Verzinsung des Kapitals sicherstellen. Die DBP würde einen Wettbewerbsnachteil gegenüber diesen Anbietern besitzen, da sie mit der Verpflichtung zur Bedarfsdeckung auch Bereiche versorgen muß, die weniger attraktiv sind. Die entstehenden Mehrkosten könnten aufgrund der Konkurrenz nicht auf anderen Märkten durch höhere Preise gedeckt werden. Die DBP würde Verluste machen oder müßte Versorgungsleistungen einschränken.

Wenn dies in letzter Konsequenz auch die ökonomisch richtige Lösung ist, so wird sie abgelehnt, weil sie politisch nicht opportun erscheint. Denn die DBP ist nicht nur ein Dienstleistungsunternehmen. Sie bevorzugt bei ihren Kommunikationsdiensten einzelne Kundengruppen, etwa sozial Bedürftige oder Einwohner strukturschwacher Gebiete, indem sie nicht kostendeckende Gebühren verlangt bzw. eine interne Subventionierung innerhalb ihrer Dienstleistungen betreibt⁷. Die DBP wird damit zu einem Instrument der Sozialpolitik.

Ineffizienzen

Die Durchsetzung solcher verteilungs- und regionalpolitischer Zielsetzungen verursacht volkswirtschaftliche Kosten, da sie mit einer Abkehr von der optimalen Ressourcenallokation verbunden ist. Im Falle des Netzmonopols der DBP ist der Preis für die Postkunden und für die gesamte Volkswirtschaft aber besonders hoch zu veranschlagen. So ist zu bezweifeln, ob die DBP – folgt man den Behauptungen – überhaupt gewillt oder in der Lage ist, eine Versorgung zu bieten, die den Bedürfnissen ihrer Kunden entspricht. Verzögerungen beim Ausbau des Telefonnetzes in den 60er Jahren und gegen-

wärtig bei der Verlegung örtlicher Kabelnetze deuten darauf hin, daß die DBP als Großunternehmen und Monopolist nicht schnell genug und adäquat auf veränderte Marktbedingungen reagiert. Eine solche Inflexibilität schadet vor allem dem Postkunden. Zusätzlich führen nicht kostenadäquate Gebühren sowie die interne Subventionierung unter den Kommunikationsdiensten zu einer Verzerrung der relativen Preise. Für das Post- und Fernmeldewesen als Ganzes hat dies zur Folge, daß Kommunikationsdienste mit Kostenunterdeckung zu stark und die mit Kostenüberdeckung zu wenig in Anspruch genommen werden, gemessen an einer Situation, in der bei beiden Gruppen eine Kostendeckung erzielt wird. Dadurch werden Mittel verschwendet.

Des weiteren muß befürchtet werden, daß die DBP im Rahmen des Netzmonopols ihre Netze und die dazugehörigen Dienstleistungen zu weitaus höheren Kosten betreibt, als es unter Konkurrenzbedingungen der Fall wäre. Die DBP ist dank ihrer Monopolstellung nicht gezwungen, möglichst effizient zu wirtschaften, da sie ihre Marktstellung gegen Konkurrenz nicht zu verteidigen braucht. Private Unternehmen werden durch künstliche Marktzutrittsschranken daran gehindert, dieselben Dienstleistungen billiger anzubieten, als es die DBP tut. Ressourcen werden verschwendet. Mit ihrer ablehnenden Haltung zu mehr Wettbewerb im Netzbereich beweist die DBP, daß sie selbst von ihrer Effizienz und Konkurrenzfähigkeit nicht überzeugt ist. Ein Unternehmen, das besonders effizient zu sein glaubt, braucht den Wettbewerb nicht zu fürchten, denn es würde seinen Konkurrenten im Kampf um Marktanteile überlegen sein. Diese Überlegungen sind vor allem relevant in bezug auf die Vorreiterfunktion, die der DBP bei der Umsetzung des technischen Fortschritts im Kommunikationssektor zugeschrieben wird.

⁶ Vgl. K. G s c h e i d l e : Die Deutsche Bundespost, a.a.O., S. 35.

⁷ Ab Mitte 1985 werden Telefonkunden in strukturschwachen Gebieten besondere Gebührenermäßigungen gewährt, vgl. Die Bundespost kündigt Gebührenermäßigung an, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8. August 1984.

⁸ Vgl. Monopolkommission: Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen, Sondergutachten 9, Baden-Baden 1981, S. 47 f., S. 55.

WELTKONJUNKTUR DIENST

Jahresbezugspreis
DM 80,-
ISSN 0342-6335

Der Vierteljahresbericht, der von der Abteilung Weltkonjunktur 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

Fragwürdige Beschaffungspolitik

Neben der bereits erwähnten Inflexibilität des Unternehmens gibt die Beschaffungspolitik der DBP Anlaß zur Kritik. Die DBP als alleiniger Betreiber von Fernmelde-netzen und -diensten deckt ihre Nachfrage, die zu 90 % den Netzbereich betrifft, überwiegend im Inland. Ihr Nachfrageanteil schwankt dabei je nach Produkt zwischen 50 % und 100 %⁸. Nutznießer sind – von Ausnahmen abgesehen – wenige deutsche Unternehmen. Dies hat im Laufe der Jahre zu einer starken Verkrustung der Anbieterstrukturen geführt. So entfielen 1974 rund 55 % der Aufträge im Fernmeldewesen auf die zehn größten nachrichtentechnischen Unternehmen der Bundesrepublik. Daran hat sich bis heute kaum etwas geändert. Eine solche einseitige Berücksichtigung nationaler Produzenten behindert den internationalen Wettbewerb und damit auch die Dynamik, die zur Fortentwicklung der Kommunikationstechnik notwendig ist.

Die DBP unterstützt diese Entwicklung zusätzlich, indem sie bei der Beschaffung ihrer Vermittlungs- und Übertragungseinrichtungen am Prinzip der Einheits-technik und der kombinierten Vergabe von Entwicklungs- und Produktionsaufträgen festhält. Wenn dadurch auch Innovationen nicht völlig unterbunden werden, so wird doch ein Weg vorgezeichnet, der sich später als falsch oder im Vergleich zu alternativen Lösungen als zu teuer erweisen kann. Die DBP hat in dieser Hinsicht mit der Installation eines elektronischen Fernsprechvermittlungssystems (EWS) Mitte der 60er Jahre kostspielige Erfahrungen machen müssen⁹. Das mag sie auch veranlaßt haben, langsam die Grundsätze ihrer Beschaffungspolitik zu revidieren. Ein Indiz hierfür ist die jüngste Entscheidung der Post, für das neu zu schaffende dienstintegrierte digitale Netz (ISDN) zwei voneinander unabhängige, aber kompatible Vermittlungssysteme in Auftrag zu geben. Jedoch sind solche „Reformen“ allenfalls ein Kurieren an Symptomen. Die eigentliche Ursache für die aufgezeigten gesamtwirtschaftlichen Nachteile liegt im Netzmonopol selber begründet. Die Funktion der DBP als alleiniger Betreiber von Kommunikationsnetzen und -diensten sowie ihr bestimmender Einfluß auf den dazugehörigen Beschaffungsmärkten führen zu erheblichen kurz- und langfristigen Kosten für die deutsche Volkswirtschaft. Das Netzmonopol ist gerade unter diesen Aspekten als ungeeignet abzulehnen.

Dabei brauchen die mit dem Monopol verfolgten sozialpolitischen Ziele im Rahmen der „staatlichen Daseinsvorsorge“ nicht aufgegeben zu werden. So können auch bei einer marktwirtschaftlichen Gestaltung des Netzbereiches einzelne Konsumentengruppen begünstigt werden, z. B. durch subjektgebundene Ein-

kommenszahlungen aus dem Staatshaushalt. 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.

Angebotsmonopol im Endgerätebereich

Eine marktbeherrschende Stellung übt die DBP über den Netzbereich hinaus auch auf den Endgerätemärkten aus. Neben ihrer Funktion als Zulassungsbehörde für sämtliche Anlagen, die ans Netz angeschlossen werden sollen, besitzt die DBP vor allem das Alleinvertriebsrecht für Telefone für den Hauptanschluß und für Modems. Die DBP verteidigt dieses Angebotsmonopol mit dem Argument, daß nur so verhindert werden könnte, daß anderweitig beschaffte, defekte Geräte und solche minderer Qualität Netzschäden verursachen¹⁰. Die Netzsicherheit ist eine notwendige Voraussetzung dafür, daß die diversen Fernmeldedienste reibungslos funktionieren. Ob dafür aber das Angebotsmonopol der DBP das geeignete Instrument ist, hängt zum einen davon ab, mit welchen anderen Mitteln sich die Netzsicherheit gewährleisten ließe. Zum anderen ist die Höhe der Kosten relevant, die je nach Wahl des eingesetzten Mittels für die Gesamtwirtschaft unterschiedlich hoch ausfallen. Im Falle des Alleinvertriebsrechts der DBP bei Telefonen für den Hauptanschluß weist schon ein Blick auf den entsprechenden Markt und die Produzenten darauf hin, welche Kostenfaktoren relevant erscheinen.

So deckt die DBP als Alleinanbieter von Telefonen für den Hauptanschluß ihren Bedarf ausschließlich auf dem Inlandsmarkt, wobei sie von zwölf Unternehmen beliefert wird. Der Marktanteil hat sich über Jahre nicht verändert. Das Prinzip der Einheits-technik, 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 Wettbe-

⁹ Vgl. G. Graß: Probleme der Nachfragemacht öffentlicher Abnehmer, Frankfurt/M. 1981, S. 398 f., S. 481 f.

¹⁰ Vgl. K. Gscheidle: Die Deutsche Bundespost im Spannungsfeld der Politik, a.a.O., S. 17.

werksposition¹¹. 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 Telefonkunden¹²: So bietet die DBP seit 1981 ein Telefon an, das sich gegenüber den bis dahin erhältlichen Apparaten durch diverse Zusatzeinrichtungen auszeichnet. Die Nachfrage nach diesem Modell war von Anfang an sehr groß. Seine Einführung war somit längst überfällig. Schon Jahre zuvor hatte Siemens ein solches „intelligentes“ Telefon aus eigener Initiative entwickelt, ohne einen Produktionsauftrag dafür zu besitzen. Erst auf Anregung dieses Unternehmens 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 zwölf bereits erwähnten Hoflieferanten der DBP.

¹¹ Vgl. Monopolkommission: Sondergutachten 9, a.a.O., S. 59 f.

¹² Vgl. G. Graf: Nachfragemacht, a.a.O., S. 410.

In Amerika waren solche Geräte damals bereits im Handel. Da die Post sie aber nicht für den Anschluß in der Bundesrepublik zugelassen hatte, konnten sie nicht von den deutschen Konsumenten verwendet werden. Erst als 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 die DBP und die deutschen Telefonhersteller darauf hin, daß eine hohe Nachfrage nach solchen Geräten besteht. Ab Mitte dieses Jahres bietet nun die Post vier Modelle an, die wiederum nur von deutschen Firmen gebaut werden. Durch diese gezielte Unterstützung der deutschen Fernmeldeindustrie durch die DBP wird der internationale Wettbewerb im Endgerätesektor nahezu ausgeschlossen. Die Folge für den Kunden sind eine geringere Produktvielfalt und/oder höhere Preise als unter Konkurrenzbedingungen.

US-Erfahrungen

Dies läßt sich zumindest aus den Erfahrungen folgern, die man in den USA mit einer Deregulierung des Fernmeldewesens gemacht hat. Ende der 60er Jahre begann dort die für die Zulassung der Geräte zuständige Behörde Federal Communication Commission (FCC), die Märkte für Endgeräte zu öffnen. Als Folge davon stieg die Wettbewerbsintensität an. Die Auswahl-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Rolf Jungnickel/Ulrike Maenner

EIGENIMPORTE DER DEUTSCHEN INDUSTRIE

Die Eigenimporte deutscher Industrieunternehmen, von Tochter- und Beteiligungsgesellschaften, Kooperationspartnern und unverbundenen ausländischen Herstellern sind bisher von der empirischen Wirtschaftsforschung kaum beachtet worden. Unternehmenspolitisch gewinnen Eigenimporte im Rahmen produktions- und absatzstrategischer Überlegungen zunehmend an Gewicht, nicht zuletzt im Hinblick auf die Sicherung des Unternehmens und seiner Beschäftigten bei wachsendem Konkurrenzdruck. Aus gesamtwirtschaftlicher und wirtschaftspolitischer Perspektive stellt sich damit die Frage, ob Eigenimporte, etwa aufgrund ihrer sektoralen Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen, anders zu beurteilen sind als die „traditionellen“ Formen der Einfuhr. Die vorliegende empirische Analyse bringt Licht in einige wesentliche Aspekte der Problematik.

Großoktav, 392 Seiten, 1984, Preis brosch. DM 59,-

ISBN 3-87895-256-2

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

möglichkeiten unter den diversen Endgeräten und Herstellern nahmen zu, der Kampf um Marktanteile führte zu Preissenkungen. Die Konsumentenfreiheit geht sogar soweit, daß Fernsprechapparate in den USA zum einen sowohl in Supermärkten als auch in Spezialgeschäften gekauft, zum anderen aber auch von den Telefongesellschaften gemietet werden können. Die DBP hingegen verleiht ihre Apparate nur. Die Erfahrungen aus den USA lehren außerdem, daß sich Wettbewerb im Endgerätebereich und Netzsicherheit keineswegs ausschließen. Denn in den USA führt die FCC vor der Zulassung der Geräte ein Prüfungsprogramm durch, das einen Mindestschutz vor defekten oder qualitativ minderwertigen Geräten gewährleistet. Im Gegensatz zu der Praxis der DBP ergeben sich hieraus keine nennenswerten Marktzutrittschranken für Unternehmen, die mit Neuentwicklungen oder verbesserten Produkten auf den Endgerätemärkten Fuß fassen wollen.

In der Diskussion um den Netzschutz wird auch ein „Schutzstecker“ erwähnt, der einfach als Sicherung zwischen Netz und Endgerät geschaltet wird. Die DBP lehnt solche Einrichtungen mit dem Argument ab, daß sie zu teuer seien¹³. Was läge näher, als darüber den Konsumenten entscheiden zu lassen. Möglicherweise wäre er bereit, diese – bisher nicht belegten – Mehrkosten zu tragen, wenn er dafür als Folge einer Marktöffnung eine größere Auswahl an Apparaten erhalten würde bzw. niedrigere Preise bezahlen müßte. Das von der DBP ins Feld geführte Argument der Netzsicherheit reicht somit nicht aus, das Angebotsmonopol der Post auf den Endgerätemärkten zu rechtfertigen. Hinzu kommen die erheblichen volkswirtschaftlichen Kosten, die für eine alternative Lösung sprechen.

Deutsche Bundespost als Mitanbieter

Wenn es schon nicht sinnvoll erscheint, daß die DBP das Alleinvertriebsrecht bei Telefonen für den Hauptanschluß und für Modems besitzt, so wäre dennoch denkbar, daß sie auf diesen Märkten neben privaten Unternehmen als Anbieter auftritt. Bei Fernkopierern, Nebstellenanlagen und Fernschreibern teilt sie sich den Markt bereits mit privaten Händlern und Produzenten. Ihr Marktanteil schwankt je nach Produkt zwischen 20 % und 40 %. Grundsätzlich sollen mit einem Engagement der DBP als Mitanbieter auf den Endgerätemärkten Wettbewerb und Innovationen gefördert sowie die Ausnutzung von Verbundvorteilen ermöglicht werden¹⁴.

Die Endgerätemärkte im Fernmeldewesen sind oligopolistisch strukturiert. Als Gründe hierfür 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 Marktzutrittschranken existieren, haben sie außerdem nur eine 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 Fernsprechnebstellenanlagen, auf dem die DBP schon heute als Anbieter in Konkurrenz zu privaten Unternehmen auftritt. Es erscheint somit geradezu widersinnig, der DBP eine wettbewerbsfördernde Funktion auf den Fernmeldemärkten zuzuschreiben.

Ähnlich ist das Argument zu werten, die DBP solle als Nachfrager auf den Endgerätemärkten Innovationen fördern, indem sie u. a. den Herstellern Absatzgarantien gewährt. Die DBP war in dieser Rolle in der Vergangenheit nicht sehr erfolgreich. 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. Sie sind nämlich nicht bereit, in Projekte zu investieren, die eine zu geringe Rentabilität versprechen oder gar das eigene Kapital gefährden. Indem der Staat in diesen Situationen als Kapitalgeber bzw. Auftraggeber einspringt, wird das geplante Projekt nicht wirtschaftlicher; der Unterschied zur privaten Finanzierung besteht aber darin, daß das Verlustrisiko vom Steuerzahler getragen werden muß. Gegen eine staatliche Beteiligung spricht außerdem, daß die staatlichen Entscheidungsträger keine so große Marktnähe wie private Investoren besitzen, so daß ihre Urteilskraft über Investitionsvorhaben in der Regel vergleichsweise gering einzuschätzen ist. Selbst bei den Investitionen, die besonders viel Kapital erfordern, ist eine Förderung durch staatliche Kapital- oder Auftragge-

¹³ Vgl. Fr. Arnold: Endeinrichtungen, a.a.O., S. 203.

¹⁴ Vgl. C. C. v. Weizsäcker: Wettbewerb im Endgerätebereich, a.a.O.

ber entbehrlich. Solange eine risikoadäquate Verzinsung des eingesetzten Kapitals gewährleistet ist, werden auch private Geldquellen in einem ausreichenden Umfang erschlossen werden können. Das gilt auch und vor allem für die Kommunikationsindustrie, der besondere Wachstums- und Gewinnchancen für Investoren nachgesagt werden.

Schutzbehauptungen

Eine Beteiligung der Post auf den Endgerätemärkten wird außerdem mit dem Argument gerechtfertigt, daß damit Verbundvorteile genutzt werden könnten. Im einzelnen wird ausgeführt, daß Vertriebskosten gespart werden könnten, wenn die DBP als Betreiber von Fernmeldediensten auch die zugehörigen Endgeräte anbietet. Solche Verbundvorteile reichen als Begründung jedoch nicht aus. Denn die beschriebenen Einsparungen betreffen nur eine Kostenart, nämlich die Vertriebskosten. Außerdem ist dieses Phänomen nicht branchenspezifisch. Die DBP brauchte 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 auch die Aufnahme von Fernsehgeräten und Radios in ihr 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, folgt man diesem Argument, dann von einem Kommunikations- zu einem Handelsunternehmen entwickeln.

Die DBP vertreibt zur Zeit als Mitanbieter unterschiedliche Produkte. Ihre Angebotspalette wird offensichtlich durch einzelwirtschaftliche Interessen 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 Fernsprechdienst ist im Verlauf der nächsten Jahre mit einer weitgehenden Stagnation zu rechnen, soweit es das Nachrichtenaufkommen und die Zahl der Teilnehmer betrifft. Im Fernsprechbereich soll diese Entwicklung durch eine qualitative Verbesserung des Dienstes aufgefangen werden, vor allem durch das Angebot besserer bzw. „intelligenter“ Telefone.

Die DBP ist im eigenen Interesse dazu gezwungen, ihr Betätigungsfeld umzustrukturieren, damit eine Unterauslastung von Produktionskapazitäten in den stagnierenden Sparten vermieden wird. Es erscheint daher aus ihrer Sicht verständlich, wenn sie sich auf Kommunikationsbereiche stützt, die aufgrund des technischen Fortschritts in der Computer- und Nachrichtentechnik

umfangreiche Beschäftigungsmöglichkeiten offerieren. Wenn die DBP dabei in Aufgabenbereiche eindringt, die ebenso von privaten Unternehmen ausgefüllt werden können, so stellt dies einen Versuch dar, eigene Strukturprobleme auf Kosten anderer zu lösen. Die angeführten Argumente, mit denen eine Beteiligung der Post auf den Endgerätemärkten gerechtfertigt werden soll, müssen als Schutzbehauptung der DBP gewertet werden, die aber aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht überzeugen.

Ansätze zu einer Reform

Das Monopol der DBP im Fernmeldewesen ist ökonomisch unbegründet und aus gesamtwirtschaftlicher Sicht kostspielig. Eine Reform, wie sie in Großbritannien, Japan und den USA begonnen wurde, ist in der Bundesrepublik überfällig. Sie hat an folgenden Punkten anzusetzen:

- Eigentum und Betrieb von Kommunikationsnetzen,
- Vertrieb von Kommunikationsendgeräten,
- Zulassungs- und Beschaffungspolitik der DBP.

Solange in der Bundesrepublik aufgrund des Standes der Technik separate Netze für die unterschiedlichen Fernmeldedienste bestehen, sind mehrere Netzträger denkbar. Mit der Aufhebung des Netzmonopols der DBP wird interessierten Unternehmen die Möglichkeit geboten, Kommunikationsnetze zu installieren, die sie entweder für den eigenen Gebrauch nutzen oder als Dienstleistungen für Dritte betreiben. In den USA bestehen solche privaten Kommunikationsdienste (sogenannte value added networks) bereits, die von spezialisierten Trägergesellschaften auf eigenen Netzen betrieben werden. Der Wettbewerb wird ebenfalls intensiviert, wenn die DBP als formaler Eigentümer von bestehenden Netzen verpflichtet wird, eigene Leitungen Privaten mit der Erlaubnis zu überlassen, darauf in eigener Regie Fernmeldedienste zu betreiben. 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 effizienteste Anbieter zu sein, so könnte sie den Beweis dafür zumindest im Wettbewerb mit privaten Unternehmen erbringen.

Ein Wettbewerb unter mehreren Anbietern von Fernmeldediensten kann mit Schwierigkeiten verbunden sein, wenn Netzkapazitäten nur in einem begrenzten 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.

Im Endgerätebereich ist in erster Linie eine Aufhebung des Angebotsmonopols der DBP bei Telefonen für den Hauptanschluß, bei Modems und Fernschaltgeräten anzustreben. Mit einer Öffnung der Märkte für in- und ausländische Hersteller sollten die Produktvielfalt erhöht und Preissenkungen erreicht werden. Dem Beispiel USA folgend sollte auch den deutschen Telefonkunden die Möglichkeit gegeben werden, Telefone sowohl zu kaufen als auch zu mieten. Die DBP sollte sich aus dem Handel mit Endgeräten zunehmend zurückziehen.

Eine Öffnung der Fernmeldemärkte ist untrennbar mit einer Reform der Zulassungsbedingungen verbunden. Das Ziel einer liberalen Zulassungspolitik sollte auch weiterhin die Aufrechterhaltung der Betriebssicherheit und -qualität sein. Daher sollten nur solche Fernmeldeeinrichtungen angeschlossen werden, die bestimmte technische Anforderungen erfüllen. Diese müssen gewährleisten, daß Netzschäden durch technisch minderwertige Geräte ausgeschlossen werden. Jedoch sollten nur Mindeststandards angewandt werden, damit der Marktzutritt für potentielle Anbieter nicht erschwert wird. Langfristig sollten aber administrative Zulassungsschranken abgebaut werden, ohne dabei die Netzsicherheit zu gefährden. Die DBP als oberste Zulassungsbehörde 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 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, ausschließlich nationale Lösungen zu verfolgen. Weiterhin sollte eine Trennung von Entwicklungs- und Produktionsaufträgen erfolgen.

Bei der Vergabe von Schutzrechten für technologische Neuerungen im Fernmeldesektor ist zu vermeiden, daß Patentinhaber durch einen zu langen Patentschutz künstliche Wettbewerbsvorteile erhalten. Die Gefahr, durch die Festlegung einer zu langen Geltungsdauer Wettbewerbsverzerrungen zu verursachen, entfällt, wenn das Schutzrecht unter Interessenten versteigert wird. Derjenige, der am kostengünstigsten produzieren zu können glaubt, wird den höchsten Preis für das Patent bieten und die Baulizenz erhalten. Dabei ist nicht ausgeschlossen, daß es sich bei dem Erwerber um den ursprünglichen Patentinhaber handelt.

Fazit

Das Fernmeldemonopol der DBP hat ausgedient. Da es keine stichhaltigen Begründungen für eine Sonderstellung der DBP im Fernmeldewesen gibt, ist es kaum einsichtig, warum diese Sonderstellung bisher in der öffentlichen Diskussion ein so geringes Interesse gefunden hat. Dies ist allenfalls damit zu erklären, daß es maßgebende Gruppen gibt, denen aus Eigennutz an einer Aufrechterhaltung des „Status quo“ gelegen ist. Da ist zum einen 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, die Vorleistungen für die Fernmeldedienste erbringen. Eine Liberalisierung des Fernmeldewesens, d. h. eine Öffnung der Fernmeldemärkte für private Unternehmen, würde vermutlich die Marktstellung der DBP schwächen. Monopolrenten gingen verloren, d. h. viele Begünstigte des Monopols würden eine (voraussichtlich geringere) Entlohnung zum Marktwert erhalten. Die Argumentation der DBP in der Diskussion um das Fernmeldemonopol erinnert damit an das bekannte 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.

Die Diskussion um „Mehr Markt – weniger Staat“ darf daher vor dem Fernmeldemonopol der DBP nicht haltmachen. Die Debatte um eine Reform des Fernmeldewesens ist von grundsätzlicher Bedeutung und muß im politischen Raum geführt werden. 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. Dies ist in der Vergangenheit in einem zu geringen Maße geschehen.