

Müller, Jürgen; Lange, Bernd-Peter

Article — Digitized Version

## Neuordnung des Fernmeldewesens

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Müller, Jürgen; Lange, Bernd-Peter (1987) : Neuordnung des Fernmeldewesens, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 67, Iss. 11, pp. 569-578

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136339>

**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.*

# Neuordnung des Fernmeldewesens?

*Die Regierungskommission Fernmeldewesen hat vor kurzem ihre Arbeit abgeschlossen<sup>1</sup>.  
Hat sie mit ihrem Bericht an die Bundesregierung ein schlüssiges Konzept  
zur Neuordnung der Fernmeldemärkte vorgelegt?*

*Dr. Jürgen Müller und Professor Bernd-Peter Lange analysieren  
die wichtigsten Feststellungen und Empfehlungen der Kommission.*

Jürgen Müller

## Keine ausreichende Basis für eine Neuordnung

Anlaß zu Überlegungen über die Neuordnung der Fernmeldemärkte waren die umfangreichen strukturellen Veränderungen, die auf die technische Entwicklung in der elektronischen Datenverarbeitung, bei den Fernmeldediensten, der Nachrichtentechnik und deren Synergieeffekte zurückzuführen sind. Die rasante Entwicklung auf den Märkten für Datenverarbeitung erfaßte in immer stärkerem Maße auch den Fernmeldesektor. Dies ist einerseits auf das Zusammenwachsen der Datenverarbeitungsmärkte zurückzuführen, andererseits auf den Einsatz von Computern und elektronischen Bauelementen in den Fernmeldenetzen und Endgeräten. Darüber hinaus haben neue Übertragungsmöglichkeiten wie Satelliten-, Richt- und Mobilfunk für billigere und flexiblere Anwendungsmöglichkeiten gesorgt.

Angesichts dieser Entwicklungen stellt sich aus mehreren Gründen die Frage nach der künftigen Gestaltung dieser Märkte. Der wenig regulierte Bereich der elektronischen Datenverarbeitung wächst immer mehr mit dem streng regulierten Bereich der Telekommunikation zusammen. In diesem Zusammenhang muß sichergestellt werden, daß das Wachstumspotential des einen Marktes nicht durch eine übermäßig restriktive Regulierung des anderen behindert wird. Einige Länder haben

diese Frage mit einer umfangreichen Reorganisation dieser Märkte beantwortet, indem sie den Einflußbereich des Marktes durch Zulassung von Netzwettbewerb wesentlich erweitert haben (USA, Japan, Großbritannien, teilweise auch Kanada), während andere Länder mit weniger radikalen Lösungen ihre Fernmeldeinstitutionen dieser veränderten Marktstruktur anpassen (z.B. Norwegen, Niederlande, Spanien, Frankreich, Schweden)<sup>2</sup>.

Vor diesem Hintergrund muß auch der Auftrag an die Regierungskommission Fernmeldewesen gesehen werden, die prüfen sollte, „ob für die Hoheits- und Unternehmensaufgaben der DBP neue Strukturen gefunden werden können, die ein rascheres Reagieren auf technische, wirtschaftliche und politische Entwicklungen ermöglichen“. Ihre Aufgabe war also, Probleme zu identifizieren, die sich aus der jetzigen Struktur ergeben, und mögliche Lösungsansätze zur Verbesserung der derzeitigen Leistungserbringung aufzuzeigen. Die Kommission setzte sich jedoch, neben drei Wissenschaftlern, aus verschiedenen Vertretern der gesellschaftlich relevanten Gruppen zusammen<sup>3</sup>, deren frühzeitige Einbindung die Erarbeitung einer Konsenslösung erleichtern

---

*Dr. Jürgen Müller, 42, ist im Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, für den Bereich Industrieökonomie und -politik zuständig. Er betreut als Gastprofessor den Bereich wettbewerbliche Ausnahmebereiche am INSEAD, Fontainebleau. Der Artikel bringt die persönliche Meinung des Autors zum Ausdruck.*

<sup>1</sup> Regierungskommission Fernmeldewesen: Neuordnung der Telekommunikation, Heidelberg 1987, danach zitiert als Bericht.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu DIW-Wochenbericht 37/87: Zur Neuordnung der Fernmeldemärkte, bearbeitet von Jürgen Müller; sowie James Foreman-Peck, Jürgen Müller: Liberalizing European Telecommunications, Butterworth 1988 (in Vorbereitung).

<sup>3</sup> Vier Mitglieder können als Vertreter von vier Parteien (ohne die Grünen) gesehen werden, zwei als Vertreter der Geräteindustrie, zwei als Repräsentanten der kommerziellen Nutzer und der Vertreter der Postgewerkschaft in Dualfunktion gleichzeitig als Vertreter des Netzbetreibers.

und dem Kabinett bzw. den betroffenen Ministerien für die Umsetzung der anstehenden Umstrukturierung Hilfestellung geben sollte. Vor diesem Hintergrund müssen die Empfehlungen der Kommission gesehen werden.

### Die wesentlichen Feststellungen

Die Kommission hat eine Reihe von Feststellungen getroffen und diese teilweise auch umfassend belegt und auf dieser Basis 47 Empfehlungen abgegeben. Neben den wichtigsten Empfehlungen, die hier im Mittelpunkt stehen, erscheinen zumindest die erste und zweite Feststellung erwähnenswert, denn sie lassen eine grundlegende Überprüfung der gegenwärtigen Situation der DBP durch die Kommission erwarten. Nach Feststellung der Kommission ist das Leistungsniveau der Bundespost hervorragend, könnte jedoch durch eine verstärkte Orientierung des Angebots am Bedarf verbessert werden<sup>4</sup>. Mit anderen Worten, die von der Bundespost verfolgten Unternehmensziele wie

- flächendeckende Infrastrukturversorgung bei Berücksichtigung sozialer und volkswirtschaftlicher Auswirkungen,
- Kompatibilität und offene Kommunikation durch frühzeitige Standardisierung von Diensten und Endgeräten,
- Tarifeinheit im Raum zum Abbau von Standortnachteilen peripherer und ländlicher Gebiete,
- stetige Innovationspolitik zur Verhinderung kurzfristiger Innovationsfolgen und übermäßigem, teilweise unübersichtlichem Angebot

berücksichtigen nach Meinung der Kommission die notwendige Orientierung der vorrangig am Markt erkennbaren Kommunikationsbedürfnisse nicht in ausreichendem Maße<sup>5</sup>.

Nach der zweiten Feststellung verspricht die Kommission zu prüfen, inwieweit öffentliche und Privatunternehmen am Errichten und Betreiben von Netzen, Dienstleistungen und Endgeräten mitwirken sollen und dürfen<sup>6</sup>. Die auf diese und andere Feststellungen hin getroffenen Empfehlungen deuten jedoch darauf hin, daß die notwendige institutionelle Anpassung der DBP schon durch einige wenige Korrekturen der jetzigen Struktur erfolgen kann.

### Netzettbewerb?

So erhielt der besonders kritische Empfehlungsvorschlag über die Zulassung von Netzettbewerb („nach einer angemessenen Übergangszeit werden Lizenzen zur Errichtung eines oder mehrerer konkurrierender Netze neben den Netzen der Telekom (Fernmeldedien-

ste der DBP, Anm. d. V.) zugelassen“<sup>7</sup>) bei einer Abstimmung (Stimmenverhältnis 6:6) keine Mehrheit. Vor diesem Hintergrund ist auch die schwer einlösbare Empfehlung 1 (E 1) zu betrachten. Hiernach soll die Telekom (Fernmeldedienste der DBP) zwar das Netzmonopol behalten, aber die Bundesregierung im Sinne des „Als-ob-Wettbewerbs“ alle drei Jahre prüfen, ob eine unbefriedigende Marktentwicklung bei Mietleitungen nicht vielleicht doch ein Umdenken in dieser Frage und die Zulassung konkurrierender Fernmeldenetze erfordert.

In geringem Ausmaß soll jedoch eine Lockerung des Netzmonopols (zur „Selbstversorgung“) durch die Errichtung von Kabelverbindungen zwischen mehreren, einem Besitzer mehrheitlich gehörenden oder zu einem Betrieb gehörenden Grundstücken ermöglicht werden. Auch die nicht-drahtgebundene Datenübertragung über Satelliten („point-to-point“, allerdings zu niedrigen Bitraten) weicht das bestehende Netzmonopol auf, vor allem weil hier auch der Wiederverkauf (oder die gemeinsame Nutzung) dieser Dienstleistungen an Dritte nicht explizit unterbunden werden soll. Dieser Eindruck wird durch die Empfehlung E10 verstärkt („die Telekom behält nur das Monopol am Telefondienst. Alle anderen Dienstleistungen der Telekommunikation werden im Wettbewerb angeboten“).

Wenn die Bundespost durch diese Möglichkeit der „Selbstversorgung“ in der Erfüllung ihrer politischen und Infrastrukturaufgaben behindert wird (durch Ausbleiben entsprechender Gewinne, die auf defizitäre Bereiche umverteilt werden), so muß für deren explizite Finanzierung gesorgt werden. Eben dies schlägt die Kommission vor. Infrastrukturaufgaben sollen jedoch fairen Wettbewerb nicht verhindern, so daß auch private Wettbewerber Netzdienste zu gleichen Bedingungen erhalten sollen wie Telekom als Wettbewerber.

### Regulierungsrahmen

Tarifniveau und -struktur für Monopoleistungen (Festverbindung und Telefon) sollen durch das Bundespostministerium im Einvernehmen mit dem Wirtschaftsminister genehmigt werden. Die Kommission nennt jedoch keine Kriterien der Kosten- und Leistungskontrolle (z. B.

<sup>4</sup> „Die Bundespost hat eine technisch hochwertige, zuverlässige und flächendeckende Infrastruktur der Telekommunikation realisiert. Der Ausbau des bestehenden Netzes für digitale und integrierte Dienste ist eingeleitet. Nur eine verstärkte Orientierung des Dienstleistungsangebotes am Kommunikationsbedarf wird zur intensiven Nutzung der neuen Infrastruktur führen.“ Vgl. Regierungskommission Fernmeldewesen: Neuordnung der Telekommunikation, Heidelberg 1987, S. 1.

<sup>5</sup> Ebenda, S. 24/25.

<sup>6</sup> Ebenda, S. 25.

<sup>7</sup> Ebenda, S. 3.

Rentabilitätsregulierung, Preisobergrenzen u.a.) wie sie in anderen Ländern üblich sind. Auf der Basis dieser Monopoleistungen können der Bundespost Pflichtleistungen (auch im Wettbewerb mit Privaten) auferlegt werden. Vor diesem Hintergrund bleibt die Empfehlung E19, die ein langsames Absinken der nutzungszeitabhängigen Tarife für Mietleitungen vorsieht, hinter den Erwartungen zurück, vor allem wenn auf dieser Basis auch Pflicht- und freie Leistungen durch private Anbieter im Wettbewerb mit der Bundespost angeboten werden dürfen. Die Kommission weist ausdrücklich darauf hin, daß die unregulierten freien Leistungen (E14) im Zeitablauf auch zu Pflichtleistungen umdefiniert werden können, andererseits aber auch Pflichtleistungen zu freien, unregulierten Leistungen erklärt werden können.

Innerhalb dieses Regulierungsrahmens können von privaten Wettbewerbern und der Bundespost alle Dienstleistungen der Telekommunikation angeboten werden. Für die Rechtssicherheit der privaten Wettbewerber wird ein Rechtsanspruch auf Überlassung von Mietleitungen vorgeschlagen (E17), allerdings nicht auf das Zusammenschalten von privaten und öffentlichen Netzen (dies wird nur „gestattet“). Im Grunde bedeutet die Zulassung von Wettbewerbern bei Pflichtleistungen die Möglichkeit des Rosinenpickens, da Wettbewerber keine Bedienungspflicht haben. Sie sind allerdings wegen der weitgehenden Beibehaltung des Netzmonopols auf Fest- und Wählverbindungen der Bundespost angewiesen, so daß dieses Problem vielleicht eher als ein akademisches anzusehen ist, das ohne dramatische Folgen bleibt.

Auf dem Markt für Endgeräte will man die bestehende Liberalisierung weiter ausbauen. Durch die Einführung einer Steckerlösung soll auch das Monopol für den einfachen Hauptanschluß und noch bestehende andere Endgeräte aufgehoben werden, gleichzeitig soll das noch bestehende Wartungsmonopol (z.B. für das einfache Telefon oder Telexendgeräte) fallen. Durch die faktische Schaffung einer unabhängigen Zulassungsbehörde, die jedoch weiter dem Ministerium untersteht, sollen mögliche Interessenkonflikte mit den Endgeräteaktivitäten des Netzbetreibers vermieden werden. Der Netzbetreiber soll jedoch nach eigenem Ermessen Zugang zu allen Endgerätemärkten haben (E23) und in Forschung und Entwicklung sowie der Erarbeitung von Software bei Endgeräten und Netzen keiner Beschränkung unterliegen (E24 und E25). Nur die Produktion von Fernmeldegeräten wird derzeit nicht in Betracht gezogen (E26).

Vor dem Hintergrund dieser Reformvorschläge soll auch die Unternehmensstruktur der Bundespost ent-

sprechend verändert werden. Neben der schon erwähnten Trennung der Zulassungsbehörde für Endgeräte von dem Unternehmen sollen auch die Hoheitsaufgaben (Frequenzallokation, Vertretung der internationalen Standardsetzungsgremien und Überwachung der Standards, wirtschaftliche und politische Zielvorgaben für den Netzbetreiber, Einrichtung und Kontrolle des ordnungspolitischen Rahmens) vom Unternehmen getrennt werden und im Ministerium verbleiben. Der Netzbetreiber, genannt Telekom, soll einen ähnlichen Status wie die Bundesbahn erhalten (öffentliches Unternehmen, Bestandteil des Sondervermögens des Bundes). Eine Privatisierung ist also nicht vorgesehen. Für die Rechtsbeziehung zwischen dem Netzbetreiber und seinen Kunden soll jedoch privates Recht gelten; zum Abbau von Wettbewerbsverzerrungen soll die bestehende Ablieferungspflicht durch Anwendung der Mehrwertsteuerpflicht ersetzt werden. Der Post-, Paket- und Girobereich soll organisatorisch abgetrennt werden, und innerhalb von fünf Jahren soll die interne Subventionierung von der grauen zur gelben Post abgebaut werden.

Der Netzbetreiber soll in der Gestaltung von Verträgen völlig frei sein; Tochtergesellschaften können in privater Rechtsform, auch als Gemeinschaftsunternehmen mit privaten gegründet werden. Zur Überwachung möglicher wettbewerbsverzerrender Konditionen sind jedoch für die einzelnen Teilbereiche (Monopol-, Pflicht- und freie Leistungen) getrennte Jahresrechnungen zu führen und durch Testat einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu überwachen.

Obwohl bei der Umwandlung des Unternehmens der Beamtenstatus unberührt bleibt, sind Stellenobergrenzenregelungen, Belohnungsverfahren usw. flexibler zu regeln, um dem Netzbetreiber größere Flexibilität im Personaleinsatz zu ermöglichen (E46/E47).

### **Bewertung der Kommissionsarbeit**

Hat die Regierungskommission damit ihre Aufgabe erfüllt? Hält man sich die am Anfang erwähnten Aufgaben vor Augen, nämlich Probleme zu identifizieren und deren Lösung aufzuzeigen, so kann man die Feststellungen und das zu der Begründung der Empfehlungen dargestellte Material als Teil des ersten Fragenkomplexes bewerten und die Empfehlungen als Teil des zweiten. Dabei fällt auf, daß die Identifizierung von Problemen aufgrund der jetzigen Poststruktur auf einem relativ knappen Raum abgehandelt wird. Zwar hat die Kommission hierzu einige umfangreiche Gutachten vergeben (McKinsey & Co. Inc., 1987, Scientific Control Systems GmbH, 1986, WIK, 1986 und 1987)<sup>8</sup> und sich durch Expertenanhörungen und -gespräche im In- und Ausland informiert, aber dieses Material nie systematisch in die

Diskussion außerhalb der Kommission einfließen lassen. Da die Gutachten zudem nicht veröffentlicht wurden, fällt es schwer, den Umfang der Problemidentifizierung genauer zu bewerten.

Während solche Fragen wie Umwandlung der Ablieferungspflicht in eine Mehrwertsteuerpflicht und Konzepte wie Rechnungswesen der Bundespost oder Aspekte des natürlichen Monopols, die Bedeutung des volumenabhängigen Tarifs für Mietleitungen usw. umfangreich diskutiert wurden, haben andere Probleme, die bei den Arbeiten vergleichbarer ausländischer Kommissionen eine Rolle gespielt haben, hier kaum Bedeutung. Fragenkomplexe wie Auswirkungen der internen Anreizstruktur, die sich aus der jetzigen Unternehmensstruktur ergibt, oder die externen Anreizstrukturen für Benutzer und die möglichen Auswirkungen auf das Leistungsniveau der Wirtschaft sind bei der Kommissionsarbeit zu kurz gekommen.

Vor allem die Art und Weise, in der die derzeitige Tarifpolitik zustande kommt, und die Verknüpfung mit der Tagespolitik, die sich durch die Einbindung ins Kabinett ergibt, sowie die sich daraus ergebenden Rückwirkungen auf Unternehmensverhalten und Zielorientierung wurden kaum berücksichtigt<sup>9</sup>. Die Frage nach den Auswirkungen von verzerrten Preissignalen scheint ebenfalls geringer bewertet worden zu sein, obwohl sich eine Abwägung der Kosten der derzeitigen Tarifstruktur im Verhältnis zu den regionalpolitischen Zielen angeboten hätte. Das gleiche gilt für die Bewertung des Leistungsstandes der DBP im internationalen Vergleich. Zwar wurde hier mit dem McKinsey-Gutachten ein Anfang gemacht, aber das Gutachten selbst hält anspruchsvollen empirischen Kriterien nicht stand.

Schließlich wird das Weiterbestehen des Fernmelde-monopols nicht durch die Existenz eines natürlichen Monopols im Fernmeldenetz begründet (was dann auch keine Marktzutrittsbeschränkungen erfordern würde), sondern mit den bestehenden Zielen der Flächendeckung und Tarifeinheit im Raum. Daß mit diesem Ziel jedoch erhebliche Kosten verbunden sein können und

dieses mit der vorgesehenen Organisationsstruktur sicherlich nicht zu Minimalkosten erreicht wird, scheint dabei völlig außer acht geblieben zu sein.

### Unzureichende Neuorientierung

Bei der Beantwortung der Frage nach der Neuordnung des Fernmeldewesens hätte man von einer relativ langfristigen, vorausschauenden Analyse ausgehen müssen, die auch die zu erwartende Entwicklung des nächsten Jahrzehnts berücksichtigt. Die Arbeit zur Problemidentifizierung war jedoch eher rückblickend oder auf die Gegenwart bezogen, nicht jedoch auf die Entwicklung der nächsten 20 Jahre. Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der Zusammensetzung und Struktur der Kommission müssen die Empfehlungen gesehen werden. Sie liegen zum großen Teil auf der Linie der schon realisierten Lösungen in Norwegen und den Niederlanden:

- Trennung von Hoheits- und Unternehmensaufgaben,
- umfassende Liberalisierung des Endgerätebereichs mit separater Zulassungsstelle,
- Trennung von Post- und Fernmeldewesen,
- Erhöhung des Bewegungsraums für den Netzbetreiber bei gleichzeitiger Einführung von Maßnahmen zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen.

Bei anderen Aspekten sind die Empfehlungen jedoch unklar und teilweise auch widersprüchlich:

- Die Beibehaltung des Netzmonopols wird ohne verstärkte Leistungskontrolle empfohlen.
- Der vorgesehene Betrieb von eigenen Fernmelde-netzen (für Sprache und Daten zwischen räumlich getrennten Unternehmensteilen, bei Datenübermittlung durch Satelliten auch für Dritte) dürfte bei der derzeit bestehenden oder auch mittelfristig zu erwartenden Tarifstruktur (ungenügende Anpassung an die Kosten) zu erheblichen Abgrenzungsproblemen und damit zu Rechtsunsicherheit führen. Außerdem werden durch die Empfehlung E3 (Kabelverbindung zwischen getrennten Betriebsstätten) Großunternehmen, bei denen der Umfang der internen Kommunikation erfahrungsgemäß wesentlich größer ist als bei kleineren Unternehmen, erheblich bevorzugt. Zudem stellt sich die Frage, warum diese Möglichkeit zwar für Kabelverbindungen gelten soll, aber nicht für privat betriebene Richtfunkstrecken, die bezüglich der Kosten und der dafür notwendigen Wegerechte viel günstiger zu betreiben sind.
- Die Eröffnung der Möglichkeit eines Wettbewerbs für Pflichtleistungen ist zwar innovativ, dürfte aber – ohne

<sup>8</sup> McKinsey & Company, Inc.: Leistungsstand, Tarife und Innovationsförderung im Fernmeldewesen, Mai 1987 (nicht veröffentlicht); Scientific Control Systems GmbH (SCS): Leistungsstand, Tarife und Innovationsförderung im Fernmeldewesen, 1986 (nicht veröffentlicht); Gutachten des Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste der Deutschen Bundespost (WIK): A. Heuermann, Th. Schnöring: Vor- und Nachteile einer Trennung von Post- und Fernmeldewesen, 1987 (nicht veröffentlicht); sowie WIK: D. Elixmann, K.-H. Neumann, J. Plagemann, Th. Schnöring: Gesamtwirtschaftliche Aspekte der Umwandlung der Ablieferungspflicht in eine Mehrwertsteuerpflicht für Teilbereiche der DBP, 1987 (nicht veröffentlicht); und WIK: B. Wieland: Erläuterungen zur Frage des natürlichen Monopols im Telekommunikationsbereich, 1986 (nicht veröffentlicht).

<sup>9</sup> Vgl. hierzu auch Herrmann Ernst: Die Deutsche Bundespost. Nomos, Baden-Baden 1986, Kap. 5.

Anschluß und Durchleitungszwang – ohne wesentliche Bedeutung bleiben.

□ Problematisch ist zudem die Unsicherheit, die durch die Umwandlung von freien Leistungen in Pflichtleistungen besteht. Die dadurch verursachte Rechtsunsicherheit dürfte interessierte private Unternehmen bei der Erwerbung von Marktzutritt oder Marktexpansion zu erhöhter Vorsicht anhalten.

□ Überhaupt nicht angesprochen wurde der Bereich Kabelfernsehen, in den die Bundespost in den letzten Jahren erhebliche, nicht immer gewinnbringende Investitionen getätigt hat. Die Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, daß vertikal integrierte Unternehmen, die selbst Programme auf diesen Netzen betreiben, eher deren Nutzung und Amortisation erreichen als separat betriebene Unternehmen. Soll sich hier die Bundespost, analog zu dem Vorbild von British Telecom, an Kabelgesellschaften beteiligen dürfen, die auch für die Programmdisposition und deren Vermarktung zuständig sind?

□ Auch die Frage der Nutzung des elektromagnetischen Spektrums wurde nicht angeschnitten, obwohl sie doch für viele Bereiche des Fernmeldewesens von entscheidender Bedeutung ist. So beeinflusst z.B. das verfügbare Spektrum die Ausbreitung des Mobilfunks, ein Bereich, in dem die Bundesrepublik im internationalen Vergleich stark hinter der Entwicklung in anderen europäischen Ländern zurückliegt. Die verstärkte Nutzung

des Spektrums für Richtfunk kann zudem die Produktionskosten für die Übertragung von Fernmeldesignalen wesentlich beeinflussen.

Diese Aufzählung von zusätzlichen Punkten, die in dem Kommissionsbericht nicht oder kaum berücksichtigt wurden, soll nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Bericht die Diskussion in der Bundesrepublik ein erhebliches Stück weiterbringt. Eine solche Entwicklung war noch vor zwei Jahren nicht abzusehen. Durch die sehr stark politisch orientierte Besetzung der Kommission wurden jedoch die Möglichkeit einer systematischen Aufarbeitung des gesamten Problemfeldes der Neuordnung der Fernmeldemärkte und das Aufzeigen alternativer Lösungsvorschläge verpaßt, insbesondere hinsichtlich der Leistungskontrolle in wettbewerblichen Ausnahmebereichen, der Einbindung in die internationale Wirtschaft usw.

Man erleichterte sich dadurch zwar die Konsensfindung bei der vorgesehenen Neuordnung, zeigt dadurch jedoch die entscheidenden Regulierungsparameter und die Tragweite alternativer Rahmenbedingungen nicht umfassend genug auf. Im Gegenteil, obwohl der Bericht die Möglichkeit für eine Vielzahl von Neuordnungen bietet, kann er genauso gut dahingehend interpretiert werden, im wesentlichen nur bestehende Strukturängel durch „Schönheitskorrekturen“ zu beseitigen. Damit wäre aber eine Chance für die Bundespost und vor allem für die Benutzer ihrer Dienste und die gesamte Volkswirtschaft verpaßt worden.

Bernd-Peter Lange

## Die Begründung des Handlungsbedarfs ist nicht widerspruchsfrei

Die Bundesregierung hatte der Regierungskommission Fernmeldewesen die Aufgabe gestellt, über „Möglichkeiten zur Verbesserung der Aufgabenerledigung im Bereich des Fernmeldewesens“ zu berichten mit dem Ziel der „bestmöglichen Förderung technischer Innovation, der Entwicklung und Wahrung internationaler Kommunikationsstandards sowie der Sicherung des Wettbewerbs auf dem Markt der Telekommunikation“<sup>1</sup>. Der Auftrag war also vorrangig technologie- und ordnungspolitisch orientiert – ohne dabei den Hintergrund

der weltwirtschaftlichen Dimension der Entwicklung im Fernmeldebereich industrie- und dienstleistungspolitisch explizit zu reflektieren. Außerdem fällt auf, daß im Auftrag weder gemeinwohlorientierte Aufgaben bzw. der Infrastrukturauftrag der Deutschen Bundespost noch die Frage nach volkswirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen möglicher Vorschläge zur Reorganisation der Deutschen Bundespost zum Ausgangspunkt der Arbeit der Kommission gemacht wurden. Es ergibt sich also die Frage, ob ein derartig auf innovations- und wettbewerbspolitische Themen eingeschränkter Auftrag

---

*Prof. Dr. Bernd-Peter Lange, 48, lehrt Wirtschaftstheorie am Fachbereich für Sozialwissenschaften der Universität Osnabrück.*

<sup>1</sup> Neuordnung der Telekommunikation. Bericht der Regierungskommission Fernmeldewesen, Heidelberg 1987, S. 9.

den Herausforderungen des zukünftigen wirtschaftsstrukturellen Wandels gerecht werden kann.

An die Regierungskommission und ihre Arbeit muß der Anspruch gestellt werden, daß sie eine fundierte Begründung des von ihr postulierten Handlungsbedarfs liefert, daß sie den Handlungsbedarf mit ihren konkreten Empfehlungen überzeugend verknüpft und daß diese Empfehlungen widerspruchsfrei sind. Außerdem kann eine offene Beschreibung der bewußt gewollten und der in Kauf genommenen wirtschaftlichen und sozialen Folgen der vorgeschlagenen Neuordnung des Fernmeldewesens erwartet werden.

Die Mehrheit der Kommission versucht den Handlungsbedarf auf drei Ebenen,

- der veränderten Aufgabenstellung im Fernmeldewesen,
- den veränderten Anforderungen an die Deutsche Bundespost und
- den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen,

zu begründen. Die Ausführungen hierzu sind in weiten Strecken reine Hypothese in bezug auf zukünftiges Verhalten der Deutschen Bundespost ohne konkrete Begründung. So heißt es: „Der Handlungsbedarf tritt am deutlichsten zutage, falls die Bundespost selbst auf die Hervorbringung von value added services (über Bildschirmtext, Temex und Mailbox hinaus) *verzichten* und andererseits durch benutzungsrechtliche Restriktionen private Unternehmen *behindern sollte*, derartige Dienstleistungen auf dem offenen Markt anzubieten.“<sup>2</sup>

Mit derartigen Spekulationen soll suggeriert werden, daß die Deutsche Bundespost in ihrer gegenwärtigen Verfassung und Politik ein Hemmnis des technischen Fortschritts sei und deshalb verändert werden müsse. Die Regierungskommission befindet sich mit derartigen Unterstellungen in einer gewissen Tradition vorhergehender Gutachten, ohne daß freilich die „Argumente“ durch Wiederholung stichhaltiger werden.

Die Regierungskommission schreibt darüber hinaus, daß es die Notwendigkeit einer zusätzlichen Orientierung an den Kommunikationsbedürfnissen spezifischer Benutzergruppen gebe. Großanwender würden nach eigenen Systemen der Übertragung, der Vermittlung und Verarbeitung verlangen. Dabei müsse die Deutsche Bundespost von den Hemmnissen, die einer aktiven Marktpolitik entgegenstehen, befreit werden<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Ebenda, S. 23.

<sup>3</sup> Ebenda, S. 27.

<sup>4</sup> Feststellung 1, ebenda, S. 1, S. 24 f.

## Widersprüche

Die Kommission verwickelt sich mit diesen Begründungsversuchen zum Handlungsbedarf in Widersprüche. Sie schreibt: „Die Bundespost hat eine technisch hochwertige, zuverlässige und flächendeckende Infrastruktur der Telekommunikation realisiert. Der Ausbau des bestehenden Netzes für digitale und integrierte Dienste ist eingeleitet.“<sup>4</sup>

Damit wird anerkannt, daß die Deutsche Bundespost die technischen Innovationen, die Investitionen und die Schaffung von Rahmenbedingungen für die weite Verbreitung des ISDN (weltweite Standardisierung als Voraussetzung für offene Kommunikation) kraftvoll fördert und damit die Basis legt für das Angebot neuer Dienste. Von „Behinderung“, „Verzicht“, „Hemmnissen“ etc. kann in diesem Zusammenhang keine Rede sein. Im Gegenteil: Im Fernmeldebereich, speziell bei ISDN, ist die deutsche nachrichtentechnische Industrie aufgrund der „Vorarbeit“ durch das finanz- und auch normungsstarke öffentliche Unternehmen Deutsche Bundespost weltweit innovatorisch führend und konkurrenzfähig. Im Bereich der internationalen Entwicklung der Datenverarbeitung dagegen, in dem die Deutsche Bundespost nicht „mitgemischt“ hat, hat „der Markt“ offenbar die Innovationen eher im Ausland – in Japan und in den USA – hervorgebracht.

Die Regierungskommission leitet aus den angeblichen „Hemmnissen“ der Innovation die Vorschläge zur Reorganisation der Deutschen Bundespost mit dem Ziel der Förderung des Wettbewerbs ab: Trennung von hoheitlichem und unternehmerischem Bereich, Trennung von Post- und Fernmeldewesen, bedingtes Netzmonopol, Zulassung des Wiederverkaufs von gemieteten Leitungen durch privatwirtschaftliche Unternehmen, Zulassung und Förderung des Dienstewettbewerbs.

Ebenso widersprüchlich und unbegründet ist die den gesamten Bericht durchziehende polarisierende Gegenüberstellung zwischen der Befriedigung eines allgemeinen und eines speziellen Telekommunikationsbedarfs. Der allgemeine Bedarf soll vom öffentlichen Unternehmen mit Infrastrukturverantwortung befriedigt werden, während der spezielle Bedarf nach Meinung der Kommissionsmehrheit nur im privatwirtschaftlichen Wettbewerb gedeckt werden kann. Zugespitzt heißt es: „Die ordnungspolitische Frage besteht darin, ob sich das Telekommunikationssystem bevorzugt dem allgemeinen Bedarf des Bürgers widmet und dabei den besonderen Bedarf von Benutzergruppen als sekundär ansehen soll, oder ob dem speziellen Bedarf anspruchsvoller Benutzergruppen der Vorrang einzuräumen“

men ist. Je nachdem, welche grundsätzliche Position hier eingenommen wird, ergibt sich eine andere Variante der Ordnungspolitik für die Telekommunikation.“<sup>5</sup>

### Begründungsnot

Es fehlt eine überzeugende Begründung für diese Polarisierung. Spezifische Kommunikationsbedürfnisse von (Groß-)Anwendern werden auch heute schon befriedigt – z.B. im weltweit vorbildlichen Telexnetz – und werden auch in den ISDN-Planungen – z.B. unterschiedliche Standardisierung von Diensten, Ermöglichung des Primär-Multiplex-Anschlusses – berücksichtigt. Die Vorschläge der Kommission vermitteln den Eindruck eines Nachgebens gegenüber den Wünschen von Großanwendern und damit einer Kapitulation vor dominierenden wirtschaftlichen Interessen, was gleichbedeutend ist mit der Vernachlässigung der Infrastrukturaufgabe, der gleichgewichtigen Orientierung an den „Jedermann-Interessen“.

Insgesamt bleibt der vorherrschende Eindruck, daß die Begründung des Handlungsbedarfs nicht widerspruchsfrei ist und daß jegliche konkrete Belege fehlen. Außerdem ist in keiner Weise begründet, warum der weitere Ausbau der Netze und das zusätzliche Angebot von Diensten, warum der Weg zu einer aktiven Marktpolitik der Deutschen Bundespost nicht mit der bisherigen Organisation bzw. mit Reformen *innerhalb* des bewährten bisherigen ordnungspolitischen Rahmens z.B. durch verstärkte Dezentralisierungsbemühungen realisiert werden sollen. Es fehlt die überzeugende Begründung sowohl für den Handlungsbedarf als auch für die Verknüpfung zwischen Handlungsbedarf und konkreten Empfehlungen. Es drängt sich der Eindruck auf, daß nach Erstellung der Vorschläge nach ideologischen Leitbildern Legitimationsbruchstücke „nachgeschoben“ werden sollten. Die Begründungsnot wird offensichtlich, wenn es lapidar heißt: „Der Handlungsbedarf ist offenkundig.“

Ebensowenig werden die Auswirkungen, die sich aus der empfohlenen organisatorischen Trennung von Post- und Fernmeldewesen (Schaffung einer neuen „Telekom“-Gesellschaft) ergeben, angemessen erörtert.

### Allgemeine Monopolkritik

Ausgangspunkt aller Überlegungen der Kommission ist die Förderung möglichst schneller Innovationen, die durch die Konvergenz von Telekommunikation und Datenverarbeitung realisiert werden können. Während in dem Bericht nun versucht wird, in diesem Zusammen-

hang die bisherige Telekommunikationsorganisation als „überholt“ zu erklären, wird dem „Wettbewerb“ a priori Vorrang eingeräumt, ohne hier die bisherige Marktentwicklung, insbesondere die bisherigen in den USA durch langjährige Anti-Trust-Verfahren bekämpften Marktbeherrschungsstrategien von IBM zu analysieren. Im Vorgehen der Mehrheit der Kommission sind daher eine einseitige, öffentlichen Unternehmen gegenüber kritische Betrachtungsweise und eine asymmetrische Bewertung von „Staat“ einerseits und „Wettbewerb“ andererseits festzustellen.

Die „Vorurteile“ der Kommissionsmehrheit kommen auch in der allgemeinen Monopolkritik zum Ausdruck, die die spezifischen Kontrollmechanismen gegenüber öffentlichen Allein Anbietern vernachlässigt. Auf das staatliche Fernmeldemonopol werden die Argumente gegen privatwirtschaftliche Monopole bruchlos übertragen, wenn es heißt: „Wenn historisch ein Monopol gewachsen ist, darf vermutet werden, daß bisher nicht die bestmögliche Leistung und nicht die geringsten Kosten verwirklicht wurden, durch zu hohe Tarife oder von der Kostenstruktur losgelöste Tarifstrukturen (Tarifverzerrung) die Nachfrage nicht bestmöglich gedeckt ist und durch vermiedene Rationalisierungen (Kostensenkungen) unnötig volkswirtschaftliche Güter eingesetzt wurden.“

Die Fehlleitung der Ressourcen kommt besonders deutlich in der Tarifverzerrung im Fernverkehr des Telefondienstes zum Ausdruck. Hier sind unter dem Schutz des Monopols die Gebühren nicht parallel zu den entstandenen Kostensenkungen (durch Selbstwählverkehr, technische Fortschritte in der Übermittlungstechnik) ermäßigt worden. Mit der Zulassung von Wettbewerb würde ein Druck auf die Fernverkehrstarife entstehen und damit die Kostenorientierung herbeigeführt werden.“<sup>6</sup>

Diese Kritik vernachlässigt die Merkmale von Infrastruktur: Investitionscharakter, Absens von Marktpreisen und ausgeprägte externe Effekte. Demzufolge muß es bei Infrastrukturleistungen – und dazu gehören Telekommunikationsnetze und Dienste – nicht um eine strenge Kostenorientierung der einzelnen Dienste gehen – diese gibt es auch bei marktwirtschaftlich operierenden Unternehmen nicht, außerdem ist völlig offen, an welchen Kosten die Orientierung erfolgen soll –, sondern die Tarifierung muß sich an den gewünschten externen Effekten, z.B. schnelle Verbreitung der neuen Dienste, Telekommunikation als Vorleistung für die Anwender, um deren Wettbewerbsfähigkeit zu stärken (Komplementarität von öffentlicher Infrastruktur und privatwirtschaftlicher Nutzung), ausrichten.

<sup>5</sup> Ebenda, S. 69.

<sup>6</sup> Ebenda, S. 69.



Das Ausgangsmodell der Kommission kombiniert vertikale und horizontale Trennung zwischen „Staat“ und „Wettbewerb“<sup>7</sup>. Es sieht ein bedingtes Netzmonopol der Telekom vor, der Fernsprechbereich soll zunächst Dienstemonopol bleiben, während für alle übrigen Dienste Wettbewerb vorgesehen ist. Der Endgerätebereich soll liberalisiert werden.

Der Dienstewettbewerb ist auf Mietleistungen angewiesen. Das „Neue“ gegenüber der vorhandenen Regelung ist die Zulassung des Wiederverkaufs von Dienstleistungen; privatwirtschaftliche Unternehmen können nach diesen Vorschlägen somit quasi Carrier-Funktionen übernehmen, denn unter Dienstleistungen werden auch die Basis- oder Standarddienste wie z.B. Teletex, voice mail, Datenübertragung etc. verstanden. Eine der Hauptfragen zum Dienstewettbewerb nach den Vorstellungen der Kommission hat sich daher auf die Bedingungen für die Überlassung von Mietleistungen an privatwirtschaftliche Unternehmen zu richten.

Hier nun stehen die verschiedenen Empfehlungen im Widerspruch zueinander. Zum einen soll die Telekom Infrastrukturaufgaben für das Gemeinwohl erfüllen können und dabei nicht in eine benachteiligte Wettbewerbsposition geraten. Dazu heißt es: „Die dem Netzbetreiber durch die Infrastrukturaufgaben zusätzlich entstehenden Kosten müssen allerdings über die Preise für die Inanspruchnahme der Netzleistungen an die Diensteanbieter weitergegeben werden. Diese Diensteanbieter sind sowohl private Wettbewerber, die von der Telekom Festverbindungen anmieten bzw. Wahlverbindungen nutzen, als auch diejenigen Bereiche der Telekom, die – unter Nutzung des Netzes – den Teilnehmern Dienstleistungen der Telekommunikation liefern.“<sup>8</sup>

Zum anderen spricht sich die Kommissionsmehrheit für eine deutliche Senkung der nutzungszeitabhängigen Tarife für Festverbindungen zur Aktivierung des Wettbewerbs im Netz aus, argumentiert gegen nutzungszeitabhängige Tarifierung bei den Mietleitungen und spricht sich für die Möglichkeit der Tarifarbitrage aus, damit die Telekom zur Kostenorientierung ihrer Tarifstruktur gezwungen wird<sup>9</sup>.

Entweder dürfen Kosten für Infrastrukturleistungen in den Tarifen für Mietleitungen weitergegeben werden, dann dürfte es kaum Anreize für Mietleitungen und damit Dienstewettbewerb zur Telekom geben, oder aber das „Rosinenpicken“ wird bewußt zugelassen<sup>10</sup>. Dann

aber wird die Telekom in folgendes Dilemma manövriert: Entweder sie hält an ihrem Infrastrukturauftrag fest und muß diesen auch weiterhin aus eigenem Gebührenaufkommen finanzieren, dann wird sie im Wettbewerb unterliegen mit der Folge, daß das Geschäftsvolumen der Mietleistungsunternehmen und der Wettbewerbsbereich bei den Diensten ausgedehnt werden und daß die Telekom schrumpft. Oder aber die Telekom muß, um in der Konkurrenz mithalten zu können, nach und nach ihre Gemeinwohlorientierung aufgeben.

### Geplanter Erosionsprozeß

Die Forderung nach stärkerer Kostenorientierung der einzelnen Tarife, die den ganzen Kommissionsbericht durchzieht, bedeutet letztlich, daß die Vorschläge der Kommissionsmehrheit nicht auf eine Neuorganisation des Fernmeldebereichs mit Bestand für eine längerfristige Zeit abzielen. Beabsichtigt scheint vielmehr die Ingangsetzung eines Prozesses zur Erosion der Gemeinwohlorientierung der Telekommunikationsordnung in Richtung auf eine zunehmende Privatisierung großer Teile von zunächst noch öffentlichen Netzen und Diensten.

Gestützt wird diese Einschätzung auch durch Formulierungen des Vorwortes, durch den Vorschlag, das Netzmonopol nur bedingt zu gewähren und es der ständigen Überprüfung nach jeweils drei Jahren auszusetzen, und durch die Hinweise, daß auch der Telefondienst dem Monopolbereich entgleiten kann. Immerhin waren sechs der Kommissionsmitglieder schon jetzt für die Zulassung konkurrierender Netze. Letztlich laufen die Empfehlungen der Kommissionsmehrheit auf das Aufbrechen des Netzmonopols der Deutschen Bundespost hinaus und damit auf den Verzicht auf eine einheitliche Telekommunikationsinfrastruktur. Beteuerungen, im Bericht werde keine „Privatisierung“ öffentlicher Dienstleistungen vorgeschlagen, haben daher keinerlei Überzeugungskraft.

Durch die neue innovatorische Möglichkeit des ISDN, alle Fernmeldedienste in nur ein Netz zu integrieren, wird die Notwendigkeit des Netzmonopols noch deutlicher in Erscheinung treten. Denn nur dann, wenn die Netzträgerschaft unbestritten in einer Hand liegt, wird sich das ganze Innovationsvermögen der Telekommunikation eines Landes durchsetzen können. Wenn aber der Deutschen Bundespost die gewinnbringenden Bereiche verlorengingen, wegen der sozialen Verpflichtungen die verlustbringenden Bereiche aber erhalten blieben, wäre die Eigenwirtschaftlichkeit der Deutschen Bundespost in Frage gestellt, und die für den Ausbau der Fernmeldeinfrastruktur notwendigen risikoreichen

<sup>7</sup> Ebenda, S. 67 f.

<sup>8</sup> Ebenda, S. 86.

<sup>9</sup> Ebenda, S. 96 f.

<sup>10</sup> Ebenda, S. 96 f., E 19.

und sehr langfristigen Vorleistungen könnten von ihr nicht mehr erbracht werden.

### **Problematische Dienstebgrenzung**

Die Abgrenzung von Monopoldienst (Fernsprechen) und allen anderen Diensten als Wettbewerbsdiensten, die sowohl von der Telekom als auch von privatwirtschaftlichen Unternehmen angeboten werden können, wird sich auf Dauer nicht halten lassen. Das Fernsprechen wird im ISDN, sollte das ordnungspolitische Modell der Kommission Realität werden, auch zu einem Wettbewerbsdienst werden mit der Folge einer auch finanziellen Erosion der Telekom. Es entbehrt auch jeder systematischen Begründung auf der Basis der Logik der Kommissionsmehrheit, das reine Fernsprechen als Monopoldienst zu erhalten.

Die politische Begründung – Finanzbasis für die gewaltigen Modernisierungsinvestitionen – kann ebenfalls nicht überzeugen, weil damit impliziert wird, daß die Telefonkunden von heute die Infrastruktur von morgen vorfinanzieren, die dann von privaten Unternehmen zum Wiederverkauf genutzt wird: Privatisierung von Vorschüssen der Allgemeinheit.

Außerdem sind diese Vorschläge derart gegenwartsbezogen, daß sie davon ausgehen, daß nur noch einmal ein großes Finanzvolumen für die Investitionen in die Zukunft aufgebracht werden muß, danach aber die Entwicklung allein durch die privatwirtschaftliche Konkurrenz gesteuert werden soll. Die Frage, wer z.B. im Jahre 2000 oder 2030 die dann notwendigen Infrastrukturinvestitionen vorfinanziert, wird nicht aufgeworfen und daher auch nicht beantwortet.

Die implizite Unterscheidung der Kommissionsmehrheit in „Basisdienst“ (gleich allgemeiner Bedarf des Bürgers) und „Mehrwertdienste“ (gleich besonderer Bedarf spezieller Benutzergruppen) ist unpräzise. Der Übergang von dem Bedarf spezieller Nutzergruppen zum Standarddienst kann im Zeitablauf fließend sein – wie es beim Telefon der Fall war. Auch aus diesem Grunde ist die Unterscheidung von Basis- und Mehrwertdiensten nicht brauchbar. Dies hat zur Konsequenz, daß die Unterscheidung von momentanen Bedarfen nicht zur Begründung von langfristigen ordnungspolitischen Regelungen herangezogen werden kann.

### **Gefährdung der Infrastruktur**

Der Dienstebgrenzung der Kommissionsmehrheit sind andere ordnungspolitische Abgrenzungen, die auch den Integrationsmöglichkeiten und den „economies of scale and scope“ des ISDN gerecht werden, entgegenzustellen. Dabei ist davon auszugehen, daß wir

es im Netzbereich mit einem „natürlichen Monopol“ zu tun haben – und dies verstärkt in der Zukunft durch ISDN – und es von daher überhaupt keine Notwendigkeit gibt, über den bisherigen Rahmen hinaus Mietleistungen zur Verfügung zu stellen, schon gar nicht zum Wiederverkauf.

Netzettbewerb bzw. Quasi-Netzettbewerb gefährden den Infrastrukturauftrag und bedeuten den Verzicht auf die Ausschöpfung von Verbundvorteilen. Monopoldienstleistungen sind vom Infrastrukturkonzept ausgehend diejenigen, die sich – auch technisch – eng an den Telekommunikationsvorgang anlehnen – Übertragung, Vermittlung, Zwischenspeicherung etc. – und deshalb im Monopolangebot verbleiben müssen. Genannt werden sollen in diesem Zusammenhang Fernsprechen, Telegraphieren, Telex, Datenübertragung, Teletex usw. Teleinformationsdienste, die hauptsächlich auf eine inhaltliche Leistung abstellen, sollen dagegen dem privatwirtschaftlichen Wettbewerb überlassen bleiben. Zu nennen sind z.B. Verschlüsselungs- und Datenverarbeitungsdienste.

Eine derartige Abgrenzung hätte den Vorteil, das bisherige bewährte Infrastrukturkonzept fortzuschreiben und bestandskräftig eine prinzipielle Trennung zwischen öffentlichen Aufgaben und Verantwortung einerseits und privatwirtschaftlicher Konkurrenz in der Nutzung der Infrastruktur andererseits zu erhalten.

Solch ein Alternativmodell enthält einige ungelöste Probleme und Unschärfen durch die Möglichkeit von „Intelligenz“ in Netzen und/oder Endgeräten, Möglichkeiten, die aus anderen ordnungspolitischen Vorstellungen entwickelt wurden. Die – auch strukturpolitisch – relevante Frage lautet: Wer verfügt über Vermittlungseinrichtungen bzw. über DV-Anlagen zum Speichern, Verarbeiten, Vermitteln von (Sprach-Text-Daten-Bild-)Signalen?

Will man nach wie vor für eine „offene Kommunikation“ sorgen, so müssen große Teile derartiger Verfügungsrechte dem Infrastrukturverantwortlichen und damit dem Netzbetreiber zugeordnet werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß immerhin sechs Kommissionsmitglieder einer solchen Dienstebgrenzung positiv gegenüberstehen<sup>11</sup>.

### **Die offenen Fragen**

Läßt man sich auf das Ziel der vorrangigen Innovationsförderung ein, so ist die Frage offen, ob in dem vorgeschlagenen organisatorischen Szenario – Trennung hoheitlicher und unternehmerischer Bereich; unternehm-

<sup>11</sup> Vgl. ebenda, S. 124.

merischer Bereich der öffentlich-rechtlichen Telekom im Wettbewerb zu privatwirtschaftlichen Unternehmen – die erwünschten schnellen Innovationen auch tatsächlich eintreten werden.

Die Kommissionsempfehlungen berücksichtigen außerdem in keiner Weise die möglichen sozialen Konsequenzen, die eine Realisierung ihrer Vorschläge auslösen würde. Allgemein anerkannt ist, daß Deregulierungsmaßnahmen – wie hier vorgeschlagen – in den USA zur Senkung der Ferngebühren und Erhöhung der Ortsgebühren im Fernsprechdienst geführt haben. Die vorrangig geschäftlichen Nutzer der Fernverbindungen sind demnach als Gewinner, die vorrangig Ortsgespräche führenden privaten Haushalte sind demgegenüber als Verlierer der Deregulierung bzw. der stärkeren Kostenorientierung zu identifizieren.

Außerdem bleibt völlig offen, ob es in Zukunft noch gesellschaftspolitisch gerechtfertigte Angebote wie das „Sozialtelefon“ oder den „quersubventionierten“ Postzeitungsdienst geben wird. Darüber hinaus ist zu vermuten, daß der Dienstewettbewerb und eventuelle freie Leistungen räumliche Ballungseffekte verstärken werden, da es in diesem Bereich kein flächendeckendes Angebot mehr geben wird. Was an Infrastrukturaufgaben zu erfüllen ist und damit, welche sozialen Verpflichtungen einzugehen sind, bleibt der Festlegung der jeweiligen Bundesregierung überlassen und unterliegt damit wechselnden Mehrheiten.

### Anforderungen an die Politik

Die reine technologie- und ordnungspolitische Orientierung des Kommissionsberichts macht es erforderlich, die sozialen, organisatorischen und personalpolitischen Konsequenzen genauestens zu überdenken, bevor erste Schritte zu einer – allerdings aus den genannten

Gründen auch ordnungspolitisch nicht zu rechtfertigenden – Neuorganisation des gesamten Post- und Fernmeldewesens eingeleitet werden. Statt einer ideologisch zugespitzten Polarisierung nach dem Muster „Staat oder Markt“ ist eine Rückbesinnung auf die Komplementarität von staatlicher Infrastrukturvorleistung und privatwirtschaftlicher Nutzung der Infrastruktur erforderlich.

Geklärt werden muß auch, welche ökonomischen und gesellschaftspolitischen Ziele erreicht werden sollen und welche Mittel – auch organisatorischer Art – dafür zieladäquat eingesetzt werden können. Wenn es z.B. darum gehen soll, neue Dienste wie z.B. Btx nicht nur technisch zu optimieren, sondern schneller als momentan in ein von den Kunden akzeptiertes und das heißt auch ökonomisch vernünftiges Angebot umzusetzen, wenn es also darum geht, betriebswirtschaftliche Kompetenz bei der Deutschen Bundespost stärker zu verankern, so ist auch über organisatorische Konsequenzen zu diskutieren. Nur: diese müssen nicht gleich in die Trennung von Post- und Fernmeldebereich, in die Quasi-Aufgabe des Netzmonopols im Fernmeldebereich und den unlimitierten Dienstewettbewerb münden.

Darüber hinaus: Wenn aus dem Potential des technischen Fortschritts gesellschaftlicher Fortschritt werden soll, so ist nicht nur technologie- und ordnungspolitisch, sondern auch wirtschafts- (und das heißt auch industrie-, regional- und tarifpolitisch) und sozial- und gesellschaftspolitisch zu diskutieren. Nur diejenigen, die sich dabei um einen möglichst breiten Konsens bemühen, werden sich als erfolgreiche Politiker erweisen, denn bei der Telekommunikationsordnung geht es um Entscheidungen, die langfristige Weichenstellungen für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft in der Bundesrepublik mit sich bringen.

## 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