

Busch, Axel

Article — Digitized Version

Mehr Wettbewerb im Telekommunikationsbereich?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Busch, Axel (1989) : Mehr Wettbewerb im Telekommunikationsbereich?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 1, pp. 36-41

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/136478>

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.

Axel Busch

Mehr Wettbewerb im Telekommunikationsbereich?

Nach dem Bericht der unabhängigen Kommission Fernmeldewesen hat nun auch die Bundesregierung ihre Konzeption zur Neuordnung des Telekommunikationsmarktes vorgelegt. Sind damit die Weichen für eine reibungslose, am technischen Fortschritt und an den Bedürfnissen der Verbraucher orientierte Entwicklung des Telekommunikationssektors gestellt?

Bundeskanzler Kohl hat in seiner Regierungserklärung vom 4. Mai 1983 vor dem Deutschen Bundestag erklärt: „Wir führen den Staat auf den Kern seiner Aufgaben zurück, damit er sie wirklich zuverlässig erfüllen kann.“¹ Hinsichtlich der neuen Informations- und Kommunikationstechniken führte er aus, alles zu tun, „... um unsere internationale Wettbewerbsfähigkeit wiederherzustellen ...“. Weiter hieß es: „Im Ausland sind die neuen Techniken schon weit vorangekommen. Wenn wir nicht schwere Nachteile erleiden wollen, müssen wir wieder den Anschluß finden.“²

Der Nachholbedarf der Bundesrepublik auf dem Gebiet der Telekommunikation besteht nach wie vor. Er wird durch mehrere Untersuchungen neueren Datums belegt³. Sowohl in bezug auf das Tarifniveau als auch auf die Qualität und Vielfalt unterschiedlicher Telekommunikationsdienste und -einrichtungen belegt die Bundesrepublik im Vergleich zu anderen westlichen Industrieländern nur einen mittleren bis hinteren Platz. Dies macht zugleich deutlich, worum es geht, wenn der Bundeskanzler von einer „Verbesserung der deutschen Wettbewerbsfähigkeit“ spricht. Im Mittelpunkt des Interesses stehen nicht allein deutsche Produzenten von Telekommunikationseinrichtungen, die ihre Chancen auf ausländischen Märkten verbessern wollen. Angesprochen sind vor allem international tätige Unternehmen, die ihre Wettbewerbsfähigkeit nur durch leistungsfähige und preisgünstige Kommunikationsmöglichkeiten aufrechterhalten können. Hierzu gehören zum Beispiel

Banken, Versicherungen, Transportunternehmen und Datenverarbeitungsfirmen mit grenzüberschreitenden Aktivitäten⁴.

Vorschläge der Regierungskommission

Die Bestrebungen der Bundesregierung zur Reform der Telekommunikation fanden 1985 ihren ersten Niederschlag in der Bildung einer unabhängigen Kommission, die die Rahmenbedingungen für Innovationen und mehr Wettbewerb im Fernmeldewesen untersuchen sollte. Die Bundesregierung beruft sich bei ihren Vorstellungen zur Neuordnung des deutschen Telekommunikationsmarktes ausdrücklich auf die Ergebnisse dieses Gremiums⁵. Daher erscheint es sinnvoll, kurz die Konstruktionsmängel zu zeigen, unter denen die Kommissionsarbeit litt und die das Spektrum an Reformalternativen von vornherein einschränkten.

So war etwa der Auftrag der Kommission an die Bedingung geknüpft, Reformvorschläge unter Einhaltung des Artikel 87 GG auszuarbeiten. Diese Bestimmung sieht vor, daß das Fernmeldewesen unter bundesein-

¹ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 43 vom 5. Mai 1983, S. 398.

² Ebenda, S. 403.

³ Siehe hierzu u. a. McKinsey & Company Ltd.: Leistungsstand, Tarife und Innovationsförderung im Fernmeldewesen, Mai 1987; Passwort, 4/1988; FAZ vom 28. 3. 1988.

⁴ Siehe zur Bedeutung der Telekommunikationsinfrastruktur für die Entwicklung zukunftssträchtiger Branchen u. a. Axel Busch: Electronic Databank Services, Problems and Prospects on Creating an Industry of Increasing Importance on World Economic Growth, in: PKI, Scientific Days 88 of the Research Institute of the Hungarian Posts and Telecommunications – Telecommunications, Economy, Society, Budapest, 5.-7. Oktober 1988, S. 81-88.

⁵ Siehe hierzu Eberhard Witte (Hrsg.): Neuordnung der Telekommunikation, Bericht der Regierungskommission Fernmeldewesen, Heidelberg 1987.

Axel Busch, 30, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Wachstum und Strukturpolitik des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.

heitlicher Verwaltung geführt wird. Mit dieser Einschränkung wurde eine wichtige Frage in der Deregulierungsdiskussion, nämlich die Umwandlung der Deutschen Bundespost in ein privates Unternehmen, a priori ausgeklammert.

Weiterhin war durch die Auswahl der Kommissionsmitglieder der Kreis der Reformansätze deutlich vorgezeichnet. Zur Kommission gehörten die Vertreter der Gruppen, die zu den wesentlichen Nutznießern des gegenwärtigen Fernmeldemonopols zählen und die bei einer Reform den Verlust ihrer Monopolrenten befürchten müssen. Hierzu gehören die Lieferanten der Deutschen Bundespost ebenso wie die Beschäftigten, die durch die Deutsche Postgewerkschaft vertreten sind.

Die Einbeziehung solcher Gruppen, ebenso wie der politischen Parteien, hatte zur Folge, daß nur solche Reformvorschläge Aussicht hatten, die Zustimmung der Mehrheit der Kommissionsmitglieder zu erlangen, bei denen nur geringer politischer Widerstand zu erwarten ist. Im Gegensatz zur Fernmeldereform in Großbritannien, wo eine unabhängige Kommission ohne Rücksicht auf Interessengruppen Reformvorschläge erarbeitete, konnte die Fernmeldekommision also nur solche Alternativen entwickeln, die dem „kleinsten gemeinsamen Nenner“ entsprachen⁶. So konnten sich in einer so entscheidenden und politisch brisanten Frage wie der Beseitigung des Netzmonopols deren Befürworter nicht durchsetzen, obwohl vernünftige Argumente für diese Lösung sprachen⁷.

Pläne der Bundesregierung

Wie ist nun vor dem Hintergrund dieser Konstruktionsmängel der Fernmeldekommision die Konzeption der Bundesregierung zur Neuordnung des Telekommunikationsmarktes zu bewerten? Die Reformvorschläge, mit denen die Bundesrepublik wieder an die Telekommunikationsentwicklung in anderen Ländern anschließen will, gliedern sich in vier Bereiche.

Erstens ist vorgesehen, die bislang in der Deutschen Bundespost zusammengefaßten Unternehmensaktivitäten auf drei getrennte, selbständig wirtschaftende Unternehmen unter Aufsicht eines gemeinsamen Direktors und der Oberverantwortung des Bundespostministeriums aufzuteilen: die „Deutsche Bundespost POSTDIENST“ für den Post- und Paketdienst, die „Deutsche Bundespost POSTBANK“ für die Bankdienste und die „Deutsche Bundespost TELEKOM“ für das gesamte Fernmeldewesen.

Zweitens sollen mit Änderungen im Beamten- und Besoldungsrecht Möglichkeiten geschaffen werden, damit

die drei Unternehmen flexibler auf den wachsenden Bedarf an qualifizierten Fachkräften reagieren können.

Drittens sollen die Leistungen der drei Unternehmensbereiche ab 1990 aus Gründen der Wettbewerbsneutralität gegenüber privaten Unternehmen der Mehrwertsteuerpflicht unterliegen.

Alle drei Aspekte betreffen in erster Linie die Deutsche Bundespost und ihre Möglichkeiten, durch interne Anpassungen die Effizienz zu steigern. Von weiterreichender Bedeutung sind hingegen die ordnungspolitischen Vorstellungen, mit denen der Telekommunikationssektor in der Bundesrepublik stärker privaten Unternehmen geöffnet werden soll. Diese Vorschläge zielen darauf ab, mehr Wettbewerb im Fernmeldewesen zu ermöglichen. Im einzelnen lassen sich dabei drei aus der bisherigen Diskussion um die Deregulierung des Fernmeldewesens bekannte Bereiche unterscheiden:

- der Endgerätebereich,
- der Dienstleistungsbereich und
- die Netzträgerschaft und der Netzbetrieb.

Endgerätemärkte

Im Interesse von mehr Wettbewerb ist die Liberalisierung des Endgerätemarktes grundsätzlich positiv zu bewerten. Nach den Vorstellungen der Bundesregierung soll das bisher bestehende Angebotsmonopol der Deutschen Bundespost bei Telephonen für den Hauptanschluß und Modems aufgehoben werden⁸. Demnach können in Zukunft in der Bundesrepublik alle Verbraucher diese Geräte nicht nur über die bundeseigene TELEKOM, sondern auch über private Unternehmen beziehen und unter Verwendung standardisierter Stecker an bestehende Telekommunikationsleitungen anschließen. Mit dieser Marktöffnung wird in der Bundesrepublik ein Schritt vollzogen, der noch vor wenigen Jahren als technisch nicht realisierbar galt, obwohl bereits damals in den USA ein derartiges Verfahren praktiziert wurde. Vor allem amerikanische Privatkunden profitieren davon, weil die Produktvielfalt infolge wachsender

⁶ Siehe u. a. James Foreman-Peck, Jürgen Müller: The Effects of Alternative Market Configurations in the European Telecommunications, in: PKI, Scientific Days 88 of the Research Institute of the Hungarian Posts and Telecommunications – Telecommunications, Economy, Society, Budapest, 5.-7. Oktober 1988, S. 258-269.

⁷ Ihr Antrag wurde bei Stimmgleichheit abgelehnt (vgl. Eberhard Witte, a. a. O., S. 81 f.). Siehe hierzu auch das Sondervotum von vier Kommissionsmitgliedern (ebenda, S. 134 ff.).

⁸ Alle anderen Endgeräte wie Telephonnebenstellenanlagen, Telex- oder Telefaxgeräte bietet die Deutsche Bundespost schon heute neben privaten Unternehmen an oder überläßt dies gänzlich privater Konkurrenz (Rüdiger Soltau et al.: Zur Marktregulierung in der Bundesrepublik, Kiel 1987).

Konkurrenz unter den Anbietern zunahm und die Preise für Telephongeräte sanken⁹. Ähnliche Wirkungen werden vermutlich auch in der Bundesrepublik eintreten. Erstes Anzeichen hierfür ist in den deutschen Geschäften die Angebotsvielfalt an Geräten aus dem Ausland, die jedoch ohne Zulassung durch die DBP nicht an das Fernmeldenetz angeschlossen werden dürfen.

Offen ist, wie groß die Breitenwirkung dieser Marktöffnung sein wird. Bei einer Gesamtzahl von rund 30 Mill. Telefonanschlüssen in der Bundesrepublik¹⁰ und einem geschätzten Ersatzbedarf von 10 % pro Jahr erscheint das Marktpotential einerseits relativ gering. Andererseits werden vermutlich Telephonkunden ihre gegenwärtigen Geräte austauschen wollen, wenn sie auf dem liberalisierten deutschen Markt preisgünstige Alternativen zu den posteingenen Geräten bekommen können.

Positiv an den Liberalisierungsvorstellungen zum Endgerätemarkt ist auch zu bewerten, daß in- und ausländische Anbieter von Endgeräten einen Rechtsanspruch auf Zulassung ihrer Geräte haben, soweit diese die entsprechenden technischen Voraussetzungen erfüllen. Ein wenig an Glanz verliert der Reformeifer der Bundesregierung jedoch dadurch, daß die Liberalisierung des Endgerätemarktes erst verzögert – spätestens zum 1. Juli 1990 – in Kraft treten soll. Die Konsumenten müssen bis zu diesem Zeitpunkt auf bessere und billi-

gere Geräte warten, weil die bisherigen Produzenten von Telephongeräten, die „Hoflieferanten der Deutschen Bundespost“, Zeit gewinnen sollen, sich an die veränderten Wettbewerbsbedingungen anzupassen.

Telekommunikationsdienste

Gegenüber den Liberalisierungsbemühungen auf den Endgerätemärkten sieht die Situation bei den Telekommunikationsdienstleistungen differenzierter aus. In Zukunft werden drei Arten von Dienstleistungen unterschieden: freie, Pflicht- und Monopoldienstleistungen. Freie Dienstleistungen können von privaten Unternehmen oder der TELEKOM ohne fernmelderechtliche Regulierung in Konkurrenz zueinander angeboten werden. Bereits heute ist es für private Unternehmen möglich, sogenannte Mehrwertdienste wie „Online-Service“ oder „Electronic Mail“ auf der Basis der bestehenden Fernmeldeinfrastruktur anzubieten. Ob in Zukunft auch die bislang der Deutschen Bundespost vorbehaltenen Basisdienste wie Telex- oder Telegrammdienst zu den freien Dienstleistungen gerechnet werden, ist offen. Bislang liegen hierzu keine konkreten Aussagen vor. Jedoch wird der Spielraum für private Aktivitäten maßgebend davon abhängen, wie die Grenzen zu den anderen beiden Dienstkategorien gezogen werden.

Unter das Monopol im Zuständigkeitsbereich der bundeseigenen TELEKOM fällt auch in Zukunft der Telephondienst, der 1986 mit 22 Mrd. DM knapp die Hälfte der Gesamterlöse der Deutschen Bundespost ausmachte¹¹. Entgegen den Empfehlungen der Fernmeldekommission bleibt dabei die wettbewerbliche Ausnahmestellung nicht auf die reine Sprachübermittlung be-

⁹ Rüdiger Soltwedel et al.: Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik, Kiel 1986, S. 142-150.

¹⁰ Dies entspricht einer Anschlußdichte von rund 98 %.

¹¹ Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen: Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost 1986, Frankfurt 1987.

Martin Junkernheinrich Revitalisierung altindustrieller Problemregionen Das Beispiel Ruhrgebiet

Das vorliegende Buch gibt erstmalig einen umfassenden Überblick über die Position des Ruhrgebiets im sektoralen und regionalen Strukturwandel. Auf der Grundlage umfangreicher empirischer Analysen, einer Diskussion der Ursachen für die Ruhrgebietskrise und einer kritischen Würdigung der bisherigen Regionalpolitik entwickelt der Verfasser einen ursachenadäquaten Strategiemix zur wirtschaftlichen Erneuerung alter Industrieregionen im allgemeinen und des Ruhrgebiets im besonderen.

Berlin 1989, ca. 200 Seiten, mit 40 Tabellen und 6 Abbildungen, 15 x 22 cm, Broschur DM 49,-, Hardcover DM 59,-.
ISBN 3-9802055-0-9
Erscheint 2-89
Bestellungen bitte an: Analytica Verlag, Vertrieb, Gustavstr. 68, D-5880 Lüdenscheid, Telefon (02351) 4774

Analytica Verlagsgesellschaft mbH

schränkt. Vielmehr soll nach der Konzeption der Bundesregierung auch bei zukünftigen Innovationen, welche die Sprachübermittlung um Daten, Text oder Bilder ergänzen, das Monopol solange beibehalten werden, wie die Sprachkommunikation im Vordergrund steht. Wird etwa der Bildtelephondienst, der bislang erst in der Erprobungsphase ist, somit zu den neuen Monopoldiensten zu rechnen sein? Auf jeden Fall trägt ein Monopolbegriff, der bereits Optionen für neue technische Entwicklungen in der Zukunft einschließt, kaum dazu bei, den Spielraum für private Unternehmensaktivitäten möglichst weit und eindeutig abzustecken.

Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen?

Die Situation für potentielle private Anbieter von Telekommunikationsdiensten wird dadurch noch unübersichtlicher, daß in Gestalt der neu eingeführten Pflichtleistungen eine Art „Grauzone“ zwischen Monopol- und Wettbewerbsbereich entsteht. Bei den Pflichtleistungen handelt es sich um solche Telekommunikationsdienste, die einerseits in Zukunft von der TELEKOM im Rahmen der Daseinsvorsorge angeboten werden müssen¹². Private Unternehmen können andererseits solche Dienste anbieten, wobei sie keinen Infrastruktur- oder sozialpolitischen Auflagen unterliegen. Gänzlich ungeklärt ist bislang, welche Dienstleistungen aus dem gegenwärtigen Angebot der Deutschen Bundespost in Zukunft zu den Pflichtleistungen zu rechnen sind. Die Auswahl soll danach erfolgen, welche Bedeutung einzelne Dienste für die europäische Integration oder die Infrastrukturentwicklung haben. Treffen diese Bedingungen etwa für den international weit verbreiteten Telexdienst oder den gegenwärtig stark expandierenden Telefax-Dienst zu? Bis zu einer endgültigen Auswahl sollen alle Dienste nach den bisherigen Grundsätzen weitergeführt werden.

Wie ist aber die Situation bei anhaltendem technischen Fortschritt zu beurteilen? Interpretiert man die Konzeption richtig, dann lassen wie bei den Monopolleistungen in der Zukunft Innovationen in der Nachrichten- oder Kommunikationstechnik eine beliebige Ausweitung oder Einschränkung des Umfangs der Pflichtleistungen zu. Eine mit der technischen Entwicklung verbundene Änderung der Nachfragerwünsche oder der politischen Vorstellungen führt außerdem dazu, daß der Begriff der „Daseinsvorsorge“ sich wandelt und damit ebenso der Kreis der Pflichtleistungen. Für private Investoren entsteht dadurch ein unkalkulierbares Risiko. Dieses wird dadurch zusätzlich verstärkt, daß die TELEKOM Defizite bei den Pflichtleistungen, die durch staatliche Auflagen entstehen, durch Einnahmen aus dem

Monopolbereich ausgleichen kann. Selbst die für diese Situation vorgesehenen Kontrollgremien werden vermutlich kaum einen Monopolmißbrauch zu Lasten von privaten Unternehmen verhindern können. Diese These stützen Erfahrungen aus den USA, wo während der Zeit der Regulierung des Telekommunikationssektors die zuständige Aufsichtsbehörde außerstande war, die Rechtmäßigkeit von Tarifen des Monopolunternehmens AT&T zu überprüfen¹³.

In der Bundesrepublik wird für private Unternehmen ein Engagement auf dem Markt für Pflichtleistungen vor allem durch die Bestimmungen des § 1a des neugefaßten Fernmeldeanlagengesetzes zum unkalkulierbaren Abenteuer. Sie sehen für den Fall, daß die Einnahmen der TELEKOM aus dem Monopolbereich zur Deckung von Defiziten bei den Pflichtleistungen nicht ausreichen, vor, privaten Unternehmen besondere Auflagen zu erteilen. Dabei wird unterstellt, daß etwaige Verluste der TELEKOM vornehmlich Folge von Wettbewerbsbeeinträchtigungen sind, die die privaten Anbieter zu verantworten haben. Die Möglichkeit, potentielle „Übeltäter“ ausfindig zu machen, wird dadurch begünstigt, daß alle privaten Unternehmen, die bei den Pflichtleistungen in Konkurrenz zur TELEKOM treten, einer Registrierungs-pflicht unterworfen werden.

Faßt man das bisher Gesagte zusammen, dann ist mit den Reformvorschlägen der Bundesregierung kaum eine substantielle Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen bei den Telekommunikationsdiensten zu erwarten. Gegenüber der heutigen Situation, in der bereits viele Mehrwertdienste privat angeboten werden können, wäre hierfür vor allem eine Ausweitung privater Aktivitäten auch auf solche Dienste notwendig, die bislang der Deutschen Bundespost vorbehalten sind¹⁴. Das Regelwerk zeigt hierfür aber bisher keine klaren Alternativen auf. Vielmehr vermittelt die Konzeption der Bundesregierung eine aus der Sicht potentieller Investoren nach wie vor unklare Rechtslage, wobei die Spielräume für private Aktivitäten durch zum Teil sehr restriktive Zulassungsbedingungen wieder zunichte gemacht werden.

¹² Darunter versteht man den bereits heute von der Deutschen Bundespost vertretenen Anspruch, möglichst alle Kunden in der Bundesrepublik zu gleichen Bedingungen mit Telekommunikationsdiensten zu versorgen.

¹³ Dieser vor allem durch den technischen Fortschritt bedingte „Systemfehler“ hat im übrigen mit zu der beschleunigten Deregulierung des amerikanischen Fernmeldewesens beigetragen (Rüdiger S o l t w e d e l et al.: Deregulierungspotentiale, a.a.O., S. 163 f.).

¹⁴ Eine Übersicht über die in der Bundesrepublik bereits privat angebotenen Mehrwertdienste liefert Arnulf H e u e r m a n n: Der Markt für Mehrwertdienste in der Bundesrepublik Deutschland, Diskussionsbeiträge zur Telekommunikationsforschung des Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste (WiK), Nr. 25, Bad Honnef, März 1987.

Neben den bisher aufgezeigten Einflußfaktoren hängen Angebotsvielfalt, Qualität und Preise bei den Telekommunikationsdiensten auch von der Beschaffenheit und den Preisen für die zugrunde liegende Fernmeldeinfrastruktur ab. Dies leitet über zu der Frage, wer nach den Vorstellungen der Bundesregierung in Zukunft die Verantwortung über die in der Bundesrepublik installierten Telekommunikationsnetze haben soll.

Netzbereich

Im Grundsatz soll das Netzmonopol, wie es bislang die Deutsche Bundespost ausübt, auch in Zukunft erhalten bleiben. Die TELEKOM entscheidet damit weiterhin über den größten Teil der Investitionen im Fernmeldewesen der Bundesrepublik, die mit knapp 15 Mrd. DM 1986 fast 90 % aller Investitionen der Deutschen Bundespost in Sachanlagen ausmachten¹⁵. Privaten Unternehmen sollen in Zukunft die Installation und der Betrieb von terrestrischen Fernmeldenetzen nur erlaubt werden, soweit ein Wettbewerb zu Lasten der bundeseigenen TELEKOM ausgeschlossen ist. So dürfen zum Beispiel Unternehmen wie bisher Netze für den firmeninternen Informationsaustausch unterhalten, soweit die Betriebsstätten nicht weiter als 25 Kilometer auseinanderliegen. Der Vorschlag der Fernmeldekommission sah eine Zulassung auf das gesamte Bundesgebiet vor. Die Bundesregierung lehnte dies jedoch mit dem Hinweis auf drohende Einnahmeverluste der TELEKOM ab. Mit dem gleichen Argument wurde die Empfehlung der Kommission zurückgewiesen, Wettbewerb beim Betrieb von Richtfunkstrecken zuzulassen. Auch die Genehmigung von Satellitennetzen, einer neuen Form der Telekommunikation, wurde von vornherein auf ein solches Leistungsspektrum reduziert, welches eine Konkurrenz zum traditionellen Telephondienst, der Haupteinnahmequelle der TELEKOM, ausschließt¹⁶.

Selbst die Vergabe einer Betreiberlizenz für das neu zu errichtende Funknetz für Auto- bzw. Mobiltelefon, dem für die nächsten Jahre große Wachstumschancen prophezeit werden, ist an restriktive Bedingungen geknüpft. Diese vermitteln den Eindruck, daß eher die Position des Staatsunternehmens gesichert werden als der Wettbewerb durch Zulassung privater Konkurrenz intensiviert werden sollte. Die Vorstellung von der Dominanz der Deutschen Bundespost als Netzbetreiber geht sogar soweit, daß das Recht der TELEKOM zum Betrieb eines solchen Kommunikationsnetzes erst gar nicht in Frage gestellt wird. So erhält sie vorweg eine der beiden Lizenzen, während einem zweiten, noch zu bestimmenden privaten Unternehmen

die Genehmigung nur dann erteilt wird, wenn sichergestellt ist, daß das traditionelle Telephondienstmonopol der TELEKOM nicht ausgehöhlt wird. Zugleich soll gewährleistet werden, daß gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen den beiden Netzbetreibern herrschen.

Die Position der TELEKOM wird nach der Konzeption der Bundesregierung zusätzlich durch das Zulassungsverfahren beim Betrieb von nichtöffentlichen Betriebsfunksystemen gestärkt, wie sie zum Beispiel bei Taxiunternehmen eingesetzt werden. Durch technische Innovationen eröffnen sich neue Anwendungsmöglichkeiten in anderen Branchen. Nach den Vorstellungen der Bundesregierung soll aber diese Dienstleistung in Zukunft „entsprechend dem Grundsatz des chancengleichen Wettbewerbs . . . nicht nur privaten Anbietern vorbehalten bleiben“¹⁷. Auch die TELEKOM soll durch Erhalt entsprechender Funklizenzen Zugang zu diesem Markt erhalten.

Beim Betrieb von Telekommunikationsnetzen sollen also auch in Zukunft Aktivitäten privater Unternehmen entweder auf Marktnischen beschränkt bleiben oder ehemals privaten Unternehmen vorbehaltene Bereiche der TELEKOM erschlossen werden. Aus ordnungspolitischer Sicht bedenklich erscheint, daß die Bundesregierung den Vorschlag der Regierungskommission nicht aufgreift, das Netz- und Telephondienstmonopol alle drei Jahre zu überprüfen und bei unzureichender Entwicklung Konkurrenz zuzulassen¹⁸. Private Unternehmen haben darüber hinaus gegenüber dem Bundespostministerium und der Kartellbehörde als zuständige Kontrollinstanzen auch kein Initiativrecht, die Rechtmäßigkeit des Monopols überprüfen zu lassen.

Zukünftige Gebührenpolitik

Für ein Unternehmen, welches auf eine leistungsfähige und preisgünstige Telekommunikationsinfrastruktur angewiesen ist, stellt sich die Frage, ob in Zukunft

¹⁵ Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen, a.a.O., S. 74 f.

¹⁶ Erlaubt ist nur die Datenübertragung bis zu 15kB pro Sekunde. Damit ist sichergestellt, daß keine Sprachübermittlung betrieben wird.

¹⁷ Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen (Hrsg.): Reform des Post- und Fernmeldewesens in der Bundesrepublik Deutschland. Konzeption der Bundesregierung zur Neuordnung des Telekommunikationsmarktes, Heidelberg 1988, S. 61 (im folgenden zitiert als Bundesregierung).

¹⁸ Eberhard Witte, a.a.O., S. 82. Der statt dessen in periodischen Abständen vorgesehene Bericht der Bundesregierung zum Telekommunikationsmonopol vor dem Deutschen Bundestag stellt wegen der fehlenden bindenden Wirkung keine ernst zu nehmende Alternative dar (Bundesregierung, a.a.O., S. 62 f.).

angesichts der nahezu unveränderten Wettbewerbsbedingungen im Netz- und Dienstleistungsbereich im Leistungs- und Gebührenspektrum der Deutschen Bundespost Veränderungen zu erwarten sind. Die Bundesregierung betont zwar, daß im Verlauf der nächsten Jahre in allen Telekommunikationsbereichen die Preise stärker den Kosten angepaßt werden sollen. Bei den Wählnetztarifen soll aber weiterhin am Prinzip der Tarifeinheit festgehalten werden. Darüber hinaus sollen „... die Tarifänderungen einzelne Nutzergruppen nicht wesentlich und ungerechtfertigt belasten“¹⁹. Ein solcher vor allem auf private Telephonkunden zugeschnittener Grundsatz zeigt, daß die Bundesregierung auch weiterhin die Telekommunikationsgebühren dazu nutzen will, Sozialpolitik zu betreiben, obwohl damit gesamtwirtschaftliche Kosten in Form von Preisverzerrungen und einer Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen verbunden sind.

Diese Tendenz setzt sich bei den Preisen fort, die private Unternehmen für die Anmietung von posteigenen Übertragungswegen entrichten müssen. Damit Private angemietete Netzkapazitäten nicht zu Lasten der Einnahmen der TELEKOM an Dritte weitervermieten („Tarifabrage“), hält die Bundesregierung auch weiterhin an der nutzungszeitabhängigen Tarifierung fest, obwohl dadurch das Tarifniveau bei Datenübertragung mit hoher Geschwindigkeit und Nutzungsintensität deutlich über dem in anderen Ländern liegt²⁰.

Die Gefahr zusätzlicher Belastungen der Tarife in der Telekommunikation entsteht dadurch, daß wie in der Vergangenheit eine Quersubventionierung defizitärer durch rentable Wirtschaftszweige auch zukünftig nicht ausgeschlossen ist²¹. Dies betrifft vor allem den Finanzausgleich zugunsten der seit Jahren defizitären Postdienste. Von Bedeutung ist dies vor allem deshalb, weil die Postreform sich nahezu ausschließlich mit Fragen des Fernmeldewesens befaßte und bis auf wenige Ausnahmen keine Reformvorschläge unterbreitet wurden, die die Effizienz bei der „gelben Post“ verbessern. Mit technischen Innovationen in der Telekommunikation wie dem Telefax-Dienst werden außerdem Substitutionsmöglichkeiten eröffnet, die in einigen Jahren den traditionellen Briefdienst vielleicht obsolet machen und die Einnahmensituation bei der „gelben Post“ weiter verschlechtern.

Schlußbemerkungen

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, daß die Reformvorschläge der Bundesregierung zur Neuordnung des Fernmeldewesens in der bisherigen Form kaum die Weichen dafür stellen, zur Entwick-

lung der Telekommunikation im Ausland aufzuschließen. Über den Endgerätemarkt hinaus wird der Spielraum für private Unternehmen und damit das Wettbewerbspotential gegenüber der heutigen Situation kaum erweitert. Damit fehlen auch wesentliche Elemente, mit denen die Effizienz im Fernmeldewesen gesteigert und die Voraussetzungen für eine preisgünstigere Versorgung mit Telekommunikationsdiensten geschaffen werden könnten. Im Mittelpunkt der Kritik stehen weiterhin das Netzmonopol sowie das Monopol der TELEKOM beim Telephondienst.

Die Befürworter dieser Lösung weisen darauf hin, daß nur durch die Einnahmen aus dem Monopolbereich die zukünftigen Innovationen im Fernmeldewesen finanziert werden können. Ohne an dieser Stelle weiter darauf einzugehen, kann jedoch leicht gezeigt werden, daß hierfür weniger eine Regulierung der Telekommunikation als vielmehr funktionstüchtige Kapitalmärkte nötig sind; in diesem Zusammenhang sollte auch erwähnt werden, daß in der deutschen Geschichte Infrastrukturinvestitionen, die mit denen im Fernmeldewesen der Zukunft vergleichbar sind, vorwiegend privat und sogar unter Einschaltung ausländischer Kapitalgeber finanziert worden sind²².

Die Bundesregierung wäre unter diesen Umständen gut beraten, ihre Vorstellungen im Hinblick auf das Fernmeldemonopol zu ändern. Wünschenswert wäre außerdem, die Versorgung mit Telekommunikationsdiensten stärker als bisher von infrastruktur- oder sozialpolitisch motivierten Auflagen zu trennen. Die damit verfolgten Ziele können mit Hilfe anderer Instrumente im Bereich der Steuer- oder Regionalpolitik erreicht werden.

Insgesamt erscheint die Konzeption der Bundesregierung zur Neuordnung der deutschen Telekommunikationsmärkte als ein Schritt in die richtige Richtung. Ohne Nachbesserungen gibt sie jedoch keine befriedigende Antwort auf die Forderung des Bundeskanzlers, zur Telekommunikationsentwicklung im Ausland aufzuschließen. Der Wunsch nach einer Verbesserung der deutschen Wettbewerbsfähigkeit in diesem Bereich wird ohne weitergehende Reformschritte daher nicht in Erfüllung gehen.

¹⁹ Bundesregierung, a.a.O., S. 87.

²⁰ Siehe hierzu McKinsey & Company Ltd., a.a.O., S. 88.

²¹ Siehe hierzu § 29 des Entwurfs eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost.

²² Siehe hierzu Axel B u s c h : Geht der Post das Geld aus? Zur Finanzierung zukünftiger Telekommunikationsinvestitionen im Lichte der Empfehlungen der Regierungskommission „Fernmeldewesen“, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 136, Kiel, März 1988.