



Mehr Markt in der Telekommunikation

Wolfram Engels, Armin Gutowski
Walter Hamm, Otmar Issing, Wernhard Möschel
Carl Christian von Weizsäcker, Hans Willgerodt
(Kronberger Kreis)

Mehr Markt in der Telekommunikation (1987)

(Band 15 der Schriften des Kronberger Kreises)

Inhalt

I.	Die Ausgangslage	2
II.	Die optimale Lösung: Wettbewerb auf der Netzebene	4
III.	Einwände gegen Netzwettbewerb	8
IV.	Die Vorschläge im einzelnen	14
V.	Verbesserungsvorschläge zu den Empfehlungen der Regierungskommission Fernmeldewesen	17

Vorbemerkung

Die Märkte für Telekommunikationsleistungen befinden sich weltweit im Umbruch. Die Entwicklung geht eindeutig in Richtung Wettbewerb. Für die Bundesrepublik Deutschland hat die Regierungskommission Fernmeldewesen eher vorsichtig gehaltene Empfehlungen vorgelegt. Es steht zu befürchten, daß der Gesetzgeber daran auch noch Abstriche vornimmt. Gefordert sind indes wettbewerbsorientierte Einsicht und Tatkraft, wie sie die wichtigsten Konkurrenzländer der Bundesrepublik Deutschland aufgebracht haben.

Oktober 1987 Wolfram Engels, Armin Gutowski
Walter Hamm, Otmar Issing, Wernhard Möschel
Carl Christian von Weizsäcker, Hans Willgerodt
(KRONBERGER KREIS)

I. Die Ausgangslage

Traditionelle Postverwaltungsstruktur

1. Die Ordnung der Telekommunikation in der Bundesrepublik Deutschland folgt einer traditionellen Postverwaltungsstruktur (Post, Telegraf, Telefon). Die Bundespost, ein Zwitter aus öffentlichem Unternehmen und Bestandteil der Staatsverwaltung, verfügt über eine gesetzlich geschützte Monopolstellung bei den öffentlichen Netzen für die Individualkommunikation. Diese Alleinanbieterstellung erstreckt sich auf die Dienste, welche mit solchen Netzen erbracht werden können. Private können auf der Basis von Mietleitungen arbeiten, im wesentlichen für eigene Zwecke. Ein Angebot an ein breiteres Publikum wird durch Zusammenschaltungsverbote und Drittverkehrsbegrenzungen behindert. Eine gewisse Auflockerung hat der von der Bundespost angebotene Bildschirmtext gebracht. Er kann von privaten Anbietern für Mehrwertdienste in verschiedenen Anwendungsbereichen genutzt werden (Warenbestellung, Homebanking u.a.). Auf den Endgerätemärkten hat die Deutsche Bundespost ein Monopol beim einfachen Fernsprechhauptanschluß und – trotz einer Intervention der EG-Kommission – bei den technisch anspruchsvolleren Modems. Bei Telexgeräten besteht ein Wartungsmonopol. Bei den übrigen Endgeräten bietet die Deutsche Bundespost im Wettbewerb mit privaten Lieferanten an, zum Teil ist sie gar nicht als Anbieterin präsent (z.B. bei Telexgeräten). Die Bundespost ist indes in keinem Falle Herstellerin. Schließlich legt sie die Standards und sonstigen Bedingungen für den Anschluß von Teilnehmereinrichtungen an die Netze fest. Ebenso liegt die Kontrolle der Gerätezulassung in ihren Händen. Dabei ist die Deutsche Bundespost mit Umsatzerlösen im Jahre 1986 von ca. 50 Mrd. DM (Fernmeldewesen

34,5 Mrd. DM) und mit über 500.000 Beschäftigten (davon ca. 195.000 im Fernmeldebereich) das größte Dienstleistungsunternehmen Europas. Bei einem Volumen von ca. 18 Mrd. DM/Jahr (davon 16 Mrd. im Fernmeldebereich) ist sie überdies mit weitem Abstand der größte Investor in der Bundesrepublik.

Bescheidene wirtschaftliche Ergebnisse

2. Dieser Ordnungsrahmen stammt noch aus der Kaiserzeit. Er hat zu wirtschaftlichen Ergebnissen geführt, die – nicht überraschend – eher bescheiden gewesen sind: Telefon und Telex blieben z.B. über Generationen hinweg die einzigen Dienste. Noch 1963 kamen in der Bundesrepublik auf 100 Einwohner erst 6 Telefonanschlüsse. Impulse zu technischen Neuerungen entstanden vorwiegend im Nebenstellenbereich, bei dem private Anbieter seit dem Jahre 1900 zugelassen sind. Renommiertere Untersuchungen, welche von der Bundespost selbst in Auftrag gegeben wurden, weisen in die Richtung, daß das Staatsunternehmen auch im internationalen Vergleich eher das Prädikat "mittelmäßig" verdient. Komfortmerkmale im Telefondienst wie Weiterleiten und Umleiten eines Gesprächs, "Anklopfen" bei Besetzzeichen oder die Möglichkeit, ein sog. R-Gespräch zu führen, welches der Empfänger bezahlt, sind ebenso unbekannt wie die Dienstleistung einer spezifizierten Rechnung. Das schnurlose Telefon ist erst seit kurzem erhältlich. Auf der Netzebene wurde die für einen Netzträger so überaus kostengünstige Digitalisierung in der öffentlichen Übertragung und Vermittlung in diesem Lande verschlafen. Sie wird gegenwärtig in einem finanziellen Kraftakt nachgeholt. Die Telefonnetze sind so ausgelegt, daß sie bei stärkerer Annäherung der Gebühren an die Kosten, also bei ökonomisch sinnvollem Verhalten, aufgrund der dann zu erwartenden Verkehrssteigerung zusammenbrechen würden. Der Aufbau eines Btx-Netzes für ca. 1 Mrd. DM ist bislang ein Fehlschlag geblieben. Mitte 1987 waren von 800.000 Anschlüssen erst 74.000 in Anspruch genommen. Von 400.000 Btx-Modems, welche die Deutsche Bundespost im Jahre 1981 geordert hatte, stehen 320.000 auf Lager. 1986 erzielte die Deutsche Bundespost Gebühreneinnahmen im Btx-Dienst in Höhe von bescheidenen 13,6 Mio. DM. Auch der auf viel Hochglanz propagierte flächendeckende Ausbau von ISDN-Anschlüssen könnte sich als Fehlschlag erweisen. Beim breiten Publikum dürfte es angesichts der Gebühren, die sich in Struktur und Höhe am Telefentarif anlehnen, an Nachfrage fehlen. Ähnliches ist für die professionelle Datenübertragung zu befürchten. Der Anschluß an ISDN erfordert nämlich, daß die Datensysteme auf eine neue, bisher unübliche Signalisierungs- und Übertragungsprozedur umgestellt und auf die einheitliche Datenrate von 64 kbit/s ausge-

richtet werden. Dies kann – insbesondere in Verbindung mit der angewandten Telefontarif-Struktur – für viele Anwendungsfälle ein ökonomisches Hemmnis bedeuten. Für bestimmte Einsatzbereiche ist die vorgesehene Standardübermittlungsrate von 64 kbit/s ohnehin ungenügend. Gerühmt wird die technische Qualität der Deutschen Bundespost. Für einen Kunden bleibt freilich das Preis/Leistungsverhältnis insgesamt entscheidend. Welchen Sinn soll es machen, wenn die Lebenserwartung z.B. eines deutschen Telefons diejenige seines Benutzers überschreitet?

Service, Gebührenhöhe, Behinderungen

3. Manche Kritik wird am Service geübt. In der Bundesrepublik wartet man auf die Installation eines Telefonanschlusses im Durchschnitt 5 1/2 Wochen, in Frankreich z.B. 5 Tage. Die Entstörung, welche gerade bei Datenetzen möglichst rasch erfolgen sollte, ist unzureichend organisiert. Ab Freitagnachmittag wird sie zum Glücksfall. Bei der Zahl der öffentlichen Sprechstellen liegt die Bundesrepublik weit zurück. In Japan gibt es – relativ zur Einwohnerzahl – fast siebenmal so viel, in den USA mehr als dreieinhalbmals. Dabei ist die Deutsche Bundespost insgesamt eher teuer. Bei den Telefongebühren liegt sie international zwar im Mittelfeld, ist aber z.B. erheblich ungünstiger als die Telefongesellschaften in den USA. Die Zahl der Anrufe pro Anschluß beträgt dort denn auch das Dreifache, pro Kopf der Bevölkerung gerechnet fast das Vierfache. Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Telefontarifen, orientiert nach den Nutzungsschwerpunkten (Festgebühr, Gebühr nach Nutzungszeit und Kombinationen davon) gibt es bei uns ohnehin nicht. Das Verhältnis der Tarife für Gespräche im Nahbereich und für Ferngespräche ist besonders verzerrt: Letztere sind schon ab 100 km 40 mal so teuer, ohne daß dem eine entsprechende Kostendifferenz gegenüberstünde. Besonders hoch in den Gebühren liegt die Deutsche Bundespost bei Mietleitungen bestimmter Übertragungskapazität und bei einzelnen technischen Geräten wie z.B. Modems. Die gravierendsten Defizite dürften bei anwendungsspezifischen Diensten bestehen, welche maßgeschneiderte Problemlösungen für Nachfrager anbieten. Beispiele sind Kommunikationssysteme zwischen Warenhäusern und Lieferanten, welche Einkauf und Auftragsabwicklung sozusagen vollautomatisieren (Tradant in Großbritannien), oder die elektronische Kontrolle von Millionen Paketen durch eine Transportfirma (SEINO in Japan). Die Deutsche Bundespost, welche sich traditionell auf die Erbringung standardisierter Basisdienste ausrichtet, ist für solche Marktleistungen schlecht gewappnet. Drittanbietern wird durch Benutzungsbeschränkungen, Gebührenpolitik und ein Prokrustesbett zugelassener Technik das

Leben schwer gemacht. Entwicklungs- und Anwendungsbarrieren für Rechner- und Datendienste sind die Folge. Dies beeinflusst die Wettbewerbsfähigkeit in allen davon betroffenen Wirtschaftssektoren.

Entwicklungen im Ausland

4. Mit den USA, Großbritannien und Japan folgt – den Marktvolumina nach gerechnet – mittlerweile mehr als die halbe Welt einem anderen Ordnungsmuster, nämlich einer Wettbewerbslösung. Es ist kein Zufall, daß gerade diese Länder führend in der Anwendung von Computertechnik sind und die wichtigsten Finanzzentren auf dieser Erde beherbergen. Zugleich sind es wichtige Konkurrenzländer der Bundesrepublik. In den USA ist das dominierende Fernmeideunternehmen AT&T im Zuge eines Antitrustverfahrens entflochten worden. Die FCC, die unabhängige bundesstaatliche Aufsichtsbehörde, verfolgt seit Jahren einen klaren, soweit wie möglich auf Wettbewerb ausgerichteten Kurs. Im Fernverkehr gibt es mittlerweile heftige Konkurrenz. In Großbritannien wurde das frühere Staatsunternehmen British Telecom in eine Aktiengesellschaft umgewandelt. Mit Mercury wurde ein zweiter Netzträger lizenziert, der in modernster Glasfasertechnik ein flächendeckendes Netz errichtet. In Japan, das eine bewohnbare Fläche von der doppelten Größe der Schweiz aufweist, wurde Nippon Telegraph and Telephone privatisiert. Zusätzlich sind fünf konkurrierende, auf Flächendeckung ausgelegte Netze im Aufbau, drei davon terrestrisch (ein Richtfunknetz, ein Glasfasernetz an den Autobahnen, ein Glasfasernetz an den Eisenbahntrassen entlang), zwei auf Satellitenbasis. In den Ballungsräumen von Tokio und Osaka werden unter Beteiligung der dortigen Stromversorgungsunternehmen überdies lokale bzw. regionale Netze errichtet. In zahlreichen weiteren Ländern stellt man Reformüberlegungen an, die auf nachhaltige Liberalisierung zielen. Die Bewegung reicht von Neuseeland bis zu unseren Nachbarstaaten Holland, Belgien und Frankreich. In Brüssel hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften den Entwurf eines Grünbuchs Telekommunikation vorgelegt, in welchem sie Gesichtspunkte politischer Konsensfähigkeit mit ihren juristischen Handlungsinstrumenten aus dem EWG-Vertrag zu verbinden sucht (Umformung von Handelsmonopolen, Dienstleistungsfreiheit, Wettbewerbsregeln). Auch hieraus wird ein nachhaltiger Änderungsdruck erwachsen.

Technische Revolution

5. Die Gründe für diese Entwicklung sind ziemlich einheitlich. Besonderes Gewicht kommt umstürzenden technischen Neuerungen zu. Dies beginnt bei neu-

en Übertragungswegen. Zum Kupferkabel sind Glasfaserkabel, Richtfunk, Zellenfunk und Satellitenübertragung getreten. Sie ermöglichen den Aufbau konkurrierender, zum Teil sehr viel leistungsfähigerer Netze, deren Kosten entfernungsunabhängig sind. Diese Entwicklung setzt sich fort in einer revolutionären Übertragungstechnik (digital statt analog). Dadurch ist eine schnellere, bessere und zugleich billigere Übertragung möglich. Auch wird die Kommunikation mit und zwischen EDV-Anlagen einfacher. Die sich ergebenden Kosteneinsparungen bedeuten zugleich eine Verringerung von Marktzutrittsschranken. Eine computergesteuerte Vermittlung erlaubt überdies die Nutzung von Netzen für eine Vielzahl neuartiger und ständig expandierender Dienstleistungen. "Intelligenz" kann insoweit innerhalb des Netzes gespeichert werden. Zugleich kommt es zu einer sehr viel stärkeren Differenzierung von Teilnehmerbedürfnissen als in der Vergangenheit. Die frühere Einheitlichkeit von Netzfunktionen löst sich auf. Neben die engmaschigen öffentlichen Vermittlungsnetze mit ihrer symmetrischen Teilnehmer-Teilnehmer-Kommunikation (z.B. Fernsprechen, Fernschreiben) treten spezielle EDV-Netze. Sie sind im allgemeinen weitmaschig und ermöglichen eine unsymmetrische Terminal-Rechner-Kommunikation. Hier interpretiert nicht der intelligente Mensch das Kommunikationsgut, sondern Software mit entsprechend komplexen Kommunikationsprotokollen. Nicht jeder, sondern nur autorisierte Benutzer dürfen auf die Daten und Anwendungsprogramme zugreifen. Der Computer und Softwareanteil kann bei solchen Spezialnetzen über 90% der Kosten erreichen. Dieses Zusammenwachsen von Kommunikationstechnik und Datenverarbeitung hat neue technische Impulse ausgelöst, neue Wettbewerbsbeziehungen geschaffen, auch neue Abhängigkeiten. Denn die Konfiguration eines Netzes vermag jetzt Teilnehmereinrichtungen bis hin zu Geräten der Bürotechnik zu beeinflussen, wie umgekehrt technische Leistungsmerkmale solcher Geräte Anforderungen an die Übertragungsmedien nach sich ziehen. Dabei verwischen sich stark regulierte Bereiche und Wettbewerbsbereiche. Ordnungspolitische Defizite im Regulierungsbereich wirken sich unter diesen Umständen wie ein Flächenbrand nach allen Richtungen hin aus.

Industriepolitischer Schlüsselbereich

6. Zugleich sprechen gewichtige Anzeichen dafür, daß die industriepolitische Bedeutung der Telekommunikation dramatisch zunehmen wird. Sie entwickelt sich zu einem Schlüsselbereich einer modernen Volkswirtschaft. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften geht davon aus, daß gegen Ende dieses Jahrhunderts 7% des Bruttosozialprodukts in der Gemein-

schaft direkt vom Telekommunikationsbereich abhängig sein werden im Vergleich zu gegenwärtig 2%. Der Weltmarkt für Telekommunikationsgeräte und -dienstleistungen sowie Informationstechnik zusammen weist bereits heute ein Volumen von 1.125 Mrd. DM pro Jahr auf. Die Kommission schätzt weiter, daß gegen Ende dieses Jahrhunderts indirekt mehr als 60% der Beschäftigung in der Gemeinschaft vom Telekommunikationsbereich stark beeinflusst werden.

Ordnungspolitische Motivation

7. Die Deregulierung der Telekommunikation in den wichtigsten Industriestaaten, insbesondere in Japan und in Großbritannien, ist die sorgfältig bedachte Antwort der dortigen politischen Kräfte auf die hier skizzierten Entwicklungen gewesen. Bei aller Komplexität der Motivationslage war das Bemühen entscheidend, unter optimalen Bedingungen zum weltweiten Kampf um die Zukunftsmärkte der Telekommunikation antreten zu können. Das bedeutet Wettbewerb. In der Bundesrepublik Deutschland ist es demgegenüber bereits zu Abwanderungsbewegungen gekommen: Daten- und Kommunikationszentren wurden ins europäische Ausland, vorzugsweise nach London, verlagert. Andere Unternehmen, z.B. einige japanische, haben ihre europäischen Hauptverwaltungen u.a. mit Rücksicht auf die deutsche Fernmeldestruktur erst gar nicht in diesem Lande installiert. Der Umstand, daß die jährliche Wachstumsrate im Export von Telefon- und Telegrafenausrüstungen weit hinter diejenige vergleichbarer Industrieländer zurückgefallen ist, mag als ein erstes Alarmzeichen gewertet werden.

II. Die optimale Lösung: Wettbewerb auf der Netzebene

Die realistische Alternative

8. Eine optimale Ausgestaltung des Fernmeldewesens erfordert Wettbewerb auf der Netzebene. Die Übertragungswege sind nicht nur technisch, sondern auch unter wettbewerbspolitischem Aspekt das Rückgrat des gesamten Telekommunikationsbereichs. Eine Monopolstruktur dort bleibt nicht auf die Ebene der Übertragungswege begrenzt, sie wirkt sich innerhalb der Bundesrepublik als Beschaffungsmonopol des Netzträgers für sämtliche Produkte und Dienstleistungen aus, welche netzspezifisch sind. Sie schlägt auf die Ebene der Dienste wie der Teilnehmereinrichtungen durch und strahlt aufgrund der benannten Konvergenz von Telekommunikation und Informationstechnik in zahlreiche angrenzende Märkte aus. Die realistische Alternative lautet: Fortdauernde Dominanz des Staatsunterneh-

mens über einen ganzen Wirtschaftszweig oder entschlossene Öffnung zum Wettbewerb. Im folgenden werden die Wirkungen einander gegenübergestellt, die sich beim jeweils gewählten Ordnungsmuster ergeben.

Effizienzsteigerung

9. Wenig Zweifel bestehen, daß Phantasie und Motivation, Anreiz zu Flexibilität, Innovation und Rationalisierung nicht gerade dort vorherrschen, wo Monopole verwaltet werden, sondern wo Wettbewerb herrscht. Dies läßt sich selbst innerhalb der Deutschen Bundespost feststellen, wenn man dort Monopolbereiche und einzelne Wettbewerbsbereiche einander gegenüberstellt. Im deregulierten Ausland kann man sowohl bei AT&T als auch bei British Telecom wie Nippon Telegraph and Telephone eine deutliche Abkehr von beamtenmäßiger Administration hin zu unternehmerischer Mentalität beobachten. Die Deutsche Bundespost würde unter dem Aspekt unternehmerischer Leistungsfähigkeit von einer entschlossenen Deregulierung als erste profitieren. Unter einem Monopolregime kommt es dagegen zu ökonomischen Ineffizienzen. Es gibt Schätzungen, wonach z.B. die Durchschnittskosten traditioneller Netzträger im staatlichen Monopol höher sein könnten als die Preise, zu denen ein an Gewinnmaximierung orientierter privater Monopolist anbieten würde.

Abbau politischer Kontrolle

10. Das Pendant zum Monopol ist die politische Kontrolle. Im wählersensitiven Bereich (Telefongebühren, Zuschritt der Nahbereiche) ist sie wirksam. Da solche Kontrolle zugleich Aktionsparameter im Wählerstimmenmarkt ist, führt sie angesichts knapper politischer Mehrheitsverhältnisse in diesem Land ökonomisch eher zu Fehlentwicklungen. Die Verzerrungen beim Telefentarif und damit zusammenhängend der Aufbau der Netze sind ein Beispiel dafür (Ziffern 2-3). Auf der anderen Seite setzt sich im weniger wählernahen, d.h. im technischen Bereich, die Detailkenntnis des Netzträgers gegenüber der Politik durch. Dann ersetzt die Weisheit von Beamten diejenige des Informationssystems Markt. Es besteht keine Gewähr dafür, daß die Entscheidungsträger die richtigen Signale erhalten. Btx ist ein Beleg dafür (Ziffer 2). Wettbewerbliche Entscheidungsstrukturen begrenzen dagegen Fehler von selbst. Die Planung von ISDN unter straffem Monopolregime kann sich z.B. als eine Antwort auf Einheitsbedürfnisse von gestern erweisen und nicht auf differenzierten Bedarf von morgen. Ein ISDN-Konzept, eingeführt unter Bedingungen von Wettbewerb, befände sich demgegenüber in einem permanenten Markttest.

Die Chance rechtzeitiger Anpassung und Fortentwicklung wäre notwendigerweise größer.

Optimale Angebotsstruktur

11. Die technische Entwicklung hat zur Herausbildung von Spezialnetzen neben den früheren Universalnetzen geführt (Ziffer 5). Firmennetze, Branchennetze, Dienstleistungsnetze, Zubringernetze zu solchen Netzen haben je unterschiedliche Funktionen. Bei bestimmten Verwendungen können Größen- und Verbundvorteile eine wichtige Rolle spielen, bei anderen Spezialisierungsvorteile. Das jeweilige Ausmaß ist abhängig von der technischen Entwicklung und von den sich ändernden, im einzelnen nicht vorhersehbaren Nachfragebedürfnissen. Vom Netzwettbewerb ist zu erwarten, daß er das jeweils richtige "Mischungsverhältnis", die optimale Angebotsstruktur ermittelt. Koexistenz, Aufgabenstellung und Eigenständigkeit solcher Netze würden im Such- und Lernprozeß des Wettbewerbs und nicht aufgrund einer hoheitlichen Entscheidung bestimmt. Zugleich könnten neue Techniken schneller eingeführt werden, Ingenieure hätten größere Entwicklungsfreiheit, könnten eingefahrene Bahnen eher verlassen.

Ausstrahlung auf die Diensteebene

12. Bei fortdauerndem Netzmonopol wäre der Dienstebereich unausweichlich geprägt durch ein Denken vom Netz her. Man bliebe fixiert auf die Verhinderung von Arbitrage-Aktionen, obwohl letztere nichts weiter sind als eine wirtschaftlichere Nutzung vorhandener Ressourcen. Die administrative, wettbewerbsdämpfende Philosophie der Telekommunikationsordnung überlagerte den gesamten Bereich. Wettbewerb auf der Netzebene würde demgegenüber positive Impulse bei den Diensten auslösen. Es entstünde ein Druck, daß diese flexibel, bedarfsgerecht, innovativ und besonders kostengünstig auf den Markt kommen. Private Nutzer und Diensteanbieter könnten aus einem breiter gefächerten Angebot von Netzdienstleistungen auswählen und optimal kombinieren. Das Entstehen neuer Mehrwertdienste, welche über eine bloße Nachrichtenübertragung hinausgehen, würde gefördert. Benutzungsbeschränkungen würden angesichts alternativer Angebote entfallen müssen. Der Zwang zur Kostenorientierung würde die gegenwärtig vorhandene Fehlleitung von Ressourcen beseitigen. Längerfristig wäre auch mit einer besseren, insbesondere gleichmäßigeren Auslastung der Netze zu rechnen (Verkehrsoptimierung). Die gegenwärtige Monopolstruktur benachteiligt im übrigen kleine und mittlere Unternehmen gegenüber Großunternehmen. Letztere können sich durch den Aufbau unternehmensinterner Netze auf Mietleitungsbasis oder

durch Verlagerung ihrer Netzknoten ins Ausland begrenzte Ausweichmöglichkeiten verschaffen.

Abbau von Quersubventionierung

13. Wettbewerb im Netz würde überdies die undurchsichtigen Quersubventionsströme wirksam begrenzen, welche dann entstehen, wenn ein monopolistischer Netzträger zugleich auf der Diensteebene präsent ist oder gar dort in einzelnen Sektoren (z.B. Telefon) zusätzlich monopolistischer Anbieter ist. Wie groß z.B. die Quersubventionierung zwischen privaten Haushalten und gewerblichen Nutzern ist, bleibt undurchsichtig. Vielfach wird behauptet, der gewerbliche Nutzer subventioniere die privaten Haushalte. Dies ist keineswegs erwiesen. Es ist nicht auszuschließen, daß gegenwärtig die privaten Haushalte die gewerblichen Nutzer subventionieren. Die eigentliche Einnahmequelle der Deutschen Bundespost ist der Fernsprehdienst mit seiner hohen Kostenüberdeckung. Hier erbringen Private ca. 55% des Gebührenaufkommens. Daraus werden von gewerblichen Kunden in Anspruch genommene spezielle Telekommunikationsdienste subventioniert. 2 Mrd. DM fließen gegenwärtig pro Jahr aus dem Telefonbereich in die klassischen Postdienste. Diese werden wiederum zu ca. 80% von der gewerblichen Wirtschaft in Anspruch genommen. Entscheidend ist freilich etwas Grundsätzliches: Telekommunikationskosten, welche Konkurrenten in ihren jeweiligen Märkten eher gleichmäßig treffen, werden ohnehin auf die Endverbraucher überwältigt. Dies wirkt dann wie eine Verbrauchsteuer. Da die Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen einen sehr viel höheren Anteil ihres Einkommens für den Lebensunterhalt aufwenden müssen, werden sie überproportional belastet. Die Zeche für vordergründige Umverteilung und für fehlende Gesamteffizienz im Fernmeldemonopol zahlt der kleine Mann. Umgekehrt kämen die Leistungsvorteile einer wettbewerblich geordneten Telekommunikation letztlich ihm zugute. Die gelegentlich zu hörende These, bei einer Wettbewerbslösung hätten die Kleinen zugunsten nationaler Konzerne und internationaler Multis der Telekommunikations- und Computerbranche "draufzuzahlen", ist aus diesem Grunde unrichtig.

Beschaffungsmärkte

14. Netzmonopol bedeutet innerhalb der Bundesrepublik zugleich Beschaffungsmonopol des Netzträgers für alle Produkte und Leistungen, welche netzspezifisch sind. Dies betrifft insbesondere die Vermittlungstechnik. Sie stellt einen erheblichen Teil im jährlichen Beschaffungsvolumen der Deutschen Bundespost dar. Ein solches Monopol auf der Nachfrageseite verzerrt auf diesen Märkten die Wettbewerbsverhält-

nisse. Der Zugang ist nur über eine Vergabeentscheidung des einzigen Nachfragers möglich. Dies wirkt in sich wie eine Marktzutrittsschranke: Anbieter, die nicht zum Zuge gekommen sind, können nicht auf andere Nachfrager ausweichen. Die gesetzliche Absicherung solcher Strukturen steht im Widerspruch zu Bemühungen der Bundesregierung – z.B. im Rahmen des GATT – um einen Abbau aller Barrieren, welche den internationalen Austausch mit Gütern und Leistungen erschweren können. Freihandel liegt dabei im vitalen Interesse der Bundesrepublik Deutschland. Kein größerer Industriestaat ist so von ihm abhängig wie dieses Land. Die weitgehende Schließung dieser Märkte nach außen führt vielfach auch zu einem closed shop der Anbieter nach innen. Dies begünstigt eine Tendenz, Entwicklungskosten von sog. Systemträgern relativ mühelos auf den Nachfragemonopolisten durchzureichen, während man im Wettbewerb auf Auslandsmärkten zu Grenzkosten anbietet. Dies bedeutet letztlich, daß z.B. der deutsche Telefonkunde Telefonkunden im Ausland subventioniert. Gleichzeitig kann der Netzträger den Lieferanten teure nationale Systemleistungen aufzwingen, statt sich mit ihnen gemeinsam an dem Systemtrend größerer Märkte zu orientieren, was gleichzeitig die Exportchancen der einheimischen Industrie verbessert. Kleinere Anbieter haben demgegenüber immer wieder unter der praktischen Handhabung der Monopolmacht seitens des Netzträgers zu leiden. Eine Chance zur strukturellen Korrektur solcher dauerhaft gestörter Marktverhältnisse besteht nur, wenn die Monopolstellung als solche beseitigt wird. Das aber ist nur bei Wettbewerb auf Netzebene möglich.

Endgerätemärkte

15. Die völlige Freigabe der Märkte für Teilnehmereinrichtungen wird bereits von Art. 37 EWG-Vertrag und damit vom geltenden Recht gefordert. Fehlender Netzwettbewerb strahlt freilich auch auf diese Ebene negativ aus. Es entstehen Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Netzabschluß bzw. Monopolreichweite einerseits und Teilnehmereinrichtungen andererseits. Erinnerung sei nur an den Streit, ob der deutsche Telefonhauptanschluß mit seinem eingebauten Netzabschluß, das schnurlose Telefon oder die Modems in diesem Sinne noch zum Netz gehören oder bereits Endgeräte bilden. Dabei handelt es sich nicht um Bagatellen, sondern um Auswirkungen auf einem Milliardenmarkt. Ähnliches gilt z.B. für die Frage, wo der zukünftige ISDN-Netzabschluß enden sollte. Wichtiger ist noch, daß der Netzmonopolist über seine Einkaufs-, Anschalt- und Nutzungsbedingungen einen nachhaltigen Einfluß auf die technische Ausgestaltung von Teilnehmereinrichtungen behalten wird. Dies schafft nicht

nur Abhängigkeiten. Angesichts der Möglichkeit, heute Intelligenz einerseits in Benutzereinrichtungen anzusiedeln, andererseits im Netz (in den Vermittlungscomputern), schlummert hier ein Konfliktpotential, dessen Ausmaß gar nicht abschätzbar ist. "Strategische" Entscheidungen des Netzträgers können damit zugleich die Bedingungen definieren, unter denen ihm Konkurrenz gemacht werden kann. All dies läuft auf Beschränkungen und Behinderungen im Wettbewerb hinaus mit den damit verbundenen Verlusten an Innovation und Anpassungsflexibilität.

Internationale Wettbewerbsfähigkeit

16. Die ständig wachsende Bedeutung der Kommunikation als einer Art von modernem Produktionsfaktor in zahlreichen Wirtschaftsbereichen steht außer Frage (Ziffer 6). Nichtoptimale Rahmenbedingungen müßten negativ auf diese ausstrahlen und auf Dauer die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Bundesrepublik berühren. Dies gilt insbesondere für anwendungsspezifische Dienste (Ziffer 3).

Abbau institutionell bedingter Arbeitslosigkeit

17. Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland ist zu einem erheblichen Teil durch mangelnde Flexibilität in zahlreichen Märkten verursacht (sog. institutionell bedingte Arbeitslosigkeit). Dies gilt in erster Linie auf hier nicht zu erörternden Märkten für Arbeitsleistungen (vgl. dazu KRONBERGER KREIS, "Arbeitslosigkeit – Woher sie kommt und wie man sie beheben kann", 1984, und KRONBERGER KREIS, "Mehr Markt im Arbeitsrecht", 1986). Dies gilt aber auch für zahlreiche sonstige Bereiche, welche dem Wettbewerbsprinzip entzogen sind. Der Telekommunikationssektor gehört dabei zu den volkswirtschaftlich gewichtigen unter diesen Ausnahmebereichen. Wir erwarten von einer entschlossenen Öffnung dieses Sektors zum Wettbewerb Investitionsanreize auf sämtlichen Ebenen und dadurch eine nachhaltig positive Ausstrahlung auf den Arbeitsmarkt. Wir befürchten umgekehrt, daß eine fortdauernde Dominanz des Staatsunternehmens als Investitionsbarriere wirkt und entsprechende Wachstumsimpulse behindert.

Begrenzung öffentlicher Wirtschaftstätigkeit

18. Das Ausmaß öffentlicher Wirtschaftstätigkeit ist in der Bundesrepublik zu hoch. Bei ungebrochener Dominanz der Deutschen Bundespost müßte dieses weiter zunehmen. Dies ergibt sich daraus, daß der Telekommunikationsbereich gegenwärtig und auf längere Sicht schneller wächst als das Bruttosozialpro-

dukt. Eine Wettbewerbslösung würde demgegenüber zu einer Begrenzung dieser Tätigkeit beitragen können.

Zukunftsbeständigkeit einer Wettbewerbslösung

19. Auch eine Wettbewerbslösung wirft Probleme auf. Insbesondere entstehen Übergangsschwierigkeiten bei der Überführung von seit Generationen monopolisierten Märkten in ein Wettbewerbssystem. Es wird auf absehbare Zeit auch ein Regulierungsbedarf fortbestehen (vgl. Ziffer 41). Dennoch wäre eine solche große Lösung zukunftsbeständig. Sie orientiert sich an dem Grundwert wirtschaftlicher Freiheit und an gleichzeitig erreichbarer gesamtwirtschaftlicher Effizienz. Überdies bestehen erhebliche Zweifel, ob für die Bundesrepublik Deutschland eine weitgehend von Monopolen gekennzeichnete Struktur eine Perspektive hat:

- Bei voller Digitalisierung werden einheitlich nur noch bits über ein Übertragungsmedium geleitet. Die Monopolisierung bestimmter bit-Ströme, etwa der Sprachübertragung (Telefondienst) im Unterschied zur Datenübertragung, macht funktional keinerlei Sinn.
- Innerhalb der EG hat Großbritannien bereits eine sehr viel weiterreichende Lösung realisiert. In Frankreich zeichnet sich eine Entwicklung ab, welche der britischen Lösung näher steht als der deutschen. Aus beiden Ländern wird über Agenturbetriebe ein Wettbewerbsdruck entstehen, der sich von den deutschen Märkten mit Rücksicht auf die Vorschriften des EWG-Vertrages nicht fernhalten läßt. Die im Gefolge der British Telecom-Entscheidung des EUGH mittelbar für die Deutsche Bundespost erzwungene Tarifenkung im Telexdienst ist ein Beispiel. Es könnte eine Situation entstehen, daß die vermeintlich stabilen deutschen Verhältnisse überstürzt und unkontrolliert ins Wanken geraten.
- Hinzuweisen ist auch auf den handelspolitischen Druck der USA, der politischen und militärischen Schutzmacht der Bundesrepublik Deutschland, in Richtung auf eine Öffnung des deutschen Telekommunikationssektors. Dies betrifft insbesondere die Beschaffungsmonopole der Deutschen Bundespost. Es mag sein, daß die USA europäische Protektionismen im Bereich Agrarpolitik und Airbusproduktion noch hinnehmen. Für den Bereich der Telekommunikation ist dies – unabhängig von jedem Streit über Außenhandelsverträgen im einzelnen – nicht zu erwarten. Dabei besteht die nachhaltige Gefahr von Retorsionsmaßnahmen zu Lasten

deutscher Anbieter auf dem inneramerikanischen Markt. Dieser repräsentiert 35% des Weltmarktes im Bereich Telekommunikation, wohingegen gegenwärtig kein Mitgliedsstaat der Europäischen Gemeinschaft auf mehr als 6% kommt. Wettbewerbslösungen und die damit grundsätzlich verbundenen freien Marktzugänge würden solche Konflikte schon im Ansatz beseitigen.

III. Einwände gegen Netzwettbewerb

Grundgesetz fordert kein Monopol

20. Gegen Netzwettbewerb werden zahlreiche Einwände erhoben. Eine genauere Analyse erweist, daß sie nicht tragfähig sind. Aus dem Grundgesetz ableitbare Rechtsbarrieren bestehen nicht. Die Verfassung mag, was zweifelhaft genug ist, die überkommenen Monopole der Deutschen Bundespost hinnehmen. Sie fordert diese aber nicht. Die Alleinstellungen der Bundespost ergeben sich vielmehr aus § 1 Fernmeldeanlagen-gesetz und damit aus einfachem Gesetz. Der Bundesgesetzgeber könnte es ändern.

Technische Kompatibilität

21. Die gelegentlich von technischer Seite zu hörende These, ohne monopolistischen Netzträger käme es aufgrund mangelnder Kompatibilität zu einem Chaos in der Kommunikation, geht in die Irre. Dies bleibt vielmehr ein Problem zweckmäßiger Standardisierung (Ziffer 35). Ein loser Zusammenhang besteht nur insofern, als unter einem Monopolregime solche Standardisierung leichter durchsetzbar sein kann. Eine Aufrechterhaltung des Monopols zu diesem Zweck wäre freilich unverhältnismäßig. Der Wunsch, für Glühlampen einheitliche Fassungen zu haben, bedeutet nicht, daß es nur einen Hersteller geben muß.

Einkommenserzielung für den Staat

22. Historisch hing die Übernahme des Telegrafens und später des Telefondienstes in staatliche Wahrnehmung u.a. auch mit militärischen Gründen zusammen. Das ist heute überholt. Eine weitere historische Ursache wirkt indessen noch fort, nämlich die eher merkantilistische Idee, über Monopolverleihungen Einkünfte für den Souverän bzw. den Staat zu erzielen. Sie wird sichtbar in der sog. Ablieferungspflicht der Deutschen Bundespost an den Bundeshaushalt in Höhe von früher 6 2/3% und jetzt von 10% der Umsatzerlöse (bei weitgehender Steuerbefreiung im übrigen). Solche Vorstellung entspricht nicht mehr jenem freiheitlichen Staats- und Verfassungsverständnis, wie es in der Bundesrepu-

blik breiten Konsens findet. Monopolverleihungen sind unter heutigen Wirtschaftsbedingungen überdies ein wenig geeignetes Mittel der Staatsfinanzierung. Die Erfahrung zeigt, daß im Wege der Besteuerung von Unternehmen, welche auf Wettbewerbsmärkten agieren, für den Fiskus auf die Dauer mehr zu gewinnen ist.

Wünschenswert wäre indes bei Realisierung einer Wettbewerbslösung, daß die Deutsche Bundespost als Fernmeldeunternehmen einer identischen Steuerordnung unterliegt wie ihre eventuellen Konkurrenten auch. Dies würde im Rahmen der Mehrwertsteuer für den Bund gegenwärtig zu Mindereinnahmen von ca. 1,6 Mrd. DM führen. (Die sog. Gelbe Post ist hierbei ausgeklammert; auch wird unterstellt, daß ein rechnerischer Einnahmewachstum der Länder bereits durch eine Veränderung des Verteilungsschlüssels zugunsten des Bundes korrigiert ist.) Dies ist eine statisch-parti-analytische Rechnung. Man kann erwarten, daß diese Einbuße aufgrund der nachhaltigen Belegung, die sämtliche Telekommunikationsmärkte im Zuge einer Wettbewerbsöffnung erführen, nur vorübergehend wäre. Im Bundesfinanzministerium besteht man indes auf einer auch kurzfristigen Einnahmenneutralität. Dies muß nicht zu einer Reformblockade führen: Die steuerliche Gleichbehandlung wäre dann innerhalb einer fiskalpolitisch tragbaren Übergangsfrist zu realisieren. Die Verzerrung zu Lasten des überkommenen Fernmeldeunternehmens wäre verkräftbar: Die Größenordnungen sind eher bescheiden, private Konkurrenz würde erst allmählich spürbar, die Wettbewerbsvorsprünge der Deutschen Bundespost im übrigen blieben immens.

Subventionierung der klassischen Postdienste

23. Eng verknüpft mit dem eben behandelten Argument ist die Vorstellung, über Monopolgewinne im Fernmeldebereich eine fiskalpolitisch erwünschte Subventionierung der klassischen Postdienste gewährleisten zu können. Gegenwärtig sind dies ca. 2 Mrd. DM im Jahr. Eine solche Monopolbegründung kann keine zukunftsweisende Perspektive sein:

- Eine Quersubventionierung dieser Art hemmt die Wachstumsbereiche der Telekommunikation.
- Sie behindert zugleich die Entwicklung innerhalb der klassischen Postdienste. Dieser Sektor wird sozusagen in Unmündigkeit gehalten. Rationalisierungsdruck und Effizianzanreize schwächen sich ab. Ein eigenes Postmanagement würde sich dagegen auf seine Aufgabe konzentrieren und daran gemessen werden.

- Die Quersubventionierung wirkt wie eine Verbrauchsteuer, welche dem Telekommunikationskunden auferlegt wird.
- Sie wirkt ebenso blind und unkontrolliert auf die Personengruppen, denen die Subventionierung letztlich zugute kommt.
- Wollte man aus politischen Zielvorgaben heraus an einer Subventionierung einzelner Bereiche bewußt festhalten, z.B. des Paketdienstes in die DDR, so wäre die ordnungspolitisch sauberste Lösung eine Finanzierung aus dem allgemeinen Haushalt, wie dies etwa bei der Abgeltung der Straßenbenutzungsgebühren im Berlinverkehr üblich ist.
- Zurückzuweisen ist die These, aus der überragenden Bedeutung von Kommunikation und Information in unserem Gemeinwesen ergebe sich die Notwendigkeit einer staatlichen Steuerung, im Extremfall bis hin zu einer monopolistischen Wahrnehmung. Dies beruht auf einer Verwechslung von politischer Relevanz einerseits und einer unmittelbaren staatlichen Gestaltung andererseits. Selbst Elementarbedürfnisse wie Ernährung, Behausung und Bekleidung vollziehen sich grundsätzlich über offene Märkte. Presse und Massenmedien, deren konstitutive Bedeutung für einen demokratischen Staat unbestritten ist, erfordern nach unserer Verfassungsordnung sogar eine Staatsferne.

Abbau von Arbeitsplätzen?

Wenn die Quersubventionierung entfällt, entsteht wieder das Problem der Belastungsneutralität für den Staatshaushalt. Als Zwischenlösung käme deshalb auch eine Plafondierung des Defizits innerhalb der klassischen Postdienste in Betracht zusammen mit einer Finanzierung aus dem Überschubereich des Fernmeldewesens. Diese müßte freilich auf eine Übergangszeit begrenzt sein. Wir gehen dabei mit Rücksicht auf ausländische Erfahrungen, insbesondere in Großbritannien und Schweden, davon aus, daß das Rationalisierungspotential innerhalb der klassischen Post nicht ausgeschöpft ist. Ein solches entsteht im Zuge der technischen Entwicklung ohnehin ständig neu. Die Gegenthese, bei der Deutschen Bundespost seien bereits alle Rationalisierungsgrenzen erreicht, vermag deshalb nicht zu überzeugen.

Instrumentalthese

24. Einwände gegen Netzwettbewerb werden erhoben aus einem Verständnis der Deutschen Bundespost als eines Instruments staatlicher Wirtschaftspolitik heraus, etwa der Konjunkturpolitik oder der Arbeitsmarktpolitik. Wertvorstellungen dieser Art finden sich vornehmlich bei Gewerkschaften und den ihnen nahestehenden politischen Kräften. Dazu ist folgendens klarzustellen:

- Die historischen Erfahrungen mit sektoraler Wirtschaftslenkung durch Beschaffungsmaßnahmen und Gebührenpolitik sind eher negativ. Die verwandten Instrumente sind nicht geeignet, die erhofften Wirkungen mit einem Mindesteinsatz von Ressourcen zu erzielen. Zu berücksichtigen sind auch die negativen Drittwirkungen auf andere Bereiche.
- Monopolgewährleistung mit den bereits dargestellten Negativfolgen (Ziffern 9-19) erweist sich insoweit wiederum als ein unverhältnismäßiges Mittel.

25. Ein weiterer Einwand ist die Befürchtung, ein durch Monopolaufhebung ausgelöster Wettbewerbsdruck könne bei der Deutschen Bundespost zum Abbau von Arbeitsplätzen führen. Darauf ist zweierlei zu entgegenen: Personelle Überbesetzung zeigt gesamtwirtschaftlich eine Fehlleitung von Ressourcen an. Sie verhindert, daß anderswo Arbeitsplätze entstehen oder gesichert werden. Erfahrungen in Ländern mit Übergang zu Netzwettbewerb weisen in die Richtung, daß es beim früheren Monopolunternehmen in der Tat zu entsprechenden Anpassungen kommen kann. Sie zeigen zugleich aber auch, daß solcher Abbau durch stärkeres Wachstum schon innerhalb des übrigen Telekommunikationsbereichs ausgeglichen werden dürfte. Mit anderen Worten: Ersetzt man die Interessentenperspektive der Deutschen Postgewerkschaft durch eine gesamtwirtschaftliche Betrachtungsweise, so ist von deutlich beschäftigungsfördernden Wirkungen einer Monopolbeseitigung auszugehen (vgl. auch Ziffer 17).

Natürliches Monopol

26. Der einzige Versuch einer ökonomischen Begründung ist die These vom natürlichen Monopol. Davon spricht man, wenn ein einziger Anbieter eine Leistung insgesamt kostengünstiger erbringen kann als jede größere Zahl von Unternehmen. Unter der zusätzlichen Voraussetzung fehlender Marktzutrittsresistenz, d.h. daß Konkurrenten in einzelnen Segmenten des Gesamtmarktes kostengünstiger sind, liegt dann aus dieser Sicht Marktversagen vor, der Monopolist müsse durch Hoheitsakt vor Konkurrenz geschützt werden. Diese für die Fernmeldenetze der Bundesrepublik nie empirisch untersuchte, sondern nur aufgrund intuitiver Plausibilität formulierte Hypothese läßt sich für den Fernverkehr aufgrund der neueren technischen Entwicklungen nicht mehr aufrechterhalten. Größenvorteile haben bei Mikrowellen- und Satellitenübertra-

gung entscheidend an Bedeutung verloren. Für Verbundvorteile gilt dies aufgrund der sich auflösenden funktionalen Einheitlichkeit der Netze. Sich differenzierende Bedürfnisse und damit zusammenhängend individuelle Software sind in immer mehr Bereichen wichtigere Faktoren. Hervorzuheben ist, daß Digitalisierung und die wachsende Verwendung von Glasfaserkabel mit ihrer gewaltigen Übertragungskapazität an dieser Aussage nichts ändern. Glasfaserkabel könnten bei Eröffnung von Wegerechten nach Art des § 1 Telegraphenwegegesetz von vielen verlegt werden: Straßenwege, Schienenwege, Pipelines, Stromversorgungswege bieten eine Fülle von Möglichkeiten. Selbst im Ortsbereich ist die Hypothese vom natürlichen Monopol ins Wanken geraten. Erwähnt seien Telefonwettbewerb auf Zellenbasis, das bypassing über Kabel, Satellit oder Richtfunk und das von den USA her bekannte Phänomen der smart buildings und der shared tenant services. Die Vorstellung vom natürlichen Monopol mag für die sog. letzte Meile, die Zubringerleitung zum Endverbraucher, unter dem Aspekt der Kabelschächte, nicht notwendig ihres Inhalts, noch zutreffen (economies of density). Doch sollte selbst hier die potentielle Konkurrenz von Strom- und anderen Versorgungsunternehmen nicht übersehen werden. In den Großräumen von Tokio und Osaka in Japan realisiert sie sich bereits. Ein natürliches Monopol in einem so abgegrenzten Ortsbereich, z.B. München, bliebe überdies auf diesen Raum begrenzt, begründete jedoch nicht die Notwendigkeit eines Einheitsunternehmens für die Bundesrepublik als Ganze.

Entscheidend ist freilich etwas ganz anderes: Größen- und Verbundvorteile, welche bei einer statischen Betrachtung, insbesondere auf der Grundlage einer gegebenen Technik und eines gegebenen Bedarfs, vorstellbar sind, stellen nur einen Teilaspekt für das gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsziel dar. Neben den bereits erwähnten Spezialisierungsvorteilen (Ziffer 11) wären weitere Eigenschaften eines gesetzlich geschützten Monopols zu berücksichtigen wie überhöhte Faktoreinsatzkosten, organizational slacks, mangelnde Produktdifferenzierung, durch falsche Preise und Mengen hervorgerufene Fehllenkungen, übermäßiger politischer Einfluß usf. Bei fehlendem Wettbewerb erscheinen sie zwangsläufig. Überdies wären die Auswirkungen eines Monopols auf angrenzende Märkte in Rechnung zu stellen. Der gesamte Katalog der oben skizzierten Negativfolgen (Ziffer 9-19) wäre zu bedenken. D.h.: Selbst auf der Basis eines natürlichen Monopols müßte es noch zu einer Abwägung kommen, wenn man aus der Welt statisch-theoretischer Konstrukte in diejenige der Erfahrung überwechselt. Kurz: Es besteht kein Anlaß, Wettbewerb im Netz durch vorauseilenden Glauben an ein natürliches Monopol zu verbieten.

Hebammenfunktion

27. Eine gewichtige Einwandsgruppe wird in dem Schlagwort von der Infrastrukturaufgabe oder der "Daseinsvorsorge" zusammengefaßt. Bei näherer Betrachtung sind dies die Postulate nach einer Hebammenfunktion, einer flächendeckenden Versorgung und der sog. Tarifeinheit im Raum.

Hebammenfunktion besagt, nur ein Monopolunternehmen sei in der Lage, die Einführung eines neuen Dienstes, z.B. Btx, so lange durchzuhalten, bis er eine ausreichende Nachfrage gefunden habe. Darauf ist folgendes zu entgegnen:

- Das Argument gilt für alle start up-operations. Das Problem bleibt, wer die richtige Entwicklung identifiziert, ob man die Weisheit von Ingenieuren, einer Regierung oder eines Parlaments für größer hält als die des Marktes. Die monopolfinanzierte Marktöffnung kann auch ein Fehlschlag sein (vgl. Ziffer 2). Die Erfahrung zeigt überdies, daß bei hinreichend hoher Gewinnerwartung in Märkten auch sehr lange Einführungsphasen, selbst unter Bedingungen großer Unsicherheit in Kauf genommen werden. Ein Beispiel ist das private Fernsehen in diesem Land mit gegenwärtig erheblichen Verlusten der Pionierunternehmen.
- Im Telekommunikationsbereich war vielfach eine umgekehrte Entwicklung zu beobachten: Märkte, die von Privaten erschlossen worden waren, etwa die Modems, wurden dann nachträglich monopolisiert.
- Es besteht keine Gewähr dafür, daß Monopolgewinne tatsächlich nur für solche Marktöffnungszwecke eingesetzt werden. Erfahrungsgemäß versickern sie in der allgemeinen Unwirtschaftlichkeit eines Monopolunternehmens. Die eher bescheidene Erfolgsbilanz der Deutschen Bundespost gerade bei Neuerungen paßt in dieses Bild (vgl. Ziffer 2).
- Im übrigen ist die Überlegung allenfalls für eine Einführungsphase tragfähig, sie bedingt kein staatliches Monopol von Dauer. Ausreichend wäre z.B. eine Anfangssubvention, über welche in einem offenen politischen Prozeß entschieden werden kann. Die Steuerbegünstigung für bleifreies Benzin mit dem dadurch mittelbar erleichterten Aufbau entsprechender Zapfstellen ist ein Beispiel. Auch gibt es weitere Finanzierungsoptionen, die gegenüber einer Monopolverleihung vorzugswürdig sind (vgl. Ziffer 30).

Flächendeckende Versorgung

28. Flächendeckende Versorgung oder Universalität der Dienste ist ein regionalpolitisches Interesse, welches insbesondere von den Bundesländern betont wird. Das Wesentliche ist dazu bereits im Sondervotum zum Bericht der Regierungskommission Fernmeldewesen gesagt worden:

- Das Postulat ist für Basisdienste wie etwa das Telefonnetz und alles, was damit gemacht werden kann, eher begründbar als für irgendwelche speziellen Anwendungen. Man findet auch nicht in jedem Dorf ein Drei-Sterne-Restaurant. In dem Bereich der Basisdienste ist eine flächendeckende Vollversorgung aber verwirklicht.
- Die Entfernungskomponente und damit die Standortfrage verlieren im Telekommunikationsbereich zunehmend an Bedeutung. Bei Satellitenübertragung z.B. spielt sie keinerlei Rolle mehr.
- Wettbewerb führt nach allen Erfahrungen nicht zur Unterversorgung, sondern eher zu einer Überversorgung. Insofern liegt auch die Argumentation, die Deutsche Bundespost brauche den monopolgeschützten Golddukatenesel Telefondienst, um gewaltige Netzinvestitionen in den nächsten Jahren finanzieren zu können, neben der Sache. Schlüssig wird eine solche Argumentation erst unter der Voraussetzung, daß eine ingenieur/beamtenmäßige Entscheidungsinstanz über dieses Land eine Netzstruktur stülpt, für die keine Zahlungsbereitschaft, also kein Bedarf besteht, z.B. eine Autobahn bis in jeden Vorgarten hinein. Dann verfällt man in der Tat auf solche Ideen der Zwangsfinanzierung.
- Abgelegene und dünn besiedelte Regionen amerikanischen Zuschnitts gibt es in der Bundesrepublik nicht. Kaum ein Land ist so gleichmäßig und so dicht besiedelt wie das unsere. Es bietet unter dem Aspekt einer flächendeckenden Versorgung vergleichsweise ideale Voraussetzungen.
- Es besteht keinerlei Gewähr dafür, daß Monopolgewinne der genannten Vorgabe wirklich zugute kommen. Auch ein Monopolunternehmen pflegt im übrigen einen stufenweisen Ausbau vorzunehmen, orientiert nach einer erkennbaren Dringlichkeit des Bedarfs. Das Glasfaser-Overlay der Deutschen Bundespost, welches Ballungszentren untereinander verknüpfen soll, sei als Beispiel genannt. Unter Wettbewerbsbedingungen würde ein solcher Ausbau nach den ausländischen Erfahrungen sehr viel

rascher vorankommen und damit früher flächendeckend vorhanden sein.

- Befürchtungen, unter Wettbewerbsbedingungen könne es im Telekommunikationsbereich zu einem Rückzug aus der Fläche nach Art von Streckenstilllegungen der Deutschen Bundesbahn kommen, sind unbegründet. Ein ganz anderes, nämlich ein explodierendes Potential an technischem Fortschritt, sehr viel günstigere Kostenstrukturen, die Unabhängigkeit von nichtvermehrbaaren Ressourcen wie Grund und Boden, fehlende negative Effekte wie Umweltbelastungen und schließlich hohe Gewinnanreize eröffnen eine ganz und gar andersartige Perspektive.
- Sollte die Politik gleichwohl auf der Möglichkeit eines steuernden Einflusses bestehen, so reicht das Instrument der Auflage gegenüber Netzträgern völlig aus. Eine Monopolverleihung wäre wiederum ein unverhältnismäßiges Mittel.

Tarifeinheit im Raum

29. Tarifeinheit im Raum bedeutet gleiche Gebühren für gleich definierte Dienste überall in der Bundesrepublik. Dies ist das gewichtigste Argument gegen Netzwettbewerb. Denn man hält das Postulat nur bei Unterbindung jeden Wettbewerbs für realisierbar, den man dort als Rosinenpicken abqualifiziert. Das Sondervotum im Bericht der Regierungskommission Fernmeldewesen hat darauf bereits die wesentlichen Antworten formuliert. Dazu ist folgendes zu präzisieren:

- Der genannte Grundsatz stellt bloße Anwendungstradition der Deutschen Bundespost dar. Er wird von keinem förmlichen Gesetz und von keiner Rechtsverordnung gefordert. Er widerspricht sogar eher dem öffentlichrechtlichen Gebührenbegriff und dem damit verbundenen Äquivalenzprinzip.
- Er wird auch von der Deutschen Bundespost nicht eingehalten. Hinzuweisen ist auf die nicht kostengerechte Entfernungsabhängigkeit des Telefentarifs. Sie benachteiligt Flächenstaaten wie Bayern und Niedersachsen mit ihren dünner besiedelten Regionen und ihrer geringeren Zahl an städtischen Ballungszentren. Ähnliches gilt für Größe und Zuschnitt der sog. Nahbereiche mit ihrem 8-Minuten-Zeittakt. Ein Nahbereich ist um so wertvoller, je mehr Anschlüsse er aufweist. Die Bandbreite reicht dabei von 6.900 bis 1,6 Mio. Hauptanschlüssen. Der Durchschnitt liegt bei 120.000. Gewiß gibt es dabei für einzelne Nachfragebedürfnisse Sätti-

- gungsgrenzen in dem Sinne, daß es keinen Unterschied mehr macht, ob ein Nahbereich 30.000 oder 150.000 Anschlüsse umfaßt. Dennoch bleiben die Unterschiede groß. Man denke an den telefonischen Einzugsbereich von Serviceunternehmen wie etwa Reisebüros.
- Ferner wird der Einfluß der von Wettbewerb im Einzelfall erzwungenen regionalen Tariffdifferenzierungen auf das Budget privater Haushalte oder von Unternehmen überschätzt. Die Anteile der Fernmeldegebühren an den Gesamtkosten in denjenigen Wirtschaftsbereichen, bei denen entsprechende Untersuchungen vorhanden sind, liegen im Durchschnitt unter 1%. Das Gewicht der Fernsprechgebühren im Preisindex für die Lebenshaltung (Basis 1980) beträgt 1,46%. Die Monatsrechnung für den einzelnen Telefonhauptanschluß beläuft sich bei einem typischen Telefon-Warenkorb bei einem Arbeitnehmer auf ca. 47 DM, bei einem Angestellten auf 64 DM, in der Industrie auf 292 DM und bei Kreditinstituten/Versicherungen auf 378 DM. Anpassungen würden sich hier, selbst wenn sie ein Ausmaß von 20% erreichen mögen, in bescheidenen Größenordnungen halten. Dies belegen denn auch die Erfahrungen mit einer Politik der Tariffdifferenzierung in Großbritannien und auch in den USA. Dies gilt um so mehr, als andere Preise wie etwa Strompreise, Wasserpreise, Mieten und Grundstückspreise beträchtliche regionale Unterschiede aufweisen und zugleich größere Auswirkungen auf Unternehmen und private Haushalte haben. Das bedeutet nicht, daß die Kostenwirkungen eines Monopolregimes jetzt zu vernachlässigen wären. Die einzelwirtschaftlich geringen Größenordnungen addieren sich gesamtwirtschaftlich zu gigantischen Beträgen. Zugleich ist der untrennbare Zusammenhang mit anderen Defekten wie mangelnder Innovation, geringer Flexibilität, fehlender maßgeschneiderter Problemlösungen u.ä. immer mit in die Betrachtung einzubeziehen.
 - Tarifeinheit im Raum läuft demgegenüber von der Idee her ökonomisch auf einen Zwang zur Diskriminierung hinaus: Mit unterschiedlich hohen Kosten produzierte Dienstleistungen müssen überall zu den gleichen Preisen angeboten werden. Dies führt schon für sich zu den bekannten Wirkungen der Einkommensumverteilung im Wege von (Quersubventionierungen zwischen Benutzergruppen und zur Fehlallokation von Ressourcen. Berücksichtigt man zusätzlich, daß zur Erreichung dieses dubiosen Zieles ein riesiger Wirtschaftsbereich letztlich den Effizienzwirkungen des Wettbewerbs entzogen wird, dann erscheint der dafür gezahlte Preis gesamtwirtschaftlich außerhalb jeglicher Proportion.
 - Die These, bei Zulassung von Konkurrenz dürfe dann auch die Deutsche Bundespost keinen speziellen Auflagen mehr unterliegen, wenn sie denn “nicht pleite gehen solle”, schießt über das Ziel hinaus. Nicht der Schutz der Deutschen Bundespost vor Wettbewerbern, sondern umgekehrt derjenige der Wettbewerber vor der Bundespost wird auf lange Zeit das relevante Problem sein. Die Vorstellung, daß alle Anbieter unter völlig identischen Bedingungen zu arbeiten hätten, geht auf modelltheoretische Übertreibungen mit ihrer schlichten Mechanik von Mengen und Preisen zurück. Zu erinnern ist nur an Standortunterschiede im weitesten Sinne, die etwa zwischen Unternehmen in Deutschland, Schweden, den USA oder Japan vorhanden sind, wenn sie in einem gleichen Markt als Wettbewerber aufeinanderprallen. Auch AT&T, Nippon Telegraph and Telephone und British Telecom sind im Vergleich zu ihren Konkurrenten asymmetrisch reguliert. Dies hat ihre unverändert positive wirtschaftliche Entwicklung nicht beeinträchtigt. Wäre die Deutsche Bundespost ein Privatunternehmen, so folgten spezielle Verhaltensanforderungen wie Belieferungszwang und Diskriminierungsverbot schon aus der Anwendung des Kartellgesetzes (§§ 22, 26 Abs. 2 GWB). Es wäre ein intellektueller Purzelbaum, aus solchen spezifischen Verhaltenspflichten, welche ein marktbeherrschendes Unternehmen gerade in eine Wettbewerbsordnung einzupassen suchen, umgekehrt einen Anspruch auf Monopolgewährleistung ableiten zu wollen. Zu bedenken ist schließlich, daß eine asymmetrische Regulierung in dem Maße abgebaut werden kann, wie funktionsfähiger Wettbewerb entsteht.

Bessere Optionen

30. Zu sehen ist ferner, daß es zur Erfüllung politisch definierter Infrastrukturvorgaben bessere Optionen gibt als die Fallbeil-Lösung der Monopolverleihung. Auf das Instrument der Auflage ist bereits hingewiesen worden (Ziffer 28). Bei Tariffragen kommen Genehmigungsvorbehalte in Betracht. Möglich sind ferner pretiale Steuerungsmaßnahmen. Sie gehen von dem ökonomischen Grundsatz aus, Verteilungs- von Allokationsfragen möglichst getrennt zu halten, und sie wären zugleich transparenter, zielgenauer und verhältnismäßiger als eine Monopollösung:

- Derjenige Netzbetreiber, der mit der Wahrnehmung einer Infrastrukturaufgabe belastet ist, erhält einen entsprechenden Ausgleich aus dem Staatshaushalt.

Das kann auch in Form einer Steuervergünstigung geschehen.

- Bei sozialpolitisch motivierten Zielen ist ein direkter Transfer aus dem Haushalt an Einzelpersonen die ordnungspolitisch sauberste Lösung. Dann wäre verbürgt, daß nur Destinatäre und zugleich alle Destinatäre solche Leistungen erhalten. Die Finanzierung würde nach Grundsätzen allgemeiner Steuergerechtigkeit geregelt und nicht als undurchsichtige Quersubvention. Der kaum genutzte Telefonhauptanschluß im Ferienhaus des Millionärs muß nicht unbedingt von der Gesamtheit der Benutzer subventioniert werden. Fragwürdig ist die Idee, private Wettbewerber über eine Art Sonderabgabe zur Finanzierung der Deutschen Bundespost heranzuziehen. § 211 der Telekommunikationsordnung (Ausgleichsgebühren bei privaten Verbindungs- und Abzweigungen) kennt ein solches Regime. Auch die Einführung der nutzungszeitabhängigen Tarifierung bei Mietleitungen hat man mit ähnlichen Gedanken rechtfertigen wollen. Daran ist nur richtig, daß ein Zoll (die Sonderbelastung) in der Regel weniger schädlich ist als eine Kontingentierung (Nutzungsbegrenzung). Wird politisch eine spezifische Finanzierungsquelle für Infrastrukturanliegen gewünscht, so wäre eine zweckgebundene Steuer, wie es früher einmal die Benzinsteuern war, vorzuziehen. Ober ihr Aufkommen und ihre konkrete Verteilung hätte dann der Gesetzgeber zu befinden, der freilich der Versuchung ausgesetzt bleibt, nach Art der Tirpitischen Sektsteuer die Zweckbindung eines Tages wieder abzuschaffen, die Steuer indessen beizubehalten. Immerhin wären all diese Optionen vorzugswürdig gegenüber einer Monopollösung. Dies gilt selbst für die Idee einer Sonderabgabe.

Dominanz ausländischer Großkonzerne

31. Gelegentlich ist die These zu vernehmen, bei einer Aufhebung des Monopols, über welches die Deutsche Bundespost bei sämtlichen Übertragungswegen verfügt, komme es in den deutschen Telekommunikationsmärkten unausweichlich zu einer Dominanz ausländischer Großkonzerne. Wir halten dies angesichts der gegebenen Marktverhältnisse für abwegig. Für die Befürchtung, unsere Gesellschafts- und Rechtsordnung sei außerstande, Wettbewerbsprobleme in den Griff zu bekommen, besteht kein Anlaß. Es gilt eher das Gegenteil: Die Aufgabe einer Machtbegrenzung und -kontrolle bei staatlichen Monopolunternehmen ist sehr viel schwieriger zu leisten als bei Privatunternehmen in grundsätzlich offenen Märkten. Nicht nur die Geschichte von AT&T ist dafür ein gutes Beispiel.

Die faktische Investitionssituation

32. Von technischer Seite ist die Frage zu hören, ob angesichts der faktischen Investitionssituation bei der Deutschen Bundespost für konkurrierende Netze überhaupt noch Platz sei (Glasfaser-Overlay, ISDN bei den Zubringerleitungen, Breitbandverkabelungen bis ins nächste Jahrhundert). Darauf ist zu entgegnen:

- Dieser Einwand läuft auf eine hoheitlich vorwegdefinierte Bedarfsbefriedigung hinaus. Doch fehlt dem Staat die Fähigkeit zu solcher Definition. Will man damit nur sagen, daß die Situation in der Bundesrepublik jedenfalls für die Zukunft im internationalen Vergleich passabel sein wird, so liegt ein unzulängliches Wettbewerbskonzept zugrunde. In der Wettbewerbstheorie spricht man vom Vergleichsmarktkonzept. Dieses ist gegenüber funktionierendem Wettbewerb immer nur Ersatz, soweit man Monopolsituationen untereinander vergleicht, sogar nur Ersatz vom Ersatz. Der Einwand ist überdies nicht schlüssig: Wenn private Konkurrenten ohnehin keine Chance hätten, bedürfte es keines gesetzlichen Monopolschutzes. Es ist ähnlich wie in der Diskussion zum Ladenschlußgesetz: Man behauptet, es bestehe gar kein Bedürfnis nach flexiblen Öffnungszeiten und wehrt sich zugleich mit aller Kraft gegen jede Liberalisierung.
- Im Tatsächlichen bliebe einzuräumen, daß es die Konkurrenz gegen die Deutsche Bundespost schwer hätte. Monopolunternehmen pflegen sich gegen drohenden Wettbewerb zu wappnen. Das Verhalten der öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten ist Anschauungsmaterial aus unserem Land in diesen Tagen. Einzelne meinen, schon ISDN sei Bestandteil einer solchen vorausgreifenden Defensivstrategie. Wie dem auch sei, auch hier besteht kein Anlaß zu vorschnellen Resignationslösungen. Man sollte die Investoren und die Märkte entscheiden lassen. Die grundsätzlichen Aussichten erscheinen gut. Allein im Fernsprechnetz geht die Bundespost für die nächsten 20 Jahre von einer Verkehrsverdoppelung aus. Dies gilt noch auf der Basis der geltenden Gebühren. Bei im Wettbewerb erzwungenen Gebührensenkungen wäre der Zuwachs noch sehr viel höher. Unstreitig ist ferner, daß die gegenwärtigen Netze solchen Verkehrszuwachs nicht bewältigen können. Auch die Digitalisierung ruft aufgrund der damit verbundenen höheren Bandbreite zusätzlichen Kapazitätsbedarf hervor. Der gesamte Sektor eher spezieller Leistungen und Anwendungen käme ohnehin noch hinzu. Für Private wäre viel Raum.

IV. Die Vorschläge im einzelnen

Lizenzierung auf der Netzebene

33. Aus dem Vorhergehenden folgt, daß die Öffnung der Übertragungswege für den Wettbewerb das Entscheidende ist. Wir gehen dabei in diesem Bereich nicht von völliger Gewerbefreiheit aus, sondern empfehlen – auch insoweit ausländischen Vorbildern folgend – einen Lizenzierungszwang. Dieser ist nicht unter irgendeinem Aspekt der Bedürfnisprüfung oder eines Schutzes vorhandener Anbieter zu rechtfertigen; beides wäre der Ordnungsidee Wettbewerb entgegengesetzt. Maßgeblich ist vielmehr eine Berücksichtigung von Drittwirkungen: So ist jeder konkurrierende Netzträger, der nicht nur für eine eng geschlossene Benutzergruppe anbietet, darauf angewiesen, daß er über die örtlichen Zubringerleitungen des bisherigen Monopolunternehmens erreicht werden kann. Dies bedingt die Möglichkeit entsprechender technischer Zusammenschaltungen (vgl. auch Ziffer 41). Ein terrestrischer Netzträger ist auf die Erteilung von Wegerechten, z.B. entlang der Bundesfernstraßen oder der Eisenbahntrassen, angewiesen. Ein störendes Aufreißen der eigentlichen Verkehrsflächen ist damit nicht notwendig verbunden. Insoweit empfehlen wir auch eine entsprechende Ausdehnung des § 1 Telegraphenwege-Gesetz. Verfassungsbedenken aus Art. 14 Grundgesetz (Eigentumsschutz) sehen wir dabei nicht: Bund, Länder und Gemeinden als Teile des Staates sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Prinzip nicht grundrechtsfähig.

Bei Richtfunk oder Satellitenverbindungen wird die Zuteilung entsprechender Frequenzen erforderlich. Da solche Zuteilungen für dritte Anbieter eine Parallelverwendung ausschließen, erscheint eine Art Zuverlässigkeitsprüfung sinnvoll. Sie sollte sich auf Finanzkraft, technisches Wissen und die Vorlage eines Investitionsplanes beziehen. Praktisch könnte dies im Wege von Ausschreibungsverfahren ermittelt werden. Wir stellen uns dabei die Zulassung mindestens eines terrestrischen, auf Glasfaserbasis anbietenden Netzträgers vor. Auch ausländische Interessenten könnten dabei zum Zuge kommen. Zusätzlich könnte an einen Ausbau bereits vorhandener, wenn bislang auch geschlossener privater Netze gedacht werden, etwa bei den Energieversorgungsunternehmen. In Betracht käme auch das sog. Basa-Netz der Deutschen Bundesbahn. Dieses wäre aufgrund des dort bestehenden politischen Einflusses freilich eine deutlich unterlegene Option. Sie erscheint deshalb nur als eine zusätzliche Konkurrenzmöglichkeit sinnvoll. Wie in Japan kann weiter an den Aufbau konkurrierender Satellitennetze gedacht werden. Hierfür bietet sich eine Zusammenarbeit mit

anderen europäischen Ländern an, in denen man in der Telekommunikation eine wettbewerbliche Strategie verfolgt (Großbritannien, in Zukunft wahrscheinlich auch Frankreich). Beim zellularen Funktelefon sollte wie in den USA, Großbritannien, Japan, Schweden und demnächst wohl auch Frankreich in jedem Falle neben der Deutschen Bundespost ein weiterer Betreiber zugelassen werden. Dies ermöglicht im Sprachbereich Konkurrenz auf der Ortsebene und treibt den technischen Fortschritt voran: Während man in der Bundesrepublik zum Transport eines solchen Geräts noch ein Automobil benötigt, sind in den USA zellulare Telefone erhältlich, die man in eine Manteltasche stecken kann.

Dienste, Teilnehmereinrichtungen

34. Bei den Diensten sind alle Vorbehaltsrechte aufzuheben. Dies gilt auch für das Telefon. Das schließt noch nicht aus, daß für eine Übergangszeit begrenzte Regulierungen sinnvoll sein können, etwa beim einfachen Wiederverkauf von Übertragungskapazität (vgl. Ziffer 41). Bei den Teilnehmereinrichtungen entspricht eine völlige Freigabe dem bereits geltenden Recht (vgl. Ziffer 15), aber noch nicht der geübten Praxis (Monopole der Deutschen Bundespost beim Fernsprechhauptanschluß, bei einzelnen Modems, Wartungsmonopol bei Telexgeräten). Diese Praxis ist zu ändern. Jeder Kunde sollte das Recht haben, einen Netzanschluß installieren zu lassen, der ihm den Anschluß eines Gerätes seiner Wahl erlaubt (sog. Steckerlösung). Zu präzisieren wäre, daß private Anbieter für diese Installation zugelassen werden sollten. Überdies sollte die Deutsche Bundespost verpflichtet werden, bei Neuanschlüssen oder bei erforderlich werdenden Reparaturen nur noch eine solche Steckerlösung vorzusehen. Da bei Teilnehmereinrichtungen die Voraussetzungen für Wettbewerb immer günstiger sein werden als auf der Netzebene, empfiehlt es sich, den Netzanschluß in dem Sinne restriktiv zu definieren, daß das Netz nicht weiter reicht als unbedingt nötig (vgl. Ziffer 15).

Standardisierungsfragen

35. Die Standardisierungsfragen treffen weder in politischen Kreisen noch in einer breiteren Öffentlichkeit auf jene Aufmerksamkeit, die ihnen zukommen sollte. Dies gilt für Zuständigkeit, Interessenkonflikte, Offenheit, Transparenz und Kontrolle der Entscheidungsverfahren. Es gilt für die Standardisierungsbreite (was wird standardisiert?) ebenso wie für die Standardisierungstiefe (detaillierte technische Festlegungen oder Schaffung von Anpassungseinrichtungen wie sog. gateways oder Architekturlösungen, welche nur das Systemau-

Benverhalten regeln, interne Funktionen und Protokolle eines Systems indessen unberührt lassen) und die Frage des optimalen Zeitpunkts einer Standardisierung. Diese kann auf der einen Seite zu positiven externen Effekten führen (weitergehende Kommunikationsmöglichkeiten für alle Beteiligten, Planungssicherheit, Kostensenkungen; im Extremfall wird dadurch ein Marktangebot erst möglich). Auf der anderen Seite können damit die typischen Negativwirkungen von Kartellen bei Forschung und Entwicklung verbunden sein (Unterdrückung von Innovation, Zementierung eines technischen Entwicklungsstandes, Verzögerung bei der Markteinführung wie -durchsetzung). Sie kann zur Monopolisierung von Märkten benutzt werden, nach außen als nichttarifäres Handelshemmnis wirken. Im Einzelfall kommt ihr industriestrategische Bedeutung zu. Beispiele sind die verschiedenen Fernsehstandards wie NTSC, PAL, SECAM oder der Streit um die Standards bei den direktstrahlenden Satelliten. In der Bundesrepublik liegt die Verantwortung für die fernmeldetechnische Standardisierung in Händen der Deutschen Bundespost. Daran knüpft sich vielfache Kritik: Als Staatsunternehmen, welches traditionell auf die Vorhaltung von Basisdiensten ausgerichtet ist, neigt es zu Überstandardisierung (z.B. beim Btx, bei einzelnen Modems usw.). Die Funktionshäufung (Regelaufsteller, Schiedsrichter und Mitspieler) läßt sozusagen strukturell zum Mißbrauch ein. Die Gewährleistung der eigenen Marktposition steht über allem. Im sich abzeichnenden säkularen Interessenkonflikt, in welchem Ausmaß zukünftig "Intelligenz" im Netz angesiedelt oder für Teilnehmereinrichtungen zugänglich bleiben soll, kann man sich unschwer die grundsätzliche Richtung ausmalen. Da die Bundespost nicht selbst herstellt, auch keine größere Forschungskapazität aufweist, wird sie bei manchen Standardisierungsaufgaben abhängig von der deutschen Fernmeldeindustrie, die ihr in entsprechenden Arbeitskreisen zuarbeitet. Das führt zu closed shop-Wirkungen.

DIN-Lösung

36. Wir empfehlen dem gegenüber in Anlehnung an das US-amerikanische und das britische Modell (ANSI-T1 Committee bzw. British Standards Institute) die Standardisierungsaufgabe an das DIN (Deutsches Institut für Normung e.V) zu übertragen. Das DIN ist in den übrigen Wirtschaftsbereichen die für die Bundesrepublik zuständige Normierungsorganisation. Es ist als solches aufgrund eines Vertrages mit der Bundesregierung anerkannt. Seine Arbeit hat sich bewährt. Eine hoheitliche Zuständigkeit innerhalb der Standardisierung ist nur noch dort geboten, wo eine internationale Vertretung aufgrund entsprechender Abkommen durch eine Hoheitsinstanz zu erfolgen hat (empfohlene Zuständigkeit: Bundeswirtschaftsministerium, vgl. Zif-

fer 39) oder ein Standard durch Rechtsverordnung oder gar förmliches Gesetz zwingende Verbindlichkeit erhalten soll. Inhaltlich zeichnet sich ab, daß unter dem Einfluß der Computertechnik Standards in der Telekommunikation offener werden sollten, eher funktionspezifisch als dienstespezifisch, herstellerunabhängig, eher konstatierend als determinierend, eher auf Architekturlösungen als auf starre technische Spezifikationen zielend. Wichtiger als solche nur abstrakt formulierbaren Kriterien erscheint uns ein offener Prozeß der Entscheidungsfindung, an welchem alle Interessenten – Hersteller aus Fernmeldeindustrie, EDV-Industrie und Bürotechnik, Netzbetreiber unter Ein-schluß der Deutschen Bundespost, Diensteanwender, sonstige Nachfrager – beteiligt sind. Die Statuten des DIN, wonach alle Interessenten an den sie betreffenden Normungsaufgaben gleichberechtigt mitwirken können, stellen dies sicher.

Gerätezulassung

37. Die Zulassungsprüfung von Teilnehmereinrichtungen, die mit dem Netz verbunden werden, nimmt gegenwärtig das Zentralamt für Zulassungen im Fernmeldewesen (ZZF) wahr. Es ist eine zentrale Mittelbehörde nach Art einer Oberpostdirektion und als solche dem Bundespostministerium direkt unterstellt. Die wichtigsten Zulassungskriterien sind, daß Netzeinrichtungen und die dort tätigen Personen nicht gefährdet werden, daß die geprüften Geräte nicht den Fernmeldeverkehr anderer Benutzer beeinträchtigen und daß sie die Standardisierungsbedingungen erfüllen. Wir empfehlen, das ZZF aus dem Bundespostministerium herauszulösen und der von uns vorgeschlagenen Regulierungsstelle, nämlich dem Bundeswirtschaftsministerium zu unterstellen (Ziffer 39). Anderenfalls bestünde die unbefriedigende Regelung, daß die Deutsche Bundespost zugleich Regelaufsteller, Schiedsrichter und Mitspieler ist, fort. Die Prüfkriterien sollten wie in Japan die Frage der Kompatibilität und damit der Standardisierung nicht mehr umfassen. Letzteres macht ein Prüfverfahren unnötig schwerfällig und aufwendig. Erwünschte Kompatibilität kann getrost den Rechtsbeziehungen zwischen einem Hersteller bzw. einem Lieferanten einerseits und dem Kunden andererseits überantwortet bleiben. Wer z.B. ein nicht verwendungsfähiges Telefon verkauft, haftet den Käufern aus dem Gewährleistungsrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches. Vom Inhalt der Prüfkriterien zu trennen ist die Frage, wie ihr Vorliegen nachgewiesen wird. Dies könnte durch Erteilung eines Zertifikats durch das ZZF geschehen; als Aussteller käme freilich auch ein entsprechend anerkanntes Prüfinstitut in Betracht. Man kann weiter an die Erteilung eines Prüfzeichens nach Art des VDE-Zeichens denken. Ähnlich wie in den USA könnte

grundsätzlich auch die Abgabe einer Herstellererklärung ausreichen (sog. self-certification). Alle drei genannten Arten eines Zertifizierungsverfahrens können der Selbstverwaltung der Wirtschaft überlassen werden. Einer ausschließlichen Befugnis einer staatlichen Behörde bedarf es dazu nicht.

Wiederum zu unterscheiden ist das konkrete Anschließen einer Teilnehmereinrichtung an das Netz. Dieser Vorgang bedarf gegenwärtig einer Genehmigung durch das örtliche Fernmeldeamt. Im Zuge einer Steckerlösung (Ziffer 34) sehen wir dafür keine Notwendigkeit mehr. Soweit konkurrierende private Netzträger in Erscheinung treten, kann man die Regelung einer Gerätezulassung diesen selbst überlassen, solange sie nicht mit dem öffentlichen Netz des überkommenen Staatsunternehmens verbunden sind. Letzteres wäre freilich der Normalfall.

Privatisierung?

38. Die Deutsche Bundespost wird gegenwärtig als Sondervermögen des Bundes verwaltet. In der Konsequenz der hier vorgeschlagenen Wettbewerbslösungen liegt es, den Telekommunikationsbereich von den übrigen Postdiensten zu trennen und zugleich in die Rechtsform einer Aktiengesellschaft überzuführen. Dieser Weg wurde nicht nur in Großbritannien und Japan beschritten. Solche Umwandlung ist in den Niederlanden bereits beschlossen. In Belgien wird sie von der sog. de Bondt-Kommission empfohlen. In der Bundesrepublik hält eine allgemeine Meinung die Privatisierung für verfassungsrechtlich versperrt, da nach Art. 87 Abs. 1 Grundgesetz die Deutsche Bundespost in bundeseigener Verwaltung geführt wird. Wir melden eher Skepsis an: Da die Monopole der Deutschen Bundespost nur einfachgesetzlich gewährleistet sind (vgl. Ziffer 20), ist der Gesetzgeber nicht gehindert, Konkurrenz zur Bundespost zuzulassen. Im Nebstellengeschäft oder auch im Paketdienst war dies schon immer der Fall. Eine wettbewerbliche Ordnung schließt die Möglichkeit, ja die Hoffnung ein, daß die überragende Marktdominanz der Deutschen Bundespost allmählich abgebaut wird: Das öffentliche Unternehmen kann zum Marktteilnehmer unter vielen werden. Von daher liegt die Schlußfolgerung nahe, daß sich aus Art. 87 Abs. 1 Grundgesetz zwar nicht von seinem Wortlaut, aber von seinem Sinn her nur eine Verpflichtung des Gesetzgebers ergibt, eine Rahmenordnung dergestalt zu schaffen und aufrechtzuerhalten, daß die Telekommunikationsaufgaben im Markt auch erfüllt werden können. Doch vermag niemand verlässlich vorherzusagen, wie das in einem Streitfall zur Letztentscheidung berufene Bundesverfassungsgericht entscheiden würde. Praktisch bedeutet dies, daß die

Politik nicht bereit ist, ein solches Verfassungsrisiko auf sich zu nehmen. Man muß nach Ersatzlösungen suchen. Dies erscheint uns auch insoweit sinnvoll, als die Deregulierungsdebatte nicht durch eine Privatisierungsdebatte zusätzlich belastet werden sollte. Das schließt nicht aus, daß man in späteren Zeiten einen solchen Schritt verwirklicht, wenn die Frage durch tatsächliche Entwicklungen ggf. ihre politische Sprengkraft verloren hat.

Organisationsstrukturen

39. Das heißt zum gegenwärtigen Zeitpunkt, daß man sich in der Tendenz an dem verfassungsrechtlich unverfänglichen Modell der Deutschen Bundesbahn orientiert und auf diese Weise eine stärkere Verselbständigung des öffentlichen Telekommunikationsunternehmens zu erreichen sucht. Genau dieses Beispiel zeigt freilich auch, daß dieses Ziel notwendigerweise verfehlt wird, wenn das Unternehmen einem eigenen Ministerium unterstellt bleibt, welches sowohl für die hoheitliche Regulierung wie für alle das Unternehmen betreffenden Gesetzesinitiativen zuständig ist. Der Minister sitzt dann unvermeidlich als Chef-Lobbyist des eigenen Unternehmens am Kabinetttisch. Dies ist noch ausgeprägter als etwa im Verhältnis von Landwirtschaftsminister und Landwirtschaft. Wir stellen daher folgenden Vorschlag zur Diskussion: Es wird wieder ein Bundesschatzministerium eingerichtet. Ihm wird die Verwaltung sämtlicher Bundesunternehmen zugewiesen, darin eingeschlossen das öffentliche Telekommunikationsunternehmen. Hoheitsaufgaben wie Zuständigkeit für Gesetzesinitiativen, Regulierungen, soweit sie auf dieser Ebene wahrzunehmen sind (z.B. mit Rücksicht auf Art. 80 Grundgesetz Rechtsverordnungen), werden einem anderen Ministerium überantwortet. Wir denken dabei an das Bundeswirtschaftsministerium. Es hat ohnehin die Kompetenz für Fragen der Wettbewerbspolitik und -gesetzgebung. Dies wäre eine Arbeitsteilung, wie sie für Energieunternehmen mit Bundesbeteiligung gegenwärtig zwischen Bundesfinanzminister einerseits und Bundeswirtschaftsminister andererseits besteht. Das Bundespostministerium würde auf die klassischen Postdienste begrenzt sein. Mit mehr als 300.000 Beschäftigten bliebe diese Aufgabe umfangreich genug.

Benutzungsverhältnisse

40. Rechtsbeziehungen zwischen der Deutschen Bundespost und ihren Kunden sind gegenwärtig hoheitlich geregelte Benutzungsverhältnisse. Ab 1. Januar 1988 ist dafür die Telekommunikationsordnung vom Juli 1986 mit ihren Hunderten von Detailregelungen maßgebend. Diese innerhalb der Deutschen Bundespost

gern als "Jahrhundertwerk" bezeichnete TKO ist eine Rechtsverordnung des Bundespostministers. Unmittelbare Folge ihres hoheitlichen Charakters ist, daß ihr Inhalt nicht einer Gerichtskontrolle nach den Maßstäben des Gesetzes über Allgemeine Geschäftsbedingungen ausgesetzt ist. Ebenso scheidet nach herrschender Praxis eine Überprüfung in Anwendung des Kartellgesetzes aus (§ 99 Abs. 1 GWB). Schwierigkeiten ergeben sich immer wieder auch bei der Frage, ob die Deutsche Bundespost bei "anstößigem" Anbieterverhalten den Anforderungen des § 1 UWG (gute Sitten im Wettbewerb) unterliegt. Wir regen deshalb an, die Rechtsbeziehungen zwischen Bundespost und ihren Kunden vollständig dem Privatrecht zu unterstellen. Einzelne Regelungsinhalte der TKO müßten als Vertragsbedingungen formuliert werden. § 99 Abs. 1 GWB sollte, soweit die Bundespost betroffen ist, in jedem Fall aufgehoben werden. Für den Kunden wird keine Verbesserung erreicht, wenn man der Deutschen Bundespost ermöglicht, "zweispurig" zu fahren, d.h. sich je nach Opportunität entweder des Privatrechts oder der Mittel des öffentlichen Rechts zu bedienen.

Aufsichtsbehörde

41. Der Übergang aus Monopolstrukturen, die seit Generationen verfestigt sind, in eine Wettbewerbsordnung ist nicht einfach. Regulierungsnotwendigkeiten bestehen fort. Es sei nur an die Frage der Zugangskosten erinnert, wenn Kunden privater Netzbetreiber die Zubringerleitungen des überkommenen Staatsunternehmens benötigen. Im deregulierten Ausland wurde gerade diese Frage freilich ohne größere Schwierigkeiten gelöst. Für eine Übergangszeit mag bei privaten Diensteanbietern, welche Festverbindungen von Netzträgern angemietet haben, eine Regulierung des einfachen Wiederverkaufs von Übertragungskapazität sinnvoll sein, um allzu abrupte Tarifanpassungen z.B. im Telefonverkehr etwas abzufedern. (In Großbritannien ist solcher einfacher Wiederverkauf erst einmal bis 1989 untersagt.) Die Dynamik der Entwicklung mit entsprechend zugeordnetem Regulierungsbedarf ist ohnehin nicht exakt abschätzbar. Wir empfehlen deshalb, eine spezielle Aufsichtsbehörde zu schaffen. Dies könnte in Anlehnung an das britische Office of Telecommunications (OFTEL) geschehen. Es hat sich in der Praxis glänzend bewährt. Eine unabhängige Aufsichtsbehörde ist ferner in Frankreich geplant. In den USA entspricht solche agency-Lösung, dort die FCC, ohnehin der Tradition. Man könnte für die Bundesrepublik ähnlich etwa dem Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen ein selbständiges Bundesaufsichtsamt für das Telekommunikationswesen schaffen. Es sollte dem Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministers zugeordnet sein. Die Überantwortung einer

solchen Aufgabe an eine neu einzurichtende Abteilung innerhalb des Bundeskartellamtes kommt ebenfalls in Betracht. Dabei sind Formen der Arbeitsteilung zwischen Ministerium und Aufsichtsbehörde bezüglich unterschiedlicher Regulierungsgegenstände denkbar. Abgrenzungsnotwendigkeiten ergeben sich ggf. auch für jene allgemeine Wettbewerbskontrolle, welche die Kartellbehörden ausüben.

V. Verbesserungsvorschläge zu den Empfehlungen der Regierungskommission Fernmeldewesen

Zwiespältige Bewertung

42. Gemessen an den hier gemachten Vorschlägen stellen sich die Empfehlungen der Regierungskommission Fernmeldewesen vom September 1987 (Mehrheitsbericht) als eher behutsam dar. Ihre Bewertung unter dem Blickwinkel "Mehr Markt in der Telekommunikation" bleibt zwiespältig. Auf der einen Seite besteht die Möglichkeit, daß bei ihrer Verwirklichung – gewollt oder ungewollt – ein Prozeß in Gang kommt, an dessen Ende eine völlige Umgestaltung der gegenwärtigen Strukturen steht. Auf der anderen Seite ist das Risiko zu sehen, daß der status quo unter geringfügiger Auflockerung zementiert und insbesondere die Dominanz des Staatsunternehmens Deutsche Bundespost über einen ganzen Wirtschaftszweig endgültig festgeschrieben wird. Die Chance zu rechtzeitiger und durchgreifender Reform könnte dann politisch für lange Zeit vertan sein. Wir halten ähnlich dem Sondervotum im Bericht der Regierungskommission die Empfehlungen des Mehrheitsberichts jedenfalls für verbesserungs- und ergänzungsfähig. Sie lassen sich in Teilen auch mit den hier vorgelegten Vorschlägen kombinieren.

Netzmonopol

43. Der Mehrheitsbericht der Regierungskommission bestätigt im Grundsatz das Monopol der Deutschen Bundespost im Hinblick auf sämtliche Übertragungswege. Dies wird mit dem Vorbehalt verbunden, daß Mietleitungen von der Bundespost zu "angemessenen und wettbewerbsfähigen Bedingungen" angeboten werden, worüber die Bundesregierung zu wachen hat. Hinzu tritt die Anregung, die bereits heute nach § 2 FAG mögliche Zulassung privater Fernmeldeanlagen liberaler zu handhaben. Beides zielt in eine wünschenswerte Richtung, bleibt indessen, da ohne institutionelle Vorkehrung, bloßer Appell. An zwei Rändern soll das Netzmonopol gelockert werden. Nach § 3 FAG sind private Kabelverbindungen zwischen Betriebsgrundstücken bis zu einer Entfernung von 25 km genehmi-

gungsfrei, falls sie ausschließlich innerbetrieblichen Zwecken dienen. Die Kommission empfiehlt die Aufhebung dieser 25 km-Begrenzung. Größere Wirkung wird dies kaum haben, da ein solches Kabel unverändert nicht mit einem öffentlichen Netz verbunden, auch nicht für den Verkehr mit Dritten geöffnet werden darf und Private – anders als die Deutsche Bundespost – nicht über Wegerechte an öffentlichen Verkehrswegen verfügen, schon gar nicht über unentgeltliche. Daneben soll der individuelle Datenverkehr niedriger Bitraten über Satelliten nicht dem Netzmonopol unterliegen. Amerikanische Erfahrungen zeigen, daß dies ohne Kombination mit der Möglichkeit zur Sprachübertragung wenig attraktiv ist. Die Begrenzung auf niedrige Bitraten sperrt den Zugang zu technisch und ökonomisch zukunftsreichen Anwendungen, wenn auch nicht ausgeschlossen werden kann, daß sich dies im Zuge technischer Entwicklungen einmal ändert. Überdies soll die Bundespost unverändert ihr Monopol bezüglich der erforderlichen Zuweisung von Frequenzen behalten.

Stärkere Auflockerung

44. Findet der Gesetzgeber in Deutschland nicht die Kraft, weitere konkurrierende Netzträger zuzulassen, so empfehlen wir eine nachhaltigere Lockerung des Monopols: Die Begrenzung des Datenverkehrs über Satellit auf niedrige Bitraten sollte nicht übernommen werden. Sie ist auch nicht im Grünbuch Telekommunikation der EG-Kommission enthalten, woran sich die Regierungskommission angelehnt hat. Sie begründet diese Begrenzung damit, auf diese Weise eine konkurrierende Sprachübertragung technisch ausschließen zu können. Dessen bedarf es nicht, da die reine Sprachübertragung nach den Vorstellungen der Regierungskommission ohnehin im Monopol der Deutschen Bundespost verbleiben soll. Zusätzlich müßte gewährleistet sein, daß die Deutsche Bundespost innerhalb ihrer Frequenzverwaltung nicht die Nutzung solcher Übertragungswege behindert, etwa durch eine prohibitive Gebührenpolitik. Wichtiger als die Zulassung privater Kabelverbindungen für den internen Bedarf, die ohnehin schwerlich konkurrenzfähig sein können, wäre die Zulassung von privaten Richtfunkstrecken. Sie setzen keine Wegerechte voraus und verursachen einen geringeren Investitionsaufwand. An die Stelle der Ermessensvorschrift des § 2 FAG sollte dabei ein grundsätzlicher Rechtsanspruch auf das Betreiben solcher Verbindungen treten. Ablehnungen sollten nur dann gerechtfertigt sein, wenn zwingende öffentliche Interessen entgegenstehen. Wir denken dabei an im Einzelfall entgegenstehende Verpflichtungen der Bundesrepublik aus internationalen Abkommen oder an fehlende Frequenzen. In jedem Falle unerheblich sollten Konkur-

renzinteressen des Staatsunternehmens selbst sein. Mit Netzwettbewerb hätte all dies wenig zu tun. Es bestünde – im wesentlichen beschränkt auf Großnachfrager – nur eine Möglichkeit, partiell zur Selbstversorgung überzugehen. Immerhin würde auch daraus ein gewisser Wettbewerbsdruck erwachsen. Ein solcher Schritt würde dort stehenbleiben, wo in den USA die Liberalisierung auf der Netzebene einmal begonnen hatte (Above 890-Entscheidung aus dem Jahre 1959).

Drittverkehr, Mobilfunk

45. Ein Schritt zu stärkerem Netzwettbewerb wäre die Zulassung solcher privater Übertragungswege mit der Möglichkeit, sie ganz oder auch nur begrenzt Dritten zur Verfügung zu stellen. Dies entspräche in etwa dem Entwicklungsstand der USA aus dem Jahre 1969 (MCI-Entscheidung mit der Zulassung kommerzieller Fernnetze für Spezialdienstleistungen) bzw. 1971 (Specialized Common Carrier-Entscheidung). Aus dieser amerikanischen Entwicklung lassen sich weitere Differenzierungen nach Art des Kommunikationsgutes, der Benutzergruppe und der gewählten Übertragungswege ablesen. Wir halten es nicht für besonders sinnvoll, Entwicklungen, welche anderwärts längst zu einem Abschluß gekommen sind, für die Bundesrepublik Deutschland in aller Mühseligkeit in Gang zu setzen und dann neu zu durchlaufen. Wenn Wettbewerb das eigentliche Ziel ist, sollte man nicht bei Halbherzigkeiten stehenbleiben. Immerhin wären solche Zwischenlösungen ein Fortschritt gegenüber dem gegenwärtigen Zustand. In jedem Fall sollte im begrenzten Feld des Mobilfunks ein weiterer Netzträger zugelassen werden (vgl. Ziffer 33). Der Bundespostminister hat diesbezüglich bereits Aufgeschlossenheit erkennen lassen.

Pflichtleistungen

46. Bei den Diensten, welche mit Hilfe der Netze erbracht werden können, beläßt der Hauptbericht das Telefon im Monopol der Bundespost. Insgesamt bleiben damit, bezogen auf die Fernmeldeumsätze der Deutschen Bundespost aus dem Jahre 1986, ca. 96% der Umsätze unter einem Monopoldach. Der Bericht kennt eine Kategorie sog. Pflichtleistungen, welche die Deutsche Bundespost kraft politischer Entscheidung zu erbringen hat, im Gegensatz zu sog. freien Leistungen. Bei ersteren sind Auflagen wie flächendeckendes Angebot und Tarifeinheit möglich und Quersubventionen aus dem Monopolbereich zulässig. Die für 1990 vorgesehene nutzungszeitabhängige Tarifierung bei Mietleitungen, auf welche private Diensteanbieter angewiesen sind, soll beibehalten werden. Wir empfehlen demgegenüber, die Kategorie sog. Pflicht-

leistungen nicht als eine generelle aufzunehmen. Allein schon die Möglichkeit der Subventionierung aus dem Monopolbereich hat nachhaltig abschreckende Wirkung auf private Marktzugänge. Da zwischen Pflichtleistungen und den unreguliert bleibenden freien Leistungen Substitutionsbeziehungen auftreten können (z.B. im Verhältnis von Telexdienst zu Mailbox-Diensten), strahlt dies negativ auch auf den freien Sektor aus. Gleiches gilt unter dem Aspekt, daß zunächst freie Leistungen später zu Pflichtleistungen erklärt werden können. Pflichtleistungen sollten vielmehr auf jene Ausnahmefälle beschränkt werden, bei denen die Deutsche Bundespost aufgrund eines internationalen Abkommens der Bundesrepublik zur Erbringung eines spezifischen Dienstes verpflichtet ist. Im wesentlichen ist dies der – gegenwärtig stark defizitäre – Telegrammdienst.

Nutzungszeit abhängige Tarifierung bei Festverbindungen

47. Eine nutzungszeitabhängige Tarifierung für Festverbindungen sollte nicht verwirklicht werden. Dies widerspricht jeder Kostenorientierung und bestraft gerade die erfolgreichen privaten Diensteanbieter: Je besser ihre Kapazitätsauslastung, desto höher das Entgelt. Das mit solcher Tarifierung verfolgte Anliegen, eine Arbitrage zwischen Festverbindungen und Wahlverbindungen zu verhindern, hat bei einer Beibehaltung des Telefonmonopols seine wesentliche Begründung verloren. Sie führt dann im Kern dazu, private Wettbewerber "unter Kontrolle" zu halten.

Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen

48. Auf die Frage, wie im echten Wettbewerbsbereich (freie Leistungen, Endgeräte) zwischen der Deutschen Bundespost und eventuellen privaten Anbietern jedenfalls annäherungsweise eine Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen erreicht werden soll, gibt der Hauptbericht zwei Antworten: Die einzelnen Bereiche innerhalb der Bundespost sind buchhalterisch-rechnerisch zu trennen. Ein Wirtschaftsprüfer soll durch Testat jährlich feststellen, daß eine Übertragung von Monopolgewinnen in den Wettbewerbsbereich nicht stattgefunden hat. Die innerbetrieblichen Verrechnungspreise der Bundespost für die Netznutzung sollen den Tarifen entsprechen, welche private Diensteanbieter für ihre Mietleitungen bezahlen. Wie beides in einem so integrierten Unternehmen wie dem Fernmeldebereich der Deutschen Bundespost praktisch bewältigt werden kann, ist nicht erörtert. Wir halten von solchen Instrumenten wenig. Ihre Leistungsfähigkeit ist, wie umfängliche Erfahrungen im Zusammenhang des Konzernrechts und des Kartellrechts belegen, gering. Wir

regen demgegenüber an, die Deutsche Bundespost zu verpflichten, hier über rechtlich und organisatorisch völlig verselbständigte Tochtergesellschaften (z.B. GmbH's) anzubieten. Dies sollte mindestens in den Bereichen gelten, in denen es am ehesten zu Wettbewerb kommen kann, insbesondere bei den sog. Mehrwertdiensten. Diese Tochtergesellschaften hätten dann ihre Netzkapazität beim Netzträger zu gleichen Bedingungen einzukaufen wie ihre privaten Mitbewerber. Solche Technik ist in den USA in der Figur der sog. separate subsidiary verbreitet. In Großbritannien findet sie sich z.B. für British Telecom im Verhältnis zur diensteanbietenden Tochtergesellschaft British Telecom Enterprises (BTE). Wir greifen damit zugleich den Vorschlag der Regierungskommission auf, daß für freie Leistungen und ergänzende Geschäftsfelder Tochtergesellschaften der Telekom in privater Rechtsform gegründet werden können. Anders als bei der Kommission steht für uns hier nicht die Idee größerer Beweglichkeit für das Staatsunternehmen Telekom im Vordergrund – danach könnten dies auch bloße Marketinggesellschaften bleiben –, sondern die Absicht eines strukturellen Wettbewerbsschutzes.

Rechtsbeziehungen zum Kunden

49. In ganz ähnlicher Weise regen wir an, in Übereinstimmung mit der Regierungskommission die bisherigen hoheitlichen Benutzungsverhältnisse zwischen der Deutschen Bundespost und den "Teilnehmern" zwar in privatrechtliche Vertragsformen überzuführen. Dies sollte aber mit den von uns vorgeschlagenen Ergänzungen geschehen: Umformung einer zu reformierenden TKO in Allgemeine Geschäftsbedingungen, Aufhebung des § 99 Abs.1 GWB (vgl. Ziffer 40). Wiederum geht es uns um verbesserten Rechtsschutz für den privaten Kunden, nicht um "Entfesselung" des Staatsunternehmens.

Standardisierungszuständigkeit

50. Einen schwerwiegenden Mangel im Bericht der Regierungskommission sehen wir darin, daß die Zuständigkeit zur Standardisierung unmittelbar und diejenige zur Gerätezulassung mittelbar über das ZZF beim Bundespostministerium belassen werden soll und die Idee einer verselbständigten Regulierungsinstanz nach dem Muster des britischen OFTEL unter Hinweis auf "deutliche politische Züge" der Hoheitsinstanz verworfen wird. Dies hängt sachlich mit der beifallswerten Empfehlung der Regierungskommission zusammen, Unternehmensaufgaben einerseits und Hoheitsaufgaben andererseits zu trennen. Nur halten wir die Erwartung, ein zukünftiges Bundesministerium für Post und Telekommunikation rücke "in die Rolle einer un-

parteiischen Regulierungsinstanz“, für wenig einleuchtend: Nach den Vorschlägen der Kommission vertritt das Ministerium die Bundesrepublik sozusagen als 100%ige Anteilseignerin. Es beruft das Führungspersonal bei Telekom, genehmigt die Wirtschaftspläne des Unternehmens, bestimmt über die Klassifizierung von Pflichtleistungen, über eventuelle Quersubventionen, kann Infrastrukturaufgaben wie flächendeckende Versorgung und Tarifeinheit erlassen, ist für die Tarifgenehmigung im Monopolbereich, also bei den Mietleitungen und beim Telefondienst zuständig. Der Minister trägt gegenüber der Öffentlichkeit die politische Verantwortung. Wir können nicht sehen, wie unter solchen Bedingungen eine Interessenidentifizierung von Telekom und Ministerium abgebaut werden kann. Die Zusammenballung der Funktionen (Regelaufsteller, Schiedsrichter und Mitspieler) in einer Hand bleibt unverändert. Soweit demgegenüber an das japanische Beispiel gedacht ist, wo das Ministerium für Post und Telekommunikation die primäre Regulierungsinstanz bildet, sollten die Unterschiede im Sachverhalt nicht übersehen werden: Nippon Telegraph and Telephone als das frühere öffentliche Monopolunternehmen ist privatisiert und steht als Unternehmen (ebenso wie die privaten Aktionäre) damit unter dem Schutz des Gesellschaftsrechts gegenüber Einflußnahmen des staatlichen Großaktionärs. Überdies befindet sich Nippon Telegraph and Telephone heute auf sämtlichen Ebenen im Wettbewerb mit weiteren Anbietern. Das ist eine völlig andere Ordnungsstruktur, als sie die Regierungskommission mehrheitlich für die Deutsche Bundespost vorschlägt. Wir halten demgegenüber eine Herauslösung der Standardisierungs- und der Zulassungskompetenz aus dem Bundespostministerium ebenso für angezeigt wie die Schaffung einer selbständigen Aufsichtsbehörde (Ziffern 36 ff und 41).

Open Network Architecture

51. Die Negativwirkungen fehlenden Netz Wettbewerbs lassen sich weiter begrenzen, wenn man dem Konzept der sog. Open Network Architecture (ONA) nähertritt. Es wurde 1985 in den USA vorgeschlagen. In der Computer 111-Entscheidung hat die FCC festgelegt, daß die Bell Operating Companies bis Februar 1988 ihre ONA-Pläne vorlegen müssen. Die EG-Kommission hat in ihrem Entwurf eines Grünbuchs Telekommunikation in etwas vager Form diese Idee aufgegriffen (Open Network Provision). Die Regierungskommission empfiehlt, die Diskussion aufgeschlossen zu beachten. Das ONA-Konzept sieht vor, daß auf einem Telekommunikations-Grundnetz Dienste verschiedener Anbieter betrieben werden, die miteinander in Wettbewerb stehen. Einer der Anbieter kann auch der Betreiber des Grundnetzes sein. Die Diensteanbieter können die Leistun-

gen des Grundnetzes mit eigenen Leistungen anreichern und als Dienst an ihre Kunden, die Anwender, weitergeben. ONA beruht dabei auf dem Prinzip, daß die verschiedenen Bausteine und Einzelleistungen des Grundnetzes jedem Dienst bedarfsgerecht und zu gleichen Bedingungen zur Verfügung gestellt werden. Diese Bausteine aus dem Grundnetz werden als “Grunddienstelemente” bezeichnet und durch Schnittstellen voneinander abgegrenzt. Solche Schnittstellen sollen für jeden Diensteanbieter gleichwertige Anschlußmöglichkeiten vorsehen (Comparatively Efficient Interconnection, CEI). Jeder Diensteanbieter soll damit nach seiner freien Wahl all jene Bausteine benutzen können, die er für seinen speziellen Dienst benötigt. Solche können beispielsweise sein:

- örtliche Anschlußleitungen,
- Vermitteln,
- Teilkapazitäten von Multiplex- oder Breitbandverbindungen,
- Signalisierung aus dem Grundnetz,
- automatischer Aufbau von Verbindungen,
- Ausweichen auf andere Adressen bei Besetzt- oder Störfall,
- Identifizierung von Anrufern oder Absendern,
- besondere Gebührenabrechnung.

ONA sieht also die Entbündelung von Netzleistungen vor. ONA teilt sozusagen das Grundnetz in Subnetze. Denn die Diensteanbieter konfigurieren in Wirklichkeit mit Hilfe der Bausteine ihre eigenen “Dienst-Netze”. ISDN würde damit zu einem “Netzwerk für Netze” und wäre nicht mehr ausschließlich ein Endbenutzernetz. Als modulares Netzkonzept steht ONA damit in einem gewissen Widerspruch zur Einheitlichkeitsphilosophie von ISDN. Auch sind die technischen Probleme einer Entbündelung von Netzelementen gegenwärtig noch nicht geklärt. Es ist deshalb zu vermuten, daß die Deutsche Bundespost und die deutsche Fernmeldeindustrie diesem Konzept ablehnend gegenüberstehen werden. Wir machen freilich darauf aufmerksam, daß Siemens sich einem ONA-Konzept wird unterwerfen müssen, wenn es mit seinem elektronischen Vermittlungssystem weiterhin auf dem US-amerikanischen Markt präsent bleiben will. Gerade dann, wenn der Gesetzgeber sich in der Bundesrepublik nicht zu einer Wettbewerbslösung auch auf der Netzebene durchringen kann, regen wir an, dieses Konzept in das ordnungspolitische Kalkül mit einzubeziehen. Ein ONA-Konzept könnte aufgrund seiner Flexibilität zu einer besser aufeinander abgestimmten Parallelentwicklung von neuer Netzinfrastruktur und einer neuen Dienstleistungsstruktur führen als ein einfaches Mietleitungskonzept, von dem die Regierungskommission Fernmeldewesen im wesentlichen ausgegangen ist.

Rückzug der Deutschen Bundespost aus den Endgerätemärkten

52. Sollten die Monopolstrukturen des Staatsunternehmens Deutsche Bundespost, was zu befürchten steht, in der Substanz unangetastet bleiben, so regen wir – in völligem Gegensatz zu den Absichten der Regierungskommission – an, daß sich die Deutsche Bundespost in einer Übergangszeit aus den sog. Endgerätemärkten zurückzieht. Wir lassen dahingestellt, ob die Vorstellung, die Deutsche Bundespost könne tendenziell unbegrenzt Tätigkeitsfelder erschließen bis hin zur Produktion, verfassungsrechtlich zutreffend ist. Immerhin hat das Bundesverfassungsgericht es in der Direktur-Entscheidung als zweifelhaft bezeichnet, ob eine Datenfernverarbeitung durch die Bundespost für Dritte verfassungsrechtlich überhaupt zulässig wäre (BVerfGE 46, 120, 151 unter Hinweis auf das 1. Fernsehurteil BVerfGE 12, 205, 226 ff). Zwar sprechen für eine Präsenz der Deutschen Bundespost auf diesen Märkten einige Gesichtspunkte, etwa Verbundvorteile. Sie sollten freilich geringer bewertet werden als jene Nachteile der Wettbewerbsverfälschung und der fast unausweichlichen Marktbeherrschung, die sich aus der Präsenz eines staatlichen Monopolunternehmens ergeben, welches einen gesamten Wirtschaftssektor dominiert. Solche Präsenz wird weniger plausibel, wenn es zu einer sog. Steckerlösung kommt (vgl. Ziffer 34). Die Versorgung mit Teilnehmereinrichtungen könnte man getrost dem Handel und dem privaten Mittelstand überlassen. Dazu bedarf es nicht des Einsatzes von Beamten. Würde sich die Deutsche Bundespost in solche Märkte einkaufen, so läge darin in der Regel ein nach § 24 Abs. 1 GWB vom Bundeskartellamt zu untersagender Unternehmenszusammenschluß. Der Gesetzgeber sollte bei der Beschreibung des Tätigkeitsspielraums für ein Staatsunternehmen nicht jene wettbewerbspolitisch negativen Bewertungen vergessen, welche er im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen über bestimmte Marktstrukturen ausgesprochen hat.

Ein Alternativvorschlag: Trennung von Monopol- und Wettbewerbsbereich

53. Wenn sich keine der oben erläuterten Optionen realisieren läßt, unterstützen wir einen Alternativvorschlag, den bereits das Sondervotum im Bericht der Regierungskommission Fernmeldewesen formuliert hat. Eine im Denkansatz ähnliche Konzeption ist für die Niederlande im Bericht der Steenbergen-Kommission enthalten sowie für die Bundesrepublik in einem von dem früheren Ministerialdirektor im Bundespostministerium Arnold ausgearbeiteten Vorschlag. Er basiert auf einer völligen Trennung von Monopolbereich einerseits und Wettbewerbsbereich andererseits:

- Die Deutsche Bundespost behält das Monopol bei den physikalischen Übertragungswegen. Sie kann auch Nachrichten vermitteln, verarbeiten usf., ohne darauf ein Monopol zu haben. (Ein solches besteht bei diesen Funktionen auch heute nicht). Ihr obliegt im Sinne überkommener Infrastrukturvorstellungen ein flächendeckender Ausbau der Fernmeldenetze mit einheitlichen Bedingungen und Gebühren im Raum. Die Gebühren sind so zu bemessen, daß diese Aufgabe erfüllt werden kann.
- Sämtliche Vertriebsfunktionen, von der Vermarktung von Netzanschlüssen über Dienstleistungen bis hin zu Endgeräten der Telekommunikation reichend, werden in eine rechtlich und organisatorisch völlig getrennte Betriebseinheit ausgliedert (z.B. Teledienst genannt).
- Alle Telekommunikationsleistungen mit Ausnahme der im Monopol befindlichen Übertragungswege können von Privaten erbracht werden. Dies gilt auch für den Fernsprechdienst.
- Die Bedingungen und Gebühren, zu denen die Deutsche Bundespost Netzanschlüsse erstellt sowie Übertragungskapazität und sonstige Netzleistungen zur Verfügung stellt, sind für Teledienst wie für private Anbieter von Telekommunikationsleistungen gleich. Die Nachteile fehlenden Netzwettbewerbs dauern bei dieser Variante fort. Auch entstehen Verluste an Verbundvorteilen zwischen Netzbetreiber und Dienstbetreibern. In solchen Nachteilen läge der Preis, der für den Verzicht auf Wettbewerb in der Netzebene bezahlt werden muß. Der Vorzug dieses Modells liegt darin, daß es die Voraussetzungen dafür schafft, wenigstens außerhalb der Übertragungswege wirksamen Wettbewerb zu ermöglichen.