# Wenn die Wettbewerbsordnung zum Popanz wird

FORTSETZUNG VON SEITE 3

Im Telekommunikationsbericht und in seinen acht Anlagebänden wird der Schutz des Fernmeldegeheimnisses jedoch an keiner Stelle problematisiert, obwohl mindestens dies gesellschaftlich wünschenswert gewesen wäre.

3. Das Fernmeldeanlagengesetz von 1928 begründet zwar das Fernmeldemonopol des Bundes, und Artikel 87 Absatz 1 Grundgesetz bestimmt, daß die Deutsche Bundespost als bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt wird. Damit ist aber keineswegs eine abschließende Entscheidung über die Reichweite des Fernmeldemonopols und dessen konkrete organisatorische und rechtliche Ausgestaltung getroffen worden. Wenn man eine Ausweitung der Staatstätigkeit und die Reduzierung der marktwirtschaftlichen Elemente in unserer Volkswirtschaft grundsätzlich positiv beurteilt, dann liegt auch ein Plädoyer für eine Ausdehnung der Tätigkeiten der Deutschen Bundespost auf immer neue Märkte nahe. Erblickt man jedoch in privatwirtschaftlicher Aktivität und der Selektionsfunktion per privater Nachfrage entscheidende Faktoren zur Entfaltung und Fortentwicklung des Leistungsangebots auf dem Kommunikationssektor, dann wird man bestrebt sein, das Fernmeldemonopol auf ein technisch notwendiges Minimum zu begrenzen.

### Ein hohes Maß an politischer Kapitulation

Jede der beiden genannten Optionen führt zu einer eigenen Antwort auf die Frage, was wirtschaftlich vernünftig und gesellschaft wünschenswert ist. Die Bundesregierung hat darauf verzichtet, für eine dieser fundamental unterschiedlichen Alternativen ihre Option deutlich zu machen. Die Arbeiten der Kommission erwecken den Eindruck, als ob sich dieses Problem gar nicht stellt.

Dieses Beispiel zeigen, daß die Kommission ihre Feststellungen und Empfehlungen nicht auf der Basis von politischen Grundwerten entwickelt hat und sich auch in ihren Zielvorstellungen nicht an bestimmten, definierten politischen Normen orientiert. Sie geht vielmehr von den vorgegebenen Rahmenbedingungen und Strukturen des Telekommunikationssystems aus und entwickelt Vorschläge zur Weiterentwicklung des Status quo — nicht im Sinne von klaren politischen Richtungsentscheidungen, sondern im Sinne des Naheliegenden und des Machbaren, dem die mächtigen gesellschaftlichen und institutionellen Interessen keinen nennenswerten Widerstand entgegensetzen.

Diese Tendenz sämtlicher Feststellungen und Empfehlungen der Kommission kann angesichts ihres Auftrages sowie ihrer Zusammensetzung und Arbeitsweise nicht überraschen. Eine Kommission, in der die etablierten Kommunikationsinteressen über ihre eigene Zukunft beraten haben, muß zwangsläufig, sofern sie zu einvernehmlich verabschiedeten Vorschlägen gelangen will, nach dem Gesetz des kleinsten gemeinsamen Nenners ihre Voten formulieren, wenn kontroverse Standpunkte vorhanden sind. Praktisch hat dies folgende Konsequenzen gehabt:

— Probleme, die besonders konfliktträchtig waren, wurden nicht behandelt, sondern ausgeklammert. So wurden zum Beispiel Probleme wie die Reichweite des Fernmeldemonopols, der öffentlich-rechtliche Status der bestehenden Rundfunk- und Fernsehanstalten oder die Marktstrukturen im Einzugsbereich der Beschaffungspolitik der Deutschen Bundespost nicht als diskussionbedürftig angesehen.

— Probleme, die unterschiedlich bewertet wurden, erhielten eine sehr vorsichtige, möglichst unverbindliche Umschreibung. Dazu gehören zum Beispiel die Aussagen über die Bestrebungen der Deutschen Bundespost und der Großunternehmen der herstellenden Industrie, den Markt der Datenfernverarbeitung und der Gemeinschaftsantennenanlagen auf administrativem Wege zu reglementieren.

— Probleme, die einvernehmlich beurteilt wurden, wurden in den Empfehlungen besonders klar herausgestellt. Dies gilt beispielsweise für die Vorschläge zur Vollversorgung der Haushalte mit stationären Fernsprechapparaten oder zur Einführung der Textkommunikation.

Bei diesem Charakter des Telekommunikationsberichts stellt sich die Frage, aus welchem Grund die Bundesregierung die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems eingesetzt hat. Wenn es der Bundesregierung darum ging, die Kompromißfähigkeit der Interessengruppen zu klären, um auf diese Art Hinweise für politische Entscheidungen zu erhalten, die von den Interessengruppen mitgetragen werden, dann hat sie dieses Ziel erreicht. Demnach wäre ihr Handeln von dem machtpolitischen Kalkül bestimmt gewesen, im Sinne der verankerten gesellschaftlichen und institutionellen Interessen „tragfähige Lösungen" zu erhalten. In einem solchen Handlungskalkül steckt aber bereits ein hohes Maß an politischer Kapitulation, weil nicht mehr die Durchsetzung öffentlicher Interesen versucht wird, sondern von vornherein das politische Heil in der Vollstreckung von Gruppeninteressen gesehen wird.

## Wachsende Kritik der Öffentlichkeit

Ging es der Bundesregierung aber darum, die von Ehmke verkündeten Ziele zu verwirklichen, nämlich „die Interessen der verschiedenen Gruppen transparent zu machen", und zu klären, „welche Dienste zu welcher Zeit und von wem unter welchen Bedingungen im technischen Kommunikationssystem unseres Landes aufgebaut und angeboten werden können und angeboten werden sollten", dann hat die Bundesregierung ihre Ziele verfehlt. Ein solches politisches Kalkül war spätestens in dem Augenblick, als die Zusammenssetzung der Kommission feststand, unrealistisch geworden, denn man konnte nicht erwarten, daß die Vertreter der etablierten Kommunikationsinteressen ihre eigene Machtposition zur Disposition stellen. So gesehen, verkörpert der Telekommunikationsbericht ein Stück Ohnmacht der Bundesregierung, weil sie es nicht verstanden hat, dafür zu sorgen, daß die politische Qualität ihres Kalküls in der Zusammensetzung, in der Arbeitsweise und in den Arbeitsergebnissen der Kommission ihren Niederschlag fand.

Zusammenfassend lassen sich zum politischen Stellenwert der Aussagen der Kommission folgende Feststellungen treffen:

### Politische Maßstäbe fehlen

Die Aussagen der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems gehen nicht von klaren politischen Grundwerten aus. Damit fehlen den Aussagen der Kommission die politischen Maßstäbe, die ein Urteil darüber ermöglichen, welche Vorschläge gesellschaftlich wünschenswert und wirtschaftlich vernünftig sind.

Die Aussagen der Kommission repräsentieren den kleinsten gemeinsamen Nenner, auf den sich die Vertreter der etablierten gesellschaftlichen und institutionellen Interessen des Kommunikationswesens verständigen konnten. Ihre Vorschläge dienen der Erhaltung des machtpolitischen Status quo. Sie orientierten sich nicht am öffentlichen Interesse.

Ein Blick auf die Gliederung des Telekommunikationsberichts zeigt, daß die von der Kommission gebildeten Gruppen von Telekommunikationsformen nicht nach den gleichen Maßstäben behandelt worden sind. Während die Kommission sich bei den Telekommunikationsformen in Breitbandverteilnetzen mit den organisatorischen Rahmenbedingungen für solche Netze befaßt hat, blieben die organisatorischen Aspekte aller anderen Telekommunikationsformen unerörtert. Diese Beschränkung mag im Hinblick auf Telekommunikationsformen in Breitbandvermittlungsnetzen zum gegenwärtigen Zeitpunkt vertretbar sein, weil die Errichtung solcher Netze am weitesten in der Zukunft liegt. Im Hinblick auf bestehende Telekommunikationsformen und neue Telekommunikationsformen in bestehenden Netzen war es demgegenüber kaum zu rechtfertigen, die organisatorischen Rahmenbedingungen nicht in die Diskussion einzubeziehen. Dadurch ruft der Telekommunikationsbericht den Eindruck hervor, daß das staatliche Fernmeldemonopol in seiner jetzigen konkreten Ausprägung als das organisatorische Grundkonzept für alle schmalbandigen Telekommunikationsformen in Gegenwart und Zukunft anzusehen ist. Da der Telekommunikationsbericht sich an keiner Stelle kritisch mit den Organisationsstrukturen für schmalbandige Telekommunikationsdienste auseinandersetzt, können seine Feststellungen und Empfehlungen nur als Plädoyer für die Aufrechterhaltung der Organisationskonzepte der Deutschen Bundespost gewertet werden. Dies ist eine sehr bedeutende Weichenstellung zugunsten der Deutschen Bundespost, die schon heute mit Abstand das größte europäische Unternehmen ist, das rund 490 000 Beschäftigte hat, von denen rund 184 000 im Fernmeldewesen tätig sind. Wenn die Kommission keine Notwendigkeit gesehen hat, zur Organisationsstruktur des Fernmeldewesens der Deutschen Bundespost kritische Feststellungen zu treffen, dann hat sie damit implizit auch ein positives Urteil über die Wirtschaftlichkeit und die Dienstleistungsqualität des Fernmeldeangebots gefällt. Angesichts der Schwerfälligkeit der Fernmeldeverwaltung und der wachsenden Kritik der Öffentlichkeit am Fernmeldewesen ist dies ein erheblicher Mangel des Telekommunikationsberichts, der alle seine Aussagen zu den schmalbändigen Telekommunikationsdiensten relativiert. Es genügt nicht, die bestehende Rechtslage und deren Handhabung durch die Deutsche Bundespost darzustellen, wenn die Kommission den Auftrag hatte, Vorschläge für ein Kommunikationssystem auszuarbeiten, das auch wirtschaftlich vernünftig ist. Im Gegenteil, die bestehenden Organisationsstrukturen bedürfen unter dem Aspekt ihrer wirtschaftlichen Leistungsvoraussetzungen einer gründlichen Prüfung — mit dem Ziel, „eine möglichst hohe Manövrier- und Veränderungsfähigkeit mit der Chance vieler unabhängiger Pilotentscheidungen im öffentlichen Gesamtsystem zu sichern". Aus diesem Grunde sollen nachfolgend die Organisationsstrukturen für schmalbandige Telekommunikationsdienste analysiert werden.

## Die gesetzlichen Grundlagen

Das Fernmeldeanlagengesetz von 1928 bildet die gesetzliche Grundlage für die Organisation des Fernmeldewesens in der Bundesrepublik Deutschland. Es bestimmt, daß dem Bund das ausschließliche Recht zusteht, Fernmeldeanlagen zu errichten und zu betreiben. Der Bundesminister für Verteidigung ist für den militärischen Bereich Träger dieses Rechts. Für den nichtmilitärischen Bereich ist der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen Träger dieses Rechts (Fernmeldehoheit). Aus dem Fernmeldeanlagengesetz leitet sich einerseits das für Fernmeldeanlagen geltende Genehmigungsrecht und andererseits das Benutzungsrecht ab. Die Benutzung der öffentlichen Fernmeldenetze steht nach den Vorschriften des Gesetzes — im Grundsatz — für jeden offen. Die Errichtung und der Betrieb privater Fernmeldeanlagen ist abhängig von einer Genehmigung, zu deren Erteilung das Gesetz den Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen ermächtigt. Diese Genehmigung wird für einige Bereiche vorab im Gesetz ausgesprochen. In diesen Bereichen gibt es also genehmigungsfreie Fernmeldeanlagen. Im einzelnen handelt es sich um

### Genehmigungsfreie Fernmeldeanlagen

— Fernmeldeanlagen, die ausschließlich dem inneren Dienst von Behörden des Bundes, der Länder, der Gemeinden oder Gemeindeverbände sowie von Deichkorporationen, Siel- und Entwässerungsverbänden gewidmet sind;

— Fernmeldeanlagen, die von Transportanstalten auf ihren Linien ausschließlich zu Zwecken ihres Betriebes oder für die Vermittlung von Nachrichten innerhalb der bisherigen Grenzen benutzt werden;

— Fernmeldeanlagen innerhalb der Grenzen eines Grundstücks und zwischen mehreren einem Besitzer gehörigen oder zu einem Betrieb vereinigten Grundstücken, deren keines von dem anderen über 25 Kilometer in der Luftlinie entfernt ist, wenn diese Anlagen ausschließlich für den der Benutzung der Grundstücke entsprechenden unentgeltlichen Verkehr bestimmt sind.

Diese Vorschriften für genehmigungsfreie Fernmeldeanlagen gelten nicht für Funkanlagen. Genehmigungsfreie Fernmeldeanlagen sind demnach vor allem: die Dienstnetze der Polizei von Bund und Ländern sowie der Sicherheitsdienste des Bundes; die Dienstnetze der Deutschen Bundesbahn; das Dienstnetz der Bundesverwaltung für Wasserstraßen.

### Die öffentlichen Fernmeldenetze

Neben den genehmigungsfreien Fernmeldeanlagen gibt es im Rahmen des Gesetzes einen Bereich, in dem der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen verpflichtet ist, die Befugnis zur Errichtung und zum Betrieb von Fernmeldeanlagen zu verleihen, „soweit nicht Betriebsinteressen der Deutschen Bundespost entgegenstehen". Diese Regelung gilt für das Dienstnetz der Energieversorgungsunternehmen, das der Sicherung des Energieverbundes dient, und für das Dienstnetz der Rohrleitungsgesellschaften.

Dominierender Bestandteil des Fernmeldewesens sind die öffentlichen Fernmeldenetze. Die Deutsche Bundespost betreibt gegenwärtig fünf solcher Netze: das öffentliche Fernsprechnetz, das öffentliche Fernschreibnetz, das öffentliche Datexnetz, das öffentliche Bildvermittlungsnetz, das öffentliche Direktrufnetz für die digitale Nachrichtenübertragung.

Die Deutsche Bundespost, die als Sondervermögen des Bundes geführt wird, ist Eigentümerin der öffentlichen Fernmeldenetze. Daraus leiten sich bereits maßgebliche Funktionen ab: Sie plant die Netze, baut sie aus und unterhält sie. Dabei ist die DBP an ihren Haushalt gebunden, der vom Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen aufgestellt und nach Paragraph 17 des Postverwaltungsgesetzes vom Postverwaltungsrat festgestellt wird. Unmittelbare Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundestages und des Bundesrates bestehen nicht. Die Post finanziert im Rahmen ihres Haushalts den Ausbau und die Unterhaltung der Netze. Sie nimmt die Beschaffung der Fernmeldeanlagen für den Ausbau und die Unterhaltung der Netze vor und tritt am Markt als Nachfragemonopolist auf, da auf dem Inlandsmarkt außer der Post kein Nachfrager von Bedeutung vorhanden ist. Sie legt die Funktionen und technischen Anforderungen für die Fernmeldeanlagen fest, die in den öffentlichen Netzen installiert werden sollen. Diese Entscheidungen haben sowohl für Netzanlagen als auch für Peripheriegeräte eine Lenkungsfunktion. Die Post nimmt über die Gebührenvorschriften der Fernmeldeordnung Einfluß auf die Beschaffungspreise. Alle Fernmeldeanlagen, die im Netzbereich eingesetzt werden, bedürfen der Zulassung durch das Fernmeldetechnische Zentralamt. Damit entscheidet eine der Post nachgeordnete Behörde, welche Hersteller dem Nachfrage-Monopolisten Post ein Angebot machen können.

### Die Post entscheidet

Durch diese verschiedenen Funktionen entscheidet die Post über alle Faktoren, die für die Struktur und den Ausbau der öffentlichen Fernmeldenetze wesentlich sind. Es ist daher kein Zufall, daß seit Jahrzehnten nur wenige große Hersteller zu den Lieferanten der Post gehören. Diese Lieferanten bilden ein Angebots-Oligopol, das gemeinsam mit der Post das Innovationstempo im Bereich der öffentlichen Fernmeldenetze bestimmt. Das Hersteller-Oligopol zeichnet sich nicht nur dadurch aus, daß zwischen seinen Mitgliedern nur ein geringes Maß an Wettbewerb besteht, sondern auch durch die Begleiterscheinung, daß neue Hersteller es außerordentlich schwer haben, unter den gegebenen Bedingungen Zugang zu diesem Markt zu finden. Der Präsident des Bundeskartellamtes, Wolfgang Kartte, sah sich in diesem Zusammenhang zu der Feststellung veranlaßt: „Hier wird die Wettbewerbsordnung zum Popanz, wobei auf keiner Seite böser Wille unterstellt wird."

Für den Bereich der End- und Zusatzgeräte ist die Monopolwirkung der Post nicht von gleicher Intensität wie für den Netzbereich. Dennoch ist sie umfassend. Zunächst muß man erkennen, daß die Festlegung der Leistungsmerkmale im Netzbereich erhebliche Rückwirkungen auf die Geräte der Peripherie hat. Ist beispielsweise die Leistungsfähigkeit der Vermittlungseinrichtungen im Fernmeldenetz hoch, dann kann auch die Leistungsfähigkeit der Endgeräte hoch sein, ohne daß bei der Vermittlung von Signalen Probleme auftreten. Das Innovationstempo im Netzbereich beeinflußt also wesentlich die Innovationsmöglichkeiten an der Peripherie. Neben der technischen Leistungsfähigkeit der Netze sind auch die organisatorischen Bedingungen, unter denen die öffentlichen Netze arbeiten, von erheblicher Bedeutung für die Endgeräte. Die Post hält beispielsweise an einer strengen Trennung zwischen den fünf öffentlichen Fernmeldenetzen fest. Dadurch ist es beispielsweise nicht möglich, Funktionen für zwei oder mehrere Netze in einem Endgerät zusammenzufassen. Die fehlende Integration der Netze führt also dazu, daß an das Fernschreibnetz nur Endgeräte angeschlossen werden, die Fernschreibeigenschaften besitzen. Ein Endgerät, das Fernsprech-, Fernschreib- und Datenübertragungseigenschaften besitzt, wird aufgrund der organisatorischen Trennung der Netze nicht zum Einsatz zugelassen. Dies zeigt, daß diejenigen, die maßgeblichen Einfluß auf die Konzeption der öffentlichen Fernmeldenetze haben — das sind die Post und einige wenige Großlieferanten —, mittelbar ebenfalls einen erheblichen Einfluß auf die Märkte für Endgeräte besitzen. Das Fernmeldemonopol drückt sich im Bereich der Endgeräte aber auch auf andere Weise aus: Die Post geht grundsätzlich davon aus, daß alle Endgeräte, die an die öffentlichen Netze angeschlossen werden, damit automatisch „Bestandteil dieser öffentlichen Netze und somit Teil der von der Post errichteten und betriebenen Fernmeldeanlage" werden. Darauf gründen sich zwei Forderungen: alle Endgeräte müssen, bevor sie auf dem Markt angeboten werden, vom Fernmeldetechnischen Zentralamt in Darmstadt zugelassen werden; alle Endgeräte, die an das Netz angeschlossen werden sollen, bedürfen einer Anschlußgenehmigung durch das zuständige Fernmeldeamt. Beide Kontrollen sind nicht allein technische Sicherheitskontrollen. Die Geräte müssen auch unter technischen und betrieblichen Aspekten den Konzeptionen der Post entsprechen. Für die Reichweite dieser Kontrollen gibt es keine gesetzliche Rechtsgrundlage. Sie ist Ausdruck des faktischen Handelns eines Monopols, auf das alle Hersteller angewiesen sind, wenn sie verkaufen wollen.

Auch wenn die Endgeräte seitens der Post als Bestandteil der öffentlichen Netze angesehen werden und die Post damit weitreichende Verfügungsrechte über die Nutzung der Endgeräte besitzt, so bestehen doch hinsichtlich der Endgeräte unterschiedliche Eigentumsverhältnisse. Die Post unterscheidet zwischen posteigenen, teilnehmereigenen und privaten Endgeräten.

Obwohl für die Endgeräte ganz unterschiedliche Eigentumsverhältnisse bestehen, sind auch hier — unabhängig von der sogenannten Zulassungs- und Genehmigungsregelung — tiefgreifende organisatorische, technische und betriebliche Regulierungen festzustellen, die unter anderem zu einer Normierung des Angebots führen.

Die Marktregulierung durch die Post bezieht sich auch auf die Wartung und den Service von Endgeräten. Nach der Fernmeldeordnung hat die Post das Recht zu bestimmen, welche Firmen die notwendige Sachkunde für die Wartung der Fernmeldeanlagen besitzen. Jedes Unternehmen, das auf dem Service-Markt tätig werden will, bedarf dafür einer besonderen Zulassung durch die Post. In der Praxis wirkt sich diese Regelung zugunsten der herstellenden Industrie aus. Die Post weigert sich beispielsweise, die Wartung von Nebenstellenanlagen zu übernehmen, die sich nicht selbst geliefert hat. Die Herstellerfirmen weigern sich ebenfalls, Anlagen zu warten, die sie nicht selbst geliefert haben. Mit anderen Worten: Die Post läßt es nicht nur zu, sondern sie trägt ganz wesentlich dazu bei, daß bestehende Marktstrukturen stabilisiert werden.

### Das Monopol soll erhalten bleiben

Dies macht deutlich, daß nicht allein die rechtlichen Regelungen das Fernmeldemonopol charakterisieren, sondern daß die Post Organisationskonzepte verfolgt, die durch eine Kombination von rechtlichen Vorschriften, administrativen Regelungen, vertraglichen Vereinbarungen und faktischen Verhaltensweisen die volle Intensität ihre Monopolwirkung erreichen. Jahrzehntelange bürokratische Machtausübung und Machtausdehnung haben dazu geführt, daß alle bestehenden schmalbandigen Telekommunikationsdienste durch diese Art von staatlicher Machtentfaltung geprägt werden. Neue Telekommunikationsdienste, die diesen Machtstrukturen ausgeliefert werden, erfahren unvermeidlich die gleiche Prägung.

Für alle privaten Fernmeldeanlagen einschließlich der privaten Funkanlagen — mit Ausnahme der Sonderbereiche — hat die Deutsche Bundespost das Genehmigungsrecht. Für das Genehmigen bestehen Verwaltungsvorschriften. Es gibt also keine rechtlichen Grundlagen, die durch Entscheidungen verantwortlicher politischer Körperschaften, beispielsweise des Postverwaltungsrates, zustande gekommen sind. Grundlagen der Genehmigungstätigkeit der Post sind die Bestimmungen über private Drahtfernmeldeanlagen und die Genehmigungsvorschriften für private Funkanlagen. Diese Bestimmungen und Vorschriften werden bei Bedarf durch Verfügungen der Post geändert. Die gebührenrechtlichen Bestimmungen für private Fernmeldeanlagen sind ebenso wie für die öffentlichen Fernmeldedienste in der Fernmeldeordnung enthalten. Nach der Rechtsauffassung der Post sind alle Fernmeldeanlagen, die nicht Bestandteil der öffentlichen Netze sind, das heißt von den öffentlichen Netzen abgetrennt sind oder mit diesen nur über Abzweigleitungen verbunden sind, private Fernmeldeanlagen. Daraus ergibt sich, daß beispielsweise private Nebenstellenanlagen keine privaten Fernmeldeanlagen sind, da Nebenstellenanlagen mit den öffentlichen Netzen eine Verbindung haben.

Bei der Genehmigungserteilung für private Drahtfernmeldeanlagen geht die Post von folgenden Grundsätzen aus: Die Drahtfernmeldeanlage darf nur für die innerbetriebliche Übermittlung eigener Nachrichten und somit ausschließlich für diese Zwecke bestimmt sein. Die Übermittlung von Nachrichten darf nicht über öffentliche Fernmeldedienste der Post (oder nur ausnahmsweise) möglich sein. Es dürfen nur Stromwege benutzt werden, die dem Eigentümer der Anlage gehören oder ihm von der Post überlassen worden sind. Erweiterungen oder Ergänzungen der Anlage müssen vorher von der Post genehmigt werden. Die Verbindung einer Drahtfernmeldeanlage eines Inhabers mit der Anlage eines anderen Inhabers ist nicht zulässig.

Neben den Genehmigungsbedingungen für die Errichtung und den Betrieb von Drahtfernmeldeanlagen gelten für diese Anlagen die gleichen Zulassungsbedingungen, die auch für Geräte der öffentlichen Fernmeldedienste maßgebend sind, das heißt nur solche Anlagen, die vom Fernmeldetechnik-Zentralamt zugelassen worden sind, dürfen am Markt angeboten werden. Für private Funkanlagen gelten im Grundsatz die gleichen Bestimmungen wie für Drahtfernmeldeanlagen. Allerdings ergeben sich daraus noch zusätzliche negative Konsequenzen unter dem Aspekt der wirtschaftlichen Nutzung der elektromagnetischen Wellen. Da die Genehmigung für eine Funkanlage nur jeweils für eine einzelne juristische oder natürliche Person erteilt wird und es dieser verboten ist, die Nutzung oder Mitbenutzung durch Dritte zuzulassen, fällt die Entscheidung über die Beschaffung einer Funkanlage allein nach individuellen oder betriebsindividuellen Kriterien des Bedarfs und der Kosten. Für den Genehmigungsinhaber ist entscheidend, ob die Investition für ihn lohnend ist. Dagegen interessiert es ihn nicht, ob durch seine Investition auch der ihm zugewiesene Funkkanal genügend in Anspruch genommen wird. Die volkswirtschaftliche Überlegung der optimalen Nutzung der elektromagnetischen Wellen-Ressourcen ist für ihn ohne jede Bedeutung. Da ein Genehmigungsinhaber mit Dritten nicht kooperieren darf und auch die Gründung von Service-Unternehmen, die Funkdienste zur Benutzung an Dritte anbieten, untersagt ist, führt die Genehmigungspolitik der Post zu einer fortwährenden Verschwendung von volkswirtschaftlichen Ressourcen.

### Administrative Hürden

Damit zeigt sich, daß nicht nur im Bereich der öffentlichen Fernmeldedienste, sondern auch im Bereich der privaten Fernmeldeanlagen ein umfassendes System administrativer Restriktionen vorhanden ist. Das Fernmeldemonopol der Deutschen Bundespost hat sich damit zu einer weit in die private und unternehmerische Sphäre vorgeschobenen, administrativ gesicherten, wirtschaftlichen und politischen Realität entwickelt.

Das entscheidende Instrument auch zur wirtschaftlichen Absicherung des Fernmeldemonopols sind die Benutzungsbedingungen. Während das Genehmigungsrecht die Bedingungen für die Errichtung und den Betrieb von Fernmeldeanlagen festlegt, regelt das Benutzungsrecht die Bedingungen für die Benutzung der Fernmeldeanlagen. Im einzelnen sind die Benutzungsbedingungen in der Fernmeldeordnung, der Telegrafenordnung und in der Direktrufverordnung enthalten.

## Angebot und Nachfrage in einem starren Korsett

Die Fernmeldeordnung umschreibt in ihren zentralen Regelungen das Verhältnis zwischen der Deutschen Bundespost und dem Teilnehmer, wobei die Philosophie für die Gestaltung dieses Verhältnisses im Fernsprechwesen entwickelt worden ist und dann auf alle anderen Fernmeldedienste der Post übertragen wurde. Die Umschreibung dieses Verhältnisses beschränkt sich nicht auf die Klarstellung der Rechtsbeziehungen im engeren Sinne zwischen beiden Seiten. Es ist wesentlich umfassender angelegt und enthält auch eine sehr detaillierte rechtliche Absicherung der Organisationskonzepte der Post. Auf diese Weise ergeben sich aus der Fernmeldeordnung auch erhebliche Rückwirkungen auf die Angebotsbedingungen der herstellenden Industrie und auf die Nutzungsmöglichkeiten der Nachfrageseite.

Ebenso wie die Fernmeldeordnung die Nutzungsmöglichkeiten durch Bestimmung der Teilnehmerrechte festlegt, enthält sie auch weitreichende Absicherungen für die Organisationskonzepte der Post, die einerseits direkt die Angebotsmöglichkeiten der herstellenden Industrie beeinflussen und andererseits indirekt die Nachfrage lenken.

### Die Machtposition stabilisiert

Eine kritische Bewertung der Nutzungs- und Innovationsbedingungen im Bereich der schmalbandigen Telekommunikation muß von einer Analyse der Strukturen der Fernmeldemärkte ausgehen. Diese Strukturen werden in letzter Konsequenz vom nationalen Nachfragemonopol der Post geprägt. Es liegt aber durchaus keine einseitige Prägung vor. Vielmehr hat das Nachfragemonopol im Laufe der Jahrzehnte für die herstellende Industrie Ausgangsbedingungen geschaffen, die ihrerseits auf das Nachfragemonopol zurückwirken. Zwischen dem Lieferanten-Pool der Lieferindustrie und der Post hat sich ein Mechanismus wechselseitiger Beeinflussung herausgebildet, der die Machtposition beider Seiten stabilisiert und sie vor Einwirkungen von außen schützt. Einem gefestigten Nachfragemonopol steht ein Lieferanten-Pool gegenüber, dessen Politik von wenigen Großunternehmen bestimmt wird.

Daraus ergibt sich bereits, daß die Beschaffungsmärkte der Deutschen Bundespost keine Wettbewerbsmärkte im üblichen Sinne sind. Das Maß des Wettbewerbs hängt wesentlich davon ab, wie lange die Bundespost als Nachfragemonopolist das Marktgeschehen bereits beeinflußt. Handelt es sich um traditionelle Fernmeldemärkte, wie den der Amtstechnik, dann ist ein Wettbewerb so gut wie gar nicht mehr vorhanden. Handelt es sich um neue Fernmeldemärkte, wie den der Datenfernverarbeitung, dann ist der Wettbewerb noch sehr lebhaft und es liegen nur partielle Beschränkungen vor, wie etwa bei Modems mit niedrigen Geschwindigkeiten.

Der Charakter der Einflußnahme der Deutschen Bundespost auf die Fernmeldemärkte ist zunächst damit zu erklären, daß die Deutsche Bundespost eine besonders große bürokratische Einrichtung ist. Wie in jeder vergleichbaren bürokratischen Institution scheitern daher bei der Post Innovationen einfach an der Schwerfälligkeit, der mangelnden Flexibilität und der unzureichenden Vorausschau des Apparates. Innovationen benötigen bis zum Auftreten auf dem Markt sehr lange Zeit. Ein Beispiel aus der jüngsten Zeit ist der Funkrufempfänger „Eurosignal", der von den ersten Initiativen und Planungen bis zur Bereitstellung dieses Dienstes fast 20 Jahre benötigte und dann natürlich technologisch überholt war. Die Nachteile großer bürokratischer Institutionen lassen sich am besten dadurch in Grenzen halten, daß man ihre Funktion auf ein erforderliches Mindestmaß begrenzt. Dies ist jedoch niemals die Politik der Post gewesen. Es gab auch keine unausweichlichen Zwänge, die sie zu einer solchen Politik hätten veranlassen müssen. Sie besitzt gegenüber der herstellenden Industrie nicht nur ein Nachfragemonopol. Sie hat umgekehrt auch ein Angebotsmonopol gegenüber ihren Kunden geschaffen. Auf ihren Absatzmärkten im Bereich der schmalbandigen Telekommunikation gibt es keine Konkurrenten, die ihr Innovationen aufzwingen oder eine bestimmte Angebotspalette nahelegen könnten.

Im einzelnen sind es vor allem folgende Komponenten der Fernmeldepolitik, die zu einer Beschränkung der Nutzungs- und Innovationsmöglichkeiten führen:

Die Post hat auf der Grundlage der Fernmeldehoheit ein vollständiges Betriebsmonopol für den Bereich der öffentlichen Fernmeldedienste entwickelt. Dafür besteht keine zwingende rechtliche Notwendigkeit, denn das Fernmeldeanlagengesetz läßt einen großen Gestaltungsspielraum zu, der bei extensiver Auslegung lediglich zu einem Aufsichts- und Kontrollmonopol führen kann.

## Die Innovation wird verwaltet

Das bestehende Betriebsmonopol mit allen seinen organisatorischen Begleitumständen führt dazu, daß jede Innovation im Bereich der öffentlichen Fernmeldedienste von der Post geprüft, geplant und von ihr selbst eingeführt und angeboten wird. Jede Innovation und Nutzungsmöglichkeit wird demzufolge unter dem Gesichtspunkt des allgemeinen Interesses und des öffentlichen Bedarfs untersucht. Würde man statt dessen konzessionierten privaten Trägergesellschaften die Möglichkeit geben, auf eigenes Risiko neue Märkte zu erschließen, so dürfte sich daraus generell eine Erweiterung und Differenzierung der Nutzungsmöglichkeiten und zugleich eine erhebliche Vermehrung der Innovationen ergeben.

— Eine gravierende Beschränkung der Nutzungs- und Innovationsmöglichkeiten ist in der Zuständigkeit der Post für die technische Gestaltung der Teilnehmer- und Endeinrichtungen des Fernmeldewesens zu sehen. Die Bestimmungen in allen Verordnungen zeichnen sich dadurch aus, daß sie den Charakter von Generalklauseln haben. Sie halten nicht zu einer restriktiven Interpretation an, sondern ermöglichen die extensive Auslegung und sind damit zur rechtlichen Grundlage für das von der Deutschen Bundespost verfolgte Konzept der Einheitstechnik geworden.

Das technische Gestaltungsmonopol der Post, seine fortwährende Konkretisierung und seine immer weiterreichende Ausdehnung in die einzelnen Teilmärkte hinein führt zu einer nachhaltigen Festschreibung der technologischen Standards, die durch die Formulierung von Normen und deren internationale Vereinbarung eine allgemeine technische Beharrungstendenz in der Telekommunikation fördern. Dies läßt einen Innovationsstau entstehen, der angesichts des technischen Fortschritts in der Nachrichtenübertragung das technische Gestaltungsmonopol der Post nicht nur zu einem Problem der Telekommunikationspolitik, sondern zu einem generellen Problem der staatlichen Technologie- und Strukturpolitik macht. Daraus ist gerade im Hinblick auf neue Telekommunikationsformen die Forderung nach einer Begrenzung des technischen Monopols der Post abzuleiten.

— Eine faktische Beschränkung der Nutzungs- und Innovationsmöglichkeiten ist auch darin begründet, daß die Post selbst als Anbieter von Fernmeldeeinrichtungen — neben den Herstellern oder an deren Stelle — auf dem Markt in Erscheinung tritt. Da die Post nicht selbst als Hersteller tätig ist, schafft ihre Rolle als Anbieter ihr eine starke Position als Nachfrager. Bei der Beschaffung von Anlagen für den Netzbereich ist sie ohnehin Nachfragemonopolist. Bei der Beschaffung von Endgeräten hat sie je nach Produktgruppe eine unterschiedlich starke Nachfrageposition.

Ihre Anbieterrolle ist nicht nur mit der Folge verbunden, daß sie ihr Personal für bestimmte Technologien ausbildet und damit beharrungstendenzen fördert, weil sie weniger als die Hersteller die unmittelbare Verbindung zur Forschung und Entwicklung besitzt. Die Anbieterrolle hat auch die Folge, daß die Post ein Unternehmens- und Konkurrenzbewußtsein entwickelt, das sie dazu verleiten kann, über ihr Zulassungs- und Genehmigungsmonopol neuen Produkten den Marktzutritt zu versagen oder ihn so lange zu verzögern, bis sie selbst ihre Bestände abgebaut hat und mit neuen Produkten die Kunden beliefern kann.

### Die Post als Unternehmer?

— Den gleichen Effekt hat die Tatsache, daß die Post als Konkurrent am Service-Markt tätig ist. Um auch auf diesem Markt ihre Position zu behaupten, kann sie durch ihr Zulassungsrecht für Service-Unternehmen und für Geräte die Marktbedingungen regulieren. Auch hier steht ihr unternehmerisches Interesse als Marktpartner im Konflikt mit ihrem öffentlichen Auftrag, als staatliche Hoheitsverwaltung im Sinne einer Erweiterung der Nutzungs- und Innovationsmöglichkeiten zu wirken.

Das Ausmaß der Regulierungstätigkeit der Post und ihr unternehmerisches Interesse führen somit gleichermaßen zu einer Beschränkung der Nutzungs- und Innovationsmöglichkeiten im Fernmeldewesen. Vom Standpunkt der volkswirtschaftlichen Interessen der Bundesrepublik sind diese Strukturen wirtschaftlich nicht vernünftig. Daß sie gesellschaftlich erwünscht sind, konnte bisher noch nicht nachgewiesen oder überzeugend begründet werden.

*(Wird fortgesetzt.)*