

Zietz, Joachim

Article — Digitized Version

Mehr Marktwirtschaft für den Telekommunikationssektor der EG

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Zietz, Joachim (1986) : Mehr Marktwirtschaft für den Telekommunikationssektor der EG, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 8, pp. 418-423

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136190>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Mehr Marktwirtschaft für den Telekommunikationssektor der EG

Joachim Zietz, Kiel

Verglichen mit den USA oder Japan ist der Telekommunikationsbereich in der Bundesrepublik und in den meisten anderen EG-Ländern hochgradig reglementiert. Welche ökonomischen Konsequenzen hat dieser Sachverhalt? Sind Strukturveränderungen im EG-Telekommunikationssektor erforderlich?

Der Übergang zur postindustriellen Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft wird auch in Europa zunehmend zur Realität. Bereits seit geraumer Zeit ist offenbar, daß in der Industrie mehr und mehr Bereiche gegenüber der Konkurrenz aus den Schwellenländern wettbewerbsunfähig werden und Arbeitsplätze verlorengehen. Durch zunehmende Protektion wird zwar versucht, diesen Prozeß unter Inkaufnahme hoher gesamtwirtschaftlicher Kosten aufzuhalten oder zu verlangsamen, umkehren läßt sich die Entwicklung aber nicht, will sich Europa nicht langfristig von der Entwicklung des Wohlstands in der Welt abkoppeln und wirtschaftlich wie politisch zur Bedeutungslosigkeit herabsinken. Statt mit Protektion überholte Strukturen unter Inkaufnahme hoher finanzieller Kosten sowie gefährlicher Zeitverluste, die andere Länder gewinnbringend zum Ausbau Ihrer Position nutzen, künstlich am Leben zu erhalten, sollte versucht werden, den Strukturwandel hin zur Dienstleistungsgesellschaft voranzutreiben. Nur so ist es möglich, rechtzeitig in diesem Bereich genügend neue Arbeitsplätze zu schaffen, um diejenigen zu ersetzen, die in der Industrie bisher verlorengegangen sind bzw. in Zukunft noch verlorengehen.

Leider ist in den meisten Ländern Europas ein wichtiger, vielleicht der bedeutendste Sektor für diese Transformation, der Bereich der Telekommunikation im weiteren Sinn, dem freien Spiel der Marktkräfte entzogen. An der entscheidenden Stelle der zukünftigen Informationsgesellschaft bestimmen statt dessen staatlich bestellte Bürokraten, was gut und sinnvoll ist. Welche wirtschaftlichen Konsequenzen es hat, wenn in dem für die Transformation zur Dienstleistungsgesellschaft zentra-

len Kernbereich die Marktwirtschaft durch Verstaatlichung und Rationierungswirtschaft ersetzt ist, wird im folgenden sowohl für den Waren- als auch für den Dienstleistungsbereich aufgezeigt.

Der Warenhandel mit Erzeugnissen der Telekommunikationsindustrie wird innerhalb der EG durch eine Vielzahl von nichttarifären Handelshemmnissen behindert. Vielleicht am bedeutsamsten in dieser Hinsicht ist die Existenz von inländischen Beschaffungskartellen in fast allen EG-Ländern. Endgeräte und Anlagen fürs öffentliche Netz werden fast ausschließlich von etablierten Unternehmen der inländischen Wirtschaft bezogen. Neugegründete Unternehmen sowie ausländische Firmen kommen nur in Ausnahmefällen zum Zug¹. Wie verfestigt die Beschaffungsstrukturen der nationalen Fernmeldemonopole sind, wird beispielhaft an der Tatsache deutlich, daß erst im Frühjahr 1986 nach mehrmaligen vergeblichen Anläufen der EG-Kommission der EG-Ministerrat beschlossen hat, den nationalen Fernmeldemonopolen zur Auflage zu machen, mindestens 10 % der Beschaffungen im Ausland zu tätigen.

Unabhängig vom national orientierten Beschaffungswesen wird ein geregelter EG-weiter Warenaustausch im Bereich der Telekommunikation auch dadurch erschwert, daß in Europa kaum einheitliche Standards bestehen und die Zulassung zum Markt in vielen EG-Ländern sehr restriktiv gehandhabt wird. Fehlende gemeinsame Standards spielen insbesondere eine Rolle bei Netzanlagen mit ihren hohen Entwicklungskosten. Die Umrüstung auf andere Standards kann in diesem Bereich Mehrkosten erfordern, die bis zu 10% der ursprünglichen Entwicklungsaufwendungen betragen². Weitere unnötige Kosten entstehen dadurch, daß die

Dr. Joachim Zietz, 32, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Wachstum und Strukturpolitik des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.

¹ Vgl. Monopolkommission: Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen, Sondergutachten 9, Baden-Baden 1981.

² Vgl. Handelsblatt vom 22. 8. 1984, Eigeninteressen hemmen Marktaufbau.

Zulassung in einem EG-Land jeweils ein unabhängiges und zum Teil äußerst langwieriges Zulassungsverfahren erfordert. Die rechtmäßige Zulassung in einem EG-Land ist keinesfalls gleichbedeutend mit der Zulassung in einem anderen EG-Land. Eine darauf hinauslaufende Initiative der EG-Kommission für den Bereich der Endgeräte ist erst kürzlich am deutschen Einspruch gescheitert. Demnach sind auch weiterhin zwölf verschiedene Tests und Zulassungsverfahren notwendig, um in der Gemeinschaft der Zwölf ein Produkt der Telekommunikation verkaufen zu können.

Die Folgen

Die Folgen der europäischen Marktfragmentierung und -kartellierung für den Geräte- und Anlagenbereich sind unschwer auszumachen. Für die Telekommunikationsteilnehmer, also für private Haushalte und Unternehmen, äußert sich die fehlende Konkurrenz auf dem Endgerätemarkt im Bereich der Telekommunikation vor allem in drei Dingen:

- einer relativ geringen Produktvielfalt,
- langen Zeitverzögerungen bei der Einführung von Innovationen und
- überhöhten Miet- bzw. Anschaffungspreisen für Endgeräte.

Beispielhaft für die geringe Produktvielfalt bei Endgeräten ist die Situation in der Bundesrepublik. Im Vergleich zu der unüberschaubaren Vielfalt von Gebrauchsgütern etwa im Bereich der Unterhaltungselektronik hat der Konsument bei Telefonen, technisch gesehen relativ einfachen Apparaten, minimale Wahlmöglichkeiten. Von einem von Konsumentenpräferenzen gesteuerten Markt wie in den Vereinigten Staaten mit einem wie bei Konsumgütern auf freien Märkten üblichen hohen Grad der Produktdifferenzierung kann nicht die Rede sein. Innovationen, wie beispielsweise Kombinationen von Telefon, Telefonanrufbeantworter, speed dialer und Datenstation, schnurlose Telefone und vieles andere mehr, werden entweder von der Post gar nicht auf den Markt gelassen oder aber erst mit jahrelanger Verzögerung.

Die restriktive Zulassungspraxis sorgt dafür, daß sich die Miet- bzw. Kaufpreise von Geräten auf einem Niveau bewegen, das weit über dem Weltmarktpreis liegt. Einige Beispiele hierfür sind die schnurlosen Telefone, Telefonanrufbeantworter und Modems, bei denen die Preise ein Mehrfaches des Weltmarktpreises betragen³. Die hohen Kosten für Endgeräte stellen einen wichtigen Grund dar für die Tatsache, daß ihre Verbreitung pro Kopf der Bevölkerung in der EG zum Teil weit hinter der

in den Vereinigten Staaten herhinkt. So stehen in Europas Wirtschaft nur halb so viele Telefone wie in den USA⁴. Modems und Telefonanrufbeantworter sind in Europa im Vergleich zu den Vereinigten Staaten eher rar⁵. Die relativ geringe Ausstattung mit Geräten der Telekommunikation kann beim Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft mit ihrem im Vergleich zur Industriegesellschaft weitaus höheren Kommunikationsbedarf nur Nachteile mit sich bringen. Kontakte und Geschäfte kommen nicht zustande, die Produktivität ist geringer als möglich.

Negative Konsequenzen

Die europäische Marktfragmentierung im Telekommunikationsbereich hat darüber hinaus erhebliche negative Konsequenzen auf der Angebotsseite. So werden im Bereich der Endgeräte Beschäftigungschancen, insbesondere für Klein- und Mittelbetriebe, vertan. Eine Vervielfachung der Nachfrage, wie sie bei einer Liberalisierung des Endgerätemarktes aufgrund der Erfahrungen in den Vereinigten Staaten zu vermuten ist, würde neue bisher nicht nutzbare Marktchancen im Bereich des Spezialbedarfs auf tun. Ferner wäre damit zu rechnen, daß die Verbindung von Computertechnologie und Telekommunikation endlich auch in Europa und speziell in der Bundesrepublik ungehindert und in vollem Umfang stattfinden könnte, so wie es in den Vereinigten Staaten, in Japan und bereits manchen Schwellenländern vorexerziert wird. Würde hier die Wirtschaft von den monopolistischen Fesseln der Fernmeldeverwaltungen befreit, dürfte sich zumindest langfristig die internationale Wettbewerbssituation europäischer bzw. deutscher Unternehmen in diesem Bereich verbessern.

Schließlich ist die Marktfragmentierung auf dem Telekommunikationssektor in Europa verantwortlich für die Bindung beträchtlicher Ressourcen in wenig produktiven Verwendungen. Dieses gilt insbesondere für den Investitionsgüterbereich der Telekommunikationsindustrie, also den Bereich der Netzanlagen im weiteren Sinn. Die hohen Entwicklungskosten für Netzanlagen bedingen angesichts der abgeschirmten nationalen Absatzmärkte und der damit meist einhergehenden relativ geringen Losgröße eine wesentliche Erhöhung der Einstandskosten für die Fernmeldemonopole. Die Beschaffungskosten liegen in Westeuropa im Schnitt 60 bis 100 % über denen in den USA⁶. Die zu beobachtende

³ Vgl. J. Z i e t z : Nichttarifäre Handelshemmnisse in der EG – Der Bereich der Telekommunikation, in: Die Weltwirtschaft 2 (1985), S. 149-165.

⁴ Vgl. J. R o h w e r : The World on the Line, in: The Economist, 23. 11. 1985.

⁵ Vgl. J. Z i e t z : Nichttarifäre Handelshemmnisse . . . , a.a.O., S. 156 f.

⁶ Vgl. J. R o h w e r : The World on the Line, a.a.O., S. 26.

Kostenexplosion bei der Neuentwicklung von digitalisierten und computergesteuerten Netzanlagen läßt die wirtschaftlich vertretbare Minimalgröße des Absatzmarktes zudem rapide anwachsen. In der Folge dieser Entwicklung erweisen sich die national abgeschotteten Märkte der einzelnen EG-Länder, auch der größeren wie der der Bundesrepublik, als zu klein, um die Entwicklung der neusten Technologie für einzelne Unternehmen wirtschaftlich vertretbar erscheinen zu lassen.

Angesichts dieser Situation haben sich nahezu alle EG-Länder dazu entschlossen, den eigenen Unternehmen mit Subventionen verschiedener Art unter die Arme zu greifen. Neuerdings folgt die EG diesen nationalen Beispielen und fördert im Rahmen des RACE-Programms Forschung und Entwicklung mit Milliardensummen⁷. Daß derartige Subventionen bei entsprechender Marktgröße, also etwa bei Bestehen eines funktionierenden EG-Binnenmarktes, völlig unnötig wären, zeigt sich am Beispiel der Vereinigten Staaten. Hier existiert auch ohne staatliche Unterstützungszahlungen allein aufgrund der Dynamik eines großen integrierten Binnenmarktes eine international voll konkurrenzfähige Telekommunikationsindustrie. Statt Milliardenbeträge auf die Förderung von Forschung und Entwicklung im Rahmen der gegenwärtigen ineffizienten Marktstrukturen zu verschwenden, sollte man in der EG verstärkt darauf bedacht sein, Wettbewerb im Rahmen eines freien Binnenmarktes herzustellen.

Realisierung des Binnenmarktes

Ein solcher gemeinsamer Binnenmarkt für Geräte und Anlagen der Telekommunikation dürfte nur dann zu verwirklichen sein, wenn die Monopolstellung und Allzu-

⁷ RACE steht für „Research for Advanced Communications Technologies for Europe“.

⁸ Hierzu zählt in der Bundesrepublik beispielsweise das Fernmelde-technische Zentralamt (FTZ) und das Zentralamt für die Zulassung im Fernmeldewesen (ZZF).

⁹ Siehe dazu OECD: Telecommunications, Pressures and Policies for Change, Paris 1983, S. 95.

¹⁰ Vgl. für diesen Vorschlag A. Busch, A. Gross, C.-F. Laaser, R. Soltwedel: Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik Deutschland, Kieler Studien, 202, Tübingen 1986. In Vorbereitung.

ständigkeit der gegenwärtigen Fernmeldeverwaltungen und der ihnen mehr oder weniger angegliederten Behörden⁸ eingeschränkt wird. Eine Minimallösung könnte etwa darin bestehen, daß, wie von der EG-Kommission bereits vorgeschlagen, die Marktzulassung in einem EG-Land automatisch die Zulassung in jedem anderen Mitgliedsland einschließt. Alternativ könnte man sich vorstellen, daß die Zulassungsprüfung völlig losgelöst von den bestehenden Fernmeldeverwaltungen zentral für die gesamte EG durchgeführt wird. Auf diese Weise könnten EG-einheitliche Kriterien leichter Anwendung finden, als wenn jede Fernmeldeverwaltung weiterhin nach unterschiedlich strengen Maßstäben entscheidet. Zudem wäre es so wahrscheinlich leichter möglich, die gegenwärtig unnötig große Zahl von Prüfkriterien und -standards auf ein absolutes Minimum zu beschränken.

Unabhängig davon, wer letztlich die Zulassungsprüfung durchführt, müßte zudem sichergestellt sein, daß die Zulassungsverfahren weniger kompliziert und zeitaufwendig gestaltet werden. Mit freiem Marktzugang ist es einfach nicht vereinbar, wenn Unternehmen mitunter Jahre auf eine Zulassung warten müssen⁹. Derartige Probleme würden nicht entstehen, wenn die Einzelzulassung bei Endgeräten der Telekommunikation, ähnlich wie bei Radios und Fernsehapparaten auch, ganz abgeschafft würde. Zur Gewährleistung der Netzsicherheit könnte in diesem Fall auf die Möglichkeit der Produzentenhaftung zurückgegriffen werden¹⁰.

Neben einer liberalen Zulassungspolitik schließt die Einführung von Marktwirtschaft auf dem Endgeräte-markt ein, daß sämtliche Geräte von den potentiellen Nutzern auf dem freien Markt, im Kaufhaus oder im Spezialgeschäft, zu erstehen sind. Ein Zwang, bestimmte Geräte von den Fernmeldeverwaltungen zu beziehen (per Miete oder Kauf), bestände dann nicht mehr. Die Zuständigkeit der Fernmeldeverwaltung endete vielmehr sinnvollerweise an der Netzsteckdose. Alles andere, der Anschluß von Endgeräten und die Verlegung von Leitungen in der Wohnung oder im Haus, würde dem Konsumenten oder von ihm beauftragten Fachleuten obliegen. Natürlich schlosse eine derartige Liberalisierung auch ein, daß die Netzanschlußkosten ähnlich

WELTKONJUNKTUR DIENST

Der Vierteljahresbericht, der von der Abteilung Weltkonjunktur des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

Jahresbezugspreis
DM 80,-
ISSN 0342-6335

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

wie bei Strom völlig unabhängig davon sind, wieviele und welche Apparate angeschlossen sind oder tatsächlich genutzt werden.

Netzanlagen

Läßt sich für den Endgerätemarkt mit den oben vorgeschlagenen Strukturveränderungen relativ leicht mehr Marktwirtschaft verwirklichen, so erweist sich der Bereich der Netzanlagen in dieser Hinsicht als wesentlich komplexer. Zwar wird mit der Durchführung des jüngsten EG-Ministerratsbeschlusses, 10 % der Beschaffungsaufträge der staatlichen Fernmeldebehörden ans Ausland zu vergeben, etwas Bewegung in die nationalen Beschaffungskartelle kommen, der Gesamteffekt dürfte aber eher vernachlässigbar bleiben, solange die unheilige Allianz von Postbürokratie und den inländischen Großunternehmen nicht von Grund auf aufgebrochen wird. Durch eine Quotenregelung, wie sie jetzt vorgesehen ist, wird das kaum gelingen.

Ähnlich wie im Endgerätebereich kann auch bei Netzanlagen nur dann mehr Wettbewerb entstehen, wenn mehr als nur ein Nachfrager auf dem Markt erscheint. Für Netzanlagen hieße das konkret, daß in der EG private Netzbetreiber vonnöten wären. Hier kann man etwa an unabhängige Mehrwertdienste oder Long-Distance-Telefongesellschaften denken, die in Konkurrenz zu den bestehenden staatlichen Fernmeldeverwaltungen die Ortsnetze in der Gemeinschaft verbinden. Wie das Beispiel der Vereinigten Staaten zeigt, ist die von diesen Gesellschaften ausgehende Nachfrage nach Netzanlagen dem Umfang nach nicht unerheblich. Solange für diese privaten Gesellschaften das Gewinnprinzip gilt, ist zu vermuten, daß sie sich bei ihren Beschaffungen an dem angebotenen Kosten-Leistungsverhältnis der Anlagen orientieren und nicht an der Nationalität der Anbieter oder ähnlichen außerhalb des Marktprinzips angesiedelten Verkaufsargumenten. Es sei angemerkt, daß eine Umwandlung der nationalen Fernmeldeverwaltungen in private Gesellschaften unter staatlicher Kartellaufsicht ähnliche Auswirkungen haben könnte.

Der Dienstleistungsbereich

Während der Wettbewerb bei Endgeräten und Netzanlagen durch Marktfragmentierung und Kartellierung innerhalb der EG stark eingeschränkt ist, ist ein EG-weiter Wettbewerb im Dienstleistungsbereich dank der gesetzlich abgesicherten Monopolstellung der Fernmeldeverwaltungen in fast allen europäischen Ländern a priori ausgeschlossen. Die Folgen dieses Mangels an

Konkurrenz entsprechen denen, die üblicherweise mit einer monopolartigen Anreizstruktur auch in anderen Wirtschaftsbereichen in Verbindung gebracht werden.

So liegt das Niveau der Preise zum Teil weit über dem bei Wettbewerb. Den Konsumenten von Telekommunikationsdiensten entstehen dadurch erhebliche finanzielle Mehrkosten bzw. Wohlfahrtsverluste. Nimmt man die nach der Deregulierung von AT&T in den Vereinigten Staaten herrschenden Telefongebühren für Ferngespräche als Vergleichsmaßstab, so belaufen sich diese Wohlfahrtsverluste für die Bundesrepublik auf schätzungsweise 600 bis 700 Mill. DM pro Jahr allein bei Telefonaten mit anderen EG-Ländern¹¹. Der Wohlfahrtsverlust bei Ferngesprächen mit Ländern außerhalb der EG dürfte noch einmal rund eine halbe Milliarde DM pro Jahr erreichen, so daß allein bei Ferngesprächen mit dem Ausland den Telefonbenutzern Jahr für Jahr Wohlfahrtsverluste von mehr als einer Milliarde DM erwachsen. Für Ferngespräche im Inland dürften die Wohlfahrtsverluste kaum geringer sein.

Die Mehrkosten, die den Großteil der Wohlfahrtsverluste umfassen, lassen sich auch als spezifische Steuer auf Ferngespräche interpretieren. Unterstellt man, daß Kommunikation in einer Dienstleistungsgesellschaft mehr und mehr zu einem eigenständigen Produktionsfaktor wird, bedeutet die Existenz einer solchen Steuer eine erhebliche Benachteiligung der inländischen Unternehmen gegenüber Konkurrenzunternehmen in anderen Ländern wie den USA, die einer solchen Steuer nicht unterworfen sind. Zum anderen werden im Inland kommunikationsintensive Unternehmen, also vor allem Dienstleistungsunternehmen, gegenüber solchen mit geringerem Kommunikationsbedarf, zum Beispiel der Industrie, benachteiligt.

Auch das für einen funktionierenden Binnenmarkt typische Prinzip der Angleichung der Preise für gleiche Güter und Dienste ist in der EG aufgehoben. So existieren erhebliche Preisunterschiede für innereuropäische Ferngespräche in Abhängigkeit davon, ob der Anruf von Land A oder B ausgeht. Für ein Fünf-Minuten-Gespräch von Den Haag nach Rom oder von Kopenhagen nach Brüssel ist beispielsweise weniger als die Hälfte zu zahlen als für ein Gespräch in die jeweils andere Richtung¹². Ähnliches gilt für andere Dienstleistungen, beispielsweise für Mietleitungen zum internationalen Datentransfer. So lohnt es sich beispielsweise für deutsche Unternehmen, beim Datentransfer nach Japan den Umweg über England oder Frankreich in Kauf zu nehmen¹³.

¹¹ Vgl. dazu die ausführliche Darstellung in J. Zietz: Nichttarifäre Handelshemmnisse . . . , a.a.O.

¹² Vgl. dazu die Studie vom Bureau Europeen des Unions de Consommateurs: Telephoning in Europe, BEUC/113/85, Brüssel, 17. 6. 1985, Tabelle 11.

Bedeutung der Preise

Die von den Fernmeldeverwaltungen in der EG für Dienstleistungen geforderten Preise orientieren sich kaum oder nicht an den entstehenden Kosten. Zwar dienen sie dem Ideal nach der Erreichung eines ganzen Bündels von wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftspolitischen Zielen. Da diese Ziele aber oft miteinander in Widerspruch stehen, verwundert es nicht, daß die Preisgestaltung eher das Ergebnis einer Zufallsauswahl als das rationaler wirtschaftlicher Überlegungen zu sein scheint. Dementsprechend ergeben sich zum Teil erstaunliche Auswirkungen. Das gilt etwa für die Verteilungswirkung der internen Subventionierung von Brief- und Paketdienst durch den Bereich der Telekommunikation, wie er in fast allen europäischen Ländern durchgeführt wird.

Die mit dieser internen Subventionierung einhergehende Preisverzerrung führt für die Bundesrepublik beispielsweise zu der Situation, daß Wirtschaft und Verwaltung, die die gelbe Post im Gegensatz zum Telefon um ein Mehrfaches häufiger in Anspruch nehmen als die privaten Haushalte, durch diese über die Telefongebühren subventioniert werden¹⁴. Die vielfach vorgebrachte These, daß nicht kostengerechte Preise den wirtschaftlich Schwachen dienen, wird damit ad absurdum geführt. Diese Schlußfolgerung wird eindrucksvoll bestätigt durch eine Analyse der Konsumstruktur der privaten Haushalte nach Einkommensklassen¹⁵. So läßt sich feststellen, daß die zu teuren Ferngespräche keineswegs vorwiegend von den wohlhabenden Bevölkerungsgruppen geführt werden, während die ärmeren Schichten überproportional die zu billigen Ortsgespräche und Briefe nutzen. Vielmehr unterscheidet sich die Nachfragestruktur nach Dienstleistungen zur Nachrichtenübermittlung zwischen den Einkommensgruppen praktisch nicht. Auf der anderen Seite aber ist der Anteil der Ausgaben für Nachrichtenübermittlung an den Gesamtausgaben bei den geringverdienenden Haushalten deutlich höher als bei den besser verdienenden Haushalten.

Preise erfüllen in einer Marktwirtschaft die zentrale Funktion des Knappheitsindikators und lenken damit Investitionen in die wirtschaftlich am höchsten bewerteten Verwendungen. Diese Allokationsfunktion der Preise ist

¹³ Vgl. A. Busch: Die Gebührenpolitik der Deutschen Bundespost im Telekommunikationssektor auf dem Prüfstand, in: Die Weltwirtschaft, 1 (1986). In Vorbereitung.

¹⁴ Vgl. dazu W. Hahn, R. Ratzenberger: Verteilungswirkungen interner Subventionierung der Deutschen Bundespost, in: Ifo-Schnelldienst, Bd. 37, 19 (1984), S. 13-25.

¹⁵ Vgl. A. Busch: Die Gebührenpolitik . . ., a.a.O.

¹⁶ Vgl. K. M a n e y: Small Firms Join Roll Call for Toll Calls, in: USA Today, 22. 3. 1986.

im Telekommunikationssektor der EG weitgehend außer Kraft gesetzt. Statt dessen stützen sich die staatlichen Fernmeldeverwaltungen bei ihrer Investitionspolitik auf höchst dubiose Bedarfsschätzungen. Auf deren Basis befinden dann Bürokraten darüber, wo und wieviel investiert wird. Die Folgen ähneln denen jeder staatlichen Investitionslenkung. Die Höhe und Struktur der Investitionen bemißt sich nach Maßstäben, die nichts mit wirtschaftlichen Optimalitätskriterien zu tun haben. Optimale Kapazitäten stellen sich nur per Zufall ein.

Defizite

Ein Beispiel für ein eklatantes Mißverhältnis zwischen vorhandener Kapazität und latenter Nachfrage ist die Netzkapazität im Telefonbereich der Bundesrepublik. Trotz überhöhter Telefongebühren ist das Besetztzeichen eines der Hauptzergernisse jedes Vieltelefonierers. Obwohl die Nutzung des Telefons in den Vereinigten Staaten pro Kopf der Bevölkerung etwa das Fünffache der der Bundesrepublik beträgt, sind ständige Netzüberlastungen, wie in der Bundesrepublik seit Jahr und Tag üblich, weitgehend unbekannt. Interessant ist auch, daß für den Zeitraum von 1984 bis 1990, also in den ersten sechs Jahren nach der Entflechtung von AT&T, für die USA eine Versiebenfachung der Ferngesprächskapazitäten prognostiziert wird¹⁶, und das ausgehend von einer Kapazität, die bereits zum Ausgangszeitpunkt über der der Bundesrepublik lag. In der Bundesrepublik, wie auch anderenorts in Europa, wird offenbar die erhebliche Qualitätseinbuße beim Telefondienst, die durch die Rationierung per Warteschlange erfolgt, ohne Widerstand, quasi als höhere Gewalt, von den Telefonbenutzern hingenommen.

Freier Wettbewerb fördert Innovationen. Da im Dienstleistungsbereich des Telekommunikationssektors in den meisten EG-Ländern der Wettbewerb ausgesetzt ist, ist zu vermuten, daß im Vergleich zu einem wettbewerblich organisierten Markt wie in den Vereinigten Staaten ein erhebliches Defizit an Dienstleistungen existiert. Diese Hypothese wird von der Wirklichkeit bestätigt. Viele Dienste sind entweder überhaupt nicht verfügbar, zum Beispiel Airphone, R-Gespräche, Kreditkartentelefonate, WATS (Wide Area Telecommunications Service) sowie eine Vielzahl von Mehrwertdiensten, oder sie werden erst mit mehrjähriger Verspätung und zu überhöhten Kosten eingeführt, wie zum Beispiel Service 130, Cellular Mobile Phones, Videokonferenzen und Tonruf.

Für die Gesamtwirtschaft bedeutet das relativ geringe Angebot an Dienstleistungen im Telekommunikationsbereich, insbesondere in Verbindung mit überhöhten Preisen, eine potentielle Gefährdung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Das gilt vor allem für die Wirt-

schaftsbereiche, die Kommunikationsdienste vergleichsweise stark in Anspruch nehmen, also zum Beispiel Versicherungen und Banken. So kann es nicht verwundern, wenn entsprechende Unternehmen teilweise oder ganz in Länder abwandern, die in dieser Hinsicht bessere Bedingungen bieten. Beispiele dafür sind etwa die amerikanischen Großbanken Bank America und Citicorp, die ihre Telekommunikationszentralen von Deutschland nach England verlegt haben¹⁷, oder Panasonic, das sein Datenübertragungszentrum von Hamburg nach London verlagert hat¹⁸.

Aufhebung der Monopole

Um Wettbewerb im Dienstleistungssektor der EG herzustellen, sind die in fast allen Ländern zu findenden Fernmeldemonopole einzuschränken oder ganz aufzuheben. Die Liberalisierung, wie sie in den USA und zum Teil in Großbritannien und Japan durchgeführt wird, kann dabei ein Anhaltspunkt sein.

Ein erster wichtiger Schritt hin zur Liberalisierung wäre die Umwandlung jedes europäischen Netzmonopolisten in eine oder unter Umständen mehrere private Gesellschaften. Zwar hätten diese Gesellschaft mit dem Verfügungsrecht über die bestehenden lokalen Netze regionalen Charakter, dennoch ist eine Konkurrenz unter ihnen in jeder Hinsicht, vor allem natürlich im Ferngesprächsbereich, vorzusehen¹⁹. Zur Sicherstellung dieses Wettbewerbs wäre eine Kartellaufsichtsbehörde auf EG-Ebene zu errichten. Liberalisierung im Rahmen dieser veränderten Struktur könnte ferner einschließen, daß eine Umgehung des Dienstangebots der Regionalgesellschaften (Bypass) grundsätzlich zugelassen wird. Eine solche Liberalisierung müßte es Privatunternehmen erlauben, von den regionalen Gesellschaften angemietete Leitungskapazitäten frei zu nutzen.

Freie Nutzung schließt dabei im Gegensatz zur gegenwärtigen Praxis die Möglichkeit ein, die Leitungskapazitäten für jede Art von Dienstleistung einzusetzen, sei es im Rahmen eines Mehrwertdienstes oder sei es zur Verbindung bestehender lokaler Netze durch eine Long-Distance-Telefongesellschaft amerikanischen Musters. Um überhaupt Konkurrenz auf einem solchen Markt entstehen zu lassen, müßten die regionalen Fernmeldegesellschaften dazu verpflichtet werden, alle freien Leitungskapazitäten zu verkaufen. Gleichzeitig

wären zumindest für einen Übergangszeitraum, bis genügend neue Kapazität entstanden ist, volumenabhängige Tarife für Mietleitungen zu verbieten, um damit einen Blockadetarif durch die regionalen Gesellschaften zu verhindern.

Da die gegenwärtige Netzkapazität dem Nachfrageschub im Anschluß an eine Liberalisierung kaum gewachsen wäre, schlosse die Nutzungsliberalisierung zwangsläufig die Zulassung von Bypass-Leitungsnetzen ein, d. h. den Aufbau und den Betrieb neuer Netzkapazitäten, sei es per Kabel, Richtfunk oder per Satellit. Grundsätzlich wären dabei lokale Netze, etwa im Geschäftszentrum der Großstädte, genauso zuzulassen wie Netzverbindungen zwischen bestehenden lokalen Netzen. Um die Konkurrenz von Parallelnetzen zu ermöglichen, wären die regionalen Gesellschaften dazu zu verpflichten, jedes Konkurrenzunternehmen gegen die Bezahlung einer bestimmten Gebühr ans eigene Netz anzuschließen und sie mit der gleichen Qualität der Verbindung zu versorgen. Die Festsetzung dieser Gebühren wie auch anderer Einzelheiten wettbewerblicher Art wäre von der schon erwähnten europäischen Kartellbehörde je nach der tatsächlichen Konkurrenzsituation zu entscheiden.

Durchsetzungschancen

Fragt man nach den Chancen für die Durchsetzung der obigen Vorschläge in Europa, so ist eher Pessimismus angebracht. Das liegt vor allem daran, daß die potentiellen Verlierer einer Liberalisierung zusammengekommen eine nur schwer zu erschütternde Phalanx bilden. Das Beispiel der Bundesrepublik mag das Problem verdeutlichen. Nutznießer der gegenwärtigen Monopol-situation sind sowohl die Regierung aufgrund der hohen jährlichen Transfers der Post an den Staatshaushalt als auch die Arbeitnehmer der Post, die einen Teil der Monopolrente in Form von vorteilhaften Arbeitsbedingungen abschöpfen, und die gegenwärtigen Zulieferer der Post, die ihren Teil der Monopolrente in Form von überhöhten Preisen erhalten.

Auf der anderen Seite sind die potentiellen Nutznießer einer Liberalisierung, also die Nachfrager von Geräten und Diensten der Telekommunikation sowie noch zu gründende Unternehmen und deren Mitarbeiter in diesem Bereich, bisher kaum über den möglichen Nutzen einer Liberalisierung informiert. Dementsprechend gering ist der Druck auf die politischen Entscheidungsträger im Hinblick auf eine Auflockerung des Postmonopols im Telekommunikationsbereich. Diese Situation könnte sich vielleicht dann ändern, wenn die Medien dem Thema Liberalisierung mehr Aufmerksamkeit schenken würden.

¹⁷ Vgl. J. R o h w e r : The World on the Line, a.a.O.

¹⁸ Vgl. Handelsblatt vom 8. 4. 1986, Post bremst deutsche Wettbewerbsfähigkeit.

¹⁹ Aufgaben wie der Brief- und Paketdienst, die gegenwärtig ebenfalls von den öffentlichen Monopolen wahrgenommen werden, würden folgerichtig vom Telekommunikationsbereich abgekoppelt und als eigenständige Unternehmen in Konkurrenz zu privaten Kurierdiensten weitergeführt.