

II. Die Struktur des Telekommunikationssystems in der Bundesrepublik Deutschland.

Die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems hat das Ergebnis ihrer Beratungen in 56 Feststellungen und 17 Empfehlungen zusammengefaßt und dem Telekommunikationsbericht vorangestellt. Der Bericht enthält die Begründungen für die Feststellungen und Empfehlungen, während die acht Anlagenbände zum Bericht der vertiefenden Information dienen sollen.

Die Feststellungen und Empfehlungen werden nach Telekommunikationsformen gegliedert und beziehen sich in der Reihenfolge auf:

1. Bestehende Telekommunikationsformen,
2. Neue Telekommunikationsformen in bestehenden Netzen,
3. Telekommunikationsformen in Breitbandverteilnetzen und
4. Telekommunikationsformen in Breitbandvermittlungsnetzen.

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 rd. 490.000 Beschäftigte³⁰⁾ hat, von denen rd. 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 schmalbandigen 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 Veränderungs-fähigkeit mit der Chance vieler unabhängiger Pilotentscheidungen im öffentlichen Gesamtsystem zu sichern."³¹⁾ Aus diesem Grunde sollen nachfolgend die Organisationsstrukturen für schmalbandige Telekommuni-

30) vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost 1975, S. 43

31) Frido Wagener: Typen der verselbständigten Erfüllung öffentlicher Aufgaben, in: Verselbständigung von Verwaltungsträgern, von Frido Wagener, Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Bd. I, Bonn 1976, S. 49

kationsdienste analysiert werden. Erst eine solche Analyse erlaubt eine realistische Einschätzung der entsprechenden Feststellungen und Empfehlungen der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems.

1. Die Organisationsgrundlagen für das Fernmeldewesen

Das Fernmeldeanlagengesetz (FAG) 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 (§1 FAG). 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 Fernmelde-netze steht nach den Vorschriften des FAG - im Grundsatz - für jeden offen. Die Errichtung und der Betrieb privater Fernmelde-anlagen ist abhängig von einer Genehmigung, zu deren Erteilung das FAG den Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen ermächtigt. Diese Genehmigung wird für einige Bereiche vorab im FAG ausgesprochen (§3 FAG). In diesen Bereichen gibt es also genehmigungsfreie Fernmeldeanlagen. Im einzelnen handelt es sich um

- 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 km 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 gemäß § 3 FAG sind demnach vor allem:

- die Dienstnetze der Polizei von Bund und Ländern sowie der Sicherheitsdienste des Bundes;
- Die Dienstnetze der Deutschen Bundesbahn (BASA-Netz, Netz für Signalsteuerung und Überwachung, Netz für Platzbuchung, Fernschreibnetz etc.);
- das Dienstnetz der Bundesverwaltung für Wasserstraßen.

Neben den genehmigungsfreien Fernmeldeanlagen gibt es im Rahmen des § 2 Absatz 2 FAG 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." 32)

Diese Regelung gilt z. B. für

- das Dienstnetz der Energieversorgungsunternehmen, das der Sicherung des Energieverbundes dient und für

32) § 2 Abs. 2 Satz 2 FAG

- das Dienstnetz der Rohrleitungsgesellschaften.

In den Sonderbereichen der §§ 2 und 3 FAG können die Fernmelde- netze von den jeweiligen Trägerinstitutionen weitgehend autonom und in der Regel ohne schwerwiegende bürokratische Hemmnisse geplant und ausgebaut werden. Die erforderlichen Anlagen und Geräte können von den jeweiligen Trägerinstitutionen selbständig beschafft werden. Die Genehmigung aller anderen privaten Fernmeldeanlagen steht im Ermessen des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen. Wenn man von den genannten Sonderbereichen absieht, ist also die Fernmeldehoheit eine ausschließliche Angelegenheit der Deutschen Bundespost. Das Fernmeldemonopol der DBP ist insoweit vollständig und lückenlos.

1.1 Die genehmigungsrechtliche Ausgestaltung des Fernmelde- monopols

Hinsichtlich der organisatorischen Ausgestaltung des Fernmelde-
monopols ist zwischen öffentlichen und privaten Fernmeldenetzen
zu unterscheiden.

1.11 Die öffentlichen Fernmeldenetze

Dominierender Bestandteil des Fernmeldewesens sind die öffentlichen
Fernmeldenetze. Die Deutsche Bundespost betreibt gegenwärtig fünf
solcher Netze, und zwar

- das öffentliche Fernsprechnetz,
- das öffentliche Fernschreibnetz,
- das öffentliche Datexnetz,
- das öffentliche Bildvermittlungsnetz,
- das öffentliche Direktrufnetz für die digitale Nachrichtenübertragung.

Für weitere Dienste werden die öffentlichen Fernmeldenetze mitbenutzt. Dazu gehören z. B. die Datendienste, die Übertragung von Faksimile-Nachrichten oder die Übertragung von Fernwirksignalen: Um die Reichweite des Monopols im Bereich der öffentlichen Fernmeldedienste deutlich zu machen, ist es zweckmäßig zu unterscheiden zwischen dem eigentlichen Netzbereich und der Peripherie, an der die End- und Zusatzgeräte installiert werden.

a) Der Netzbereich

Die Deutsche Bundespost, die als Sondervermögen des Bundes geführt wird, ist Eigentümerin der öffentlichen Fernmeldenetze. Daraus leiten sich bereits maßgebliche Funktionen ab:

- Die DBP 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 § 17 des Postverwaltungsgesetzes vom Postverwaltungsrat festgestellt wird. Unmittelbare Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundestages und des Bundesrates bestehen nicht.
- Die DBP finanziert im Rahmen ihres Haushalts den Ausbau und die Unterhaltung der Netze.
- Die DBP 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 DBP kein Nachfrager von Bedeutung vorhanden ist.³³⁾
- Die DBP legt die Funktionen und technischen Anforderungen für die Fernmeldeanlagen fest, die in den öffentlichen Netzen installiert werden sollen. Diese Entscheidungen haben sowohl

33) Die wichtigsten Nachfrager neben der Deutschen Bundespost sind die Deutsche Bundesbahn und die Bundeswehr.

für Netzanlagen als auch für Peripheriegeräte eine Lenkungs-
funktion.

- Die DBP nimmt über die Gebührenvorschriften der Fernmelde-
ordnung Einfluß auf die Beschaffungspreise.
- Alle Fernmeldeanlagen, die im Nätzbereich eingesetzt werden,
bedürfen der Zulassung durch das Fernmeldetechnische Zentralamt
(FTZ). Damit entscheidet eine der DBP nachgeordnete Behörde,
welche Hersteller dem Nachfrage-Monopolisten DBP ein Angebot
machen können.

Durch diese verschiedenen Funktionen entscheidet die DBP über alle
Faktoren, die für die Struktur und den Ausbau der öffentlichen Fern-
meldenetze wesentlich sind. Es ist daher kein Zufall, daß seit Jahr-
zehnten nur wenige große Hersteller zu den Lieferanten der DBP
gehören. Diese Lieferanten bilden ein Angebots-Oligopol, das gemeinsam
mit der DBP das Innovationstempo im Bereich der öffentlichen Fern-
meldenetze 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. " 34)

b) Die Peripherie der öffentlichen Netze

Für den Bereich der End- und Zusatzgeräte ist die Monopolwirkung
der DBP 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

34) Wolfgang Kartte / Wolfgang Mühl: "Öffentliches Auftragswesen
in der Marktwirtschaft, in FIW-Schriftenreihe, Heft 75, Köln-Berlin-
Bonn-München 1976, S. 201

die Geräte der Peripherie hat. Ist z. B. 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 DBP hält z. B. an einer strengen Trennung zwischen den fünf öffentlichen Fernmeldenetzen fest. Dadurch ist es z. B. 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-, und 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 DBP 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 DBP 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 DBP errichteten und betriebenen Fernmeldeanlage" ³⁵⁾ werden. Darauf gründen sich zwei Forderungen:

- alle Endgeräte müssen, bevor sie auf dem Markt angeboten werden, vom FTZ in Darmstadt zugelassen werden;
- alle Endgeräte, die an das Netz angeschlossen werden sollen, bedürfen einer Anschlußgenehmigung durch das zuständige Fernmeldeamt.

35) Jürgen Kanzow: Organisation vermittelter Netze, Reférat vom 10.10.75, vervielfältigtes Manuskript, S. 2

Beide Kontrollen sind nicht allein technische Sicherheitskontrollen. Die Geräte müssen auch unter technischen und betrieblichen Aspekten den Konzeptionen der DBP 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 alle Endgeräte seitens der DBP als Bestandteil der öffentlichen Netze angesehen werden und die DBP damit weitreichende Verfügungsrechte über die Nutzung der Endgeräte besitzt, so bestehen doch hinsichtlich der Endgeräte unterschiedliche Eigentumsverhältnisse. Die DBP unterscheidet zwischen posteigenen, teilnehmereigenen und privaten Endgeräten:

- Posteigene Geräte sind Endgeräte, die durch die Post beschafft und vom Teilnehmer gemietet werden. Dies ist die normale Regelung z. B. bei Fernsprechhauptanschlüssen für Private.
- Teilnehmereigene Endgeräte sind Geräte, die durch die Post beschafft und vom Teilnehmer gekauft werden. Dies ist eine häufige Regelung bei Nebenstellenanlagen. Rund 10 % aller Nebenstellenanlagen werden durch die DBP beschafft.
- Private Fernmeldegeräte sind Fernmeldeanlagen, die vom Teilnehmer bei der Industrie - ohne Einschaltung der DBP - direkt bestellt und dann entweder gekauft oder gemietet werden. Zu den privaten Fernmeldeanlagen zählen z. B. 90 % aller Nebenstellenanlagen.

Obwohl für die Endgeräte ganz unterschiedliche Eigentumsverhältnisse bestehen, sind auch hier - unabhängig von der genannten Zulassungs- und Genehmigungsregelung - tiefgreifende organisatorische, technische und betriebliche Regulierungen festzustellen, die u. a. zu einer Normierung des Angebots führen. Diese Normierung läßt sich sehr gut im Bereich der Nebenstellenanlagen ablesen. Sie gilt in ähnlicher Form für andere Teilmärkte.

Die DBP und die herstellende Industrie haben in Form der Baustufenordnung eine Vereinbarung über die Herstellung von Nebenstellenanlagen getroffen. Die Baustufenordnung legt die Größenklassen von Nebenstellenanlagen, deren Leistungsmerkmale, deren zulässige Erweiterungsfähigkeit und eine Anzahl weiterer Merkmale fest. Die gesamte herstellende Industrie hält sich an diese Baustufenordnung nicht nur bei der Belieferung der DBP, sondern auch bei der Belieferung privater Kunden, unabhängig davon, ob die jeweilige Anlage für den Kunden geeignet ist. Dadurch ist der Kunde häufig gezwungen, Anlagen zu beschaffen, die für seinen Zweck zu groß oder zu klein, zu vielseitig oder zu einseitig in den Nutzungsmöglichkeiten sind. Hersteller, die daran interessiert sind, Spezialmärkte mit einem Bedarf, der von der Baustufenordnung abweicht, zu beliefern, erhalten keine Zulassungsgenehmigung.

Die Marktregulierung durch die DBP bezieht sich auch auf die Wartung und den Service von Endgeräten. Nach der Fernmeldeordnung hat die DBP das Recht zu bestimmen, welche Firmen die notwendige Sachkunde für die Wartung von Fernmeldeanlagen besitzen.³⁶⁾ Jedes Unternehmen, das auf dem Service-Markt tätig werden will, bedarf dafür einer besonderen Zulassung durch die DBP. In der Praxis wirkt sich diese Regelung zugunsten der herstellenden Industrie aus. Die DBP weigert sich z. B., die Wartung von Nebenstellenanlagen zu übernehmen, die sie nicht selbst geliefert hat. Die Herstellerfirmen weigern sich ebenfalls, Anlagen zu warten, die sie nicht selbst geliefert haben. Mit anderen Worten: Die DBP läßt es nicht nur zu, sondern sie trägt ganz wesentlich dazu bei, daß bestehende Marktstrukturen stabilisiert werden.

Ein ähnliches Verhalten ist z. B. bei der Erweiterung von Nebenstellenanlagen festzustellen. Die DBP weigert sich, die Erweiterung von Anlagen vorzunehmen, die sie nicht selbst geliefert hat. Ebenso verhalten sich die Hersteller von Nebenstellenanlagen. Auch hier verfolgt die DBP eine

36) In § 29 Abs. 1 FO wird für die Unterhaltung von privaten Nebenstellenanlagen z. B. der "Abschluß eines Wartungsvertrages mit einem zugelassenen Unternehmer" verlangt.

Politik, die der Stabilisierung von Marktanteilen dient. Wegen der Versperrung des Marktzugangs wirkt sich auch dieses Verhalten monopolverstärkend aus.

Die genannten Hinweise machen insgesamt deutlich, daß nicht allein die rechtlichen Regelungen das Fernmeldemonopol charakterisieren, sondern daß die DBP Organisationskonzepte verfolgt, die durch eine Kombination von rechtlichen Vorschriften, administrativen Regelungen, vertraglichen Vereinbarungen und faktischen Verhaltensweisen die volle Intensität ihrer 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.

1.12 Die privaten Fernmeldeanlagen

Für alle privaten Fernmeldeanlagen einschließlich der privaten Funkanlagen - mit Ausnahme der Sonderbereiche im Sinne von §§ 2 und 3 FAG - hat die Deutsche Bundespost das Genehmigungsrecht. Für das Genehmigen der DBP bestehen Verwaltungsvorschriften. Es gibt also keine rechtlichen Grundlagen, die durch Entscheidungen verantwortlicher politischer Körperschaften, z. B. des Postverwaltungsrates, zustande gekommen sind. Grundlagen der Genehmigungstätigkeit der DBP sind

- die Bestimmungen über private Drahtfernmeldeanlagen und
- die Genehmigungsvorschriften für private Funkanlagen.

Diese Bestimmungen und Vorschriften werden bei Bedarf durch Verfügungen der DBP geändert. Die gebührenrechtlichen Bestimmungen für private Fernmeldeanlagen sind ebenso wie für

die öffentlichen Fernmeldedienste in der Fernmeldeordnung (FO) enthalten. Nach der Rechtsauffassung der DBP sind alle Fernmeldeanlagen, die nicht Bestandteil der öffentlichen Netze sind, d.h. von den öffentlichen Netzen getrennt sind oder mit diesen nur über Abzweigungen verbunden sind, private Fernmeldeanlagen. Daraus ergibt sich, daß z.B. private Nebenstellenanlagen keine privaten Fernmeldeanlagen sind, da Nebenstellenanlagen mit den öffentlichen Netzen eine Verbindung haben.

Bei der Genehmigungserteilung für private Drahtfernmeldeanlagen geht die DBP u. a. 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 DBP (oder nur ausnahmsweise) möglich sein.
- Es dürfen nur Stromwege benutzt werden, die dem Eigentümer der Anlage gehören oder ihm von der DBP überlassen worden sind.
- Erweiterungen oder Ergänzungen der Anlage müssen vorher von der DBP 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, d.h. nur solche Anlagen, die vom FTZ 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 durch Dritte anbieten, untersagt ist, führt die Genehmigungspolitik der DBP zu einer fortwährenden Verschwendung von volkswirtschaftlichen Ressourcen.

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.

1.2 Die benutzungsrechtliche Ausgestaltung des Fernmeldemonopols

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 Telegrafienordnung und in der Direktrufverordnung enthalten. Es ist vorgesehen, in der FO alle Dauerbenutzungsverhältnisse zusammenzufassen, so daß in einigen Jahren außer der FO nur noch die Telegrammordnung bestehen soll.

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 DBP 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 z. B. eine sehr detaillierte rechtliche Absicherung der Organisationskonzepte der DBP. Auf diese Weise ergeben sich aus der FO auch erhebliche Rückwirkungen auf die Angebotsbedingungen der herstellenden Industrie und auf die Nutzungsmöglichkeiten der Nachfrageseite. An dieser Stelle kann nur auf einige wichtige Festlegungen der FO hingewiesen werden. So erfährt der von der DBP immer wieder betonte Grundsatz, daß die Benutzung der öffentlichen Fernmeldenetze jedem offen stehe, in der praktischen Realisierung erhebliche Einschränkungen, die zu einer intensiven Nachfragelenkung führen. Dazu einige Beispiele:

- Öffentliche Sprechzellen bei Privaten (z. B. Hotels) werden nur eingerichtet, wenn hierfür nach dem Ermessen der DBP ein allgemeines Bedürfnis besteht (§ 3 Abs. 5 Ziffer 1 FO).
- Es besteht kein Recht auf Überlassung von Zweieranschlüssen (§ 5 Abs. 5 FO).
- Es besteht kein Recht auf Zulassung eines Funksprechanschlusses. Die DBP bestimmt, wo Funksprechanschlüsse betrieben werden können.

(§ 5 Abs. 6 FO).

- Einzelanschlüsse können so eingerichtet werden, daß sie für die Durchwahl bis zu einer Nebenstellenanlage geeignet sind; ein Rechtsanspruch hierfür besteht nicht (§ 6 Abs. 3 FO).
- Der Teilnehmer hat kein Recht auf Überlassung von Apparaten bestimmter Ausführung (§ 11 Abs. 3 Ziffer 9 FO).

Ebenso wie die FO die Nutzungsmöglichkeiten unmittelbar durch Bestimmung der Teilnehmerrechte festlegt, enthält sie auch weitreichende Absicherungen für die Organisationskonzepte der DBP, die einerseits direkt die Angebotsmöglichkeiten der herstellenden Industrie beeinflussen und andererseits indirekt die Nachfrage lenken. Auch dazu einige Beispiele:

- Die FO führt auf, welche Einrichtungen als Teilnehmereinrichtungen anzusehen sind, und fährt dann fort: "Die technische Gestaltung der Teilnehmereinrichtungen bestimmt die Deutsche Bundespost." (§ 4 Abs. 1 Ziffer 2 FO) Die DBP beschränkt sich also nicht darauf, die technischen Mindestanforderungen an Teilnehmereinrichtungen im Interesse des Schutzes der öffentlichen Netze festzulegen. Sie bestimmt vielmehr uneingeschränkt die technische Gestaltung von Hauptanschlüssen einschließlich Funkfernsprechanschlüssen, von Nebenstellenanlagen, von Nebenanschlußleitungen, Querverbindungsleitungen, Abzweigleitungen und Leitungen für besondere Zwecke, von Sprechapparaten besonderer Art und Zusatzeinrichtungen, die bei Hauptanschlüssen oder in Nebenstellenanlagen angebracht sind. Sie bestimmt ebenso die technische Gestaltung von privaten Sondereinrichtungen, die mit Nebenstellenanlagen verbunden sind, und gleichfalls die Gestaltung von Funkrufanschlüssen.
- Das technische Gestaltungsmonopol im Fernsprechwesen gilt analog für Teilnehmereinrichtungen des Fernschreibnetzes, des Datexnetzes und aller anderen öffentlichen Netze.

- Die Deutsche Bundespost bestimmt, in welcher Weise Hauptanschlüsse an die Ortsvermittlungsstellen herangeführt werden (§ 5 Abs. 1 FO). Damit werden Prioritäten für die Nutzung der Fernmeldenetze festgelegt, ohne daß dies dem Teilnehmer immer in jedem Falle bewußt wird und ohne daß er auf diese Entscheidung Einfluß nehmen kann.
- Die Deutsche Bundespost bestimmt, ob und in welchem Umfang Teilnehmereinrichtungen von jemand benutzt werden dürfen, mit dem kein Teilnehmerverhältnis besteht (§ 15 Abs. 1 FO). Diese Möglichkeit der Nutzung von Teilnehmereinrichtungen zugunsten Dritter wird unter sehr restriktiven Bedingungen zugelassen, weil die DBP ein Vermittlungsmonopol beansprucht und es benutzungsrechtlich absichert. Sie verlangt daher z. B., daß für den Fall, daß bei einer Nebenstellenanlage Verbindungen ohne Mitwirkung einer Vermittlungsstelle der Deutschen Bundespost zu Sprechstellen in einem anderen Ortsnetz hergestellt werden können, die Herstellung solcher Verbindungen technisch verhindert werden muß (§ 15 Abs. 3 FO).
- Das Vermittlungsmonopol der DBP ist der Grund dafür, daß bestimmte Dienste, die sich ohne weiteres über die Teilnehmereinrichtungen realisieren lassen, nicht angeboten werden. Dazu gehören im Fernsprechwesen z. B. die Rufweiterleitung und die Konferenzschaltung; beide Dienste werden unter Bezug auf § 15 FO nicht zugelassen.
- Die Vorschriften des § 15 FO liefern über das Fernsprechwesen hinaus auch das Konzept für die Restriktionen bei anderen Fernmeldediensten, z. B. dem Hauptanschluß für Direktruf. In § 6 Abs. 6 der entsprechenden VO heißt es: "Endeinrichtungen . . . dürfen nicht ausschließlich oder überwiegend dem Zweck dienen, digitale Nachrichten für andere Personen oder zwischen anderen Personen zu vermitteln." Auch durch diese Vorschrift soll das Vermittlungsmonopol der DBP abgeschirmt werden.
- Die öffentlichen Sprechzellen und Münzfernsprecher sind nur für abgehende Gespräche bestimmt; in das Amtliche Fernsprechbuch

werden sie nicht eingetragen (§ 3 Abs. 5 Ziffer 6 FO). Auch dies ist eine Restriktion des Benutzungsrechts, die Fortentwicklungen erschwert.

Beispiele dieser und anderer Art enthält die FO in fast beliebiger Anzahl. Sie tragen alle dazu bei, bestehende organisatorische und technische Konstellationen zu fixieren und Neuentwicklungen entweder abzuschrecken oder der Kontrolle der Fernmeldeadministration zu unterwerfen. Dabei ist kein grundsätzlicher Unterschied zwischen dem Bereich der öffentlichen Fernmeldedienste und dem Bereich der privaten Fernmeldeanlagen zu machen.

2. Die Beschränkung der Nutzungs- und Innovationsmöglichkeiten im Bereich der schmalbandigen Telekommunikation

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 DBP 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 Deutschen Bundespost 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 Deutsche

Bundespost als Nachfragemonopolist das Marktgeschehen bereits beeinflußt. Handelt es sich um traditionelle Fernmeldemärkte, wie z. B. den der Amtsbautechnik, dann ist ein Wettbewerb so gut wie gar nicht mehr vorhanden. Handelt es sich um neue Fernmeldemärkte, wie z. B. den der Datenfernverarbeitung, dann ist der Wettbewerb noch sehr lebhaft und es liegen nur partielle Beschränkungen vor, wie z. B. 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 DBP 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 DBP 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 DBP hat auf der Grundlage der Fernmeldehoheit ein vollständiges Betriebsmonopol für den Bereich der öffentlichen Fernmeldedienste entwickelt. Dafür besteht keine zwingende rechtliche Notwendigkeit, denn das Fernmeldeanlagen-gesetz läßt einen großen Gestaltungsspielraum zu, der bei extensiver Auslegung zu einem Betriebsmonopol und bei restriktiver Auslegung lediglich zu einem Aufsichts- und Kontrollmonopol führen kann. Es läge also durchaus im Ermessen der DBP, wie z. B. im Bereich der öffentlichen Versorgungswirtschaft ein Konzessionsrecht zu entwickeln, das die Grundlage für die Durchführung öffentlicher Fernmeldedienste durch selbständige Trägergesellschaften herstellt. Im Rahmen dieses Ermessens wäre es möglich, Konzessionen an öffentlich-rechtliche, gemeinnützige, private oder sonstige Gesellschaften zu übertragen. Eine solche Lösung würde vielen Unternehmen, die interessante Dienstleistungen anzubieten haben, die Möglichkeit geben, sich um eine Konzession zu bemühen.

Das bestehende Betriebsmonopol mit allen seinen organisatorischen Begleitumständen führt dazu, daß jede Innovation im Bereich der öffentlichen Fernmeldedienste von der DBP 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 stattdessen 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 DBP 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.

Für Teilnehmereinrichtungen (einschließlich Sprechanschlüsse, Nebenstellenanlagen und Zusatzgeräte) im Fernsprechwesen gilt § 4 Abs. 2 FO: "Die technische Gestaltung der Teilnehmereinrichtungen bestimmt die Deutsche Bundespost." Für das Bildübertragungsnetz findet sich eine gleichlautende Bestimmung in § 40 Abs. 3 Satz 3 FO, für Ton- und Fernsehsendeanlagen in § 49 Abs. 1 Satz 3 FO und für den Fernschreib- und Datexdienst in der entsprechenden Verordnung.

Davon abweichend heißt es in § 2 Abs. 2 Satz 1 der Direktrufverordnung: "Die Deutsche Bundespost bestimmt die fernmeldetechnische Gestaltung der Teilnehmereinrichtungen, ausgenommen die der Endeinrichtungen." Endeinrichtungen sind z.B. Datenverarbeitungsanlagen oder Datenkonzentratoren." Für die Endeinrichtungen legt die Deutsche Bundespost die fernmeldetechnischen und fernmeldebetrieblichen Bedingungen für die Anschließung an das öffentliche Direktrufnetz für die Übertragung digitaler Nachrichten fest." (§ 2 Abs. 2 Satz 2 DirRufV). Dies ist der einzige Bereich des Fernmeldewesens, in dem die technische Gestaltungsfunktion der DBP nicht den Charakter einer Generalklausel hat, weil es einschränkend heißt, daß lediglich die technischen und betrieblichen Anschließungsbedingungen festgelegt werden sollen. Aber auch diese

beschränkte Gestaltungsfunktion ist noch sehr dehnbar. Wenn die DBP in diesem Fall nur über einen vergleichsweise eingeschränkten Gestaltungsspielraum verfügt, dann ist dies damit zu erklären, daß die Datenverarbeitung - im Gegensatz zu den übrigen Fernmeldediensten - nicht von der DBP aufgebaut und entwickelt worden ist, so daß in der Verordnungsgebung auf bereits bestehende industrielle Strukturen und wirtschaftliche Gegebenheiten Rücksicht genommen werden mußte.

Das technische Gestaltungsmonopol der DBP, seine fortwährende Konkretisierung und seine immer weiterreichende Ausdehnung in die einzelnen Teilmärkte hinein, führt zu einer nachhaltigen Fest-schreibung der technologischen Standards, die durch die Formu-lierung 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 DBP 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 DBP abzuleiten. Die Aufgabe der DBP wird sich künftig mehr darauf beschränken müssen, lediglich die technischen Anforderungen zu formulieren, die im Interesse des Schutzes der öffentlichen Leitungsnetze unerlässlich sind. Sie wird auch mehr und mehr davon Abstand nehmen müssen, weitreichende internationale technische Normen durchzusetzen, sondern sich darauf konzentrieren müssen, lediglich auf die Kompatibilität der Fernmeldeanlagen hinzu-wirken.

- Eine faktische Beschränkung der Nutzungs- und Innovations-möglichkeiten ist auch darin begründet, daß die DBP selbst als

Anbieter von Fernmeldeeinrichtungen - neben den Herstellern oder an deren Stelle - auf dem Markt in Erscheinung tritt. Da die DBP 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. Bei Hauptanschlüssen für Private ist sie Alleinanbieter. Bei Nebenstellenanlagen beläuft sich ihr Marktanteil auf ca. 10%. Bei Modems besitzt sie z.B. eine Rechtsgrundlage, um ebenfalls Alleinanbieter zu werden. ("Bei Hauptanschlüssen für Direktruf müssen Zusatzeinrichtungen zur Übertragung von Daten posteigen sein. Zusatzeinrichtungen zur Übertragung von Daten werden dann zugelassen, wenn die Deutsche Bundespost für bestimmte Übertragungsgeschwindigkeiten keine Zusatzeinrichtungen zur Übertragung von Daten überläßt.") Diese Vorschrift in § 3 Abs. 4 der HfD-Verordnung erlaubt es der DBP, schrittweise eine Monopolposition herzustellen. Das tut sie gegenwärtig.

Die Anbieterrolle der DBP 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 DBP 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 Marktrolle der DBP hat also die Konsequenz, daß die DBP als Wettbewerber Eigeninteressen entwickelt anstatt sich darauf zu

beschränken. als neutrale und unabhängige Behörde ein Höchstmaß an Nutzungs- und Innovationsmöglichkeiten zur Geltung zu bringen.

- Den gleichen Effekt hat die Tatsache, daß die DBP 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 DBP 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.

3. Die politischen Folgerungen aus der bestehenden Struktur des Telekommunikationssystems

Die bestehenden Organisationsgrundlagen für schmalbandige Telekommunikationsdienste konnten solange als unproblematisch gelten, wie sich der technische Fortschritt vergleichsweise langsam und kontinuierlich vollzog und die volkswirtschaftliche Bedeutung des Telekommunikationssystems gering war. " Die derzeitige Situation ist jedoch durch eine derartige Beschleunigung im technischen Fortschritt charakterisiert, daß praktisch Innovationssprünge auftreten, die wesentliche Weichenstellungen verlangen. " ³⁷⁾ Nimmt man hinzu

37) Telekommunikationsbericht, S. 49

daß einer neueren Untersuchung zufolge im Jahre 1974 in der Bundesrepublik Deutschland allein für die geschäftliche Kommunikation (unter Einschluß der mittelbaren Personal- und Sachkosten) rd. 125 Milliarden DM, das sind etwa 13 % des Bruttosozialprodukts,³⁸⁾ ausgegeben wurden, dann bilden die Organisationsstrukturen in der Telekommunikation ein Schlüsselproblem für die Chancen und Grenzen der Modernisierung der Volkswirtschaft. In dieser Perspektive müssen zu den Organisationsstrukturen im Bereich der schmalbandigen Telekommunikation folgende Feststellungen getroffen werden:

- F 11: Die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems hat in ihrem Bericht nicht gewürdigt, daß die Fernmeldehoheit der Deutschen Bundespost zur Ausgestaltung eines Betriebsmonopols geführt hat, in dessen Rahmen alle schmalbandigen Telekommunikationsformen angeboten werden. Das Betriebsmonopol ist aus rechtlichen Gründen nicht notwendig und wegen seiner bürokratischen Schwerfälligkeit dem technischen Fortschritt nicht dienlich, der Innovation nicht förderlich, der Versorgung der Bevölkerung abträglich und daher in seiner jetzigen Ausprägung weder wirtschafts- und industriepolitisch wünschenswert noch gesellschaftspolitisch zu rechtfertigen. Ausgangspunkt aller Empfehlungen zum Ausbau des technischen Kommunikationssystems muß daher die Forderung nach einer Revision der Organisationsstrukturen der Deutschen Bundespost sein.
- F 12: Die Kommission hat in ihrem Bericht der Tatsache keine Beachtung geschenkt, daß die Deutsche Bundespost für alle schmalbandigen Telekommunikationsdienste ein Vermittlungsmonopol beansprucht.

38) Vorstellungen der Bundesregierung zum weiteren Ausbau des technischen Kommunikationssystems, Bonn 14. Juli 1976, S. 4

Der Anspruch auf das Vermittlungsmonopol äußert sich darin, daß die DBP im Rahmen der Vorschriften des § 15 FO bestrebt ist, den betrieblichen Vorgang der technischen Vermittlung ausschließlich in eigener Regie durchzuführen. Dies führt zur Einengung der Leistungsfähigkeit der End- und Zusatzgeräte, zur Beschränkung der Kommunikationsmöglichkeiten, zu unwirtschaftlichen Kommunikationsabläufen, zu einer Verteuerung aller schmalbandigen Telekommunikationsdienste und liegt nicht in irgendeinem erkennbaren öffentlichen Interesse.

- F 13: Die Kommission hat in ihrem Bericht nicht klar genug erkannt, daß die nach wie vor weithin bestehende organisatorische und betriebliche Trennung der einzelnen öffentlichen Fernmelde-Übertragungsnetze den nachfrageorientierten Ausbau der öffentlichen Netze erschwert und verteuert. Die Trennung der Netze hat außerdem die Folge, daß der Integration von mehreren Telekommunikations-Funktionen in einem Endgerät auf diese Weise organisatorische Hindernisse im Wege stehen. Dies sind Innovationsbarrieren, die sowohl bei bestehenden als auch bei künftigen Telekommunikationsformen die Steigerung der Leistungen und die Vermehrung der Nutzungsmöglichkeiten erschweren.
- F 14: Die Kommission hat in ihrem Bericht dem Zulassungs- und Genehmigungsmonopol der Deutschen Bundespost, das in der Fernmeldeordnung zu einem umfassenden technischen Gestaltungsmonopol ausgeweitet worden ist, keinerlei Beachtung geschenkt. Damit hat sie die zentralen administrativen Grundbedingungen, unter denen sich die Entwicklung schmalbandiger Telekommunikationsdienste vollzieht, übersehen. Das Zulassungs- und Genehmigungsmonopol der Deutschen Bundespost macht diese zur zentralen Innovations-Behörde mit umfassenden investitions-, angebots- und nachfragelenkenden Funktionen. Diese Machtfülle der Deutschen Bundespost läßt sich aus ihrem öffentlichen Auftrag nicht ableiten.

Legitim ist lediglich eine Kompetenz, die ausschließlich mit dem Ziel wahrgenommen wird, leistungsfähige öffentliche Übertragungsnetze auszubauen und die technische Sicherheit dieser öffentlichen Netze zu gewährleisten.

- F 15: Die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems hat es in ihrem Bericht versäumt, die Reichweite des Nachfragemonopols der Deutschen Bundespost und damit ihre weichenstellende industriepolitische Funktion in Frage zu stellen. Während die Beschaffungstätigkeit zur Erhaltung und zum Ausbau der öffentlichen Fernmeldenetze nicht bestritten werden soll, ist offensichtlich, daß die Deutsche Bundespost überall dort, wo sie sich als Beschaffungsbehörde ganz oder teilweise zwischen die Hersteller und die Verbraucher schiebt, in einen Konflikt mit ihrer zentralen Rolle als unabhängige Hoheitsverwaltung gerät. Überall, wo sie die direkte Marktbeziehung zwischen Herstellern und Verbrauchern unterbindet und selbst als Groß- und Monopolhändler am Markt auftritt, entwickelt sie zwangsläufig unternehmerische Eigeninteressen, die mit ihrem öffentlichen Auftrag kollidieren. Angesichts der Marktposition, die sie einnimmt, wirkt die Deutsche Bundespost als Nachfrager im Sinne einer Begünstigung von Kartellstrukturen und als Anbieter im Sinne einer Ausschaltung der Selektionsmöglichkeiten der Verbraucher.
- F 16: Die Kommission hat in ihrem Bericht der Angebotsmacht der Deutschen Bundespost keine Aufmerksamkeit gewidmet, sondern ist unkritisch von der Annahme ausgegangen, daß die DBP ihre Angebotsposition bei bestehenden und bei neuen Telekommunikationsformen ausbauen kann. Die Kommission hat nicht einmal einen Unterschied gemacht zwischen der Aufgabe, Telekommunikationsdienste anzubieten und der ganz anderen Aufgabe, Geräte anzubieten, die die Nutzung der Dienste ermöglichen. Es ist nicht selbst-

verständlich, daß die DBP den Verbraucher mit Geräten versorgt und es ist auch nicht in jedem Falle notwendig, daß die DBP die Bereitstellung der Telekommunikationsdienste selbst übernimmt. Als staatliche Monopolbehörde ist die Deutsche Bundespost in der Regel gehalten, ihr Angebot nach einem allgemeinen Bedarf auszurichten. Daher ist sie wenig prädestiniert, mit Spezialangeboten bestimmte begrenzte Nachfragesektoren zu versorgen.

Weil die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems darauf verzichtet hat, die grundlegenden ordnungspolitischen Probleme bestehender und künftiger Telekommunikationsformen zu behandeln und auch aus dem Auftrag der Bundesregierung nicht hervorgeht, daß sie der Ordnungspolitik im Bereich der schmalbandigen Telekommunikation eine besondere Bedeutung beimißt, erscheint es zweckmäßig, einige Alternativen zu den bestehenden Strukturen zu formulieren, damit auf diese Weise etwas klarer wird, daß die Allmacht der Staatsbürokratie in der Telekommunikation weder selbstverständlich noch wünschenswert ist. Die Allmacht der Staatsbürokratie ist gegenwärtig lediglich eine Tatsache. Will man diese Tatsache ändern, dann muß man freilich die gewachsenen und rechtlich zum großen Teil abgesicherten Strukturen in Rechnung stellen. Und man muß erkennen, daß mächtige Interessen von diesen Strukturen profitieren und sie deshalb verteidigen. Daß sie dennoch nicht selbstverständlich sind, beweist sehr rasch ein Blick auf die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen des Telekommunikationswesens in den USA und in Kanada. In beiden Staaten setzen sich alle maßgeblichen politischen und gesellschaftlichen Gruppen für den Wettbewerb auf allen Telekommunikationsmärkten ein. Diese in beiden Ländern seit Jahrzehnten - insbesondere aber in den letzten 15 Jahren - verfolgte Politik hat ihnen die führende Stellung auf diesem Gebiet verschafft. Sie sind technologisch und industriell, aber auch im Blick auf die Qualität und die Kosten des Dienstleistungsangebots den westeuropäischen Staaten eindeutig überlegen. Der Tradition der amerikanischen

Kommunikationspolitik fühlt sich auch der derzeitige Präsident Carter verpflichtet, wenn er erklärt, daß er nicht festgestellt habe, noch irgendeinen Beweis dafür besitze, "that there is too much competition within the communication industry now. My own inclination would be to think that there is not enough competition now." 39).

Die amerikanische Kommunikations-Philosophie ist sicherlich nicht auf Westeuropa und die Bundesrepublik Deutschland ohne weiteres übertragbar, weil die gewachsenen Strukturen nicht ignoriert werden können und nicht zerstört werden dürfen. Dennoch liefert die amerikanische Diskussion ebenso wie die politische Praxis Anregungen und Konzepte, die sich in abgewandelter Form auf die deutschen Verhältnisse übertragen lassen. Für ein solches Bemühen spricht die Tatsache, daß die durch das Fernmeldemonopol regulierten Kommunikations-Industrien der Bundesrepublik technologisch immer mehr in Rückstand geraten und auch international an Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Daraus läßt sich schon heute ganz klar die Perspektive ableiten, daß das deutsche Telekommunikationswesen in den nächsten Jahrzehnten seine gegenwärtig noch bestehende internationale Reputation Zug um Zug verlieren wird. Die Grenzen der deutschen Leistungsfähigkeit lassen sich nicht nur am hohen Gebührenniveau ablesen, sondern z.B. auch an der Stellung der deutschen Industrie im Satellitengeschäft, oder in der Datenfernverarbeitung und im Funkwesen. Für die Nutzung der amerikanischen Erfahrungen spricht aber auch der schlichte Tatbestand, daß die Strukturen des Telekommunikationswesens in der Bundesrepublik Deutschland ein ordnungspolitischer Fremdkörper in unserer Verfassungs- und Gesellschaftsordnung sind. Ein Staat, der in seiner Verfassung den Grund- und Freiheitsrechten eine überragende Bedeutung einräumt und dessen Gesellschaftsordnung auf marktwirtschaftlichen Prinzipien basiert, ist geradezu verpflichtet, auch im

39) Telephony, Vol. 191, Nr. 8, 23. August 1976, S. 13

Telekommunikationswesen ein Höchstmaß an Individualrechten und marktwirtschaftlichen Elementen durchzusetzen. Aus diesem Grunde kann das ordnungspolitische Schweigen der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems ebenso wenig hingenommen werden, wie die ordnungspolitische Gedankenlosigkeit der Bundesregierung, die in den "Vorstellungen der Bundesregierung zum weiteren Ausbau des technischen Kommunikationssystems" ⁴⁰⁾ auf geradezu exemplarische Weise zum Ausdruck kommt. Die Bundesregierung begnügt sich mit der ordnungspolitisch relevanten Feststellung: "Der durch das Fernmeldeanlagen-gesetz vorgegebene Rahmen für das Fernmeldewesen hat sich nach Auffassung der Bundesregierung als flexibel und angemessen für den Aufbau und die Weiterentwicklung der fernmeldetechnischen Infrastruktur unseres Landes erwiesen. Der Fernmeldehoheit und dem damit der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen gegebenen Monopol für die Bundesrepublik steht als Äquivalent die Verpflichtung gegenüber, jedermann zur Benutzung der öffentlichen Netze zuzulassen" ⁴¹⁾ Die in diesem rechtlichen Rahmen - seit Verabschiedung des Fernmeldeanlagen-gesetzes im Jahre 1928 - geschaffenen organisatorischen, wirtschaftlichen, technischen und gesellschaftlichen Bedingungen finden demgegenüber keine ordnungspolitische Würdigung durch die Bundesregierung. Es ist ganz unverkennbar, daß die Vorstellungen der Bundesregierung zum weiteren Ausbau des technischen Kommunikationssystems vom Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen entwickelt und interministeriell auf der Ebene der technischen Experten behandelt worden sind, während die ordnungspolitische Tragweite dieser Vorstellungen überhaupt nicht erkannt wird. Man muß daher feststellen, daß sich hinter der Fassade der allgemeinen Grundsätze der Politik der Bundesregierung dem Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen ein nahezu beliebiger Spielraum für ordnungspolitische Alleingänge gegeben wird, die jeglicher Koordinierung mit der Gesamtpolitik der Bundesrepublik entbehren.

40) Vorstellungen der Bundesregierung zum weiteren Ausbau des technischen Kommunikationssystems, hrsg. vom Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen, 14. Juli 1976

41) Vorstellungen der Bundesregierung , a. a. O., S. 9

Eine Politik, die auf der Basis des Grundgesetzes und der Gültigkeit marktwirtschaftlicher Prinzipien die Einordnung der Telekommunikationspolitik in die Gesamtpolitik vornehmen will, kann daher nicht darauf verzichten, Alternativen zu den Empfehlungen der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems und zur bisherigen Politik der Deutschen Bundespost zu formulieren. Auf der ordnungspolitischen Ebene sollten folgende Alternativen in Betracht gezogen werden:

- A 1: Das Fernmeldemonopol sollte beschränkt werden auf die Zuständigkeit der Deutschen Bundespost für die Erhaltung und den Ausbau der öffentlichen Fernmeldenetze sowie auf jene Funktionen, die für die Sicherung des Transports der Informationen auf den öffentlichen Fernmeldenetzen unerlässlich sind. Daraus folgt, daß die Deutsche Bundespost im Rahmen hoheitlicher Funktionen nur ein Entgelt für die Bereitstellung der Transportwege und dem damit direkt verbundenen Aufwand verlangen kann.
- A 2: Die Bereitstellung von Telekommunikationsdiensten sollte keine Aufgabe sein, die der Deutschen Bundespost im Rahmen des Fernmeldemonopols automatisch zufällt. Aufgabe der Deutschen Bundespost ist es lediglich, die Transportwege und damit die netztechnischen Voraussetzungen für die Abwicklung von Telekommunikationsdiensten herzustellen. Sofern über die Nutzung der öffentlichen Fernmeldenetze hinaus bestimmte Dienstleistungen erbracht werden müssen, die der Verbraucher nicht selbst übernehmen kann oder deren Übernahme durch den Verbraucher nicht wirtschaftlich wäre, sollten seitens der Deutschen Bundespost Konzessionen an selbständige Trägergesellschaften (Common Carriers) erteilt werden, damit diese derartige Dienstleistungen anbieten können. Bei der Vergabe von Konzessionen ist darauf zu achten, daß möglichst ein Wettbewerb

zwischen mehreren Trägergesellschaften entsteht.

- A 3: Aus der Beschränkung der Zuständigkeit der Deutschen Bundespost auf die öffentlichen Fernmeldenetze leitet sich folgerichtig die Aufgabe des Betriebsmonopols und des Vermittlungsmonopols der Deutschen Bundespost ab. Wenn die Deutsche Bundespost nicht mehr die umfassende betriebliche Verantwortung für die Bereitstellung und Aufrechterhaltung von Telekommunikationsdiensten besitzt, dann ist dies automatisch mit dem Wegfall des Betriebsmonopols, z.B. im Fernsprechwesen, verbunden. Die Konzentration der Zuständigkeit auf die öffentlichen Fernmeldenetze legt es dann ebenfalls nahe, das Vermittlungsmonopol aufzugeben und Vermittlungsfunktionen auf die Geräte an der Peripherie der öffentlichen Netze oder auf selbständige Trägergesellschaften zu übertragen.
- A 4: Das allgemeine technische Gestaltungsmonopol der Deutschen Bundespost sollte in der bestehenden Form abgeschafft und die Abkehr von der Politik der Einheitstechnik sollte eingeleitet werden. Im öffentlichen Interesse liegt lediglich eine technische Gestaltungskompetenz der Deutschen Bundespost für den Bereich der öffentlichen Fernmeldenetze. Darüberhinaus ist es nur erforderlich, daß bei der Zulassung von Endgeräten technische Mindestanforderungen zum Schutze der öffentlichen Leitungsnetze festgelegt werden. Es liegt im Interesse des technischen Fortschritts, daß die Zulassungstätigkeit der DBP strikt auf die Überwachung dieser technischen Mindestanforderungen begrenzt wird.

- A 5: Die Zulassung von Endgeräten, die an die öffentlichen Fernmeldenetze angeschlossen werden, sollte von einer unabhängigen Prüfungsbehörde vorgenommen werden. Es ist nicht vertretbar, daß die Beschaffungspolitik für die Deutsche Bundespost und die Zulassungspolitik für sämtliche Fernmeldeanlagen von ein und derselben Behörde, nämlich dem Fernmeldetechnischen Zentralamt (FTZ) in Darmstadt vorgenommen wird. Daraus ergeben sich Interessenkonflikte, die im Interesse der Wahrung öffentlicher Interessen vermieden werden müssen.
- A 6: Für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Deutschen Bundespost ist es notwendig, klare Schnittstellenbedingungen zwischen dem Bereich der öffentlichen Fernmeldenetze und dem Bereich der Endgeräte und damit der privaten und privatwirtschaftlichen Sphäre herzustellen. Diese Schnittstellenbedingungen müssen technisch, rechtlich und betrieblich eindeutig sein. In den USA ist in Analogie zur Steckdose, die die elektrischen Leitungsnetze abschließt und schützt, im Jahre 1968 ein Sicherungskasten zum Abschluß der Fernmeldenetze von der Federal Communications Commission (FCC) zugelassen worden. Diese Lösung hat sich in der Praxis bewährt. Die Schaffung einer entsprechenden Schnittstellenregelung in der Bundesrepublik würde die ordnungspolitisch erwünschten Abgrenzungen herbeiführen.
- A 7: Die Fernmeldehoheit räumt der Deutschen Bundespost nicht das Recht ein, auf einer Vielzahl von Endgerätemärkten als Nachfrager oder Anbieter tätig zu werden. Die jahrzehntelange Praxis hat bisher auch keinen Beweis dafür erbringen können, daß die Deutsche Bundespost für diese Tätigkeit eine besondere Qualifikation besitzt. Die Deutsche Bundespost sollte daher darauf

verzichten, als Beschaffer und Anbieter in Konkurrenz zu Industrie und Handel zu treten. Damit würde auch ihre Dienstleistungsfunktion als Service-Unternehmen für Endgeräte wegfallen. Es ist nicht erkennbar, daß die Deutsche Bundespost öffentliche Interessen wahrnimmt, wenn sie die Benutzer von Telekommunikationsdiensten mit Nebenstellenanlagen, Telefonen oder Datenübertragungsgeräten beliefert. Da diese Tätigkeit maßgebliche Markt-Lenkungsfunktionen der Deutschen Bundespost begründet, die zur Ausschaltung von Wettbewerb beitragen, steht sie im Widerspruch zu den Interessen der Allgemeinheit.

Die ordnungspolitische Einbindung der Deutschen Bundespost in die allgemeine Verfassungs- und Gesellschaftspolitik geht von der Annahme aus, daß durch eine klare Aufgabenteilung zwischen Staatsfunktionen und Marktfunktionen auch im Telekommunikationswesen bessere wirtschaftliche und gesellschaftliche Leistungseffekte erzielt werden können. Nur durch eine kleinere Deutsche Bundespost entsteht eine bessere Bundespost. Dies soll auch bei einer Beurteilung der einzelnen Feststellungen und Empfehlungen der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems, soweit sich dies aus dem jeweiligen Sachzusammenhang ergibt, belegt werden.