

III. Die Feststellungen und Empfehlungen des Telekommunikationsberichts

Alle bedeutsamen Neuerungen im Bereich der technischen Kommunikation in den letzten 100 Jahren kommen aus Nordamerika. Dies ist in erster Linie auf die von staatlichen Restriktionen weitgehend freie Entfaltung der Kommunikationsindustrie zurückzuführen. Dieser fundamentale Startvorteil der nordamerikanischen Industrie wird sich mit ihrer Entwicklung zur Schlüsselindustrie zunehmend auf den Weltmärkten auswirken. Größere Wirtschaftlichkeit, größere Produktpalette und fortgeschrittenere Technologie geben der nordamerikanischen Kommunikationsindustrie einen natürlichen Vorsprung vor den europäischen Konkurrenten. Dies ist die Perspektive, auf die sich insbesondere die deutsche Kommunikationsindustrie, deren Exportanteil sich auf rund ein Drittel ihrer Produktion beläuft, einzustellen hat. Eine Verbesserung der Position der deutschen Industrie kann aber nicht primär durch verstärkte Exportförderung⁴²⁾, sondern letztlich nur durch eine Stärkung ihrer inneren Leistungsfähigkeit erreicht werden. Diese innere Leistungsfähigkeit hängt entscheidend davon ab, unter welchen Bedingungen der Ausbau des Telekommunikationssystems in der Bundesrepublik erfolgen wird.

Neben den allgemeinen Gesichtspunkten der Telekommunikationspolitik muß daher dieser industriepolitische Aspekt bei der Beurteilung der Feststellungen und Empfehlungen der Kommission in seinem Stellenwert klar erkannt werden. Es sind regelrechte industriepolitische Sachzwänge vorhanden, die aus Gründen der wirtschaftlichen Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit einen raschen Ausbau des Kommunikationssystems notwendig machen. Umso dringlicher ist es, ein kommunikations- und medienpolitisches Konzept zu entwickeln, das auch die politischen und gesellschaftlichen Erfordernisse berücksichtigt, wenn vermieden werden soll, daß die ökonomischen Sachzwänge den Politikern die Grundsatzentscheidungen über die Telekommunikations-Infrastruktur von Staat und Gesellschaft aus der Hand nehmen.

42) vgl. Unterrichtung über den Stand der Vorbereitungen zur Gründung einer Deutschen Telepost Consulting (DETECON) GmbH, Anhang 4 zur Niederschrift über die 21. Sitzung des 6. Verwaltungsrats der DBP am 20.12.1976

Bei der Bewertung der Feststellungen und Empfehlungen der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems ist daher auch zu untersuchen, inwieweit eine politische und gesellschaftliche Einordnung der Ausbauvorstellungen im einzelnen erfolgt ist bzw. inwieweit man primär ökonomischen Sachzwängen nachgegeben hat.

1. Die bestehenden Telekommunikationsformen

Die von der Kommission in ihrem Bericht vorgenommene Unterscheidung zwischen bestehenden Telekommunikationsformen und neuen Telekommunikationsformen in bestehenden Netzen erweckt den Eindruck, daß die neuen Telekommunikationsformen technisches Neuland repräsentieren. Diese Annahme ist für die Mehrzahl der von der Kommission behandelten neuen Telekommunikationsformen nicht zutreffend. Zum Teil handelt es sich um Kommunikationsformen, die seit mehreren Jahrzehnten in ausländischen Fernmeldesystemen angewandt werden. Das gilt z.B. für die Fernsprechkonferenzen,⁴³⁾ die seit über 30 Jahren in den USA möglich sind, aber auch in der Schweiz und in anderen Staaten. Zum Teil handelt es sich um Telekommunikationsformen, die seit langer Zeit in Sondernetzen praktiziert werden, z.B. das Fernwirken in den Netzen der Energieversorgungsunternehmen.

Die Unterscheidung zwischen bestehenden und neuen Telekommunikationsformen besagt daher lediglich, daß die bestehenden Formen in der Bundesrepublik angeboten werden, die neuen Formen aber noch nicht, wobei die Gründe dafür ganz unterschiedlich sind.

Die Feststellungen und Empfehlungen der Kommission zu bestehenden Kommunikationsformen beziehen sich auf das Fernsprechen, das Fernschreiben, die Datenkommunikation, den Mobilfunk und den Rundfunk. Diese Telekommunikationsformen sind unterschiedlichen Kommunikationsgattungen zuzuordnen. Während der Rundfunk und damit auch das Fernsehen zur verteilten Kommunikation gehören, lassen sich die übrigen Formen,

43) vgl. Telekommunikationsbericht, S. 7 u. 105

nämlich das Fernsprechen, das Fernschreiben, die Datenkommunikation und der Mobilfunk zur vermittelten Telekommunikation zusammenfassen:

- Bei der vermittelten Telekommunikation besteht in der Regel eine Zweiweg-Kommunikation zwischen zwei Teilhabern. Das Kommunikationsnetz hat eine Sternstruktur. Der Inhalt der Kommunikation wird von den Teilnehmern bestimmt.
- Bei der verteilten Telekommunikation werden die Kommunikationsinhalte von einer Zentrale allen Teilnehmern gleichzeitig angeboten. Das Kommunikationsnetz hat eine Verteilstruktur.

Diese grobe Unterteilung der Telekommunikationsformen charakterisiert im wesentlichen das bestehende Dienstleistungsangebot, auch wenn in Einzelfällen die Abgrenzungskriterien ungeeignet sind, z.B. bei den Ansage-Diensten im Fernsprechnet. Sicherlich wird die Erweiterung der Telekommunikationsformen in der Zukunft die Abgrenzungen zunehmend unbrauchbar machen, z.B. im Hinblick auf die Einführung von Fernsprechkonferenzen oder des Kabelfernsehens mit Rückkanal. Dies dürfte u. a. zur Auflösung des traditionellen Rundfunkbegriffs führen und hat nicht nur insoweit medienpolitische Bedeutung.

1.1 Das Fernsprechen

Das Fernsprechen ist die bei weitem bedeutsamste Form der individuellen Telekommunikation. Dies ergibt sich nicht nur aus der Tatsache, daß Ende 1975 ⁴⁴⁾ im Fernsprechdienst der Bundesrepublik 19,6 Mio. Sprechstellen, davon 13,1 Mio. Hauptanschlüsse, in Betrieb waren, sondern auch daraus, daß 59,8 % der Umsatzerlöse der Deutschen Bundespost, das sind rd. 16,8 Mrd. DM, durch den Fernsprechdienst erzielt wurden. Angesichts der hohen Zahl von Anträgen auf Einrichtung von Anschlüssen - im Jahre 1975 waren es 1,35 Mio. - ist es daher

44) vgl. Geschäftsbericht 1975 der Deutschen Bundespost, S. 33 und 54 ff.

sicherlich zutreffend, wenn die Kommission auf einen ungedeckten Bedarf an Fernsprechhauptanschlüssen in privaten Haushalten hinweist und im übrigen betont, daß die Deckung des Bedarfs an Fernsprechan- schlüssen wirtschaftlich vernünftig und gesellschaftlich wünschens- wert ist.

An dieser Stelle muß jedoch gesehen werden, daß die Kommission in ihren Erwägungen von einem engen Begriff des Fernsprechwesens ausgeht. Sie versteht darunter die stationäre Telekommunikation, die sich über zwei fest installierte, nicht bewegliche Endgeräte vollzieht. Dies ist insofern durchaus berechtigt als diese Tele- kommunikationsform weitaus am meisten verbreitet ist. Hingegen sind andere Formen der Sprachkommunikation, wie etwa der öffentliche und nicht öffentliche Mobilfunk oder - eine Zwischenform - die Funk- rufdienste sehr viel seltener. Dennoch sind die nichtstationären Tele- kommunikationsformen ein wichtiger Bestandteil des Fernsprechwesens. Wenn diese Telekommunikationsformen in der Bundesrepublik nicht die gleiche Bedeutung erlangt haben wie etwa in den USA oder in Japan, dann liegt dies einmal daran, daß diese Dienste nicht mit dem erforder- lichen Nachdruck entwickelt und eingeführt worden sind. Es liegt aber auch daran, daß für die nichtstationären Telekommunikationsdienste prohibitive Gebühren ⁴⁵⁾ verlangt werden. An anderer Stelle soll die Struktur dieser Dienste im einzelnen behandelt werden. Bezogen auf das stationäre Fernsprechwesen ist allerdings die Feststellung notwendig, daß die Kommission nicht zu einer integrierenden Betrachtung aller Formen der Fernsprechkommunikation gelangt ist, sondern den Fehler der bis- herigen Politik fortsetzt, das traditionelle Fernsprechwesen isoliert zu behandeln.

45) Die Gebühren sind sowohl für Funkfernsprechanschlüsse (Autotelefon) als auch für den Funkrufempfänger (Eurosignal) prohibitiv.

Aus diesem Grunde kann auch nicht uneingeschränkt der Empfehlung der Kommission zugestimmt werden, das Fernsprechnetz vorrangig,⁴⁶⁾ beschleunigt und kontinuierlich mit dem Ziel der Vollversorgung aller Haushalte auszubauen.

Das Fernsprechnetz hat in Preisen von 1975 einen Investitionswert von etwa 60 Mrd. DM. "Um die Vollversorgung der privaten Haushalte mit Fernsprechan schlüssen zu erreichen, müßten - aufbauend auf Zahlenmaterial der Deutschen Bundespost - Investitionen (einschließlich Ersatzinvestitionen) in Höhe von etwa 60 Mrd. DM (in Preisen von 1975) getätigt werden. Sollte die Vollversorgung bereits in den nächsten 10 - 15 Jahren angestrebt werden, müßten also innerhalb der Gesamtinvestitionen für das Fernmeldewesen jährlich 5 - 6 Mrd. DM gezielt für die Errichtung von Fernsprechan schlüssen bei privaten Haushalten investiert werden."⁴⁷⁾ Die Bundesregierung hat auf das "Beschleunigungskonzept" der Kommission mit Zurückhaltung reagiert und sich mit der Feststellung begnügt: "Die Bundesregierung ist mit der KtK der Auffassung, daß das Fernsprechnetz langfristig⁴⁸⁾ so auszubauen ist, daß eine Versorgung aller Haushalte ermöglicht wird. Sie ist sich dabei bewußt, daß die Schnelligkeit dieses Ausbaus nicht allein von der Kapazität der Deutschen Bundespost und der zuliefernden Industrie bestimmt sein kann, sondern getragen sein muß von der Nachfrage nach Fernsprechhauptanschlüssen und ihrer Nutzung."⁴⁹⁾

Bei Abwägung dieser Positionen spricht vor allem die Beschäftigungslage und das Ertragsinteresse der Fernmeldeindustrie für die Empfehlung der Kommission, das Fernsprechnetz beschleunigt mit dem Ziel der Vollversorgung aller Haushalte auszubauen. Würde sich die Bundesregierung dieses Ziel zueigen machen, ging sie jedoch finanzwirtschaftlich nicht verantwortbare Risiken ein. Auch vom Standpunkt der Deutschen Bundespost

46) Sperrungen durch d. Verfasser

47) Telekommunikationsbericht, S. 64

48) Sperrungen durch d. Verfasser

49) Vorstellungen der Bundesregierung a.a.O., S. 11

spricht nichts für unternehmenspolitische Ziele, die unabhängig von der Nachfrage nach Fernsprechan schlüssen und der Intensität ihrer Nutzung formuliert werden. Eine gezielte Investitionspolitik, die sich auf die Vollversorgung der Haushalte innerhalb 10 bis 15 Jahren festlegt, könnte die Bundespost in die Zwangslage bringen, unabhängig von ihrer Ertragssituation durch massive Anreize auf eine Ausweitung des Kreises der Fernsprechteilnehmer hinzuwirken - mit dem Ergebnis, daß die neuen Teilnehmer in ihrer ganz überwiegenden Mehrheit "Wenig-Sprecher" sind, deren Anschlüsse nicht schnell genug rentabel werden.

Selbstverständlich ist eine Vollversorgung aller Haushalte mit Fernsprechan schlüssen wünschenswert. Nicht erforderlich ist es jedoch, daß die Deutsche Bundespost im Interesse dieses Ziels unkalkulierbare betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Risiken auf sich nimmt, denn gesellschaftspolitisch spielt es keine ausschlaggebende Rolle, ob die Vollversorgung aller Haushalte im Jahre 1990 oder im Jahre 1995 erreicht wird.

Im Interesse einer qualitativ hochwertigen und zugleich ökonomischen Versorgung der Bevölkerung mit Telekommunikationsdiensten ist der Deutschen Bundespost vielmehr eine Strategie der Diversifizierung zu empfehlen. Es kommt nicht auf einen beschleunigten Ausbau bestehender Telekommunikationsdienste an, sondern auf eine beschleunigte nachfragegerechte Erweiterung des Dienstleistungsangebots. Die Deutsche Bundespost sollte die Voraussetzungen für eine vielfältigere und auf diese Weise intensivere Nutzung des Fernsprechnetzes schaffen, weil nur so eine optimale wirtschaftliche Auslastung der Netzkapazität und eine Begrenzung der Gebührensteigerungen im Fernsprechwesen erreicht werden kann.

Die gegenwärtige Lage ist dadurch gekennzeichnet, daß das Fernsprechnet z mit seinem Investitionswert von rd. 60 Mrd. DM während der Tageszeit mit mehreren Belastungsspitzen genutzt wird, aber während

der Nachtzeit von 23.00 Uhr bis 7.00 Uhr praktisch stillliegt. Dies ist eine unwirtschaftliche Nutzungsweise; die durch einen beschleunigten Ausbau des Fernsprechwesens ohne eine Veränderung der Dienstleistungsstruktur noch verstärkt würde, weil während der Belastungsspitzen noch mehr Verkehr bewältigt werden müßte, die übrigen Zeiten aber weiterhin wenig oder überhaupt nicht genutzt würden. Dies würde die Deutsche Bundespost dazu zwingen, ihren Netzausbau einseitig am verstärkten Spitzenbedarf zu orientieren. Ein beschleunigter Ausbau des Fernsprechnetzes kann daher nur in dem Maße befürwortet werden, wie durch eine nachfragegerechte Erweiterung des Dienstleistungsangebots mit diesem Ausbau gleichzeitig eine vielfältigere und wirtschaftlichere Nutzung der Netzkapazität einhergeht.

Die von der Kommission getroffene Feststellung,⁵⁰⁾ daß die Vollversorgung der privaten Haushalte mit Fernsprechan Schlüssen eine Voraussetzung für bestimmte neue Telekommunikationsformen sei, ist in dieser Form nicht haltbar. Der Hinweis, daß etwa die elektronische Briefübermittlung auf den Bereich der Unternehmen und Behörden beschränkt bliebe, wenn nicht in jedem Haushalt ein Anschluß an das schmalbandig vermittelnde Fernmeldenetz bestehe, geht an der Tatsache vorbei, daß ebenso wie das Fernsprechwesen auch die elektronische Briefübermittlung nur Schritt für Schritt in Abhängigkeit von der Nachfrageentwicklung verwirklicht werden kann. Die Interdependenz zwischen der Fernsprechversorgung und der Einführung neuer Telekommunikationsformen kann daher nicht gegen eine Strategie der Diversifizierung geltend gemacht werden.

Ein vorrangiger Ausbau des Fernsprechnetzes kann somit nicht, wie ein Teil der Begründungen der Kommission es tut,⁵¹⁾ mit der Notwendigkeit der Vollversorgung der Haushalte begründet werden. Demgegenüber ist der Kommission darin zuzustimmen, daß sie dem Ausbau der schmalbandigen Fernmeldenetze eine Priorität gegenüber dem Ausbau

50) vgl. Telekommunikationsbericht, S. 136

51) Telekommunikationsbericht, s. 3, 64, 135

von Breitbandverteilnetzen und der Errichtung von Breitbandvermittlungnetzen zuerkennt. Die schmalbandigen Fernmeldenetze bieten so umfassende Möglichkeiten einer erweiterten Nutzung- und zwar sowohl im Hinblick auf den Bedarf der privaten Haushalte als auch im Hinblick auf die Nachfrage von Wirtschaft und Verwaltung, daß die Möglichkeiten der Breitbandtechnik auf absehbare Zeit unter dem Gesichtspunkt des allgemeinen Interesses als weniger bedeutsam angesehen werden müssen.

Zusammenfassend sind zu den allgemeinen Aussagen der Kommission zum Fernsprechwesen folgende Feststellungen zu treffen:

F 17: Die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems geht in ihren Aussagen zum Fernsprechwesen von dem engen Begriff des stationären Fernsprechwesens aus. Notwendig ist aber eine integrierende Betrachtung aller Formen der Fernsprech-Kommunikation unter Einschluß der verschiedenen Formen des öffentlichen und nicht öffentlichen Mobilfunks, weil nur auf diese Weise ein Konzept für einen ausgewogenen nachfragegerechten Ausbau des Fernsprechwesens entwickelt werden kann.

F 18: Die Empfehlung der Kommission, das Fernsprechnetzbeschleunigt mit dem Ziel der Vollversorgung aller Haushalte auszubauen, verlangt von der Deutschen Bundespost eine Unternehmenspolitik, die sich von der Nachfrageentwicklung löst. Eine solche Politik enthält betriebswirtschaftlich und volkswirtschaftlich nicht kalkulierbare Risiken und verstärkt die einseitige Auslastung des Fernsprechnetzes. Sie kann daher nicht befürwortet werden.

F 19: Der Kommission ist darin zuzustimmen, daß der Ausbau der schmalbandigen Fernmeldenetze im Hinblick auf die Vielfalt der möglichen, aber betrieblich noch nicht erschlossenen Nutzungsformen Vorrang vor einem Ausbau von Breitbandverteilnetzen und der Errichtung von Breitbandvermittlungnetzen haben muß.

Für das Fernsprechwesen sollte folgendes Alternativ-Konzept verfolgt werden:

A 8: Die Deutsche Bundespost sollte im Interesse einer wirtschaftlichen Nutzung der schmalbandigen Fernmeldenetze eine Strategie der Diversifizierung verfolgen. Durch neue Dienste, die eine gleichmäßigere zeitliche Auslastung der Netze gewährleisten, und durch neue nachfragegerechte Leistungsmerkmale bei bestehenden Telekommunikationsformen kann am ehesten eine größere Wirtschaftlichkeit des Fernmeldewesens, verbunden mit positiven gesellschaftlichen Effekten, erreicht werden.

Der Grad der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Effekte einer Strategie der Diversifizierung hängt dabei wesentlich davon ab, inwieweit die in den Alternativen 1-7 formulierten Anforderungen an eine klare Trennung zwischen Staats- und Marktfunktionen verwirklicht werden. Ein entscheidender Schritt zur Trennung von Staats- und Marktfunktionen im Fernsprechwesen wäre der Rückzug der Deutschen Bundespost aus dem Markt für Fernsprechhauptanschlüsse, der sich gegenwärtig noch völlig in der Hand der staatlichen Fernmeldeverwaltung befindet. Die Deutsche Bundespost würde ganz wesentlich zu einer Erweiterung und Differenzierung des Marktes für Fernsprechhauptanschlüsse beitragen und beträchtliches Innovationspotential freisetzen, wenn sie darauf verzichten würde, jeden Fernsprechteilnehmer selbst mit einem genormten Hauptanschluß zu versorgen und zu diesem Zweck die gesamte Produktion für den Inlandsbedarf aufzukaufen. Da es für dieses Angebots- und Nachfragemonopol der Deutschen Bundespost keine technische Rechtfertigung (Schutz der öffentlichen Netze) mehr gibt, ist die Forderung zu stellen:

A 9: Die Deutsche Bundespost sollte sich aus dem Markt für Fernsprechhauptanschlüsse schrittweise vollständig zurückziehen und eine unbürokratische Versorgung der Bevölkerung durch die private Wirtschaft in Rahmen marktwirtschaftlicher Konkurrenz von Industrie und Handel ermöglichen.

Die Tätigkeit der Deutschen Bundespost kann sich bei diesen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen darauf beschränken, die technischen Mindestvorschriften, wie sie etwa für Haushaltsgeräte gelten, zu formulieren und zu überwachen.

1. 11 Nebenstellenanlagen

Ein bedeutsamer Markt, auf dem sich noch einfacher und ohne besonderen Aufwand die Markteingriffe der Deutschen Bundespost begrenzen ließen, ist der Markt für Nebenstellenanlagen. Nebenstellenanlagen dienen dem Sprechverkehr von betrieblichen Organisationseinheiten in Wirtschaft und Verwaltung. Sie bilden vermittlungstechnische Subsysteme für die Abwicklung des innerbetrieblichen Sprechverkehrs und für den Verkehrsaustausch mit dem öffentlichen Fernsprechnet. Die Bedeutung von Nebenstellenanlagen kommt darin zum Ausdruck, daß rund 70 % des Fernsprechverkehrs, der über das öffentliche Fernsprechnet abgewickelt wird, in Nebenstellenanlagen entsteht oder in ihnen ankommt.

Während sich die Deutsche Bundespost bei Fernsprechhauptanschlüssen das Recht geschaffen hat, alle Geräte selbst bereitzustellen, anzuschließen und zu warten, dem Fernsprechteilnehmer also uneingeschränkt als Angebotsmonopolist gegenübersteht, beschränkte sie sich bei Nebenstellenanlagen darauf, deren technische Gestaltung festzulegen und die Anschließung an die öffentlichen Netze zu genehmigen. Gleichzeitig trifft sie jedoch als Anbieter von Anlagen und Service-Leistungen neben den Herstellerfirmen als weiterer Marktteilnehmer auf. Soweit sie als Anbieter von Anlagen tätig wird, stellt sie dem Mieter oder Käufer von Nebenstellenanlagen - wie bei Fernsprechhauptanschlüssen - eine Komplett-Leistung zur Verfügung. Diese Komplett-Leistung erbringt sie für rund 10% aller Nebenstellenanlagen. Dies ist ihr Marktanteil. Rund 90% aller Anlagen werden von der herstellenden Industrie, bei der auch die Deutsche Bundespost ihre Beschaffungen vornimmt, direkt verkauft oder vermietet.

Bei dieser Marktstruktur ist zu fragen, warum die Deutsche Bundespost als Liefer- und Serviceunternehmen in Konkurrenz zu Industrieunternehmen

tätig wird ? Diese Frage hat an Aktualität gewonnen, weil mit zunehmender innerbetrieblicher Verbreitung der Datenfernverarbeitung für Nebenstellenanlagen zusätzlich zur Aufgabe, Sprechverbindungen für den sprachlichen Nachrichtenaustausch aufzubauen, eine weitere Aufgabe von rasch wachsender Bedeutung hinzutritt: Die Vermittlung, Übertragung und Zwischenspeicherung von Daten. Die Nebenstellenanlage wird zum innerbetrieblichen Kommunikationssystem für Sprache und Daten - und später auch von Bildern. Wenn daher die Deutsche Bundespost ihre Marktposition im Bereich der Nebenstellenanlagen aufrechterhalten will, müßte sie zwangsläufig als Liefer- und Serviceunternehmen auch für die Leistungskomponente "Datenfernverarbeitung" zur Verfügung stehen. Dies bedeutete eine erneute Ausweitung der Marktaktivitäten der staatlichen Monopolverwaltung, obwohl nicht erkennbar ist, daß die Marktrolle der Deutschen Bundespost im Bereich der Nebenstellenanlagen im öffentlichen Interesse liegt. Im Gegenteil: Die Tatsache, daß die herstellende Industrie 90 % des Marktes direkt beliefert, beweist, daß die Industrie auch jenes Marktsegment ausfüllen kann, das heute von der Deutschen Bundespost gehalten wird - und zwar ohne, daß dadurch negative Rückwirkungen für die Sicherheit und Störanfälligkeit der öffentlichen Leitungsnetze entstehen. ⁵²⁾

Schwerwiegend ist auch, daß ihre Marktrolle die Deutsche Bundespost in einen Interessenkonflikt mit ihrer Tätigkeit als hoheitliche Zulassungs- und Reglungsbehörde drängt. An anderer Stelle wurde dies ausführlich dargelegt. Hier genügt der Hinweis, daß dieser Interessenkonflikt die Bundespost dazu verleiten kann, durch umfassende technische und betriebliche Anforderungen an die Nebenstellenanlagen, wie sie z. B. in der Baustufenordnung zum Ausdruck kommen, und durch eine gezielte Zulassungspolitik für Anlagen und Serviceunternehmen, eine Politik zu verfolgen, die der Absicherung eigener Organisationskonzepte und Marktpositionen dient.

52) vgl. dazu Helmut Wahl: Unkontrollierte Anschaltung von Endgeräten an die Fernmeldenetze ?, in: telefon report 10 (1974) Heft 3, S. 89 - Wahl verteidigt die derzeitige Struktur, weil sie nach seiner Meinung bereits ein hohes Maß an marktwirtschaftlichen Elementen enthält.

Um diesen Interessenkonflikt aufzulösen und ihn im Hinblick auf die Datenfernverarbeitungsfunktion von Nebenstellenanlagen gar nicht erst entstehen zu lassen, ist daher der Rückzug der Deutschen Bundespost aus dem Markt für Nebenstellenanlagen zu empfehlen. Dieser Rückzug kann schrittweise erfolgen. So läge es z. B. nahe, zunächst die Neuvermietung und den Neuverkauf von Nebenstellenanlagen einzustellen, die Wartung bereits gelieferter Anlagen - etwa aus Gründen der Marktbeobachtung - aber noch fortzusetzen. Zu einem späteren Zeitpunkt kann auch diese Tätigkeit aufgegeben werden und zugleich geprüft werden, ob die Zuständigkeit für die Anschließung an die öffentlichen Fernmelde-netze nicht ebenfalls teilweise abgegeben werden kann. Es könnte sich bei der Erteilung von Anschlußgenehmigungen als ausreichend erweisen, sich auf stichprobeartige Überprüfungen zu beschränken, da einerseits in Form der Gerätezulassung und andererseits in Form der Zulassung der Service-Unternehmen durch die Deutsche Bundespost eine wirksame Kontrolle und damit ein technischer Schutz der öffentlichen Fernmelde-netze fortbestehen würde. ⁵³⁾

Die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems hat dem Bereich der Nebenstellenanlagen lediglich einige darstellende Passagen gewidmet, ohne jedoch auf die Marktstrukturen konkret einzugehen. Dies erlaubt den Schluß, daß sie auch hier die Bedeutung der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen entweder nicht erkannt hat oder sie mit Rücksicht auf die innerhalb der Kommission vertretenen Interessen ausgeklammert hat. Dies ist angesichts des Verkehrsaufkommens, den die Nebenstellenanlagen auslösen, und wegen der weitreichenden Innovationsmöglichkeiten für Wirtschaft und Verwaltung nicht zu rechtfertigen. Die Forderung lautet daher:

A 10: Die Deutsche Bundespost sollte auf dem Markt für Nebenstellenanlagen ihre Tätigkeit als Liefer- und Service-Unternehmen einstellen und diese

53) Gegenwärtig verfolgt die DBP eine genau entgegengesetzte Politik. In einer Anweisung des Ministeriums an die Oberpostdirektionen vom 24.6.1977 heißt es: "Aus statistischen Unterlagen und Hinweisen der DSt ergibt sich, daß sich der Marktanteil der DBP bei p - und t NStAnl seit Jahren rückläufig entwickelt. Dies widerspricht meinen Zielsetzungen."

Aufgabe der privaten Wirtschaft überlassen, da sich herausgestellt hat, daß die Marktfunktionen der DBP überflüssig sind und sie dazu verleiten, eine in ihrer Reichweite unangemessene, die Innovation und den Wettbewerb behindernde, technische und administrative Lenkungsstätigkeit zu entfalten.

1. 12 Das Fernsprechnet als Notrufsystem

Die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems trifft die überraschende Feststellung, das Fernsprechnet sei in hervorragender Weise als Notrufsystem geeignet.⁵⁴⁾ Sie begründet dies mit der großen Sicherheit und der geringen Störanfälligkeit des Fernsprechsystems. Die Aussage der Kommission bezieht sich auf alle Notrufe bei krimineller Bedrohung, bei Unfällen und akuten Krankheitsfällen. Die schnelle Individualkommunikation diene darüberhinaus der technischen Sicherheit im Betrieb und im Verkehr, der Rechtsicherheit in der Verbrechensbekämpfung und dem Schutz vor Umweltbelastungen. Ein Fernsprechananschluß diene in umfassendem Sinne der Chance zur persönlichen menschlichen Hilfe.

Diese Argumente der Kommission sind sicherlich nicht vollkommen abwegig, aber es ist dennoch überraschend, wenn von einer Kommission, die über das Telekommunikationssystem des Jahres 2000 nachdenken soll, ein undifferenziertes Plädoyer für das Telefon als Notrufsystem formuliert wird. Vor 50 Jahren, bei geringer Verbreitung des Telefons, wäre ein solches Plädoyer angemessen gewesen. Im Jahre 1976 muß eine solche Argumentation aber, wenn sie ernst genommen würde, die technischen und organisatorischen Überlegungen in die Irre führen, denn die Grenzen des Telefons als leistungsfähiges Notrufsystem sind längst so offenbar geworden, daß alle Planungen, wo immer sie auch stattfinden, auf eine wirkungsvollere Ergänzung des Fernsprechnetes hinauslaufen, nicht aber auf eine Ausweitung des Telefonsatzes für Notfälle:

54) Telekommunikationsbericht, S. 2, 63

- Die Sicherheitsdienste des Bundes und der Länder verfügen über leistungsfähige Funksysteme, die fortwährend ausgebaut werden.
- Der Katastrophenschutz und die in seinem Dienste stehenden Institutionen befassen sich nicht mit einer Erweiterung der Möglichkeiten des Telefons, sondern arbeiten an einer Verbesserung der Funkdienste.
- Im Straßenverkehr hat sich die sehr begrenzte Eignung der auf Autobahnen und einzelnen Bundesstraßen installierten Notrufsäulen längst herausgestellt. Auch hier gehen die Planungen von neuen Funksystemen aus.

Generell hängt die Eignung des Telefons als Notrufsystem davon ab, daß ein Telefon am Gefahrenpunkt vorhanden ist. Da die Telefone im Normalfall fest installiert sind und Taschenfunk-Telefone in der Bundesrepublik nicht zugelassen andererseits einfache Funkgeräte noch wenig verbreitet sind, ist diese Voraussetzung häufig nicht gegeben, z. B. im Straßenverkehr. Hinzu kommt, daß in Gefährdungssituationen, z. B. bei krimineller Bedrohung, genügend Zeit vorhanden sein muß, um das Telefon zu benutzen. Diese Zeit steht sehr oft nicht zur Verfügung. Bei Krankheitsfällen ist es wichtig, daß nicht nur das Telefon erreicht und bedient werden kann, sondern auch, daß der gewünschte Gesprächspartner an seinem Telefon erreicht wird. Auch dies ist häufig nicht der Fall. Hier sind halbautomatische oder automatische Funksysteme - wie auch im Straßenverkehr - wesentlich leistungsfähiger. Systeme, die von alten und hilflosen Menschen ebenfalls problemlos bedient werden können, sind im Zuge des Ausbaus des technischen Kommunikationssystems viel wichtiger als der Hinweis auf das Telefon, das aus vielen anderen Gründen gesellschaftspolitisch erwünscht ist, aber als Notrufsystem die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit längst unter Beweis gestellt hat. Deshalb kann angesichts der Aussagen der KtK nicht auf folgende Feststellung verzichtet werden:

F 20: Die Möglichkeiten der stationären Fernsprengeräte sind als Notrufsystem im wesentlichen ausgeschöpft. Eine Verbesserung der Notrufmöglichkeiten in der Bundesrepublik verlangt den verstärkten Ausbau von Funksystemen, die je nach Anwendungsbereich halbautomatischen oder automatischen Charakter besitzen und deren Sender und Empfänger auch als tragbare oder mobile Systeme einsetzbar sein müssen.

Die Kommission hat mit ihrer Aussage den Tatbestand verdeckt, daß die Bundespost den Ausbau der Funksysteme und damit auch die Entwicklung von leistungsfähigen Notrufsystemen sehr vernachlässigt hat. Darauf ist an anderer Stelle näher einzugehen.

1.2 Das Fernschreiben

Mit rund 110 000 Fernschreibanschlüssen, bei ca. 800 000 Anschlüssen weltweit, besitzt die Bundesrepublik das größte zusammenhängende Fernschreibnetz. Die wirtschaftliche Funktion des Fernschreibverkehrs läßt sich daran erkennen, daß rund 30 % des Verkehrs ins Ausland gehen. Das Fernschreiben ist ein bedeutsames Kommunikationsmittel von Wirtschaft und Verwaltung für den Verkehr mit ausländischen Organisationen, mit Geschäfts- und Verhandlungspartnern.

Der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems ist darin zuzustimmen, daß der Fernschreibverkehr entwicklungsfähig ist und der Nachfrage entsprechend ausgebaut werden sollte.⁵⁵⁾ Der Fernschreibverkehr ist entwicklungsfähig, weil er weitere Möglichkeiten der Dezentralisierung von Unternehmen und Verwaltungen eröffnet und sich gleichzeitig dazu eignet, einen Teil der Briefpost durch nachrichtentechnisch übermittelte Textübertragung zu ersetzen. Andererseits kann erwartet werden, daß ein Teil des Fernschreibverkehrs in neuen Tele-

55) Telekommunikationsbericht, S. 3, 65 ff

kommunikationsformen, wie z.B. dem sogenannten Bürofernschreiben aufgehen wird.

Bei einer realistischen Einschätzung der Nachfrageentwicklung ist davon auszugehen, daß die Anzahl der Fernschreibanschlüsse auf absehbare Zeit kontinuierlich ansteigen wird, insbesondere sofern es gelingt, durch eine attraktivere Gestaltung des Angebots das Nachfragepotential der kleinen und mittleren Unternehmen besser zu erschließen. Dies hängt auch wesentlich von der Politik der Deutschen Bundespost ab. Das öffentliche Fernschreibnetz ist ein fast ausschließlich auf Geschäftsverkehr ausgerichtetes Fernwählnetz. Im Gegensatz zu Fernsprechhauptanschlüssen wird das Fernschreibgerät vom Fernschreibbenutzer selbst beschafft, während die Deutsche Bundespost das Netz errichtet und betreibt sowie darüberhinaus alle Geräte wartet. Die Struktur des Fernschreibmarktes ist insofern günstig, als die Deutsche Bundespost weder als Angebotsmonopolist noch als Konkurrent der privaten Wirtschaft, wie bei Nebenstellenanlagen, in Erscheinung tritt, sondern die Angebots- und Lieferfunktion ausschließlich der Industrie überläßt. Andererseits ist die Struktur auch ungünstiger als auf dem Markt für Nebenstellenanlagen, weil die Bundespost ein Service-Monopol besitzt, das jeden Fernschreibnutzer dazu zwingt, mit ihr einen Wartungsvertrag abzuschließen. Für das Service-Monopol besteht weder eine technische noch eine sonstige Notwendigkeit, zumal der Wartungsbedarf bei Fernschreibern relativ gering ist und die von der DBP geforderten Gebühren in keinem Verhältnis zum durchschnittlichen Aufwand stehen. ⁵⁶⁾ Alles spricht daher dafür, daß die DBP ihr Wartungs-Monopol aufgibt und den Service selbständigen Dienstleistungsunternehmen überläßt, so daß diese die Gelegenheit erhalten, im Wettbewerb miteinander die Wartungskosten zu senken.

56) Der Kunde zahlt eine einmalige Anschlußgebühr von DM 200, -, eine monatliche Grundgebühr von DM 80, -, monatliche Unterhaltungsgebühren von DM 101, - sowie je Verbindungseinheit eine Gebühr von 10 Pfennig. Der Kostendeckungsgrad für die DBP belief sich 1975 auf 122,9 %.

Der Fernschreibermarkt in der Bundesrepublik ist auch insofern ungünstig strukturiert, als es seit Jahrzehnten in Deutschland nur zwei Herstellerfirmen gibt, deren Fernschreiber an das öffentliche Telexnetz angeschlossen werden. Diese beiden Hersteller haben es verstanden, den deutschen Markt vor ausländischen Konkurrenten abzuschirmen, und auch der Deutschen Bundespost ist es bisher nicht gelungen, diese Strategie zu durchkreuzen. Die Produkt- und Innovationspolitik der Hersteller ist durch Parallel-Verhalten gekennzeichnet. Der Wettbewerb ist gering und die Preise sind im internationalen Vergleich sehr hoch, so daß kleinere und mittlere Firmen mit geringem Fernschreibbedarf nur schwer als Fernschreibkunden gewonnen werden können. Eine wesentliche Voraussetzung für einen nachfragegerechten Ausbau des Fernschreibdienstes ist daher die Erweiterung der Produkt-Palette im Hinblick auf kleine und mittlere Nutzer und die Vermehrung der Anzahl der Herstellerfirmen, die sich auf diesem Markt betätigen, damit ein Mindestmaß an Preiswettbewerb dauerhaft herbeigeführt wird. Als Zulassungsbehörde für Fernmeldeanlagen kommt hierbei der Deutschen Bundespost eine wichtige Marktöffnungsfunktion zu, die sie entschiedener wahrnehmen muß, als sie es bisher getan hat. 57)

Eine weitere wichtige Voraussetzung für einen nachfragegerechten Ausbau des Fernschreibwesens ist die Öffnung des Fernsprechnetzes für das Fernschreiben durch Schaffung geeigneter Übergänge zwischen Telex- und Fernsprechnet. Das Fernsprechnet gestattet nicht nur eine schnellere Übermittlung, seine Öffnung würde auch die Gewähr dafür bieten, daß dem Zuwachs des Fernschreibverkehrs keine Engpässe beim Ausbau des Telexnetzes im Wege stehen.

Schließlich ist es bedeutsam, neben dem stationären Fernschreibverkehr auch den mobilen Fernschreibbedarf in die Betrachtung einzubeziehen.

57) Ein sehr günstiges Gerät für kleine und mittlere Benutzer wäre das 1976 von AEG-Telefunken vorgestellte Fernschreibgerät "Telestar". AEG-Telefunken hat jedoch bei der DBP noch keinen Zulassungsantrag gestellt. Das Gerät wird als Mobilgerät von militärischen Stellen und Verkehrsunternehmen eingesetzt.

Wie beim Fernsprechverkehr orientiert sich die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems auch beim Fernschreibverkehr so sehr an den bestehenden Strukturen, daß sie tragbare und mobile Fernschreibgeräte mit der dafür bestehenden Nachfrage gar nicht zum Gegenstand ihrer Erwägungen macht. Sie geht von einem zu engen Fernschreibbegriff aus. Dabei steht außer Zweifel, daß nicht nur im Güternah- und Güterfernverkehr, sondern auch im Personenverkehr - hier insbesondere im Dienst- und Geschäftsreiseverkehr - eine Nachfrage nach tragbaren und mobilen Fernschreibgeräten besteht.⁵⁸⁾ Die Befriedigung dieser Nachfrage setzt allerdings ebenfalls voraus, daß die organisatorischen Sperrn zwischen Telex- und Fernsprechnetzen beseitigt werden.

In Erweiterung und Ergänzung der Aussagen der Kommission sind zum Fernschreiben zusammenfassend folgende Feststellungen zu treffen:

- F 21: Der Markt für Fernschreibgeräte ist sowohl auf der Ebene der Herstellung als auch im Servicebereich durch einen Mangel an Wettbewerb und durch überhöhte Preise gekennzeichnet. Ein nachfragegerechter Ausbau des Fernschreibwesens verlangt im Interesse kleinerer und mittlerer Fernschreibnutzer eine Erweiterung der Produkt-Palette und im Interesse des Wettbewerbs die Zulassung eines größeren Kreises von herstellenden Unternehmen.
- F 22: Der nachfragegerechte Ausbau des Fernschreibverkehrs verlangt eine Erweiterung des Fernschreibbegriffs der Deutschen Bundespost, damit auch tragbare und mobile Fernschreiber zum Ausgangspunkt für die Planung der öffentlichen Netzinfrastruktur gemacht werden.

58) Dies zeigt z. B. die Resonanz auf den AEG-Telefunken-Fernschreiber "Telestar", der nur auf geschlossenen Spezialmärkten angeboten wird, die nur beschränkt der Regulierung der DBP unterliegen.

F 23: Für eine nachfragegerechte Erweiterung des Dienstleistungsangebots im Fernschreibverkehr ist es erforderlich, durch Schaffung geeigneter Übergänge zwischen Telexnetz und Fernsprechnet das Fernsprechnet für den Fernschreibverkehr zugänglich zu öffnen.

Aus ordnungspolitischen Gründen ist zur gegenwärtigen Politik der Deutschen Bundespost folgende Alternative zu formulieren:

A 11: Die Deutsche Bundespost sollte im Fernschreibwesen ihr Service-Monopol für Endgeräte aufgeben, weil für die Wahrnehmung dieser Tätigkeit kein öffentliches Interesse besteht. Diese Aufgabe sollte stattdessen von privaten Dienstleistungsunternehmen erfüllt werden, die miteinander im Wettbewerb stehen.

1.3 Die Datenkommunikation

Mit den ungelösten konzeptionellen Problemen der Datenkommunikation hat sich die Kommission teilweise befaßt. Sie hat dazu jedoch nicht im einzelnen Stellung genommen und auch darauf verzichtet, Empfehlungen auszusprechen. Diese Haltung der KtK muß überraschen, weil die Deutsche Bundespost in der gegenwärtigen Phase wichtige Entscheidungen über die Organisationen der Datenkommunikation zu treffen hat. So wäre es sicherlich nützlich gewesen, wenn die Kommission z. B. Entscheidungshilfen zu folgenden Problemen angeboten hätte:

- Ist es zweckmäßig und notwendig, die vorhandenen Fernmeldenetze zu einem einheitlichen Netz zusammenzufassen mit dem Ziel, ein volldigitalisiertes Netz zu schaffen, das für alle Fernmeldedienste zur Verfügung steht oder ist das Sondernetz - Konzept vorzuziehen ?
- Ist es zweckmäßig und notwendig, sich in der Datenkommunikation für das Prinzip der Durchschaltvermittlung zu entscheiden oder ist von Anfang an die Planung auf das Speichervermittlungskonzept

auszurichten ?

- Welche Konsequenzen ergeben sich aus einer starken Zentralisierung der Vermittlung im Datennetz für die Struktur und die Nutzungsmöglichkeiten des künftigen Dienstleistungsangebots ?

Zu diesen wichtigen Fragen hat die Kommission keine Empfehlungen ausgesprochen und auch keine Kriterien genannt, die als Entscheidungshilfen dienen könnten.

Die derzeitige Situation in der Datenkommunikation ist durch relativ hohe Zuwachsraten gekennzeichnet. Ende des Jahres 1974 waren ca. 24 000 Datenstationen in der Bundesrepublik vorhanden, die die Fernmeldewege der Deutschen Bundespost benutzten. Es wird angenommen, daß darüberhinaus ebenso viele Datenstationen an innerbetriebliche Netze angeschlossen waren.

Eine Aufteilung der Datenstationen auf die benutzten Fernmeldewege ergibt folgendes Bild:

<u>Datenstationen</u>	<u>1974</u>	
am Datexnetz	1422	
am Fernsprechnet	8463) Wählverbindungen
am Telexnetz	682	
an Telegrafstromwegen	2157	
an Fernsprechstromwegen	7285) feste Verbindungen
an Breitbandstromwegen	44	
<u>als Hauptanschluß für Direktruf</u>	<u>4382</u>	

Die vorliegenden Prognosen zur Datenübermittlung sagen für die kommenden Jahre ein starkes Wachstum voraus. Auch wenn bisher die tatsächlichen Zuwachsraten hinter den Prognosen zurückgeblieben sind, wird erwartet, daß in der Bundesrepublik die Zahl der Datenstationen bereits vor 1985 diejenigen der Telexteilnehmer

erreichen wird. Die Eurodata-Studie (1972) und die Deutsche Bundespost (1975) gehen von folgenden Annahmen aus: ⁵⁹⁾

Jahr	Datenstationen	Telex
1972	14 565	93 300
1974	32 000	103 000
1976	51 500	113 000
1978	75 000	122 000
1980	105 000	132 000

Die Annahmen der Delphi-Studie von IBM (1974) sind noch optimistischer. Diese Wachstumsperspektiven haben die Deutsche Bundespost maßgeblich bestimmt, das in seinen Leistungsmerkmalen sehr heterogene und organisatorisch zersplitterte Angebot an Fernmeldewegen für die Datenkommunikation neu zu ordnen. Allein die unterschiedlichen zulässigen Übertragungsgeschwindigkeiten für die einzelnen Übertragungswege zeigen, wie notwendig diese Neuordnung ist. ⁶⁰⁾

	Art des Übertragungsweges	zulässige Übertragungsgeschwindigkeit (bit/s)
Wählnetze:	Telexnetz	50
	Datexnetz	200
	Öffentliches Fernsprechnetz	200, 600, 1200, 2400
Feste Verbindungen:	Telegrafienstromwege	50, 100, 200
	Fernsprechstromwege	200 9600
	Breitbandstromwege	9600

Neben den organisatorischen Gründen sind es insbesondere übertragungstechnische und wirtschaftliche Überlegungen gewesen, die die Deutsche Bundespost dazu geführt haben, im Jahre 1975 mit dem Ausbau des

59) vgl. Anlagenband 3 zum Telekommunikationsbericht, S. 50

60) vgl. Anlagenband 2 zum Telekommunikationsbericht, S. 24

öffentlichen Fernschreib- und Datennetzes auf der Grundlage des Elektronischen Datenvermittlungssystems (EDS) zu beginnen. Dem öffentlichen Fernschreib- und Datennetz liegt die Konzeption zugrunde, für den zukünftigen Datenverkehr ein eigenständiges und einheitliches Netz zu errichten, das speziell an die Anforderungen der Datenteilnehmer angepaßt ist. Die bestehenden Sondernetze (Telexnetz, Datexnetz) werden daher in das öffentliche Fernschreib- und Datennetz überführt. Nach den jetzt bestehenden Zielsetzungen wird es in Zukunft neben dem Fernsprechnetz, das weiterhin für den Datenverkehr zur Verfügung stehen soll, nur das Fernschreib- und Datennetz geben. Ein voll-integriertes Digitalnetz, in das alle Dienste aufgenommen werden (z. B. auch Faksimile und Bildübertragung) wird von der Deutschen Bundespost demgegenüber als z. Zt. unrealistisches Fernziel angesehen.

Das öffentliche Fernschreib- und Datennetz basiert auf dem von Siemens entwickelten EDS-System und ist zunächst intern geschwindigkeitstransparent. Es geht vom Konzept der Durchschaltevermittlung (circuit-switching) aus und sieht eine starke Zentralisierung der Vermittlung im Datennetz vor, so daß entfernte Datenstationen über Multiplexer an die Vermittlungsstellen herangeführt werden. Mit den Einrichtungen dieses transparenten Netzes soll in der ersten Ausbaustufe, die 1980 abgeschlossen sein soll, eine Geschwindigkeit von 2400 bit/s erreicht werden. In weiteren Ausbaustufen ist der schrittweise Übergang zu einem vollsynchrone Datennetz mit interner Taktbindung geplant, das Geschwindigkeiten bis 48 kbit/s ermöglicht.

Die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems hat diese Planungen der Deutschen Bundespost für den Datenverkehr in genereller Form zustimmend zur Kenntnis genommen und darauf verzichtet, bestimmte Aspekte dieser Planungen zu problematisieren. So werden z. B.

die Rückwirkungen der Satellitenkommunikation auf die Organisationskonzepte in der Datenkommunikation nicht erörtert. Es wird auch davon abgesehen, aus dem Bedarf an mobiler Datenkommunikation Folgerungen für die Organisation des Funkverkehrs zu ziehen. Diese Zurückhaltung der Kommission dürfte dazu beitragen, daß falsche Weichenstellungen in der Entwicklung der Datenkommunikation nicht rechtzeitig korrigiert werden und der Rückstand in der Datenfernverarbeitung sich gegenüber Nordamerika vergrößert.

Auch für die Datenkommunikation ist - wie für alle Fernmeldedienste - die Schnittstellenregelung von entscheidender Bedeutung. Wenn die Deutsche Bundespost Schnittstellenbedingungen formuliert, die nur unter großem technischen und wirtschaftlichen Aufwand erfüllt werden können, ⁶¹⁾ dann führt dieser umfassende Standardisierungsanspruch auch automatisch zu einer umfassenden Einengung der Nutzungsvielfalt. Diese Einengung ist gleichbedeutend mit einer Einengung der Innovationsmöglichkeiten und der Marktchancen. Die Erwartung der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems, daß ein Gleichgewicht zwischen Standardisierungsanspruch und Nutzungsvielfalt angestrebt wird, ⁶²⁾ ist daher unrealistisch, wenn nicht gleichzeitig neue Schnittstellenbedingungen gefordert werden. Aufgabe dieser Bedingungen sollte es sein, die Kompatibilität der Endgeräte zu sichern - nicht aber deren Standardisierung. Beschränken sich die Schnittstellenbedingungen auf die Sicherung der Kompatibilität des Endgerätes, dann behält der Markt seine Innovationschancen.

Die restriktive Politik der Deutschen Bundespost zeigt sich besonders deutlich in der Verordnung für das öffentliche Direkttelefonnetz, die als Übergangsangebot bis zur Einführung des EDS-Systems für feste Daten-

61) s. Verordnung über das öffentliche Direkttelefonnetz für die Übertragung digitaler Nachrichten, Amtsblatt Nr. 107 1974 des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen, S. 1577 ff. und Verwaltungsanweisungen zur DirRufV in Amtsblatt Nr. 34/1975, S. 323 ff.

62) Telekommunikationsbericht, S. 4, F 15

verbindungen im Jahre 1974 geschaffen wurde. Diese Verordnung sieht vor, daß Modems posteigen sein müssen. Dies hat zur Folge, daß der Markt als kreative Instanz für Datenübertragungsgeräte ausgeschaltet und durch ein standardisiertes Modem-Einheitsangebot der Fernmeldeverwaltung ersetzt wird.⁶³⁾ Gegen diese Regelung ist im Jahre 1975 Verfassungsbeschwerde eingelegt worden. Es wäre durchaus angemessen gewesen, wenn sich die Kommission mit der Argumentation, die der Verfassungsbeschwerde zugrunde liegt, auseinandergesetzt hätte.

Eine Einengung der Entwicklungsmöglichkeiten der Datenkommunikation liegt auch in Form des organisatorischen Ansatzes für ein Sondernetz-Konzept vor. Die Deutsche Bundespost geht davon aus, daß für den zukünftigen Datenverkehr ein eigenständiges Netz notwendig ist, das als separates Netz, unabhängig vom Fernsprechnet, entwickelt wird. Es ist sicher nicht zu bezweifeln, daß ein solches Sondernetz kurzfristig geeignet ist, die speziellen Anforderungen der Datenteilnehmer besser zu befriedigen. Dennoch wird mit dem Sondernetzkonzept ein falscher Weg eingeschlagen, weil die negativen Rückwirkungen auf das Gesamtsystem der Telekommunikation weder unter wirtschaftlichen, noch unter technologischen und auch nicht unter dem Aspekt der Nutzungsvielfalt genügend berücksichtigt werden. Sondernetzkonzepte beschränken die Flexibilität im Ausbau der Übertragungswege, sie beeinträchtigen die optimale Ausschöpfung der Übertragungskapazitäten, bergen die Gefahr einer technologischen Festschreibung in sich und bremsen das Tempo der Innovation. Hinzu kommt, daß sie die Möglichkeit zum Angebot neuer Dienste einengen. Alle diese Faktoren wirken sich negativ auf die Wirtschaftlichkeit des gesamten Telekommunikationssystems aus.

63) Überall dort, wo die DBP bereits Beschaffungen für Modems vorgenommen hat, sind 10 bis 15 Herstellerfirmen aus dem Markt gedrängt worden. Übrig geblieben sind jeweils 2-3 Herstellerfirmen, die die DBP beliefern.

Wirtschaftlicher und auch für die langfristige Entwicklung der Datenkommunikation erwünschter ist der Aufbau eines integrierten Mehrzwecknetzes, in dem alle Telekommunikationsdienste zusammengefaßt werden. Dabei kann das voll integrierte Digitalnetz zum gegenwärtigen Zeitpunkt naturgemäß nur ein Fernziel sein, auf das freilich alle Planungen ausgerichtet sein sollten. Die erste Ausbaustufe für ein integriertes Mehrzwecknetz hätte darin zu bestehen, zunächst Übergänge zwischen den bestehenden Fernmeldenetzen, einschließlich der Funknetze, herzustellen. Dadurch könnten die vorhandenen Übertragungskapazitäten intensiver und vielfältiger genutzt werden. Der Ausbau und die Modernisierung eines Mehrzwecknetzes würden in höherem Maße die Voraussetzung für die Massenproduktion bieten und dadurch die Wirtschaftlichkeit steigern, die sich auch durch einen geringeren Wartungsaufwand verbessern ließe. Eine erhöhte Wirtschaftlichkeit des Mehrzwecknetzes käme allen Dienstleistungen der Deutschen Bundespost zugute und böte daher auch die Chance, die Gebührenentwicklung in Grenzen zu halten. Aus der Sicht der Fernmeldeverwaltung vergrößert ein integriertes Mehrzwecknetz den Grad der Flexibilität beim Netzausbau aber insbesondere auch beim Angebot neuer Dienste. Für den Benutzer ergibt sich nicht nur eine vielfältigere Dienstleistungspalette, sondern vor allem auch eine Vereinfachung in der Nutzung, weil bei einem Mehrzwecknetz die organisatorische Trennung zwischen den einzelnen Fernmeldediensten abgebaut werden kann. Die unterschiedlichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen der einzelnen Netzkonzepte machen deutlich, daß sie zentral den Auftrag berühren, der der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems gestellt war. Deshalb ist es unverständlich, daß diese Problematik von der Kommission weder dargelegt, noch kritisch gewürdigt wurde.

Eine weitere Beschränkung der Entwicklungsmöglichkeiten der Datenkommunikation ist in den organisatorischen Anforderungen zu erblicken, die das EDS-System erfüllen soll. In der seit Jahren geführten Diskussion über die anzuwendenden Grundprinzipien der Datenvermittlung, nämlich

Durchschaltevermittlung oder Speichervermittlung, hat sich die Deutsche Bundespost im wesentlichen für die Durchschaltevermittlung (circuit-switching) entschieden. Das Durchschaltevermittlungssystem soll zu einem späteren Zeitpunkt so ergänzt werden, daß sich Speichervermittlungsfunktionen als zusätzliches Leistungsmerkmal anbieten lassen. Selbst wenn man, wie die Deutsche Bundespost, von einem Sondernetzkonzept ausgeht, muß aber der Schluß gezogen werden, daß den Verkehrscharakteristiken der verschiedenen Datenfernverarbeitungssysteme durch eine Durchschaltevermittlung nicht optimal entsprochen werden kann. Für ein Mehrzwecknetz bietet sich die Durchschaltvermittlung noch weniger an. Die Speichervermittlung in Form der Paketvermittlung ist nicht nur wirtschaftlicher als die Durchschaltevermittlung. Sie hat auch den Vorzug, daß man unabhängig von der speziellen Nachrichtencharakteristik der verschiedenen Datenkommunikationssysteme wird. Da die Nachrichten in Pakete bestimmter Länge aufgeteilt werden und mit Bestimmungsadresse versehen sind, können die Pakete jeweils als selbständiger und unabhängiger Nachrichtenblock auf verschiedenen Wegen über verschiedene Vermittlungsknoten zu ihrem Bestimmungsort gelangen. Dieses Verfahren eignet sich besonders für ein Mehrzwecknetz, in dem eine zunehmende Integration unterschiedlicher Kommunikationsdienste mit qualitativ unterschiedlichen Verkehrswegen beabsichtigt ist.

Die begrenzte Dialogfähigkeit und der höhere Vermittlungsaufwand bei der Paketvermittlung wird mehr als ausgeglichen durch die Möglichkeit, die bestehenden Kommunikationswege wirtschaftlich zu nutzen und dadurch Wegeinvestitionen zu sparen. Nimmt man hinzu, daß gerade in der Datenkommunikation - aber nicht nur dort - auf längere Sicht der Anteil des Verkehrs mit dem Ausland steigen wird und die Bundesrepublik angesichts ihrer Position im internationalen Wirtschaftsverkehr in besonderer Weise darauf angewiesen ist, im Kommunikationswettbewerb möglichst sogar einen Vorsprung vor anderen Industrieländern zu besitzen, dann kommt es auf ein leistungsfähiges und international arbeitsfähiges Übermittlungssystem an. Ein solches System stellt die Paketvermittlung dar. Nicht partieller technischer Perfektionismus,

wie ihn die Durchschaltevermittlung darstellt, sollte angestrebt werden, sondern die Arbeitsfähigkeit des Systems bei einem Höchstmaß an Nutzungsvielfalt. Dieses Ziel wird nicht erreicht, wenn die Paketvermittlung in einem Sondernetzkonzept lediglich ein zukünftiges Leistungsmerkmal darstellt. Die Paketvermittlung sollte aus wirtschaftlichen wie aus gesellschaftlichen Erwägungen das tragende Grundprinzip des Datenvermittlungssystems sein. Auch in dieser Frage wären Empfehlungen - oder zumindest Entscheidungskriterien - der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems im Interesse einer abgewogenen Fortentwicklung der Fernmeldeinfrastruktur hilfreich gewesen.

Beim Ausbau des öffentlichen Fernschreib- und Datennetzes spricht sich die Deutsche Bundespost für eine starke Zentralisierung der Vermittlung im Datennetz aus. Die Datenstationen sollen über Multiplexer an wenige EDS-Vermittlungsstellen herangeführt werden. Für diese Konzeption wird mit dem Argument plädiert, daß die hohen Grundkosten je EDS-Vermittlungsstelle eine starke Konzentration auf wenige Vermittlungsstellen erforderlich machen. Isoliert betrachtet ist dieses Argument zutreffend. Es muß aber gleichzeitig gesehen werden, daß sich mit wachsender Zentralisierung der Vermittlung die Übertragungswege verlängern. Umgekehrt verkürzen sich die Übertragungswege je stärker die Vermittlungsfunktionen dezentralisiert werden. Einer wirtschaftlichen Nutzung der Verkehrswege steht das Zentralisierungskonzept entgegen. Das Verkehrsaufkommen wird künstlich erhöht. Auf den Autobahnverkehr übertragen würde das Zentralisierungskonzept bedeuten, daß Autobahn- Auf- und Abfahrten z. B. nur in Großstädten vorhanden sind.

Gegen eine Zentralisierung der Vermittlungsfunktionen spricht auch eine hohe Störanfälligkeit des Systems. An nur wenigen strategischen Punkten muß eine Störung von außen vorgenommen werden, um das Gesamtsystem funktionsuntüchtig zu machen. Ein Konzept, das auf einer Dezentralisierung der Vermittlung beruht, würde demgegenüber Sicherheitserfordernissen weit besser entsprechen, weil bei vollständigem Ausfall einer Vermittlungsstelle der Verkehr - wenn auch auf Umwegen - über eine andere Vermittlungsstelle

in der gleichen Region abgewickelt werden könnte.

Die weitreichendste Weichenstellung, die durch das EDS-System vorgenommen wird, besteht darin, daß durch die Zentralisierung der Vermittlungsfunktionen das von der Deutschen Bundespost beanspruchte Vermittlungsmonopol auch in der Datenkommunikation - wie im Fernsprechwesen - in vollem Umfang verwirklicht wird. Dies hat zwangsläufig erhebliche Konsequenzen für die Entwicklung des Dienstleistungsangebots und dessen Nutzung zur Folge und symbolisiert ein verfassungspolitisches Selbstverständnis, das dringend einer Erörterung durch die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems bedurft hätte.

Die Möglichkeiten der Nutzung der Datenkommunikation im EDS-System werden bestimmt und limitiert durch die "Intelligenz" der zentralen Vermittlungsstellen. Nutzungsmöglichkeiten, die nicht in Form von Leistungsmerkmalen des EDS-Systems vorgesehen sind, können auch nicht in Anspruch genommen werden. Dieses Konzept der Zentralisierung von Vermittlungsfunktionen steht somit in Widerspruch zu der Forderung nach Nutzungsvielfalt. Wäre statt dessen z. B. vorgesehen, daß auch Vermittlungsfunktionen durch die Endgeräte vorgenommen werden, dann würde man dadurch die Nutzungsmöglichkeiten erweitern und vor allen Dingen zusätzliches kreatives Potential auf den Hersteller- und Anwendermärkten für neue Problemlösungen mobilisieren. Dies würde mit Sicherheit die Entwicklung der Datenkommunikation quantitativ und qualitativ begünstigen und der Fernmeldeverwaltung höhere Umsätze und eine verbesserte Wirtschaftlichkeit ermöglichen. Da ein solches Konzept mit Verzicht auf behördliche Lenkung verbunden wäre und der individuellen Gestaltungsfreiheit mehr Raum geben würde, wäre es zugleich auf das verfassungspolitische Selbstverständnis unserer Gesellschaft besser zugeschnitten. Daß die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems auch diese Problematik nicht aufgegriffen hat, macht deutlich, daß es ihr nicht gelungen ist,

zum Kern ihres politischen Auftrags vorzustoßen.

Zu den Aussagen des Telekommunikationsberichts zur Datenkommunikation können zusammenfassend folgende Feststellungen getroffen werden:

- F 24: Die Erwartung der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems, daß in der Datenkommunikation eine Schnittstellenregelung gefunden wird, die einen ausgewogenen Kompromiß zwischen der Standardisierung der Datenendgeräte und der Freizügigkeit ihrer technologischen und funktionellen Gestaltung herstellt, ist unrealistisch. Durch die Verordnung über den Hauptanschluß für Direktruf hat die Deutsche Bundespost zum Ausdruck gebracht, daß sie dieser Erwartung nicht entsprechen wird. Es wäre daher notwendig gewesen, daß die Kommission selbst ein klares Schnittstellen-Konzept entwickelt.
- F 25: Das Konzept der Deutschen Bundespost, für den künftigen Datenverkehr ein eigenständiges Netz aufzubauen, das als separates Netz unabhängig vom Fernsprechnet entwickelt wird, kann nicht befürwortet werden. Das Sondernetz-Konzept hat negative Rückwirkungen auf das Gesamtsystem der Telekommunikation. Insbesondere beschränkt es die Flexibilität beim Ausbau der Übertragungswege und beeinträchtigt die optimale Ausschöpfung der Übertragungskapazität. Es bremst die Innovation und behindert die Nutzungsvielfalt. Die Kommission hat es versäumt, zu dieser wichtigen Frage Stellung zu nehmen.
- F 26: Das Konzept der Deutschen Bundespost, die Datenkommunikation im wesentlichen auf der Grundlage der Durchschaltevermittlung aufzubauen, kann nicht befürwortet werden. Die Durchschaltevermittlung repräsentiert partiellen technischen Perfektionismus, führt zu einer unwirtschaftlichen Nutzung der Übertragungswege, beschränkt die Nutzungsvielfalt und beeinträchtigt insbesondere die Zusammenarbeit

der Bundesrepublik mit den wichtigsten Datenkommunikations-systemen des Auslandes.

- F 27: Die von der Deutschen Bundespost geplante starke Zentralisierung der Vermittlungsfunktionen beim Ausbau des öffentlichen Fernschreib- und Datennetzes kann nicht gutgeheißen werden. Das Zentralisierungs-Konzept führt zu unwirtschaftlicher Nutzung der Verkehrswege, erhöht die Störanfälligkeit des Systems und beschränkt wegen der Durchsetzung des Vermittlungsmonopols die Innovation im Bereich der Endgeräte sowie die Vielfalt der Nutzungsmöglichkeiten.

Anstelle der Vorstellungen der Deutschen Bundespost für die Entwicklung der Datenkommunikations sollten folgende Alternativen verfolgt werden:

- A 12: Der Deutschen Bundespost sollte die Kompetenz, eine Monopolstellung als Anbieter von Modems aufbauen zu können, die sie durch die Direktrufverordnung behalten hat, wieder entzogen werden, weil es nicht im Interesse der Entwicklung der Datenkommunikation liegt, wenn Schnittstellenbedingungen geschaffen werden, die den Standards des durch Innovationsarmut gekennzeichneten Fernsprechwesens gleichen. Soviel Kompatibilität wie nötig, soviel Wettbewerb wie möglich, sollte der Grundsatz auch für die Schnittstellenregelung in der Datenkommunikation sein. Dies bedeutet, daß Modems auf Wettbewerbsmärkten frei gehandelt werden müssen. Ein Postmonopol ist weder nötig noch wünschenswert.
- A 13: Anstelle des von der Deutschen Bundespost geplanten Sondernetzes für den Datenverkehr ist der Aufbau eines integrierten Mehrzwecknetzes wünschenswert, in dem alle Telekommunikationsformen zusammengefaßt werden. In der ersten Ausbaustufe für ein integriertes Mehrzwecknetz wären Übergänge zwischen bestehenden Fernmeldenetzen, einschließlich der Funknetze, herzustellen. Dadurch könnten die vorhandenen Übertragungskapazitäten intensiver und vielfältiger genutzt

werden. Fernziel ist das vollintegrierte Digitalnetz, auf das die Planungen auszurichten sind.

- A 14: Das organisatorische Grundkonzept für die Datenvermittlung sollte auf der Speichervermittlung in Form der Paketvermittlung (packet-switching) beruhen. Dieses Konzept ist leistungsfähiger und wirtschaftlicher und zugleich eine wesentliche Voraussetzung für eine funktionierende Zusammenarbeit mit den Datenkommunikationssystemen der wichtigsten Staaten der Welt.
- A 15: Die Deutsche Bundespost sollte auf die Durchsetzung des Vermittlungsmonopols in der Datenkommunikation verzichten und statt dessen einer Dezentralisierung der Vermittlungsfunktionen den Vorzug geben, bei der sichergestellt ist, daß auch die Endgeräte Vermittlungsaufgaben übernehmen können.

1.4 Der Mobilfunk

Der Ausbau der Funkversorgung in der Bundesrepublik Deutschland befindet sich in einem kritischen Entwicklungsstadium und stellt die Deutsche Bundespost vor beträchtliche Herausforderungen. Diesen Herausforderungen kann sie nur begegnen, wenn sie sich zur Entwicklung einer integrierten Funkpolitik entschließt.

Die gegenwärtige Situation ist dadurch gekennzeichnet, daß die einzelnen Sektoren der Funkversorgung unabhängig voneinander ausgebaut worden sind. Dies hat zu beträchtlichen Disproportionalitäten geführt, die schrittweise überwunden werden müssen, wenn eine bessere volkswirtschaftliche Ressourcen-Nutzung erreicht werden soll.

Die Disproportionalitäten sind vielfältig und kommen z. B. in folgenden Tatbeständen zum Ausdruck:

- Die Verteilung der Funkfrequenzen ist durch eine außerordentlich großzügige Vergabe von Frequenzen an staatliche Organe und öffentliche Unternehmen gekennzeichnet, während private Unternehmen sehr restriktiv versorgt werden. Der Großzügigkeit auf der einen Seite, die teilweise zur Überversorgung geführt hat, steht ein immer fühlbarer werdendes Defizit bei der privaten Wirtschaft, vor allem im Transportwesen, gegenüber, das eine wachsende Benachteiligung im wirtschaftlichen Wettbewerb hervorruft.
- Die Gebührenpolitik im Funksektor nimmt keine Rücksicht auf die Nachfrage und den Bedarf. So beträgt z.B. die monatliche Grundgebühr für Funkfernprechanschlüsse in Kraftfahrzeugen (Autotelefon) 270,- DM, während die gleichen Funkfernprechanschlüsse - in der Rheinschiffahrt eingesetzt - eine monatliche Grundgebühr von 5,- DM kosten.
- Die technologische Entwicklung im Funksektor ist durch einen Mangel an koordinierter Planung gekennzeichnet. Einerseits gelangen mit nachhaltiger Förderung der öffentlichen Hand Spitzentechnologien zum Einsatz, z.B. die Installierung von Funk-Terminals für den Datenverkehr und die Bildübertragung in Fahrzeugen des Bundeskriminalamtes und der Polizei. Andererseits hat die Deutsche Bundespost mit der Einführung des Funkrufdienstes "Eurosignal", der weitgehend auf der Technologie der fünfziger Jahre beruht, ein wirtschaftliches und politisches Fiasko erlebt.

Disproportionalitäten in der Funkpolitik sind sowohl auf der rechtlich-organisatorischen, als auch auf der gebührenpolitischen und der technologischen Ebene festzustellen. Die Überwindung dieser Disproportionalitäten ist eine entscheidende Voraussetzung für eine ausgewogene Modernisierung des Kommunikationswesens in der Bundesrepublik. Um die Widersprüche in der Politik für die beweglichen Funkdienste, die im Telekommunikationsbericht nicht offengelegt werden, ⁶⁴⁾ näher beschreiben zu können, soll zunächst

64) Telekommunikationsbericht, S. 4/5, 74 ff.

das bestehende Dienstleistungsangebot dargestellt werden.

Bei den beweglichen Funkdiensten sind zu unterscheiden die Landfunkdienste, der Seefunkdienst und der Flugfunkdienst. Unter dem Aspekt der volkswirtschaftlichen Bedeutung und des Umfangs des Dienstleistungsangebots stehen die Landfunkdienste eindeutig im Mittelpunkt der Funkpolitik.

Die beweglichen Landfunkdienste werden über feste oder bewegliche Landfunkstellen abgewickelt. Die beweglichen Funkanlagen sind entweder in Kraftfahrzeugen oder in Schienenfahrzeugen oder in Schiffen der Binn-schiffahrt installiert. Zum Teil sind die Landfunkstellen an das öffentliche Fernsprechnetzt angeschlossen. In diesem Fall handelt es sich um öffentliche bewegliche Landfunkdienste. Alle anderen Dienste gehören zum nichtöffent-lichen beweglichen Landfunkdienst. Zu diesen Diensten gehören z. B. die innerbetrieblichen Dienste von Unternehmungen im Nahverkehr oder die Funkdienste der Polizei und der Sicherheitsorgane.

Von den öffentlich beweglichen Landfunkdiensten ist der Sprechfunkdienst (Autotelefon) am interessantesten. Er ermöglicht den Dialogverkehr und ist an das öffentliche Fernsprechnetzt angeschlossen. Er stellt eine Aus-dehnung des öffentlichen Fernsprechnetzes auf bewegliche Anschlüsse dar. Gegenwärtig wird der Autotelefonverkehr in einem handvermittelten Netz A (160 MHz) und in einem automatischen Selbstwählnetz B (148 bzw. 153 MHz) abgewickelt. Das handvermittelte Netz A soll, weil es technisch veraltet und daher unattraktiv ist, abgebaut werden. In der Planung befindet sich ein zweites automatisches Selbstwählnetz C (460 MHz). Nach Auffassung der Deutschen Bundespost können die Netze B und C jeweils von 25 000 Teilnehmern frequentiert werden. Gegenwärtig befinden sich rd. 8 000 Sprechfunkstellen⁶⁵⁾ in Betrieb. Das entspricht ungefähr dem Stand von 1970. In der Nachfrageentwicklung ist also eine anhaltende Stagnation fest-zustellen. Maßgebend für diese Stagnation sind gebührenpolitische, aber auch organisatorische und technische Gründe. Der Funksprechanschluß, der als Autotelefon bekannt ist, wird ebenfalls in der Rheinschiffahrt einge-

65) vgl. Geschäftsbericht 1975 der Deutschen Bundespost, S. 36

setzt. Er dient sowohl dem öffentlichen Fernsprechverkehr als auch der Abwicklung von Sicherheitsinformationen im Verkehr von Schiff zu Schiff.

Ein weiterer Dienst des öffentlich beweglichen Landfunks ist der sog. Europäische Funkrufdienst (Eurosignal). Eurosignal wurde, gestützt auf eine CEPT-Empfehlung, im April 1974 eingeführt. Dieser Dienst ermöglicht eine einseitig gerichtete Übertragung zu einem mobilen Funkrufempfänger. Der gewünschte Teilnehmer kann von einer Sprechstelle des öffentlichen Fernsprechnetzes angewählt werden. Daraufhin strahlt die Funkrufzentrale ein Frequenzcodesignal aus, das als kurzes akustisches Signal im Empfänger ertönt. Jeder Eurosignal-Empfänger hat maximal vier Codesignale, die zwischen den Teilnehmern zu vereinbaren sind. Die Dauer eines Funkrufs beträgt ungefähr 1 Sekunde. In der Bundesrepublik befinden sich zwei Funkbereiche im Aufbau, in denen für Eurosignal die Frequenzen 87,340 MHz bzw. 87,365 MHz zur Verfügung stehen. Im Endausbau lassen sich nach Auffassung der Deutschen Bundespost 100 000 bis 200 000 Funkrufempfänger anschließen. Nach zweijähriger Betriebszeit waren gut 1000 Empfänger im Einsatz.

Die Anzahl der Funkanlagen im nichtöffentlichen beweglichen Landfunkdienst weitet sich im Augenblick mit jährlichen Zuwachsraten von rd. 20 % schnell aus. In den letzten 10 Jahren hat sich die Anzahl von 80 000 auf über 500 000 erhöht. Das entspricht dem 100-fachen der Anzahl, die im öffentlichen Mobilfunk eingesetzt ist. Dennoch stellen die nichtöffentlichen Mobilfunkdienste im Rahmen aller Funkdienste nur eine verhältnismäßig kleine Gruppe dar.

Der nichtöffentliche bewegliche Funksprechdienst ist begrenzt auf einen Umkreis von 10 km. Eine Ausnahme bilden die Sicherheitsorgane. Die Deutsche Bundespost unterscheidet im Bereich des nichtöffentlichen beweglichen Landfunks zwischen folgenden Diensten:

- Beweglicher Betriebsfunk auf Gemeinschaftsfrequenzen, bei dem nur Wechselsprechfrequenzen zugeteilt werden. Dieser Dienst steht einerseits Behörden und privaten Unternehmen für betriebseigene Zwecke

- und andererseits für Organisationen und Berufe zur Verfügung, deren Tätigkeit mit besonderen Sicherheitserfordernissen verbunden ist.
- Beweglicher Betriebsfunk für Kraftdroschken und Mietwagen.
Die Verkehrsart ist Wechselsprechen auf einer Frequenz. Die Mietwagen eines Funkversorgungsbereichs bilden mit der festen Funkstelle ein sternförmiges Netz. Auf einer Funkfrequenz arbeiten durchschnittlich 100 - 150 Mietwagen. Fahraufträge werden über Telefon an die Feststation und von dort an die Taxis weitergegeben. Der Betriebsfunk für Taxis hat den Charakter eines Common Carriers.
 - Beweglicher Betriebsfunk mit Klein-Sprechfunk-Anlagen.
Es werden nur Wechselsprechfrequenzen zugeteilt.
 - Beweglicher Betriebsfunk der Industrie- und Nahverkehrsbetriebe.
Es werden Gegensprech- und Wechselsprechfrequenzen zugeteilt.
 - Beweglicher Betriebsfunk der Energieversorgungsunternehmen.
Er dient der Steuerung der Entstörungs- und Wartungsdienste sowie innerbetrieblichen Zwecken. Es werden Gegensprech- und Wechselsprechfrequenzen benutzt.
 - Beweglicher Betriebsfunk für sonstige Bedarfsträger.
Dazu gehören z. B. Flughäfen. Es werden Gegensprech- oder Wechselsprechfrequenzen zur Verfügung gestellt.
 - Funkanlagen der Behörden und Organisationen mit gemeinsamen Sicherheitsaufgaben. Funkdienste dieser Kategorie werden in eigenen Funknetzen von der Polizei, vom Bundesgrenzschutz und einer Reihe von Hilfsorganisationen, wie z. B. dem Roten Kreuz, unterhalten, aber auch z. B. vom Zolldienst.
 - Sprechfunkanlagen der Deutschen Bundesbahn. Die Deutsche Bundesbahn unterhält eine Vielzahl von Funknetzen für unterschiedliche Zwecke, z. B. für Rangieraufgaben, für die Baustellen, für die Fernsteuerung von Zügen usw.

Das Marktvolumen für nichtöffentliche bewegliche Funkdienste schätzt man in der Bundesrepublik z. Zt. auf ca. 750 Mio. bis 1 Mrd. DM. Der Anteil der staatlichen Institutionen an der Gesamtnachfrage wird auf rd. 50 % geschätzt.

Die Überwindung der Disproportionalitäten in der Entwicklung des Mobilfunks kann nur gelingen, wenn politische Anstrengungen auf mehreren Ebenen gleichzeitig unternommen werden. Solche Anstrengungen sind erforderlich auf der rechtlich-organisatorischen, auf der technisch-organisatorischen und auf der wirtschaftlich-gebührenpolitischen Ebene. Man kann von einer ordnungspolitischen Aufgabenstellung sprechen, die von der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems nicht erkannt worden ist. Die gegenwärtige Situation ist vor allem durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

Die Frequenzverteilung ist nicht flexibel genug, um auf Veränderungen der Nachfrage und des Bedarfs rechtzeitig zu reagieren. Die Gründe dafür sind vielfältig. Einerseits ist ein überholtes hoheitsrechtliches Denken festzustellen, daß bei der Verteilung von Frequenzen den Bedürfnissen staatlicher und öffentlicher Institutionen Vorrang einräumt, auch wenn dafür keine zwingende sachliche Rechtfertigung besteht. So ist z. B. nicht zu erkennen, warum öffentliche Verkehrsbetriebe besser mit Funkfrequenzen versorgt sein müssen als private Verkehrsbetriebe. Andererseits gibt es aber auch objektive Zwänge, die die wünschenswerte Flexibilität einschränken. Dazu gehört sowohl die Tatsache, daß erhebliche Teile des Frequenzspektrums durch internationale Vereinbarungen langfristig festgelegt sind, als auch der Umstand, daß eine bestehende Infrastruktur für den Funkverkehr angesichts der erforderlichen Planungs- und Investitionszeiträume nicht kurzfristig grundlegend verändert werden kann. Dennoch kann die Flexibilität vergrößert werden. Die Aufteilung der Frequenzen zwischen 10 Kilohertz und 1000 Megahertz ergibt folgendes Bild:

- Ton- und Fernsehgrundfunkdienst	61,35 %
- Fester Funkdienst	18,0 %
- Beweglicher Landfunkdienst	8,7 %
- Beweglicher Flugfunkdienst	3,0 %
- Beweglicher Seefunkdienst	1,0 %
- Sonstige Funkdienste: Ortsfunkdienst, Amateurfunk, Flugnavigation, Wetterhilfen	7,95 %

Das geringe Frequenzspektrum für den beweglichen Landfunkdienst läßt sich in relativ kurzer Zeit auf Kosten des Spektrums der festen Funkdienste erweitern. Die festen Funkdienste lassen sich im Bereich des Fernsprechverkehrs zum Teil durch eine Verkabelung der Dienste ersetzen. Langfristig wird es darauf ankommen - und dies ist auch die erklärte Politik der Deutschen Bundespost, den überragenden Anteil der Ton- und Fernsehgrundfunkdienste im Bereich bis 1000 Megahertz durch Verlagerung zu reduzieren.

Es gilt aber nicht nur, das Frequenzspektrum für die mobilen Landfunkdienste zu erweitern. Auch das gegenwärtig verfügbare Spektrum muß neu verteilt und ökonomischer genutzt werden. Die Frequenzen für die mobilen Landfunkdienste teilen sich ungefähr wie folgt auf:

- Sicherheitsbehörden und -organisationen	33 %
- Deutsche Bundesbahn	16 %
- Elektrizitäts- und Versorgungsunternehmen	10 %
- Taxis und Mietwagen	10 %
- Gemeinschaftsfrequenzen	8 %
- Industrie- und Nahverkehrsbetriebe	7 %
- Tragbare Sprechfunkanlagen	3 %
- Sonstige (Flughafen, Rundfunkanstalten, Geldsicherung, Raktoren u. a.)	13 %

Diese Übersicht zeigt die Dominanz der Sicherheitsbehörden und öffentlichen Unternehmen in der Funkversorgung. Von den Sicherheitsbehörden und der Deutschen Bundesbahn werden die bereitgestellten Frequenzen zum Teil nur marginal ausgelastet. Zum Teil werden sie überhaupt nicht benutzt. Die Bundespost hat die Frequenzen in diesen Fällen nur vorsorglich zugeteilt, ohne daß ein konkreter Bedarf schon vorhanden ist oder in absehbarer Zeit erwartet werden kann.

Hinzu kommt, daß die Frequenzen - für alle mobilen Landfunkdienste - für längere Zeiträume und für geographisch eng umgrenzte Betriebsgebiete zugeteilt werden. Dieses System erweist sich als so starr, daß weder eine wirtschaftliche Ausschöpfung der zugeteilten Kanalkapazitäten noch eine ständige Anpassung an die Veränderungen der Bedarfsträger erreicht wird. Aus diesen Gründen ist es erforderlich, nicht nur die Frequenzpolitik, sondern auch die Organisationskonzepte für die Infrastruktur der mobilen Landfunkdienste einer umfassenden Überprüfung zu unterziehen. ⁶⁶⁾

Die Organisation der Infrastruktur ist dadurch gekennzeichnet, daß zunächst für alle öffentlichen und nichtöffentlichen Funkdienste ein staatliches Zulassungs- und Genehmigungsmonopol besteht, das von der Deutschen Bundespost ausgeübt wird, die im Rahmen dieses Monopols auch die Frequenzverteilung vornimmt. Weiterhin werden sowohl für die öffentlichen wie für die nichtöffentlichen Dienste verbindliche technische Normen vorgeschrieben, z.B. für die Endgeräte und die Antennen. Dennoch ist die Reichweite des staatlichen Gestaltungswillens für die öffentlichen Dienste einerseits und den nichtöffentlichen Mobilfunk andererseits unterschiedlich. Im Bereich der öffentlichen Mobildienste

66) vgl. Vorstellungen der Bundesregierung ... a.a.O., S. 15/16 -
Wichtiger als die von der DBP durchgeführte Nachfrageuntersuchung ist die Untersuchung der Organisation und der Effizienz des Angebots.

kann der private Benutzer nur die Endgeräte beschaffen, während für die organisatorische Gestaltung, die Planung und den Ausbau der gesamten Infrastruktur die Deutsche Bundespost verantwortlich ist. Diese zentrale Verantwortung für das gesamte Netz "in einer Hand" bietet die Möglichkeit, eine an gesamtwirtschaftlichen Kriterien orientierte Infrastruktur zu errichten.

Ganz andere Voraussetzungen gelten für die Entwicklung der Infrastruktur der nichtöffentlichen Funkdienste. In diesem Bereich hat die Deutsche Bundespost - wenn man von der Frequenzpolitik absieht - auf eine bewußte Gestaltung der Organisation der Infrastruktur verzichtet. Die Deutsche Bundespost erteilt Funkgenehmigungen an diejenigen, die nach ihrer Auffassung als Bedarfsträger angesehen werden können - also an diejenigen, die den Funkbetrieb selbst durchführen möchten. Es handelt sich um eine Politik, die sich bei der Erteilung von Genehmigungen an der Endnachfrage orientiert, soweit diese den Bedarfskategorien der Bundespost entspricht. Unter zwei Voraussetzungen ist eine solche Politik gesamtwirtschaftlich vertretbar, nämlich

- solange die Nachfrage nach nichtöffentlichen Funkdiensten gering ist und insgesamt relativ wenige Funkgenehmigungsinhaber vorhanden sind, also vor 20 Jahren, und
- solange es nicht darauf ankommt, das verfügbare Frequenzspektrum optimal auszuschöpfen.

Beide Voraussetzungen sind im Jahre 1977 in der Bundesrepublik längst nicht mehr gegeben. ⁶⁷⁾ Durch die starke Nachfrage nach Funkgenehmigungen in den letzten Jahren ist im Bereich der nichtöffentlichen Mobildienste eine wildwachsende Infrastruktur entstanden, die weder unter gesamtwirtschaftlichen noch unter kommunikationspolitischen Aspekten als optimal oder ökonomisch angesehen werden kann. Es gibt eine Vielzahl sich schnell vermehrender Funkdienste, deren Folge die Ressourcenverschwendung ist.

67) vgl. Vorstellungen der Bundesregierung ... a. a. O., S. 15 - Die Deutsche Bundespost hat dies zwar erkannt. Sie zieht aber keine Konsequenzen daraus. Ebensowenig wie der Telekommunikationsbericht.

Diese Ressourcenverschwendung ist in der Regel noch mit unwirtschaftlichen Kommunikationsabläufen verbunden.

Die Erklärung für diese Situation ist einfach: Für eine Funkgenehmigung sind 10,- DM zu zahlen. Hinzu kommen monatlich 5,- DM für jede Betriebsfunkstelle und 2,- DM für jede Empfangsanlage. Für eine kleine Anlage mit sechs Empfangsanlagen ist mit einem Beschaffungspreis von ca. 20 000,- DM zu rechnen. Die jährliche Miete hierfür würde ca. 7000,- DM ausmachen. Das entscheidende Datum für die Nachfrage sind somit die Anschaffungskosten, während die Postgebühren ohne wesentliche Bedeutung sind. Sie sind auch als Einnahmequelle für die Deutsche Bundespost bedeutungslos.

Da die Genehmigung für eine Funkanlage nur jeweils für eine einzelne juristische oder natürlich Person erteilt wird, fällt die Entscheidung für die Beschaffung einer Funkanlage allein nach den Nutzungskriterien des Genehmigungsinhabers. 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 Ressourcen ist für ihn ohne jede Bedeutung. Andererseits hindert die Art der Genehmigungserteilung den Genehmigungsinhaber daran, für sein Funksystem eine optimale organisatorische Lösung zu finden, denn er darf nicht mit anderen Betrieben kooperieren, um z. B. das Funksystem gemeinsam zu nutzen und auf diese Weise die Kosten zu senken. Auch die Gründung von Service-Unternehmen, die Funkdienste zur Benutzung für Dritte anbieten, ist nicht zulässig. Common-Carrier-Lösungen, die nicht von der Bundespost selbst entwickelt und angeboten werden, sind untersagt. Gerade derartige Organisationsformen wären aber geeignet, um sowohl den Funkbetrieb für den Genehmigungsinhaber kostengünstiger zu gestalten als auch das Frequenzspektrum besser auszunutzen. Ein einzelnes Unternehmen kann in der Regel den im zugewiesenen Funkkanal nicht auslasten. Eine Common-Carrier-Gesellschaft, die ein

wirtschaftliches Interesse an einer vollen Kapazitätsausnutzung hätte, wäre dazu jedoch in der Lage. Das beweisen auch ausländische Beispiele.

Es ist also festzustellen, daß die derzeitige Genehmigungspraxis der Deutschen Bundespost bei nichtöffentlichen Mobilfunkdiensten zu Fehlentwicklungen in der Organisation der Infrastruktur geführt hat, die durch die Konzessionierung von Common-Carrier-Gesellschaften überwunden werden könnten. Die politische Aufgabe besteht daher darin, die genehmigungsrechtlichen und administrativen Voraussetzungen für Common-Carrier-Gesellschaften zu schaffen.

Ein organisatorisches Beispiel für Common-Carrier-Lösungen sind die Funkzentralen für Taxis, die im Rahmen der Funkdienste der Bundesrepublik einen organisatorischen Ausnahmefall repräsentieren. Dieses Modell der Taxi-Funkzentralen läßt sich auf eine Vielzahl anderer Anwendungsbereiche übertragen, z. B. auf einen Verbund von mehreren Nahverkehrsbetrieben, von örtlichen Vertriebsgesellschaften, von Bauunternehmen, Gewerbebetrieben usw.

Das auffälligste Kennzeichen der Gebührenpolitik im Bereich des Mobilfunks ist, daß im Sektor der öffentlichen Funkdienste sehr hohe, in der Wirkung prohibitive Gebühren erhoben werden, während im Sektor der nichtöffentlichen Funkdienste sehr niedrige Gebühren gelten. Wenn man von den Genehmigungs- und Anschlußgebühren absieht, besteht folgende Situation:

<u>Funkdienst</u>	<u>monatl. Grundgebühr</u>	<u>Verkehrsgebühr</u>
Autotelefon	DM 270, -	Ferngesprächstarif
Eurosignal (4 Codes)	DM 110, -	Ferngesprächstarif
nichtöffentlicher Funkdienst		
je Funkstelle	DM 5, -	-
je Empfangsanlage	DM 2, -	-

Während im Bereich des nichtöffentlichen Funkdienstes, wie dargestellt, die Anschaffungskosten das entscheidende Datum für das Nachfrageverhalten sind, so läßt die Übersicht unschwer erkennen, daß im Bereich des öffentlichen Funkdienstes die Gebührenstruktur das Nachfrageverhalten bestimmt. Diese Feststellung ist auch dann noch zutreffend, wenn man sich vergegenwärtigt, daß das Autotelefon einen überhöhten Preis hat und in der Bundesrepublik rund 12 000 DM kostet und der Eurosignalempfänger in einfacher Ausführung ohne Nebenkosten im Handel für rd. 2 400,- DM erworben werden muß.

Die Entwicklung des Autotelefon war 20 Jahre lang bis 1971 durch nahezu unveränderte Gebühren und hohe Zuwachsraten für Neuanmeldungen charakterisiert. Bei einer monatlichen Grundgebühr von 60,- DM waren 1971 rd. 8 000 Anschlüsse in Betrieb. Durch eine drastische Gebührenerhöhung auf monatlich 270,- DM im Jahre 1971 erlitt das Autotelefon einen Rückschlag, von dem es sich bis heute noch nicht erholt hat. 27 % aller Anschlüsse wurden abgemeldet. Erst im Jahre 1975 wurde annähernd wieder die Anzahl der Anschlüsse erreicht, die 1971 vor der Gebührenerhöhung bestanden hatte. Auch die Ausbreitung des Funkrufdienstes "Eurosignal" wird entscheidend durch die hohen Gebühren beeinträchtigt. Gemessen an der Leistung, insbesondere im Vergleich zum Autotelefon, werden die Gebühren als zu hoch empfunden. Dabei muß berücksichtigt werden, daß der Funkrufdienst, der als europaweiter Dienst von der CEPT konzipiert war, aber nur von der Bundesrepublik und Frankreich eingeführt wird, auf absehbare Zeit nur in Teilregionen beider Länder benutzbar ist. Zusätzlich sind Handlichkeit und Technologie dieses Dienstes sehr umstritten.

Eine wesentliche Rechtfertigung der Deutschen Bundespost für die Gebührenpolitik bei den öffentlichen Mobildiensten sind einmal die hohen Infrastrukturkosten und zum anderen die Möglichkeit der Mitbenutzung des gesamten öffentlichen Fernsprechnetzes. Dieser Begründung muß

man entgegenhalten, daß die Amortisation der Investitionen und die Verteilung der fixen Kosten weit besser gelingt, wenn die öffentlichen Dienste in ihrer Gebührenhöhe und in ihrer Leistung so attraktiv sind, daß deren rasche Ausweitung gelingt. Zu diesem Zweck ist eine Verbesserung der Technologie von Eurosignal erforderlich, z.B. der Übergang von der Amplitudenmodulation auf die Frequenzmodulation, und bei beiden öffentlichen Diensten, sowohl bei Eurosignal als auch beim Autotelefon, ist eine Senkung der monatlichen Grundgebühren unausweichlich, wenn die anhaltende Stagnation in der Nachfrage überwunden werden soll.

Diese Entscheidungen lägen auch im Interesse einer ausgewogenen Entwicklung von öffentlichen und nichtöffentlichen Mobildiensten. ⁶⁸⁾

Man sollte aus der Tatsache, daß die Mobilität der Gesellschaft zugenommen hat und eine Vielzahl von Berufen sich herausgebildet hat, deren Ausübung mit häufigem Standortwechsel verbunden ist, die Konsequenzen ziehen und das Kommunikationsangebot diesen veränderten Bedingungen anpassen. Transportunternehmen, Vertreter, Ärzte und viele andere Berufe können ihre Tätigkeit wesentlich rationeller ausüben, wenn sie über geeignete mobile Kommunikationsmittel verfügen. In dem Maße, wie es gelingt, die vorhandenen Mobildienste auszubreiten, wächst auch die Nachfrage nach neuen Leistungsmerkmalen und nach neuen Mobildiensten, wie z.B. dem Funkfernschreiber oder dem mobilen Funkdatenterminal.

Im Bereich der nichtöffentlichen Mobildienste könnten bei einer Leistungserweiterung die derzeitigen Gebühren durchaus angehoben werden. Eine wesentliche Voraussetzung dafür wäre freilich, daß die bestehenden Betriebsbeschränkungen schrittweise aufgehoben würden.

68) Es stellt sich nicht die Frage nach dem Vorrang der öffentlichen oder der nichtöffentlichen Mobildienste, wie man aus den Vorstellungen der Bundesregierung schließen könnte. Notwendig ist eine abgestimmte und ausgewogene Politik für beide Bereiche. Vorstellungen der Bundesregierung a. a. O. . S. 15

Die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen, die für den Betrieb der nichtöffentlichen Mobildienste gelten, sind so restriktiv, daß darunter deren Attraktivität erheblich leidet. Folgende Restriktionen sind vor allem von Bedeutung:

- Die von der Deutschen Bundespost abgegrenzten Betriebsgebiete (im Normalfall ein Umkreis von 10 km) sind so klein, daß sie den wirtschaftlichen Erfordernissen der Verkehrsnachfrage nicht gerecht werden können. Eine stärkere Ausrichtung der Betriebsgebiete auf die vorhandene und potentielle Funknachfrage wäre erforderlich.
- Bei der Zuteilung von Frequenzen an überregional tätige Unternehmen ist die Kompatibilität der Funkfrequenzen, die den einzelnen Betrieben zugeteilt werden, nicht gewährleistet. Dies schränkt die Rationalisierungsmöglichkeiten innerhalb der einzelnen Unternehmen ein.
- Das Zuteilungsverfahren für Funkfrequenzen macht es in der Regel unmöglich, daß unterschiedliche Genehmigungsinhaber miteinander kommunizieren. Dies führt zu einer unwirtschaftlichen Verlagerung von Kommunikationsvorgängen.
- Die bestehenden Benutzungsregelungen schließen aus, daß im nicht-öffentlichen Funkverkehr eine Verbindung mit den öffentlichen Fernsprechnetzen hergestellt wird. Auch diese gegenseitige Abriegelung einzelner Kommunikationsbereiche führt zu unwirtschaftlichen Kommunikationsverlagerungen.
- Die gegenwärtige Regelung, daß derjenige, der einen Funkdienst betreiben will, seinen Bedarf nachweisen muß, führt zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit, weil es keine Rechtsgrundlage gibt, die verbindlich präzisiert, unter welchen Voraussetzungen ein Bedarf gegeben ist. Es gibt einen zu großen Ermessensspielraum der Fernmeldeverwaltung, der einseitig zugunsten von öffentlichen Institutionen in Anspruch genommen wird. Aus dieser Praxis spricht eine hoheitliche, nicht aber eine gesamtwirtschaftliche Orientierung des Entscheidungsverhaltens.

Wenn diese Restriktionen schrittweise abgebaut werden, wäre es zu rechtfertigen, im Bereich der nichtöffentlichen Landfunkdienste Gebührenerhöhungen vorzunehmen.

Dabei sollte man z. B.

- bei der Steuerung des Verkehrs auf den Frequenzen zu computer-gesteuerten Mehrkanalgeräten übergehen, die entsprechend dem Verkehrsaufkommen eine automatische Kanalumschaltung vornehmen;⁶⁹⁾
- im Zuge der Einführung neuer Technologien die Funkbetriebsgebiete erweitern und in diesem Zusammenhang Prioritätsskalen für die Dinglichkeit des Verkehrs schaffen, so daß z. B. Polizeiverkehr selbst dann abgewickelt werden kann, wenn eine große Anzahl von Stationen in Betrieb ist;
- die Kommunikation zwischen verschiedenen Genehmigungsinhabern zulassen und auch das öffentliche Fernsprechnet für diese Dienste öffnen.

Nimmt man die Zulassung von Common-Carrier-Gesellschaften hinzu, dann kann auf diese Weise insgesamt eine wesentliche Rationalisierung in der Frequenznutzung und Frequenzverwaltung erreicht werden, die entscheidend dazu beitragen würde, daß die bestehenden Disproportionalitäten in der Funkpolitik überwunden werden.

Die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems hat dem Zustand der Mobilfunkdienste nur einige allgemeine, mehr beschreibende Passagen gewidmet, die im wesentlichen die Auffassungen der Deutschen Bundespost wiedergeben. Zu einer ernsthaften Analyse der Versäumnisse und Fehlentscheidungen der Deutschen Bundespost ist es dagegen nicht gekommen. Zwar räumt auch die Kommission ein, daß die Kosten des Autotelefon im Vergleich zu anderen Diensten hoch seien.⁷⁰⁾ Am Ende beschränkt sie sich aber lediglich auf die Empfehlung, für den öffentlichen beweglichen Landfunkdienst eine europaweite Standardisierung anzustreben und seinen Ausbau verstärkt voranzutreiben. Weder

69) Dies regt auch der Telekommunikationsbericht an ... S. 75

70) Telekommunikationsbericht, S. 5, F 20

die verschwenderische Frequenzpolitik im Bereich des Mobilfunks noch die ordnungspolitische Grundsatzfragen dieses Kommunikationssektors sind in das Blickfeld der Kommission gerückt. Daher müssen im Hinblick auf den Mobilfunk zur Arbeit der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems folgende Feststellungen getroffen werden:

- F 28: Die Aussagen der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems zum Bereich des Mobilfunks werden nicht ihrem Auftrag gerecht, Vorschläge für ein wirtschaftlich vernünftiges und gesellschaftlich erwünschtes Telekommunikationssystem auszuarbeiten. Dazu wäre es erforderlich gewesen, die rechtlichen, organisatorischen und gebührenpolitischen Disproportionalitäten im Bereich des Mobilfunks zu behandeln. Dies ist nicht geschehen.
- F 29: Die Frequenzpolitik der Deutschen Bundespost ist durch ein hoheitliches Entscheidungsverhalten gekennzeichnet, das zu einer Bevorzugung der öffentlichen Institutionen und Unternehmen führt und die private Wirtschaft benachteiligt. Die Frequenzzuteilung ist nicht abgewogen. Ihr fehlt die gesamtwirtschaftliche und gesellschaftliche Orientierung.
- F 30: Die Genehmigungsbedingungen der Deutschen Bundespost bei der Zuteilung von Funkfrequenzen für nichtöffentliche Funkdienste führen zu unwirtschaftlichen Organisationsstrukturen, zu einer mangelhaften Auslastung der Funkkanalkapazitäten und damit im Ergebnis zur Verschwendung von knappen volkswirtschaftlichen Ressourcen, die im Interesse einer effizienten Gestaltung von Kommunikationsvorgängen dringend benötigt werden.

Um die bestehenden Disproportionalitäten in der Funkpolitik der Bundesrepublik zu überwinden, ist es erforderlich, vor allem folgende Alternativen zu verfolgen:

- A 16: Im Interesse eines nachfragegerechten Ausbaus der öffentlichen beweglichen Landfunkdienste ist es notwendig, die monatlichen Grundgebühren sowohl für den Funkfernsprehdienst (Autotelefon) als auch für den Funkrufempfänger (Eurosignal), dessen Technologie wesentlich verbessert werden muß, zu senken. Bei den nichtöffentlichen Mobildiensten können demgegenüber im Zuge des Abbaus von administrativen Restriktionen und der Erweiterung von Nutzungsmöglichkeiten die Gebühren erhöht werden.
- A 17: Bei der Zuteilung von Funkfrequenzen sollte sich die Deutsche Bundespost in Zukunft stärker an der Nachfrage orientieren. Dies bedeutet, daß vor allem das Frequenzspektrum für den beweglichen Landfunkdienst erweitert werden muß. Das kann zunächst auf Kosten der festen Funkdienste geschehen. Bei der künftigen Zuteilung von Funkfrequenzen ist die private Wirtschaft wesentlich stärker zu berücksichtigen, während die einseitige Bevorzugung öffentlicher Institutionen und Unternehmen abzubauen ist.
- A 18: Die Deutsche Bundespost hat die Verantwortung für eine optimale wirtschaftliche Nutzung der elektromagnetischen Wellen zu übernehmen, weil nur sie die Rahmenbedingungen für eine Auslastung des Frequenzspektrums herstellen kann. Die derzeitige Verschwendung von volkswirtschaftlichen Ressourcen kann am besten durch die Konzessionierung selbständiger Common-Carrier-Gesellschaften beseitigt werden, die das Recht besitzen, Funkleistungen für Dritte anzubieten. Dadurch können die Bedingungen für eine Erweiterung der Nutzungsmöglichkeiten und für eine stärkere Innovation wesentlich verbessert werden.

1.5 Der Rundfunk

Die Telekommunikation in Form der einseitig gerichteten Verteilung von akustischen und audiovisuellen Programmen ist seit Jahren dem Sog der Zuständigkeitsansprüche von zwei Monopolen ausgesetzt. Gestützt auf das Fernmeldeanlagengesetz ist die Deutsche Bundespost bestrebt, ihre Zuständigkeit für den Netzbereich von Rundfunk und Fernsehen durch Verfügungen zunehmend vor allem im Empfangsbereich auszudehnen, während die Bundesländer die Rundfunkhoheit durch eine immer extensivere Auslegung des Rundfunkbegriffs auf eine Vielzahl von Veranstaltungsformen ausweiten, sofern diese auch nur annähernd rundfunkähnlichen Charakter besitzen. Diese Tendenzen sind nicht nur im Hinblick auf die Kabelkommunikation außerordentlich bedenklich. Sie führen bereits jetzt zur Blockierung und Behinderung der technischen Entwicklung in der Telekommunikation. Daher ist es notwendig, die Politik der Deutschen Bundespost und der Bundesländer in neue Bahnen zu lenken - unabhängig davon, ob, wann und in welcher Form das Kabelfernsehen eingeführt wird. Die Konzentration der öffentlichen Auseinandersetzung auf mögliche Organisationsformen des Kabelfernsehens ist zwar verständlich. Sie lenkt jedoch davon ab, daß auch die Expansionsbestrebungen der Bundespost und der Bundesländer der politischen Kontrolle bedürfen, wenn die politische Entscheidungsfreiheit der gesetzgebenden Körperschaften im Hinblick auf die Struktur der Kabelkommunikation erhalten werden soll.

Die Organisationsstrukturen im Bereich von Rundfunk und Fernsehen sind durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die Deutschland-Fernsehen GmbH im Jahre 1961⁷¹⁾ weithin festgelegt. Es liegt eine klare Trennung zwischen Sende- und Netzbereich vor und auch der Empfangsbereich ist vom Netzbereich abgegrenzt. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten haben die Veranstaltungsautonomie. Sie sind zwar an ihren öffentlich-rechtlichen Charakter gebunden, aber

71) vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 12. Band, S. 226 ff.

nicht technischen oder sonstigen Normierungen unterworfen, die ihre Veranstaltungsautonomie einengen. Den fernmeldetechnischen Einrichtungen kommen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgericht "dienende Funktionen" zu, d.h. die Deutsche Bundespost beschränkt sich als Träger des Netzes auf ein Übertragungsmonopol.⁷²⁾ Die Schnittstelle zwischen Sende- und Netzbereich ist der sogenannte "Postübergaberaum" in den Rundfunk- und Fernsehanstalten; es handelt sich um eine Schnittstelle, die rechtlich, technisch und betrieblich eindeutig ist.

Auch zwischen Netz und Empfangsbereich besteht eine Schnittstelle, die den öffentlichen Bereich vom privaten Bereich verhältnismäßig klar abgrenzt und dem privaten Nutzer eine weitgehende Gestaltungsfreiheit garantiert. Der private Nutzer kann über Programme und Geräte frei entscheiden und die Verwendung und Verwertung von Sendungen innerhalb der privaten Sphäre nach seinen Bedürfnissen bestimmen. Für diese Zwecke kann er Zusatzgeräte einsetzen, die keiner speziellen Genehmigung oder sonstigen Reglementierung unterliegen. Diese Tatsache ist von großer Bedeutung und eine wichtige Bedingung für den ausgeprägten technischen Fortschritt im Rundfunk- und Fernsehbereich in den letzten Jahrzehnten. An der technischen Entwicklung im Rundfunk- und Fernsehsektor und den damit einhergehenden Preissenkungen kann abgelesen werden, welche technischen und industriepolitischen Konsequenzen sich auch im Fernmeldebereich eröffnen würden (z. B. bei Fernsprengeräten, Nebenstellenanlagen und Fernschreibern), wenn rechtlich, technisch und betrieblich eindeutige Schnittstellenbedingungen bestehen.

Aus diesem Grunde besteht ein nachhaltiges Interesse daran, die im Rundfunk- und Fernsehbereich im Grundsatz bestehende Schnittstellenregelung aufrechtzuerhalten und sie gegen Regelungsansprüche der Deutschen Bundespost zu verteidigen. Bis 1974 hat sich die Deutsche Bundespost darauf beschränkt, in Form von **a l l g e m e i n e n** Genehmigungen sowohl Rundfunk- und Fernsehgeräte wie auch Einzel-

72) Eine Ausnahme bilden die bundesrechtlichen Anstalten "Deutschlandfunk" und "Deutsche Welle".

und Gemeinschaftsantennenanlagen zuzulassen. Dadurch war der privaten Initiative ein verhältnismäßig großer Gestaltungsspielraum gegeben. Durch eine Verfügung vom 11. Juli 1974 gab die Deutsche Bundespost jedoch ihre bis dahin bestehende Zurückhaltung auf.⁷³⁾ Sie führte ein Einzelgenehmigungsverfahren für ortsfeste Gemeinschaftsantennenanlagen jeder Größe ein, soweit diese mit aktiven elektronischen Bauelementen ausgestattet sind. Für diese technische und organisatorische Regelung gibt es keine zwingenden Gründe. Sie kann daher nur als präjudizierender Vorgriff auf Kabelkommunikationslösungen verstanden werden. Nur diesen Schluß läßt jedenfalls § 2 Absatz 5 der Verfügung zu, in dem es heißt: "Für die Genehmigungserteilung gilt im übrigen der Grundsatz, daß Gemeinschaftsantennenanlagen, die der Versorgung größerer Flächen, zum Beispiel ganzer Stadtteile oder Städte dienen, in der Regel nicht als private, sondern als Anlagen der Deutschen Bundespost im Rahmen ihrer technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten betrieben werden sollen."

Aus Gründen der Rundfunk- und Fernsehversorgung im Rahmen des bestehenden Dienstleistungsangebots ist ein Einzelgenehmigungsverfahren für Gemeinschaftsantennenanlagen nicht notwendig. Im Hinblick auf das Kabelfernsehen hat es jedoch erheblich Bedeutung, weil auf diese Weise eine Monopolstellung der DBP für die Netzträgerschaft gesichert werden kann. Da jedoch über die Organisationsstruktur des Kabelfernsehens noch nicht entschieden worden ist, kann die Verfügung nur als einseitige Präventivmaßnahme der DBP verstanden werden.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß die Deutsche Bundespost ihren weitreichenden Eingriff in den Markt für Gemeinschaftsantennenanlagen durch eine Verfügung vornimmt - also ohne Legitimation durch politisch verantwortliche Gremien (z. B. Postverwaltungsrat). Die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikations-

73) vgl. Amtsblatt des Bundesministers für das
Post- und Fernmeldewesen Nr. 103/1974

systems entschuldigt dieses Vorgehen der DBP mit folgenden Worten: "Da das Fernmeldeanlagengesetz bis jetzt noch keine Ermächtigung zum Erlaß einer Rechtsverordnung dieser Art enthält, mußte die Form einer bloßen Verwaltungsvorschrift gewählt werden." ⁷⁴⁾ Diese Entschuldigung ist wenig überzeugend, denn es hätte sowohl die Möglichkeit bestanden, das Fernmeldeanlagengesetz zu novellieren, als auch eine politische Zustimmung des Verwaltungsrates der DBP zur Verfügung einzuholen. Daß beide Wege nicht beschritten wurden, zeigt, daß die DBP bestrebt ist, ihre Monopolsituation durch Maßnahmen auszubauen, die möglichst unterhalb der Schwelle politischer Merklichkeit liegen. Es kann nämlich davon ausgegangen werden, daß sowohl eine Gesetzesnovelle als auch eine Befassung des Verwaltungsrates der DBP politische Kontroversen ausgelöst hätte.

Den Expansionsbestrebungen der DBP im Bereich des Rundfunks stehen die Expansionsbestrebungen der Länder durch möglichst extensive Auslegung des Rundfunkbegriffs zur Seite. Auch die Bestrebungen der Länder richten sich letzten Endes auf die Kabelkommunikation. Sie haben jedoch im Vorfeld von Kabellösungen bereits erhebliche Auswirkungen.

"Der Tatbestand des Rundfunks (= Hörrundfunk und Fernseh Rundfunk) ist (jedoch) nicht eindeutig." ⁷⁵⁾ Technologische Entwicklungen und technische Alternativen zwingen immer aufs Neue dazu, zu entscheiden, ob bestimmte Veranstaltungsformen noch dem Rundfunkbegriff zugeordnet werden können und damit unter das Regelungsmonopol der Länder fallen. Die Abgrenzung wird dabei immer schwieriger und die Rundfunkhoheit der Länder verliert für die

74) Anlageband 7 zum Telekommunikationsbericht, S. 16

75) Anlageband 7 zum Telekommunikationsbericht, S. 47

Öffentlichkeit zunehmend ihre Plausibilität und damit ihre politische Überzeugungskraft.

Nach Auffassung der Länder ist z. B. der über das Fernsprechnetzt verbreitete und für jedermann abrufbare dpa-Nachrichtendienst Rundfunk. Da dieser Nachrichtendienst außerhalb der Zuständigkeit der Länder "veranstaltet" und durch die Deutsche Bundespost verbreitet und an die Allgemeinheit adressiert wird, handelt es sich um einen staatlichen Rundfunk auf Bundesebene, für den gesetzliche Grundlagen, wie sie für Deutschlandfunk und Deutsche Welle vorhanden sind, fehlen. Dieser Nachrichtendienst ist daher in einer rundfunkrechtlichen Grauzone angesiedelt.

Nach der Interpretation der Länder sind Programme, die per Postkabel in Krankenhäusern verbreitet werden, ebenso Rundfunk wie Sendungen öffentlicher Rundfunkanstalten, die auf Tonband oder Videorecorder aufgenommen und mit einer drahtlosen Anlage verbreitet werden. Das gleiche gilt für Programme, die über eine Gemeinschaftsantennenanlage z. B. für die Bewohner eines Mietshauses ausgestrahlt werden oder für Programme, die auf Passagierschiffen oder in Hotels gesendet werden.

Diese Beispiele zeigen, daß der jetzige Rundfunkbegriff eine Vielzahl von Veranstaltungsformen verbietet, für die ein reales Bedürfnis vorhanden ist und deren Verbot für die Öffentlichkeit schwer - wenn überhaupt - einsehbar ist. Die Beispiele zeigen aber auch, daß die genannten Veranstaltungsformen kaum in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft durchführbar sind. Daraus kann nur der Schluß gezogen werden, daß der Rundfunkbegriff der Länder durch die technische Entwicklung überholt ist und auf die Dauer nicht gegen die Bedürfnisse der Bevölkerung und gegen den technischen Fortschritt verteidigt werden kann. Eine Neudefinition des Rundfunkbegriffs sollte daher nicht aufgeschoben werden. Eine Neudefinition muß dabei zu einer Begrenzung des

Regelungsmonopols der Länder führen, wenn es behauptet werden soll. Diese Folgerung kann bereits für das bestehende Dienstleistungsangebot im Bereich der verteilten Telekommunikation gezogen werden. Sie wird erst recht im Hinblick auf die Breitbandkommunikation unvermeidlich.

Zusammenfassend sind folgende Feststellungen zu treffen:

- F 31: Die für den Bereich von R u n d f u n k u n d F e r n s e h e n durch das Bundesverfassungsgericht klargestellte Trennung zwischen Sendebereich und Netzbereich hat sich ebenso bewährt wie eine Trennung zwischen Netzbereich und Empfangsbereich. Diese Trennung sollte uneingeschränkt aufrechterhalten und gegen Regelungsansprüche der Deutschen Bundespost, der für den Rundfunkbereich nur eine dienende Funktion zukommt, verteidigt werden.
- F 32: Der Rundfunkbegriff der Bundesländer sollte neu und enger definiert werden, weil er zum Verbot einer Vielzahl von Veranstaltungsformen führt, für die ein Bedürfnis besteht. Die Versuche der Bundesländer, durch willkürliche Ausdehnung des Rundfunkbegriffs ihr Regelungsmonopol zu erweitern, sind angesichts der technischen und kommunikationspolitischen Entwicklung zum Scheitern verurteilt. Die Modernisierung des Rundfunkbegriffs sollte daher im Interesse einer ausgewogenen Entwicklung des Telekommunikationssystems unverzüglich als politische Aufgabe in Angriff genommen und nicht den Gerichten überantwortet werden.