

2. Neue Telekommunikationsformen in bestehenden Netzen

Die bestehenden Fernmeldenetze, insbesondere das Fernsprechnet, bieten noch erhebliche Möglichkeiten, um neue Telekommunikationsformen anzubieten. Auf der Grundlage einer Strategie der Diversifizierung wird es dabei vor allem darauf ankommen, durch neue Telekommunikationsformen eine gleichmäßigere Nutzung der schmalbandigen Netzkapazität zu erreichen, weil dies eine wesentliche Voraussetzung für eine wirtschaftliche Gestaltung des Gesamtsystems der Telekommunikation ist.

Auch für neue Telekommunikationsformen sind das von der Deutschen Bundespost verfolgte Konzept der Einheitstechnik, ihr technisches Gestaltungsmonopol für den Netzbereich sowie alle End- und Zusatzgeräte, das Fehlen einer klaren Schnittstellenregelung sowie ihre umfassenden Standardisierungsforderungen eine schwere Hypothek. Es kann nicht übersehen werden, daß die Deutsche Bundespost bestrebt ist, die Lenkungs- und Regelungsansprüche, wie sie im Fernsprechwesen seit langem durchgesetzt sind, auch bei neuen Telekommunikationsformen zu verwirklichen. Die von der Deutschen Bundespost im Fernsprechwesen entwickelten ordnungspolitischen Vorstellungen bilden die Grundlage für die Gestaltung aller neuen schmalbandigen Telekommunikationsdienste. Damit sind notwendigerweise die gleichen negativen wirtschaftlichen, industriepolitischen und technologischen Konsequenzen verbunden, die bei der Mehrzahl der bestehenden Telekommunikationsformen bereits eingetreten sind:

- Das Konzept der Einheitstechnik und die umfassende Standardisierungspolitik führen zu Oligopolstrukturen auf den Herstellermärkten und zunächst zur Einengung und dann zur Ausschaltung des Wettbewerbs.
- Das technische Gestaltungsmonopol der Deutschen Bundespost und das Fehlen klarer Schnittstellenbedingungen zwischen

öffentlichen Netzen und dem Endgerätebereich führen zur Einschränkung der Nutzungsmöglichkeiten auf den Benutzermärkten und zu Wettbewerbsbeschränkungen im Servicebereich.

- Die Zulassungs- und Genehmigungsbedingungen der Deutschen Bundespost führen insgesamt zu einer Lähmung der Innovation und des technischen Fortschritts.

Alles das sind gesamtpolitisch, gesellschaftlich und volkswirtschaftlich in jeder Weise unerwünschte Auswirkungen. Aus diesem Grunde muß unterstrichen werden, daß die zur bestehenden Telekommunikationspolitik formulierten Alternativen, die einen neuen marktwirtschaftlich orientierten Rahmen für das Kommunikationswesen fordern, uneingeschränkt auch für neue Telekommunikationsformen in bestehenden Netzen gelten sollten. Die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems hat an die Einführung neuer Telekommunikationsformen keine konkreten ordnungspolitischen Anforderungen gestellt. Damit hat sie unausgesprochen die von der Deutschen Bundespost und den Großunternehmen der Kommunikationsindustrie gemeinsam geschaffenen Grauzonen expansiver Staatstätigkeit gutgeheißen.

Die Liste neuer Telekommunikationsformen, die von der Kommission für die bestehenden schmalbandigen Netze zur Debatte gestellt wird, ist nicht vollständig. Es ist eine Auswahl. Indessen war es nicht unbedingt die Aufgabe der Kommission, in der Aufzählung und Bewertung neuer Telekommunikationsformen Vollständigkeit anzustreben. Dennoch sollte man sich dieser Tatsache bewußt sein, weil die Empfehlungen der Kommission dazu beigetragen haben, bestimmte Kommunikationsformen ganz in den Vordergrund des öffentlichen Bewußtseins zu rücken.

2.1 Das Bürofern Schreiben

Das Bürofern Schreiben ist eine Telekommunikationsform, die das Fernschreiben weiterentwickelt. Dabei wird der Text mit dem vollen

Zeichenvorrat einer Schreibmaschine codiert übermittelt. Die Bürofernschreibmaschine ist ein neues Endgerät, das mit dem öffentlichen Fernsprechnetz verbunden ist. Das Bürofernschreiben ermöglicht die unmittelbare Übertragung von Briefinhalten in gewohntem Schriftbild - allerdings ohne Briefkopf, Vordruck und Unterschrift.

Das Bürofernschreiben ist für Wirtschaft und Verwaltung ein organisatorischer Fortschritt, weil die bisher weitgehend getrennten Arbeitsvorgänge der Erstellung eines Schriftstücks und seine Übermittlung an den Empfänger zu einem Arbeitsvorgang zusammengefasst werden können. Für die Telekommunikationspolitik ist bedeutsam, daß zur besseren Ausnutzung der Kapazität der Fernmeldewege eine Zwischenspeicherung erfolgen kann, die es gestattet, die Zusendung während der Nachtzeit vorzunehmen. Die Bürofernschreibmaschine kann außer zum Bürofernschreiben auch als normale Schreibmaschine im Betrieb eingesetzt werden.

Der technische Fortschritt ist auch darin zu sehen, daß gegenüber dem Fernschreiben neben dem erweiterten Zeichenvorrat eine vierfache Schreibgeschwindigkeit erreicht wird. Außerdem kann davon ausgegangen werden, daß die Bürofernschreibmaschine zur innerbetrieblichen Dezentralisierung beiträgt, weil sie dezentral am Arbeitsplatz aufgestellt wird, wo das Schriftgut entsteht, so daß gleichzeitig ein Teil des innerbetrieblichen Transports von Schriftstücken entfällt.

Der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems ist darin zuzustimmen, daß das Bürofernschreiben bereits heute eine wirtschaftlich sinnvolle Telekommunikationsform ist. Damit rechtfertigt sich auch die Empfehlung, die neue Telekommunikationsform des Bürofernschreibens einzuführen. ⁷⁶⁾

76) Telekommunikationsbericht, S. 76

Gleichzeitig muß allerdings auf die Grenzen der Entwicklungsmöglichkeiten des Bürofern Schreibens hingewiesen werden. Die Tatsache, daß neue Endgeräte für das Bürofern schreiben vorhanden sind, dieser Dienst als zwischenbetriebliche Telekommunikationsform bereits wirtschaftlich ist und daß er auch mit dem bestehenden Telexdienst korrespondieren kann, darf nicht an der Erkenntnis vorbeiführen, daß die Leistungsfähigkeit des Bürofern Schreibens ganz entscheidend von seinen innerbetrieblichen Einsatzmöglichkeiten abhängt. Solange das Bürofern schreiben nicht viel mehr ist als eine fortgeschrittene Variante des gegenwärtigen Fernschreibens, wird das Angebot zwar als durchaus interessant empfunden, aber nur auf eine begrenzte Nachfrage stoßen. Der entscheidende Durchbruch des Bürofern Schreibens kann nur in seiner Kombination mit anderen innerbetrieblichen Telekommunikationsformen gelingen, die die gemeinsame Nutzung von Daten-, Text- und Bildkommunikationsformen ermöglichen. Einer solchen integrierten Nutzung, z.B. über Nebenstellenanlagen, stehen gegenwärtig aber noch rechtlich abgesicherte organisatorische Regulierungen der Deutschen Bundespost gegenüber, z.B. in Form der Verordnung über den Hauptanschluß für den Direktruf, die in § 6 Absatz 6 die Vermittlungstätigkeit von Unternehmen in der Datenkommunikation beschränkt. Dies erschwert die Entwicklung der betriebsinternen Software, die Leistungsmerkmale des Bürofern Schreibens einbezieht.

Generell lassen sich zum Bürofern schreiben folgende Feststellungen treffen:

- F 33: Die Einführung der neuen Telekommunikationsform des Bürofern Schreibens ist im Interesse der Rationalisierung und Leistungssteigerung von Wirtschaft und Verwaltung zu befürworten.
- F 34: Es liegt nicht im öffentlichen Interesse, wenn die Deutsche Bundespost auf dem Markt für Endgeräte des Bürofern Schreibens in irgendeiner Form als Anbieter und Lieferant

von Geräten tätig würde - wie etwa im Bereich der Nebenstellenanlage. Ebenso ist eine Tätigkeit der Deutschen Bundespost im Servicebereich für Endgeräte nicht erforderlich (wie z. B. auf dem Fernschreibermarkt).

Gegenüber den Darlegungen des Telekommunikationsberichts muß auf folgende Alternative hingewiesen werden:

A 19: Die einer integrierten Nutzung innerbetrieblicher Telekommunikationssysteme entgegenstehenden rechtlichen Regelungen sollten im Interesse einer raschen Ausbreitung des Bürofernschreibens abgebaut werden. Die Zulassungsbedingungen für Endgeräte des Bürofernschreibens sollten sicherstellen, daß das Bürofernschreiben mit anderen Telekommunikationsformen in einem Endgerät zusammengefaßt werden kann.

2.2 Das Fernkopieren

Das Fernkopieren ist die nachrichtentechnische Übermittlung von Festbildern, die am Empfangsort auf Papier aufgezeichnet werden. Die Übertragung der Festbilder erfolgt über das Fernsprechwählnetz bzw. über das in Aufbau befindliche Fernschreib- und Datennetz. Das Fernkopieren ist keine neue Telekommunikationsform. Die bisher üblichen Anwendungen benötigen jedoch lange Übertragungszeiten, so daß eine Massenapplication bisher noch nicht möglich war. In den Anwendungsformen steht das Fernkopieren in der direkten Konkurrenz zum Fernschreiben, zum Bürofernschreiben und zur Briefkommunikation. Der Einsatzschwerpunkt für Fernkopierer wird wie beim Bürofernschreiben im Büroktor von Wirtschaft und Verwaltung liegen. Im Gegensatz zum Bürofernschreiben kann das Fernkopieren einen Schreibmaschinentext auch mit Briefkopf, Vordruck und Unterschrift übertragen (und z. B. Handschrifttexte, Fotografien, Zeichnungen oder andere graphische Strukturen).

Da beim Fernkopieren keine Eingabefehler möglich sind und die Übermittlungssicherheit groß ist, können auch Dokumente zum Gegenstand des Fernkopierens werden.

Angesichts der Breite der Anwendungsformen des Fernkopierens ist der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems darin zuzustimmen, daß der Bedarf nach der Telekommunikationsform des Fernkopierens in Unternehmen und Behörden erkennbar ist. Auch der Empfehlung der Kommission, das Fernkopieren einzuführen, kann zugestimmt werden.

Es wird indessen deutlich, daß die Kommission in der Einschätzung der potentiellen Nachfrage dem Fernkopieren mit größerer Skepsis gegenübersteht als dem Bürofernschreiben. Diese Skepsis wird nicht überzeugend begründet. Jedenfalls ist es keinesfalls überraschend, wenn in den USA hohe Zuwachsraten für die Gerätezahlen des Fernkopierens vorausgesagt werden. Es wird angenommen, daß bei einem Bestand von 100 000 Geräten Ende 1973 eine Zunahme auf 800 000 Geräte im Jahre 1980 erfolgen wird.⁷⁷⁾ Wenn man die Breite der Anwendungsmöglichkeiten des Fernkopierens in Betracht zieht, und gleichzeitig die administrativen Grenzen für den innerbetrieblichen Einsatz des Bürofernschreibens berücksichtigt, dann kann nicht ausgeschlossen werden, daß das Fernkopieren die interessantere Ergänzung zur bestehenden Form des Fernschreibens ist, zumal wenn dessen Attraktivität weiter verbessert wird. In dieser Perspektive könnte es sich erweisen, daß das Fernkopieren sich am Markt schneller und nachhaltiger durchsetzen läßt als das Bürofernschreiben. In der gegenwärtigen Lage sprechen insgesamt noch keine klaren Daten dafür, der Entwicklung und Einführung der Telekommunikationsform des Bürofernschreibens eine Priorität gegenüber dem Fernkopieren zu geben.

77) vgl. Telekommunikationsbericht, S. 89

Wenn die Kommission in ihrer Argumentation dennoch dem Bürofernschreiben eine gewisse Priorität gibt, dann ist das mehr auf die personelle Zusammensetzung der Gremien der Kommission zurückzuführen, in denen die Hersteller von Bürofernschreibgeräten ein erkennbares Eigengewicht besaßen, als auf überzeugende Argumente. Es muß daher die Erwartung ausgesprochen werden, daß die Deutsche Bundespost - sobald die Bedarfs- und Anwendungsstudie für das Fernkopieren vorliegt, die von den Bundesministerien für Forschung und Technologie sowie für das Post- und Fernmeldewesen in Auftrag gegeben wurde - sich mit der gleichen Intensität um das Fernkopieren bemüht, die im Augenblick dem Bürofernschreiben gilt.

Zusammenfassend lassen sich zur Telekommunikationsform des Fernkopierens folgende Feststellungen treffen:

- F 35: Die Einführung der Telekommunikationsform des Fernkopierens liegt im Interesse der Rationalisierung und Leistungssteigerung von Unternehmen und Behörden. Sie ist daher zu befürworten.
- F 36: Es läge nicht im öffentlichen Interesse, wenn die Deutsche Bundespost als Lieferant von Geräten auf dem Fernkopierermarkt oder als Serviceunternehmen für die Wartung dieser Geräte in Erscheinung treten würde.

2.3 Die elektronische Briefübermittlung

Die elektronische Briefübermittlung ist im wesentlichen eine Kombination von Bürofernschreiben und Fernkopieren. Der Begriff der elektronischen Briefübermittlung wird verwendet, um deutlich zu machen, daß mehrere neue Telekommunikationsformen gemeinsam geeignet sind, zur Substitution der herkömmlichen Briefpost beizutragen. Sowohl die Übermittlung von codierten Texten als auch von uncodierten Festbildern kann durch die elektronische

engt die Expansionsmöglichkeiten des Fernmeldewesens ein.

Gegen die Erfolgchancen einer raschen Einführung der elektronischen Briefübermittlung spricht vor allem die hohe Dienstleistungsqualität des Briefdienstes. Wenn man davon ausgeht, daß die elektronische Briefübermittlung mit Speichermöglichkeit verbunden werden soll, um die verkehrsarme Zeit in den Fernmeldenetzen auszunutzen, dann entsteht in der Übermittlung ein noch kleinerer Zeitvorteil gegenüber der herkömmlichen Briefübermittlung. Auch ohne Speicherung ist der Zeitgewinn gering und für sich betrachtet zwar für Wirtschaft und Verwaltung durchaus von Interesse, aber für die privaten Haushalte nicht sehr bedeutsam und insgesamt nicht besonders attraktiv. Hinzu kommt, daß bei den privaten Haushalten die Verteil- und Sammelaufgaben der Deutschen Bundespost fortbestehen würden, solange die Endgeräte zu teuer sind und man sich mit der Zwischenlösung von "elektronischen Briefkästen" - also öffentlichen Eingabestellen und auch öffentlichen Briefausgabestellen - begnügen müßte. Da aber nach Kostenanalysen der Deutschen Bundespost⁷⁹⁾ auf die Briefzustellung über 50 % der Gesamtkosten des Briefdienstes entfallen, weitere 40 % durch die Briefeinlieferung und -sortierung verursacht werden und nur 10 % der Kosten dem eigentlichen Ferntransport der Briefe zuzurechnen sind, erscheint es kaum vertretbar, eine Umstellung auf die elektronische Briefübermittlung vorzunehmen, bei der nicht gleichzeitig die Sammel- und Verteilfunktionen der Deutschen Bundespost substituiert werden. Aus diesem Grunde kann nicht den Erwägungen der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems gefolgt werden, die elektronische Briefübermittlung eventuell in Etappen einzuführen. Vielmehr ist der Bundesregierung zuzustimmen: " Ein System der elektronischen Briefübermittlung, das den Übermittlungsweg der Briefsendungen als eine Kombination von elektronischen und materiellem Transport versteht,

79) Vorstellungen der Bundesregierung, a. a. O. S. 24

hat vorläufig keine wirtschaftliche Chance, zumal der Aufbau eines solchen Systems erhebliche technische und finanzielle Vorleistungen erfordert." ⁸⁰⁾ Man muß hinzufügen, daß ein Teil der technischen und finanziellen Vorleistungen in dem Augenblick überholt ist, in dem bei der elektronischen Briefübermittlung die materielle Transportfunktion entfällt.

Zusammenfassend sind zur elektronischen Briefübermittlung folgende Feststellungen zu treffen:

- F 37: Die Einführung der Telekommunikationsform der elektronischen Briefübermittlung ist volkswirtschaftlich vernünftig und gesellschaftlich wünschenswert, weil sie eine wirtschaftlichere Gestaltung von Kommunikationsvorgängen und zugleich eine Intensivierung der individuellen Kommunikation erwarten läßt.
- F 38: Die Einführung der elektronischen Briefübermittlung ist wirtschaftlich erst dann vertretbar, wenn sie auch die Verteil- und Sammelfunktionen des herkömmlichen Briefdienstes substituieren kann. Ein System öffentlich zugänglicher Endgeräte (elektronische Briefkästen) kann keine Vorstufe oder Alternative zur Versorgung der privaten Haushalte sein, sondern nur eine Ergänzung dazu.
- F 39: Es läge nicht im öffentlichen Interesse, wenn die Deutsche Bundespost auf dem Markt für Endgeräte der elektronischen Briefübermittlung als Gerätelieferant oder als Serviceunternehmen eine Tätigkeit ausüben würde.

Der Kommission ist darin zuzustimmen, daß eine wesentliche Voraussetzung für die rasche Einführung der elektronischen Briefübermittlung im Bereich der privaten Haushalte das Angebot von kostengünstigen Endgeräten ist. Um diese Bedingungen herzustellen, ist beim derzeitigen Stand der Forschung indessen keine zusätzliche Forschungs-

80) Vorstellungen der Bundesregierung, a. a. O., S. 25

und Entwicklungsförderung durch die öffentliche Hand erforderlich. Weit wichtiger ist es, die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen für die Markteinführung und den optimalen Einsatz der Endgeräte herzustellen, z. B. durch Zulassung von Zusatzgeräten zum Fernsehgerät.

2.4 Der Bildschirmtext, Videotext

Videotext (Ceefax) ist ein Telekommunikationsdienst, der als reiner Verteildienst über das Netz ausgestrahlt und auf dem Fernsehbild empfangen wird. Videotextsignale werden dem Fernsehbild hinzugefügt und zusammen mit der Aussendung des Fernsehbildes verbreitet. Beim Bildschirmtext (Viewdata) wird das Fernsprechnetz zur Übertragung der Bildschirmtextsignale mitbenutzt. Der Teilnehmer stellt eine Verbindung zur Textdatenbank her und wählt die Nachrichten aus, für die er sich interessiert. Beiden Telekommunikationsformen ist gemeinsam, daß der Fernsehempfänger als Wiedergabegerät verwendet werden kann. Gemeinsam ist auch, daß die gewünschten Informationen vom Teilnehmer ausgewählt und beliebig lang betrachtet werden können. Gemeinsam ist beiden Telekommunikationsformen schließlich, daß ihre rundfunkrechtliche Einordnung umstritten ist. Die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems hat auf diese Problematik lediglich hingewiesen, aber selbst keine Empfehlungen ausgesprochen.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten erblicken sowohl im Bildschirmtext als auch im Videotext Formen des Rundfunks und sprechen sich deshalb dafür aus, die Zuständigkeit für den Sendebereich und damit die Verantwortung für die Inhalte den Rundfunkanstalten zu übertragen. Die Bundesregierung ist der Auffassung, "daß zumindest Bildschirmtext nicht unter den Rundfunkbegriff fällt, wie er im Staatsvertrag der Länder über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens vom 5. 12. 1974 formuliert wurde, da

wegen des individuellen Zugriffs jedes einzelnen Benutzers zu den Inhalten der Informationsbanken die formalen Voraussetzungen des Rundfunkbegriffs nicht erfüllt sind." ⁸¹⁾ Die Bundesregierung fügt hinzu: " Die Übertragung von Videotextsignalen im Fernsehbild stellt unabhängig von der Frage, ob Videotext dem Rundfunk zuzurechnen ist oder nicht, einen eigenen Sendevorgang dar, der einer gesonderten fernmelderechtlichen Genehmigung bedarf." ⁸²⁾ Nimmt man hinzu, daß sich die Bundesregierung gleichzeitig zur Trennung von Netz und Nutzung bekennt, so ist ihrer Ausgangsposition im Grundsatz zuzustimmen. ⁸³⁾ Es wäre jedoch erwünscht, daß sie sich ebenfalls zur Trennung von Programmverantwortung und Netzverantwortung bekennt, um klarzustellen, daß sie sich keine Hintertür offenhalten will, die ihr im Zuge der Verhandlungen mit den Bundesländern doch noch Einflußmöglichkeiten auf die Programmgestaltung verschaffen kann. Derartige Klarstellungen sind zwar erfolgt. So betont z. B. Müller-Using: " Die Deutsche Bundespost hat stets klargemacht, daß sie selber nicht Veranstalter von Bildschirmtextinhalten werden will." ⁸⁴⁾ Derselbe Autor sagt aber auch: "Andererseits könnte es jedoch etwas zu einfach sein, die publizistische relevanten Bildschirmtext-Anwendungen den Gesetzen des freien Marktes zu überantworten." ⁸⁵⁾ An anderer Stelle heißt es: " In Fernsprechvermittlungsstellen der Deutschen Bundespost müßten Informationscomputer verschiedener Hierarchiestufen installiert werden, die mit Datenbanken verbunden werden können." ⁸⁶⁾ Wem die Datenbanken gehören sollen, wer speichern darf und unter welchen Voraussetzungen überhaupt ein Zugang möglich ist, bleibt unbeantwortet. Daraus

81) Vorstellungen der Bundesregierung , a. a. O. , S. 28

82) Vorstellungen der Bundesregierung , a. a. O. , S. 28

83) Das Bekenntnis verliert aber sein Gewicht, weil es von einer Trennung ausgeht, wie sie in den "bestehenden Fernmeldediensten" vorhanden sei. Diese Position wurde in Kapitel II ausführlich widerlegt.

84) Detlev Müller-Using: Neue meinungsbildende Formen der Telekommunikation, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen, Heft 4/1977, S. 28

85) Detlev Müller-Using: Neue meinungsbildende Formen a. a. O. , S. 28

86) Detlev Müller-Using: Neue meinungsbildende Formen a. a. O. , S. 26

wird deutlich, daß für die Deutsche Bundespost noch erhebliche Möglichkeiten der Einflußnahme offenstehen, die auch Auswirkungen auf den Inhalt von Bildschirmtext-Angeboten haben.

Angesichts der gegenwärtig nicht zu vereinbarenden rundfunkrechtlichen Ausgangspositionen muß in Übereinstimmung mit der Kommission darauf hingewiesen werden, daß sowohl Bildschirmtext als auch Videotext Ergänzungen und Weiterentwicklungen der von der Deutschen Bundespost im Rahmen des Fernsprechnetzes zugelassenen Ansagedienste sind. Diese Ansagedienste verteilen ihre Informationen über das Fernsprechnet, während die Verantwortung für die Inhalte bei Veranstaltungsträgern liegt, die keinen öffentlich-rechtlichen Charakter besitzen und bei denen auch keine Mitwirkung gesellschaftlich relevanter Gruppen erfolgt. Die Entscheidung für die Zulassung solcher Dienste liegt jedoch bei der Deutschen Bundespost. Die gleiche Situation kann bei Bildschirmtext entstehen. Diese Möglichkeit gilt es in jeder Beziehung auszuschließen, weil sich die Bundesrepublik sonst auf den Weg zu staatlichen "Informationssilos" ⁸⁷⁾ begibt. Im Hinblick auf Bildschirmtext und Videotext sind daher folgende Feststellungen zu treffen:

F 40: B i l d s c h i r m t e x t und V i d e o t e x t sind Telekommunikationsformen, die nach den Grundsätzen des Presserechts zu beurteilen sind. Staatliche Einrichtungen oder öffentlich-rechtliche Institutionen besitzen daher keine Legitimation, der Einführung dieser Telekommunikationsformen Hindernisse in den Weg zu legen. Ihre Verwirklichung sollte ausschließlich nach Maßgabe der privaten Nachfrage erfolgen.

87) Dietrich Ratzke: Droht ein staatliches Informationssilo ? in:
FAZ vom 4. 6. 1977

F 41: Die Deutsche Bundespost hat für die Telekommunikationsformen Bildschirmtext und Videotext ausschließlich die Netzverantwortung zu übernehmen. Eine Tätigkeit der Deutschen Bundespost auf den Endgerätemärkten - sei es als Lieferant oder Serviceunternehmen - liegt nicht im öffentlichen Interesse.

2.5 Die Fernsprechkonferenz

Von einer Fernsprechkonferenz kann dann gesprochen werden, wenn mehr als zwei Teilnehmer durch das Fernsprechnet zu einem Gespräch verbunden sind.

Der Telekommunikationsbericht weist darauf hin, daß nach einer neueren Untersuchung ⁸⁸⁾ 85 % aller geschäftlichen Besprechungen mit (bis zu 4) Teilnehmern aus einem oder zwei Orten stattfinden. Bei den restlichen Besprechungen kommen Teilnehmer aus mehr Orten zusammen. Angesichts der Bedeutung des Dienst- und Geschäftsreiseverkehrs am Gesamtverkehr ist dies ein Indiz dafür, daß die Fernsprechkonferenz ein interessantes Telekommunikationsangebot für einen Teil der Fernsprechteilnehmer sein könnte. Dafür sprechen auch die Erfahrungen, die z. B. in den USA mit Fernsprechkonferenzen gemacht worden sind.

Bis in die fünfziger Jahre wurde von der Deutschen Bundespost ein spezieller Dienst zur Vermittlung von Sammelferngesprächen angeboten. Mit dem Ausbau des Selbstwählferndienstes wurde dieses Angebot wegen zu geringer Nachfrage wieder aufgegeben. Die Benutzung dieses Dienstes war vor allem deshalb nicht attraktiv, weil Sammelferngespräche 24 Stunden vorher angemeldet werden mußten. Die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems nimmt zwar eine grund-

88) CEPT-Studie über die Substitution geschäftlicher Besprechungen durch Telekommunikation (1975)

sätzlich positive Haltung zur Einführung von Fernsprechkonferenzen ein, vertritt jedoch dabei den Standpunkt, daß für einen Fernsprechkonferenzdienst die Handvermittlung nach Anruf beim Fernamt die kostengünstigste Lösung sei und sie läßt auch erkennen, daß wegen der kürzeren Anmeldezeiten, die realisiert werden können, ein solcher Dienst am ehesten als Angebot für die Fernsprechteilnehmer in Betracht kommt. Diese Einschätzung hat sich offensichtlich auch die Deutsche Bundespost zueigen gemacht, denn im Frühjahr 1976 hat sie erstmalig seit den fünfziger Jahren einen Fernsprechkonferenzdienst wieder eingerichtet - wenn auch zunächst nur versuchsweise, um die Nachfragesituation zu klären.

Es kann allerdings nicht erwartet werden, daß diese Form der Fernsprechkonferenz sich als attraktiv genug für die Fernsprechteilnehmer erweist. Durch die Gewöhnung an den Selbstwählferndienst dürften die Ansprüche an den Fernsprechkomfort so stark angestiegen sein, daß der Koordinationsaufwand, der im Kontakt mit dem Fernmeldeamt zur Herbeiführung von Fernsprechkonferenzen erforderlich ist, nicht mehr akzeptiert wird. Diese Form der Fernsprechkonferenz beruht auf der Bildung zentraler Konferenzknoten im Fernnetzbereich. Als Alternative dazu bietet sich an, mehrere Amtsleitungen eines Teilnehmers zu einem Konferenznetz zu verbinden. Diese Art der peripheren Knotenbildung hätte den Charakter einer dezentralen Fernsprechkonferenz. Eine solche Regelung hätte den Vorteil, daß Fernsprechteilnehmer, die über mehrere Amtsleitungen verfügen, ohne Einschaltung eines Fernmeldeamtes und ohne die dadurch entstehende Koordinationslast selbst Fernsprechkonferenzen vorbereiten und durchführen können. Aus der Sicht der Deutschen Bundespost wären dezentrale Fernsprechkonferenzen ohne eigenen Personal- und Sachaufwand möglich. Voraussetzung wäre, daß die Deutsche Bundespost - bezogen auf diesen

Dienst - auf ihr Vermittlungsmonopol verzichtet und die für den Fernsprechteilnehmer erforderlichen Zusatzgeräte durch das Fernmeldetechnische Zentralamt zuläßt. Bei einer solchen Regelung kann erwartet werden, daß insbesondere in Wirtschaft und Verwaltung eine Nachfrage nach Fernsprechkonferenzen entsteht, weil mehrere Amtsleitungen zur Verfügung stehen. Außerdem stellt sich für die Deutsche Bundespost dann nicht mehr die Frage nach dem Nachfragevolumen, denn bei ihr entsteht kein zusätzlicher Aufwand, der eine solche Überlegung rechtfertigt. Die gegenwärtige Ausgangssituation für Fernsprechkonferenzen läßt sich folgendermaßen zusammenfassen:

- F 43: Der Feststellung der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems, daß Fernsprechkonferenzen einfach zu realisieren sind und geringe Kosten verursachen, ist zuzustimmen.
- F 44: Fernsprechkonferenzen, die von der Deutschen Bundespost vermittelt werden, verursachen beim Teilnehmer einen hohen Koordinationsaufwand und setzen daher der Nachfrage enge Grenzen.

Um den Fernsprechteilnehmern in Unternehmen und Behörden den Zugang zu Fernsprechkonferenzen zu erleichtern, sollte folgende Alternative verfolgt werden:

- A 19: Die Deutsche Bundespost sollte dezentrale Fernsprechkonferenzen ermöglichen, die der Fernsprechteilnehmer über periphere Knotenbildungen realisiert, und die erforderlichen Zusatzgeräte zulassen, so daß sie von den Herstellerfirmen angeboten werden können.

3. Die Telekommunikationsformen in Breitbandverteilnetzen

In Breitbandverteilnetzen können zusätzliche Hörfunk- und Fernsehprogramme ausgestrahlt werden. Das Breitbandverteilnetz ist also ein reines Informationsverteilnetz.⁸⁸⁾ Die Kosten für die Errichtung eines Breitbandverteilnetzes werden von der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems bei Versorgung aller Haushalte mit 25 Mrd. DM angegeben. Die Betriebskosten werden auf eine Größenordnung von 200 DM pro Jahr und Teilnehmer geschätzt. Die Kommission ist zudem zu dem Ergebnis gelangt,⁸⁹⁾ daß das Bedürfnis für lokale Hörfunk- und Fernsehprogramme wenig ausgeprägt ist und für die Zukunft nicht mit hinreichender Sicherheit prognostiziert werden kann, daß ebenso ein drängender Bedarf nach einer größeren Anzahl anzubietender Fernsehprogramme nicht festgestellt werden konnte. Daher muß die Grundsatzfrage aufgeworfen werden, ob die Errichtung eines bundesweiten Breitbandverteilnetzes überhaupt im öffentlichen Interesse liegt. Die Kommission hat diese Frage nicht beantwortet. Sie hat sich vielmehr auf folgende Feststellung beschränkt: "Angesichts der Tatsache, daß die Frage nach den Bedürfnissen und dem Bedarf für erweiterte Telekommunikationsformen in Breitbandverteilnetzen noch ungeklärt ist und eine Entscheidung, ob eine Verkabelung als wirtschaftlich vernünftig und gesellschaftlich wünschenswert angesehen werden kann, offen ist, steht die bundesweite Verkabelung jetzt nicht zur Diskussion."⁹⁰⁾

Diese Feststellung hat die Bundesregierung in eine sehr schwierige Lage gebracht. "Ihr ist dringend an der Klärung der Bedarfssituation des Kabelfernsehens gelegen, um volkswirtschaftliche Fehl-

88) Andere Nutzungsarten, wie Informationsabruf, Informationserfassung und Dialog zwischen Teilnehmer und Zentrale, setzen einen schmalbandigen Rückkanal voraus. Dazu Anlagenband 7 zum Telekommunikationsbericht S. 52 ff.

89) Telekommunikationsbericht, S. 115

90) Anlagenband 7 zum Telekommunikationsbericht, S. 32

investitionen zu vermeiden." ⁹¹⁾ Solche Fehlinvestitionen werden seit geraumer Zeit von der Deutschen Bundespost erzwungen und sie werden sich weiter erhöhen, wenn die Bundesregierung zu einem späteren Zeitpunkt zu der Auffassung gelangen sollte, daß an der Errichtung und am Betrieb eines bundesweiten Kabelverteilnetzes kein öffentliches Interesse besteht. Die Planungen und administrativen Maßnahmen der Deutschen Bundespost sind, eine positive Entscheidung zu einem öffentlichen Verteilnetz vorzunehmen, darauf ausgerichtet, dafür die erforderliche technische und organisatorische Infrastruktur zu schaffen.

"Gemeinschaftsantennenanlagen erfüllen in ihrer technischen Funktion Aufgaben, die auch vom Kabelfernsehen erfüllt werden müssen. Es ist daher volkswirtschaftlich sinnvoll, die Gemeinschaftsantennenanlagen als Teil eines künftig *m ö g l i c h e n* ⁹²⁾ allgemeinen Kabelfernsehnetzes zu verstehen und bei der Genehmigung einzelner Anlagen auf deren spätere Integrierbarkeit zu achten. Diese Überlegung führt in der Praxis jedoch zu Gestaltungsvorschriften für die Gemeinschaftsantennenanlagen, deren Befolgung die Anlage im Einzelfall verteuert.

Durch die seit 1972 geltenden technischen Vorschriften für Gemeinschaftsantennenanlagen und durch das 1974 in Kraft getretene Genehmigungsverfahren konnte zwar bereits erreicht werden, daß Anlagen, die öffentliche Wege in Anspruch nehmen, der Konzeption der Deutschen Bundespost für ein künftiges *m ö g l i c h e s* ⁹³⁾ Kabelfernsehnetz entsprechend ohne zusätzlichen Aufwand im Kabelnetz auf 12 Fernsehkanäle erweitert werden können. Hiervon sind

91) Vorstellungen der Bundesregierung a. a. O., S. 34

92) Sperrung d. d. Verfasser

93) Sperrung d. d. Verfasser

vorwiegend die sogenannten Groß-Gemeinschaftsantennenanlagen betroffen. Untersuchungen der Deutschen Bundespost lassen aber den Schluß zu, daß kleine und mittlere Gemeinschaftsantennenanlagen, also die Masse der heute realisierten Anlagen, nur mit einem erheblichen Mehraufwand (Faktor 2 ... 10) auf diese Kanalzahl ausgebaut werden könnten.

Wollte man die Anforderungen an die Gemeinschaftsantennenanlagen so erhöhen, daß dem Vorschlag der KtK folgend bis zu 30 Kanäle übertragen werden könnten, dann ist auch beim Bau von Groß-Gemeinschaftsantennenanlagen mit erheblichem Mehraufwand zu rechnen

Die Forderung nach Integrierbarkeit der Gemeinschaftsantennenanlagen in ein allgemeines Kabelfernsehnetz führt also zu Mehrkosten, die von den Benutzern der Anlage als Vorleistung auf das Kabelfernsehen zu erbringen sind." 94)

Im Hinblick auf Kabelverteilnetze besteht also eine höchst merkwürdige und politisch sehr gefährliche Situation. Die Bundesregierung hat noch nicht entschieden, ob an der Errichtung und am Betrieb eines Kabelverteilnetzes ein öffentliches Interesse besteht. Sie hat weder entschieden, ob es lokale und regionale Netze noch ob es ein bundesweites Netz geben soll. Gleichwohl ist die Deutsche Bundespost seit über 5 Jahren damit beschäftigt, auf dem Verfügungswege, also durch Verwaltungsvorschriften, die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für ein bundesweites Kabelverteilnetz herzustellen. In der Zwischenzeit hat die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems sich im Auftrage der Bundesregierung mit diesen Sachverhalten befasst. Sie gelangt einerseits zu dem Resultat, daß die Errichtung eines bundesweiten Breitbandverteilnetzes "noch nicht empfohlen werden kann." 95) Andererseits erhöht sie jedoch die

94) Vorstellungen der Bundesregierung a.a.O., S. 32/33

95) Telekommunikationsbericht, S. 10, E9

technischen Anforderungen, wenn sie vorschlägt, im Interesse aller nur denkbaren Nutzungsarten eines Breitbandverteilsnetzes die Verteilkapazität der Kabel auf "30 Kanäle mit Fernsehbandbreite auszulegen." 96) Die Deutsche Bundespost gerät also in die Versuchung, ihre auf keinerlei politische Entscheidung gestützten Planungen, nunmehr auf die neuen technischen Richtwerte der Kommission auszurichten. Es besteht also nicht nur die Gefahr, daß volkswirtschaftliche Fehlinvestitionen forgesetzt, sondern daß sie erhöht werden.

Bei alledem kann nicht daran vorbeigegangen werden, daß der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen für die tatsächlichen und die potentiellen Fehlinvestitionen die politische Verantwortung trägt. Diese Verantwortung ist umso größer, als er die Planungen der DBP auf dem Verfügungswege vorantreibt und darauf verzichtet hat, entweder klare gesetzliche Grundlagen, z. B. durch Novellierung des Fernmeldeanlagengesetzes, zu schaffen oder wenigstens die Zustimmung des Verwaltungsrates der DBP herbeizuführen. Da der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen auch Sitz und Stimme im Bundeskabinett hat, wäre es schon vor fünf Jahren seine Aufgabe gewesen, eine klare Entscheidung darüber herbeizuführen, ob ein bundesweites Breitbandverteilsnetz im öffentlichen Interesse liegt und unter welchen Voraussetzungen es ggf. betrieben und errichtet werden soll. Dadurch wäre das politische Vakuum, in dem sich die Planungen der DBP vollziehen, vermeidbar gewesen. Dadurch hätte auch die Blockierung der Aktivitäten aller anderen Institutionen und Interessen, die ihre Planungen auf ein Breitbandverteilsnetz richten, verhindert werden können. Das Andauern des jetzigen Schwebezustandes kommt daher einer politischen Bankrotterklärung auf einem wichtigen Gebiet der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik gleich.

Je länger der bestehende Schwebezustand anhält, desto größer wird die Gefahr, daß die politische Entscheidung über die Breitbandverteilung

96) Telekommunikationsbericht, S. 11, E11

nur noch zu einem legitimierenden Nachvollzug der eingetretenen und sich verstärkenden "Sachzwänge" wird. Die "Sachzwänge" bestehen darin, daß nur eine positive Entscheidung zu einem bundesweiten Breitbandverteilnetz die Deutsche Bundespost vor dem Eingeständnis bewahren kann, sie habe Fehlplanungen und Fehlinvestitionen vorgenommen. Diejenigen, die in der Deutschen Bundespost die Verantwortung für die bisherige Politik im Bereich der Gemeinschaftsantennenanlagen tragen, werden daher bestrebt sein, für diese Politik die nachträgliche Legitimation zu erhalten. Da diese Politik sich u. a. in der Festlegung technischer Standards ausdrückt, zu deren Einhaltung die herstellende Industrie verpflichtet ist, hat auch die Industrie kein Interesse mehr daran, daß die Bundespost gezwungen wird, ihre bisherige Politik aufzugeben, weil dies zu Umstellungen in der Produktion führen müßte. Zusätzlich hat die herstellende Industrie ein Interesse an einer möglichst frühzeitigen Entscheidung über ein bundesweites Breitbandverteilnetz, weil dadurch der Markt schneller weit geöffnet wird. Daran ist sie umso mehr interessiert, als z. B. die Kabelindustrie ein Industriezweig ist, dessen Absatz seit Jahren rückläufig ist.

Dieser politische Druck wird auf die Dauer den politischen Entscheidungsspielraum weiter einengen. Von einer Vertagung kann daher keine höhere politische Qualität der Entscheidungen erwartet werden, denn das derzeitige "Medienpatt" läßt sich nicht aufrechterhalten und nur um den Preis verlängern, "daß die Bundesrepublik Deutschland auf dem Gebiet der Telekommunikation zum Entwicklungsland wird." ⁹⁷⁾ Gefordert sind daher keine Arrangements zwischen allen Beteiligten, sondern Grundsatzentscheidungen, die die Medienlandschaft verändern. Dafür liegen ausreichende Erkenntnisse vor.

Entscheidend für die Beurteilung des Stellenwertes eines Breitbandverteilnetzes sollten seine geringen Nutzungsmöglichkeiten im Vergleich zu den schmalbandigen Netzen einerseits und zum Breitbandvermittlung-

97) Eberhard Witte: Ein "Medienpatt" verheißt Auseinandersetzungen, in FAZ Nr. 279 vom 10.12.76, S. 10

netz andererseits sein. Alle Formen der Breitbandverteilung sind im vermittelten Breitbandkommunikationsnetz möglich. Darüberhinaus sind alle bestehenden, alle geplanten und alle in Zukunft vorstellbaren Dienstleistungen im Bereich des immateriellen Verkehrs im Breitbandkommunikationsnetz zu verwirklichen. Das gesamtstaatliche Interesse muß daher eindeutig darauf gerichtet sein, zu einem möglichst frühen Zeitpunkt mit der Errichtung eines Breitbandvermittlungsnetzes zu beginnen und im übrigen die schmalbandige Telekommunikation auf einem hohen Leistungsniveau zu halten.

Da ein Breitbandverteilstetz ohnehin "nicht die Tür zum langfristigen Fortschritt aufstoßen" (Witte) würde und sein politischer Stellenwert gering zu veranschlagen ist, besteht kein erkennbarer sachlicher Grund, sich für ein Breitbandverteilstetz auszusprechen, daß von der öffentlichen Hand errichtet und betrieben wird. Die Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunk- und Fernsehprogrammen ist gesichert, so daß ein zusätzlicher staatlicher Aufwand in einer Größenordnung von 25 Mrd. DM nicht zu rechtfertigen wäre.

An dieser Einschätzung kann sich auch durch die Ergebnisse von Pilotprojekten für das Kabelfernsehen nichts ändern. Deshalb wäre es notwendig und politisch nur redlich, diese politische Entscheidung bereits vor dem Start von Pilotprojekten zu treffen, zumal daraus für die Organisation von Kabelfernsehversuchen Konsequenzen gezogen werden müßten.

Zur Diskussion über die Errichtung und den Betrieb von B r e i t b a n d - v e r t e i l n e t z e n sind somit folgende Feststellungen zu treffen:

F 45: Da die Grundversorgung der Bevölkerung mit Rundfunk- und Fernsehprogrammen gesichert ist, besteht angesichts der hohen Kosten kein gesamtstaatliches Interesse an der Errichtung und dem Betrieb eines bundesweiten Breitbandverteilstetzes.

- F 46: Die auf die Errichtung eines bundesweiten Breitbandverteilnetzes ausgerichteten technischen und organisatorischen Planungen der Deutschen Bundespost müssen als Fehlplanungen und Fehlinvestitionen angesehen werden, die allen Betroffenen unnötige und gesamtwirtschaftlich nicht begründete Kosten aufbürden.
- F 47: Die Bundesregierung hat allen Anlaß, eine Grundsatzentscheidung über ein bundesweites Breitbandverteilstrecknetz herbeizuführen, um die bestehende Planungsunsicherheit zu beseitigen und Fehlinvestitionen zu vermeiden. Diese Entscheidung kann nicht von Kabelfernsehversuchen abhängig gemacht werden, deren Ergebnisse erst in mehreren Jahren vorliegen können.

Eine Telekommunikationspolitik, die das gesamtstaatliche Interesse an Breitbandverteilnetzen verneint, stellt neue organisatorische und institutionelle Startbedingungen für die Diskussion über das Kabelfernsehen her. Sie setzt neue Rahmenbedingungen, löst aber naturgemäß nicht die zentralen medienpolitischen Fragen, die Gegenstand der Verhandlungen von Bund und Ländern sowie von Rundfunk und Presse sind. Immerhin kann angenommen werden, daß sie auch für diese Verhandlungen wesentliche Akzente setzen und neue Lösungsmöglichkeiten bieten würde.

3.1 Die Rahmenbedingungen im Netzbereich

Die Kompetenz für das Errichten und Betreiben von Telekommunikationsnetzen hat nach dem Fernmeldeanlagengesetz die Deutsche Bundespost. An dieser Zuständigkeit ändert sich im Hinblick auf Breitbandverteilnetze auch dann nichts, wenn man davon ausgeht, daß an der Errichtung eines Breitbandverteilnetzes kein gesamtstaatliches Interesse besteht. Die Deutsche Bundespost behält die Infrastrukturverantwortung, die ihr das Fernmeldeanlagengesetz zuweist. In welcher Weise die Deutsche Bundespost ihre Verantwortung für die Infrastruktur aber wahrnimmt,

muß wesentlich davon abhängig gemacht werden, welchen politischen Stellenwert der Gesamtstaat der Errichtung und dem Betrieb von Breitbandverteilnetzen zumißt. Bei Vorliegen eines nachhaltigen gesamtstaatlichen Interesses ist es folgerichtig, wenn die Deutsche Bundespost ihre Kompetenzen selbst unmittelbar und intensiv ausübt. Wird aber ein gesamtstaatliches Interesse verneint, dann ist es ebenso folgerichtig, wenn die Bundespost sich darauf beschränkt, ihre Regelungstätigkeit auf das gesetzlich gebotene Mindestmaß zu begrenzen.

Bezogen auf Breitbandverteilnetze würde dies bedeuten, daß die Deutsche Bundespost solche Netze nicht selbst errichtet und betreibt, sondern dies anderen Netzträgern überläßt. Hierbei kommen in Frage: ⁹⁸⁾

- Gebietskörperschaften (z. B. Gemeinden)
- sonstige öffentlich-rechtliche Institutionen (z. B. Eigenbetriebe der Gemeinden)
- gemischt-wirtschaftliche Unternehmen (z. B. unter Beteiligung von Gebietskörperschaften)
- private Unternehmen.

Dies bedeutete auch, daß für die Deutsche Bundespost weder politische Legitimation noch Anlaß besteht, im Wege ihrer Genehmigungspraxis lenkenden Einfluß auf die Entstehung und Ausbreitung von Gemeinschaftsantennenanlagen zu nehmen. Für Vorschriften, die z. B. Standards für Verstärker- und Verteileranlagen vorsehen, gibt es keine zwingenden Gründe. Die bisherige Entwicklung auf diesen Märkten hat gezeigt, daß Hersteller und Nutzer dieser Anlagen ein gemeinsames Interesse an deren Kompatibilität und Funktionsfähigkeit haben. Schon die bisherigen Regulierungsmaßnahmen der Deutschen Bundespost haben zur Einengung des Wettbewerbs und zur Behinderung der Innovation geführt. Diese Maßnahmen sollten daher aufgehoben werden. Das gilt auch für

98) vgl. Anlagenband 7 zum Telekommunikationsbericht, S. 39

das mit der Verfügung Nr. 536/74 eingeführte Einzelgenehmigungsverfahren für das Errichten und Betreiben von Gemeinschaftsantennenanlagen mit elektronischen Bauelementen. ⁹⁹⁾

Das Fehlen eines gesamtstaatlichen Interesses an der Errichtung eines Breitbandverteilsnetzes würde auch zur Ablehnung der Empfehlung führen, " einen technischen Rahmenplan für ein bundesweites Breitbandverteilsnetz zu erarbeiten. " ¹⁰⁰⁾ Es sollte vielmehr den einzelnen Netzträgern überlassen werden, die Funktions- und Leistungsfähigkeit der einzelnen Netze zu bestimmen. Dadurch sollte grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden, daß bei der Erteilung von Genehmigungen durch die Deutsche Bundespost Anforderungen an die Mindestkapazität und sonstige Mindestanforderungen gestellt werden. Dies kann jedoch nicht durch Verwaltungsvorschriften geschehen.

Die staatliche Tätigkeit sollte sich im Netzbereich auf die Festsetzung ordnungspolitischer Rahmenbedingungen und deren Überwachung beschränken. Dazu gehört eine strikte Trennung zwischen Netzbereich und Veranstaltungsbereich. Dem Telekommunikationsbericht ist darin zuzustimmen, daß "der Netzbetreiber auf Auswahl und Zulassung von Veranstaltern zum Netz keinerlei Einfluß ausüben darf. " ¹⁰¹⁾ Die Modalitäten der Zulassung von Veranstaltern sollten gesetzlich geregelt werden und die Entscheidungen einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich sein. Die Trennung von Netz- und Veranstaltungsbereich sollte auch für die Telekommunikationsformen gelten, die im Breitbandverteilsnetz angeboten werden, denn ein Einfluß des Netzbetreibers auf die angebotenen Telekommunikationsformen führt in jedem Fall auch zu einer Steuerung der Auswahl der Veranstalter. Die Aufgabe des Netzbetreibers muß sich darauf beschränken, leistungsfähige Transportwege zur Verfügung zu stellen. Ein Einfluß auf die Verkehrs-

99) Amtsblatt des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen
Nr. 103 vom 11. Juli 1974.

100) Telekommunikationsbericht, S. 11, E 11

101) Anlagenband 7 zum Telekommunikationsbericht, S. 41

regelung auf diesen Wegen ist schon ein Einfluß auf die Auswahl der Verkehrsteilnehmer und verstößt daher gegen das Prinzip der Netzneutralität.

Zu den Rahmenbedingungen für den Netzbereich sind folgende Feststellungen zu treffen:

- F 48: Das fehlende gesamtstaatliche Interesse an der Errichtung eines bundesweiten Breitbandverteilsnetzes verlangt, daß sich die Tätigkeit der Deutschen Bundespost auf das gesetzlich gebotene Mindestmaß beschränkt. Die Deutsche Bundespost sollte daher nicht Träger und Betreiber von Breitbandverteilsnetzen werden und ihre bisherigen, an einem bundesweiten Verteilsnetz orientierten Vorschriften im Bereich der Gemeinschaftsantennenanlagen aufheben.
- F 49: Im Interesse der Informationsfreiheit und der Meinungsvielfalt ist eine strikte Trennung zwischen Netzbereich und Veranstaltungsbereich zu gewährleisten. Der Netzbetreiber (öffentlich-rechtliche, gemischt-wirtschaftliche oder private Institutionen und Unternehmen) darf keinerlei Einfluß auf den Veranstaltungsbereich und die Zulassung von Veranstaltern besitzen.

Inwieweit dem Netzträger ein Gebietsmonopol eingeräumt werden kann und mit welchen Auflagen ein solches Gebietsmonopol ggf. verbunden werden muß, kann nur im Zusammenhang mit den Rahmenbedingungen entschieden werden, die für den Veranstaltungsbereich zu formulieren sind. Diese Problematik ist in erster Linie im medienpolitischen Kontext zu sehen.

3.2 Die Rahmenbedingungen im Nutzungsbereich

Das Grundgesetz gibt dem Bund für Kabelverteilsnetze fernmeldetechnische und fernmeldeorganisatorische Funktionen. Demgegenüber liegt die Regelungskompetenz für den Nutzungsbereich von Breitbandverteilsnetzen

bei den Ländern. Es ist ihre Aufgabe, die Freiheit und Unabhängigkeit des Rundfunks durch entsprechende Rahmenbedingungen für den Veranstaltungsbereich zu sichern. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ist diese Befugnis der Länder unabhängig davon, welche Veranstaltungsform für die Ausstrahlung von Rundfunk- und Fernsehprogrammen besteht, weil jede Veranstaltungsform der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe zu dienen hat. Die Regelungskompetenz der Länder besteht also auch dann, wenn Rundfunkprogramme von privaten Veranstaltern angeboten werden.

Die politische Diskussion über die Gestaltung der Rahmenbedingungen für den Veranstaltungsbereich wird in der Bundesrepublik in erster Linie unter dem Gesichtspunkt geführt, ob es neben den öffentlich-rechtlichen Anstalten auch private Veranstalter von Rundfunk und Fernsehen geben soll. Von der Bundesregierung, von ARD und ZDF sowie von der Mehrheit der Länder sind private Veranstalter abgelehnt worden. Umgekehrt versuchen Verlage, sich den Weg zu einem privaten Fernsehen zu öffnen.

Die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems hat zu dieser Frage keine Empfehlung ausgesprochen. Sie geht offensichtlich davon aus, daß die von ihr vorgeschlagenen Pilotprojekte auch Entscheidungshilfen für die Auswahl von Programmveranstaltern liefern können. Auch die Bundesregierung erwartet, daß die Pilotprojekte Aufschluß über die "nutzungsbezogenen Versuchsergebnisse" ¹⁰²⁾ geben.

Diese Erwartungen lassen aber ebenso wie die gesamte öffentliche Diskussion der politisch Verantwortlichen nur einen Eindruck zu, daß nämlich der Mut zu klaren Entscheidungen fehlt.¹¹ Inzwischen gehen die bereits laufenden Pilotprojekte in den Vereinigten Staaten und in

102) Vorstellungen der Bundesregierung a. a. O., S. 34

Japan weiter und signalisieren den für die deutsche Medienpolitik zuständigen Instanzen, daß ihre zögernde Haltung auf die Dauer ein Ausweg nicht sein kann." 103

Wenn man davon ausgeht, daß eine öffentlich-rechtliche Organisationsform nur dort ihre Berechtigung hat, wo ein unüberwindbarer Mangel gemeinnützig verwaltet werden muß, hingegen nicht dort, wo ein solcher Mangel nicht besteht und der Öffentlichkeit ein vielfältiges Angebot gemacht werden kann, dann bedarf es beim Stand der kommunikationstechnischen Entwicklung keiner Pilotprojekte, um über die Zulassung von privaten Veranstaltungsträgern eine Klärung herbeizuführen. Die Mangelsituation ist nicht nur überwunden, weil die Möglichkeit besteht, Breitbandverteilnetze zu errichten, sondern auch, weil das Satellitenfernsehen und z. B. Flugzeug-Fernseh-Systeme angeboten werden können.

Der Attentismus der für die deutsche Kommunikations- und Medienpolitik verantwortlichen Instanzen ist daher auch nicht auf fehlende Informationen und Erkenntnisse zurückzuführen, sondern auf machtpolitische Eigeninteressen, die nichts mit den Interessen der Bevölkerung zu tun haben, sondern sich tatsächlich in jeder Weise gegen die Interessen der Öffentlichkeit auswirken. Die Politik der Bundesregierung und der Länder, einschließlich der Rundfunk- und Fernsehanstalten, ist daher weder wirtschaftlich vernünftig noch gesellschaftlich erwünscht. 104)

Eine Kommunikations- und Medienpolitik, die sich dem Grundgesetz verpflichtet weiß und den vorgezeichneten ordnungspolitischen Grundlinien der Gesellschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland folgt, wird bei der Organisation des Veranstaltungsbereichs für Kabelverteilnetze von einem pluralistischen Ansatz ausgehen müssen. Für diese Entscheidung bedarf es keiner Pilotprojekte. Diese Entscheidung sollte

103) Eberhard Witte: Ein Medienpatt a. a. O., S. 10

104) vgl. Wortlaut des Auftrags der Bundesregierung an die KfK

daher auch nicht länger aufgeschoben werden. Auch neue Gutachten und Sachverständigenvoten sind nicht erforderlich. Sie liegen in ausreichender Anzahl vor.

Für die Verwirklichung eines pluralistischen Ansatzes bei der Zulassung von Programmveranstaltern besteht eine Vielzahl von Gestaltungsformen. Die Entscheidung über die Gestaltungsformen läßt sich daher nicht auf die Alternative öffentlich oder privat reduzieren und eine öffentliche Gestaltungsform bedeutet nicht, daß ARD und ZDF dann automatisch zu beteiligen wären. Grundsätzlich sollte davon ausgegangen werden, daß sowohl öffentliche wie auch private und ebenso gemischtwirtschaftliche Veranstalter¹⁰⁵⁾ einen Zugang haben müssen. Dabei sollte sichergestellt werden - und dies wäre in Form einer gesetzlichen Anforderung denkbar, daß die im Einzugsbereich eines Kabelverteilnetzes liegenden kommunalen Gebietskörperschaft als Veranstalter eine Zulassung erhalten. Den Kabelverteilnetzen fällt zweifellos die wichtige Aufgabe zu, ein Gegengewicht gegen die bundes- und landesbezogene Orientierung des bestehenden Rundfunk- und Fernsehsystems zu schaffen.

Um eine möglichst große Vielfalt im Programmangebot zu erreichen und die Zulassungsbarrieren möglichst niedrig anzusetzen, sollte angestrebt werden, daß die Veranstalter nicht die vollständige Kapazität von Rundfunk- und Fernsehkanälen zugewiesen erhalten, sondern Sendezeiten. Dadurch könnten insgesamt mehr Veranstalter beteiligt und die Flexibilität in der Programmorganisation erhöht werden.

Zusammenfassend sind für die Rahmenbedingungen im Nutzungsbereich folgende Feststellungen zu treffen:

F 50: Eine öffentlich-rechtliche Organisation hat nur dort ihre Berechtigung im Mediensystem der Bundesrepublik, wo ein unüber-

105) vgl. dazu: Ulrich Lohmar: 12 Thesen zum Thema "Probleme der Trägerschaft für künftige Kommunikationssysteme", Bonn 1976

windbarer Mangel gemeinmützig verwaltet werden muß. Der gegenwärtige Stand der technischen Entwicklung verlangt daher, daß bei der Zulassung von Veranstaltern im Bereich von Kabelverteilsnetzen im Interesse der Informationsfreiheit und Meinungsvielfalt von einer pluralistischen Konzept ausgegangen wird.

F 51: Die Verwirklichung eines pluralistischen Konzepts bei der Zulassung von Programmveranstaltern bedeutet, daß sowohl private, wie auch öffentliche und gemischtwirtschaftliche Interessenten zu berücksichtigen sind. Dabei sollte die Zulassung der beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften sichergestellt werden.

Auf dem Hintergrund dieser politischen Festlegungen würden die in der Diskussion befindlichen Pilotprojekte für Breitbandverteilsnetze wieder den Stellenwert erhalten, der ihnen vernünftigerweise zukommt. Es sollten Versuche sein, die in erster Linie dem Zweck dienen, technische und betriebliche Erfahrungen zu sammeln. Darüberhinaus können sie ein bescheidenes "Hilfsmittel der Bedarfsklärung"¹⁰⁶⁾ sein.

Wenn sich das angekündigte Pilotprojekt in Kassel, wie auch die anderen Pläne zum Beispiel in Hamburg, Bayern und Berlin, mehr oder weniger in Wartestellung befinden, dann liegt dies in erster Linie daran, daß die überfälligen kommunikations- und medienpolitischen Entscheidungen nicht rechtzeitig vor Beginn der Pilotprojekte getroffen wurden, sondern gewissermaßen in die Kabelversuche hineinprojiziert werden. Die Pilotprojekte werden mit dem Druck aller gegensätzlichen Interessen belastet und überfrachtet. Dies führt naturgemäß zur weiteren Verzögerung der Projekte.

Auch aus diesen Gründen ist es unerlässlich, daß die notwendigen kommunikations- und medienpolitischen Entscheidungen unverzüglich getroffen werden.

106) Vorstellungen der Bundesregierung a. a. O., S. 34