



INSTITUT FÜR KOMMUNIKATIONSTECHNOLOGIE UND-SYSTEMFORSCHUNG e.V.

D62 Wiesbaden
Bahnhof Waldstraße
Tel.: 06121-87651 304271
Telex: 4 186 886

Analysen und Alternativen zum
Telekommunikationsbericht

Wiesbaden, August 1977

Vorstand: Ulrich Jochimsen (Vorsitzender), Ernst Eggert (stellv. Vorsitzender), Editha Lafebre, Christhard Schiller
VR 1783 Wiesbaden, Bankverbindung: Deutsche Bank Wiesbaden, Konto-Nr.: 221 465

<u>Inhaltsübersicht</u>	<u>Seite</u>
I. Der Telekommunikationsbericht der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK)	3
1. Der Auftrag der Kommission	3
2. Die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der Kommission	10
3. Der politische Stellenwert der Aussagen der Kommission	26
II. Die Struktur des Telekommunikationssystems in der Bundesrepublik Deutschland	33
1. Die Organisationsgrundlage für das Fernmeldewesen	35
1.1 Die genehmigungsrechtliche Ausgestaltung des Fernmeldemonopols	37
1.11 Die öffentlichen Fernmeldenetze	37
a) Der Netzbereich	38
b) Die Peripherie der öffentlichen Netze	39
1.12 Die privaten Fernmeldeanlagen	43
1.2 Die benutzungsrechtliche Ausgestaltung des Fernmeldemonopols	45
2. Die Beschränkung der Nutzungs- und Innovationsmöglichkeiten im Bereich der schmalbandigen Telekommunikation	49
3. Die politischen Folgerungen aus der bestehenden Struktur des Telekommunikationssystems	55

III.	Die Feststellungen und Empfehlungen des Telekommunikationsberichts	66
1.	Die bestehenden Telekommunikationsformen	67
1.1	Das Fernsprechen	68
1.11	Die Nebenstellenanlagen	75
1.12	Das Fernsprechnet als Notrufsystem	78
1.2	Das Fernschreiben	80
1.3	Die Datenkommunikation	84
1.4	Der Mobilfunk	96
1.5	Der Rundfunk	113
2.	Neue Telekommunikationsformen in bestehenden Netzen	119
2.1	Das Bürofern schreiben	120
2.2	Das Fernkopieren	123
2.3	Die elektronische Briefübermittlung	125
2.4	Der Bildschirmtext, Videotext	129
2.5	Die Fernsprechkonferenz	132
3.	Die Telekommunikationsformen in Breitbandverteilsnetzen	135
3.1	Die Rahmenbedingungen im Netzbereich	141
3.2	Die Rahmenbedingungen im Nutzungsbereich	144

ANALYSEN UND ALTERNATIVEN
ZUM TELEKOMMUNIKATIONSBERICHT

Im Januar 1976 hat die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK) den Telekommunikationsbericht veröffentlicht. Zu diesem Bericht hat das Bundeskabinett am 14. Juli 1976 Stellung genommen und gleichzeitig "Vorstellungen der Bundesregierung zum weiteren Ausbau des technischen Kommunikationssystems" zustimmend zur Kenntnis genommen. Mit beiden Dokumenten ist ein wichtiger Beitrag zur Debatte über Grundfragen der Entwicklung des Kommunikationswesens in der Bundesrepublik Deutschland geleistet worden. Entwicklungsmöglichkeiten, die bisher in der Öffentlichkeit umstritten waren, können realistischer beurteilt werden. Die Urteile über die gesellschaftlichen Kosten und den volkswirtschaftlichen Nutzen neuer Systeme sind überschaubarer geworden. Technischer Optimismus wurde gedämpft.

Der Telekommunikationsbericht und die Vorstellungen der Bundesregierung zur Kommunikationspolitik machen zugleich deutlich, daß die politische Auseinandersetzung um die Gestaltung der Kommunikations- und Medienlandschaft der Zukunft noch am Anfang steht. Sie muß in den nächsten Jahren erheblich an Tiefe und Breite gewinnen, wenn sie mit der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung Schritt halten will.

Die bestimmenden Organisationsstrukturen für das bestehende Kommunikationssystem sind bisher keiner kritischen Analyse unterzogen worden. Reichweite und Intensität staatlicher Regelungstätigkeit werden kaum in Frage gestellt. Die Ökonomie der Kommunikations- und Medienstrukturen wird selten als problematisch empfunden. Über die Nachfrage nach Kommunikationsleistungen gibt es viele Untersuchungen, aber wenig Kenntnisse. Das gesellschaftliche Bedürfnis für künftige Kommunikationsformen ist vornehmlich ein Gegenstand von Spekulationen und ideologischen Kontroversen.

Alle diese Problemfelder warten darauf, systematisch bearbeitet zu werden. Sie besitzen Sprengkraft von verfassungspolitischem Rang. Die Kommission

für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems konnte nur einige Lösungshinweise geben. Sie reichen jedoch nicht aus, um die Probleme der Urteilsbildung der Öffentlichkeit zu erschließen. Das gleiche Urteil muß über die bisher von der Bundesregierung entwickelten Vorstellungen gefällt werden. Im Telekommunikationsbericht und in den "Vorstellungen der Bundesregierung zum weiteren Ausbau des technischen Kommunikationssystems" wird man daher vor allem eine Chance erblicken müssen, eine umfassendere politische Debatte zu eröffnen.

Die technische Kommunikation ist ein Schlüsselbereich der staatlichen Infrastruktur. Sie wirkt in alle Sektoren von Staat und Gesellschaft hinein. Strukturfragen der Kommunikation sind politische Machtfragen. Sie betreffen jeden Bürger. Strukturentscheidungen im Bereich der Kommunikation sind zugleich volkswirtschaftliche Weichenstellungen, die finanzielle und technische Ressourcen auf lange Zeit binden. Sie können daher einmal vorgenommen, nicht beliebig korrigiert werden. Daraus ergibt sich auch eine besondere Verantwortung der politischen Parteien. Die politischen Parteien in der Bundesrepublik haben sich dieser Verantwortung bisher kaum gestellt, sondern vor allem Zeugnis von ihrer Ohnmacht abgelegt. Die Entscheidungen fielen und fallen in den Technokratien von Verwaltung und Industrie. Dies zu ändern ist die Aufgabe. Die vorliegende Studie soll dazu Anstöße geben.

I. Der Telekommunikationsbericht der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK)

1. Der Auftrag der Kommission

In der Regierungserklärung vom 18. Januar 1973 hatte die Bundesregierung ihre Absicht bekundet, ein Konzept für den Ausbau unseres technischen Kommunikationssystems zu erarbeiten. Der Bundeskanzler erklärte: "Neuerungen auf dem Gebiet der Informationsverarbeitung und Kommunikation beeinflussen nach und nach mehr die technisch-wirtschaftliche Entwicklung, aber auch das Zusammenleben der Menschen. Für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems wird die Bundesregierung zusammen mit den Ländern, der Wissenschaft und der Wirtschaft ein Konzept entwickeln." ¹⁾

In Ausführung der Regierungserklärung kündigte Bundesminister Prof. Dr. Ehmke am 3. September 1973 in einer Rede während der 2. Internationalen Funkausstellung in Berlin die Absicht an, "eine unabhängige Kommission zu berufen. Sie soll . . . mit Unterstützung der beiden von mir geleiteten Ministerien ²⁾ in den nächsten zwei Jahren untersuchen, welche Dienste zu welcher Zeit von wem und unter welchen Bedingungen im technischen Kommunikationssystem unseres Landes aufgebaut und angeboten werden können und angeboten werden sollten. Schwerpunkte der Arbeit dieser Kommission sollen insbesondere alle Aspekte des Ausbaus der Datenverarbeitung und der Breitbandkommunikation sein." ³⁾ In der gleichen Rede nannte Prof. Ehmke einige allgemeine politische Voraussetzungen und Bedingungen für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems: "Politisch

1) Pressemitteilung des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 18.1.1973 Nr. 45/73, Seite 58

2) Bundesminister Prof. Ehmke leitete das Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen sowie das Bundesministerium für Forschung und Technologie.

3) Bundesminister Prof. Ehmke, "Möglichkeiten und Aufgaben der Nachrichtentechnologien", in: Sonderdruck aus dem Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 103 vom 6.9.1973, S. 22

tragfähige Lösungen für den Ausbau unseres Kommunikationssystems können nur in öffentlicher Auseinandersetzung, nicht in hinter verschlossenen Türen tagenden Zirkeln von Beamten, Technikern oder Absatzplanern gefunden und entwickelt werden." ⁴⁾ Er fügte hinzu: "Ich betrachte es auch als eine Aufgabe der Kommission, die Diskussion in der Öffentlichkeit anzuregen und zu forcieren Ich halte es nicht nur für möglich, sondern für notwendig, die Bürger unseres Landes danach zu fragen, welche Möglichkeiten aus dem breiten Spektrum des technisch Machbaren sie für sinnvoll und wünschbar, welche sie für überflüssig oder gefährlich halten. Die Voraussetzung dafür ist Offenheit. Von Seiten der Politiker und Planer Offenlegung ihrer Ziele, von Seiten der gesellschaftlichen Gruppen Offenlegung ihrer Interessen. Die Kommission soll dazu beitragen, die Interessen der verschiedenen Gruppen transparent zu machen und die öffentliche Diskussion über die Möglichkeiten und Aufgaben der Nachrichtentechnologien zu einer allgemeinen politischen Diskussion zu erweitern." ⁵⁾

Dies waren ehrgeizige und durchaus notwendige Zielvorgaben für die Arbeit der Kommission. Die Kommission sollte unabhängig sein. Ihre Arbeit sollte durch Offenheit gekennzeichnet sein. Sie sollte die Interessen der verschiedenen Gruppen transparent machen und einen Beitrag zur Öffnung der Diskussion über den Kreis der unmittelbar Interessierten hinaus leisten. Gerade diejenigen, die immer wieder die Beobachtung gemacht haben, daß entscheidende Weichenstellungen in der Kommunikationspolitik ohne vorherige öffentliche Diskussion vorgenommen werden, haben die hohen Anforderungen, die Prof. Ehmke an die Arbeit der Kommission stellte, besonders begrüßt und daraus zum Teil große Erwartungen abgeleitet. War man bis dahin vielleicht der Auffassung gewesen, daß die Entwicklung neuer technischer Kommunikationssysteme abhängig ist

4) Sonderdruck a. a. O., S. 21

5) Sonderdruck a. a. O., S. 22/23

"vom Gewicht und vom Durchsetzungsvermögen der beteiligten wirtschaftlichen Interessen", wobei die "potentiellen Benutzer oder Opfer vor der Implementierung nicht lange gefragt" ⁶⁾ werden, so entstand nun die Hoffnung, daß die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems neue Grundlagen für die Fortentwicklung der Kommunikationspolitik entwickeln würde.

Am 22. Februar 1974 gab Bundesminister Prof. Ehmke die Aufgabenstellung der Kommission der Öffentlichkeit bekannt. Sie sollte Lösungsvorschläge zu folgenden Fragen erarbeiten:

1. Für welche Kommunikationsformen besteht ein gesellschaftliches, politisches und volkswirtschaftliches Bedürfnis.
2. Welche Möglichkeiten für neue Kommunikationsformen werden durch die sich abzeichnende technische Entwicklung - insbesondere Breitbandtechnik - eröffnet.
3. Welche finanziellen Aufwendungen sind mit der Realisierung neuer Kommunikationsformen verbunden.
4. In welchem Zeitraum soll der Ausbau des technischen Kommunikationssystems realisiert und wie soll er finanziert werden.
5. Durch wen und unter welchen Rahmenbedingungen sollen die verschiedenen technischen Einrichtungen für ein künftiges Kommunikationssystem jeweils geplant, errichtet und betrieben werden.

Die Bundesregierung erwartete von der Kommission, daß sie ihre Arbeit bis zum 31. Dezember 1975 abschließen und dann "Vorschläge für ein wirtschaftlich vernünftiges und gesellschaftlich wünschenswertes technisches Kommunikationssystem" ⁷⁾ vorlegen würde.

6) Klaus Lenk in: Informationsrechte und Kommunikationspolitik, S.V., Band 4 der Beiträge zur juristischen Informatik, Darmstadt 1976

7) Presseerklärung des Bundesministeriums für das Post- und Fernmeldewesen vom 22. Februar 1974

Der in Form von fünf Fragen zusammengefasste Auftrag an die Kommission eröffnete der Interpretation einen großen Spielraum. Er lenkte die Aufmerksamkeit allerdings nicht in erster Linie auf eine kritische Auseinandersetzung mit dem bestehenden System der technischen Kommunikation, sondern auf die Behandlung von Zukunftsprojekten. Lediglich die erste und die letzte Frage ließen auch eine Auseinandersetzung mit den bestehenden Strukturen zu. Durch die Konzentration der Thematik auf künftige Telekommunikationsformen wurde davon abgelenkt, daß neue Kommunikationsformen überwiegend nur auf der Grundlage der bestehenden Infrastruktur implementiert werden können. Stellt man daher die bestehende Infrastruktur nicht zur Debatte, dann akzeptiert man bereits wichtige Vorentscheidungen für die Organisations-Konzepte der künftigen Kommunikationsformen. Anders ausgedrückt: Der Charakter des Auftrags an die Kommission mußte zu Ergebnissen führen, die sich im hohen Maße am status quo orientieren, wenn die Kommission die bestehenden Organisationskonzepte als gegebene politische Tatsache hinnahm.

Gerade weil die Einsetzung der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems der erste Versuch gewesen ist, das Kommunikationssystem in der Bundesrepublik Deutschland zum Gegenstand umfassender Analysen und Planungen zu machen, war es sicher eine Fehlentscheidung, von einer kritischen Bestandsaufnahme abzusehen. Eine kritische Bestandsaufnahme hätte politische Korrekturen nahelegen können. Daß diese Möglichkeit nicht genutzt wurde, liegt sowohl an der Bundesregierung als auch an der Kommission. Die Bundesregierung hatte keinen Auftrag erteilt, der dies ausdrücklich vorsah. Andererseits hat die Kommission den übernommenen Auftrag nicht im Sinne einer kritischen Auseinandersetzung mit dem bestehenden Kommunikationssystem genutzt. Wenn die Bundesregierung und die Kommission die organisatorischen und strukturellen Gegebenheiten des Telekommunikationssystems in der Bundesrepublik als selbst-

verständliche Tatsache hingenommen haben und sie auch als Grundlage für neue Telekommunikationsformen akzeptierten, dann wurde darin allerdings nicht allein die notwendige thematische Selbstbeschränkung in der Kommissionsarbeit sichtbar, sondern es drückten sich darin auch bestimmte allgemeine Einschätzungen und konkrete machtpolitische Interessen aus. So entspricht es durchaus einem allgemeinen Urteil, das Telekommunikationswesen in der Bundesrepublik als leistungsfähig, gut organisiert und kaum verbesserungsbedürftig anzusehen. Dieses Urteil dürfte bei der Formulierung des Auftrags an die Kommission Pate gestanden haben und es wird auch von den maßgeblichen Interessengruppen geteilt, die die Träger und Gestalter des Telekommunikationssystems sind.

Die Durchsetzungsmacht der an das bestehende Kommunikationssystem gebundenen Interessen hat von Beginn an dafür gesorgt, daß die Arbeit der Kommission Zug um Zug neutralisiert wurde. Vor Zusammentritt der Kommission führte Prof. Ehmke ein Pressegespräch durch. "Ehmke unterstrich, daß für die Einrichtung von Kabelnetzen und neuen Übertragungsmöglichkeiten die fernmelde-technische Genehmigung immer beim Bundespostministerium liegen werde ." ⁸⁾ Im gleichen Zusammenhang hieß es: "Eine Arbeitsteilung im wirtschaftlichen Bereich sei ebenso unerlässlich wie eine Kooperation im übernationalen Raum." ⁹⁾ "Arbeitsteilung ja", meinte Ehmke, "aber nicht Aufgabe der Fernmeldehoheit." ¹⁰⁾ Unabhängig davon, ob man die Feststellungen von Prof. Ehmke für richtig hält, bedeuteten sie wegen des Zeitpunktes und des Anlasses der Pressekonferenz eine Präjudizierung der Kommissionsarbeit, denn es waren Probleme, mit denen sich die Kommission befassen mußte.

8) 9) 10) Der Journalist, zitiert nach: Deutsche Bundespost - Blick in die Presse vom 10. 4. 1974

Der Auftrag der Kommission wurde durch eine Feststellung von Prof. Ehmke in der konstituierenden Sitzung der Kommission am 27. Februar 1974 weiter eingengt. Prof. Ehmke erklärte, "daß die KtK keine medienpolitische Aufgabe hat." ¹¹⁾ Auf diese Weise war die Kommission von der Verpflichtung befreit, sich auf eine Reihe besonders konflikträchtiger Themen einzulassen. Zusätzliche thematische Beschränkungen ergaben sich daraus, daß die Kommission ihren Auftrag selbst sehr restriktiv interpretierte. So war die Kommission zwar gefragt worden, für welche Kommunikationsformen ein politisches Bedürfnis bestehe, sie reduzierte dieses Problem aber im wesentlichen auf die Frage nach dem wirtschaftlichen Bedarf und der Nachfrage nach Kommunikationsformen. Weder die verfassungspolitische, noch die staatspolitische Dimension des Kommunikationswesens rückte in das Blickfeld der Kommission und auch die politisch-kulturelle Perspektive öffnete sich nicht. Daher enthält der Bericht der Kommission auch keine Aussagen darüber, ob bestimmte Kommunikationsformen und -strukturen geeignet sind, die Grund- und Freiheitsrechte des Bürgers zu stärken oder zu schwächen oder ob sie geeignet sind, den föderativen Aufbau unseres Staates zu stabilisieren. Diese Fragen und viele andere wurden nicht behandelt und dies ist kaum damit zu begründen, daß die Kommission keinen medienpolitischen Auftrag hatte.

Die Kommission zog sich insgesamt auf eine enge technisch-wirtschaftliche Betrachtungsweise zurück, ohne sich auf eine Analyse der ordnungspolitischen und verfassungspolitischen Rahmenbedingungen einzulassen. Die Weiterentwicklung des technischen Kommunikationssystems kann aber nicht allein als technisch-wirtschaftliches Problem begriffen werden. Ganz unvermeidlich handelt es sich immer auch um eine politische Gestaltungsaufgabe von strategischer gesamtstaatlicher Bedeutung.

11) Ergebnisniederschrift der konstituierenden Sitzung der KtK am 27./28.2.74, Drucksache KtK Nr. 11. S. 1

Zum Auftrag der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems müssen daher folgende Feststellungen getroffen werden:

- F1: Die Bundesregierung hat durch die Formulierung ihres Auftrags an die KtK das Telekommunikationswesen aus seinem verfassungs- politischen, medienpolitischen, industriepolitischen und sozio- kulturellen Zusammenhang herausgelöst und seine Problematik auf eine technisch-wirtschaftliche Dimension eingeengt.
- F2: Die Bundesregierung hat durch die Formulierung des Auftrags an die KtK von einer Analyse der bestehenden Strukturen des Kommunikationssystems abgelenkt und die Kommission auf die Erörterung von zukünftigen Kommunikationsformen verwiesen. Dadurch wurde die Interdependenz zwischen bestehender Kommunikations-Infrastruktur und künftigen Kommunikations- formen in ihrer Problematik unterbewertet und der Stabilisierung des status quo Vorschub geleistet.
- F3: Die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikations- systems hat sich auf einen Auftrag eingelassen, der die Erörterung der politischen Schlüsselprobleme des Telekommunikationssystems nicht vorsah. Dadurch begab sich die Kommission in die Lage, Feststellungen zu treffen und Empfehlungen auszusprechen, die in ihren jeweiligen politischen Zusammenhängen und Auswirkungen von ihr nicht bewertet wurden. Aussagen, die aber politisch nicht bewertet werden, können auch politisch nicht verantwortet werden.
- F4: Das unpolitische Selbstverständnis der Kommission, das durch die Formulierung des Auftrags der Bundesregierung gefördert wurde, hat ihre Arbeit den Interessen ausgeliefert, die gegenwärtig den status quo im Telekommunikationswesen repräsentieren.

2. Die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der Kommission

Die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems hatte, wenn man sich an ihrer personellen Zusammensetzung orientiert, nicht den Charakter einer Sachverständigen-Kommission. Die Kommission bestand aus 22 Mitgliedern: dem vom Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen berufenen Vorsitzenden Prof. Dr. Eberhard Witte, vier weiteren Vertretern der Wissenschaft, vier Vertretern der Parteien, zwei Vertretern der Länder, einem Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, vier Vertretern der Wirtschaft, zwei Vertretern der Gewerkschaften, zwei Vertretern der Rundfunk- und Fernsehanstalten, einem Vertreter der Verleger und einem Vertreter der Journalisten. Aus dieser Mitglieder-Struktur wird deutlich, daß die Berufung in erster Linie unter dem Gesichtspunkt der Repräsentanz der für das Telekommunikationswesen maßgeblichen gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen vorgenommen wurde. Prof. Ehmke betonte daher auch in der konstituierenden Sitzung, "daß die KtK bewußt keine Expertenkommission sein sollte." 12)

Eine Kommission, deren Mitglieder nach dem Merkmal ihrer Zugehörigkeit zu bestimmten Telekommunikations-Interessen ausgewählt worden sind, unterliegt naturgemäß in ihrer Willensbildung und Beschlußfassung anderen Gesetzmäßigkeiten als eine Expertenkommission. Während eine Expertenkommission relativ unabhängig von organisierten Interessen zu ihren fachlichen Empfehlungen gelangen kann, steht ein Gremium, das aus den Repräsentanten etablierter Interessen besteht, von vornherein mehr oder weniger unter dem Zwang, die vertretenen Interessen zu berücksichtigen und zu integrieren. Es entwickelt sich sehr rasch die Tendenz, sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu verständigen. Die KtK war daher angesichts ihrer Zusammensetzung nur geeignet, Empfehlungen auszusprechen, die von den etablierten Interessen des Telekommunikationswesens weitgehend akzeptiert werden. Sie war in

12) Ergebnisniederschrift der konstituierenden Sitzung der KtK am 27./28. 74, Drucksache KtK Nr. 11, S. 1

in der Kommission versammelten Interessen, wenn diese in ihrer konstituierenden Sitzung am 26./27. Februar 1974 beschloß: " Die Sitzungen sind nicht öffentlich, sofern nichts anderes beschlossen wird." ²⁵⁾ Überraschend ist es dann auch nicht, daß die Kommission in ihrer zweijährigen Arbeit, bei der ihre Gremien an 112 Sitzungstagen zusammentraten, nicht ein einziges Mal einen Anlaß sah, eine öffentliche Sitzung abzuhalten.

Zur Zusammensetzung und zur Arbeitsweise der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems müssen daher folgende Feststellungen getroffen werden:

- F 5: Die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems war keine Expertenkommission. Sie bestand überwiegend aus den Vertretern jener wirtschaftlichen und institutionellen Interessen, die das gegenwärtige Telekommunikationssystem repräsentieren.
- F 6: In der Kommission und in ihren Arbeitskreisen dominierten die Interessen der Deutschen Bundespost, der öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten und die Interessen einiger Großunternehmen der herstellenden Industrie auf dem Gebiet der Kommunikationstechnik. Die Dominanz dieser Interessen wurde durch die Arbeitsweise der Kommission stabilisiert und abgesichert.
- F 7: Die Kommission war auf Grund ihrer Zusammensetzung nicht unabhängig von gesellschaftlichen und institutionellen Interessen und auf Grund ihrer Arbeitsweise nicht unabhängig von der Bundesregierung, weil über 40 Beamte z.T. kontinuierlich auf die Willensbildung der Kommission Einfluß nahmen und die Informationsbeschaffung der Kommission sich einseitig auf die Deutsche Bundespost stützte und daher nicht ausgewogen war.

25) § 5 der Geschäftsordnung der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems

F 8: Die Kommission war auf Grund ihrer Zusammensetzung nicht in der Lage, die Ziele der gesellschaftlichen und institutionellen Interessen an der Weiterentwicklung des Telekommunikationssystems transparent zu machen und sie hat es nicht verstanden, klare Ausgangspositionen für eine breite öffentliche Diskussion der Kommunikationspolitik herzustellen.

3. Der politische Stellenwert der Aussagen der Kommission

Die Bundesregierung verband mit der Einsetzung der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems die Erwartung, daß Vorschläge für ein wirtschaftlich vernünftiges und gesellschaftlich wünschenswertes technisches Kommunikationssystem erarbeitet werden. Diese Erwartung war unrealistisch, weil der Auftrag an die Kommission keine politischen Anforderungen formulierte, an denen man hätte messen können, welche Vorschläge als wirtschaftlich vernünftig und gesellschaftlich wünschenswert anzusehen sind. Da die Kommission ihrerseits keine Anforderungen dieser Art an ihre eigenen Vorschläge stellte, sondern sich darauf beschränkte, die bestehenden Macht- und Organisationsstrukturen als Richtschnur für wirtschaftliche Vernünftigkeit und gesellschaftlich Wünschbares gelten zu lassen, fehlte der Arbeit der Kommission von Beginn an ein rational entwickeltes politisches Koordinatensystem. Die Kommission hielt sich strikt an die bestehenden Rechtslagen, obwohl unübersehbar ist, daß die technische Entwicklung längst nicht mehr in das Korsett der geltenden Gesetze und Verordnungen hineingezwängt werden kann. Sie können daher auch keine ausreichende Grundlage für eine wirtschaftlich vernünftige und gesellschaftlich wünschenswerte Telekommunikationspolitik bilden. Dafür einige Beispiele:

- (1) Der im "Staatsvertrag über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens" von den Bundesländern zuletzt 1975 definierte Rundfunkbegriff hat sich als hohe und kaum unüberwindbare Hürde für die Bereitstellung neuer Kommunikationsdienste herausgestellt. Der Rundfunkbegriff hat eine bundesrechtliche und eine landesrechtliche Rechtsgrundlage. Bundesrechtlich stützt sich der Rundfunkbegriff auf das "Gesetz über Fernmeldeanlagen" vom 14. Januar 1928. Dort heißt es in § 1: "Funkanlagen sind elektrische Sendeeinrichtungen sowie elektrische Empfangseinrichtungen, bei denen die Übermittlung oder der Empfang von Nachrichten, Zeichen, Bildern oder Tönen

ohne Verbindungsleitungen oder unter Verwendung elektrischer, an einem Leiter entlang geführter Schwingungen stattfinden kann." 26) In Übereinstimmung mit dem Fernmeldeanlagen-gesetz von 1928 definieren die Bundesländer: "Rundfunk ist die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektrischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters." Dieser umfassende, rechtlich doppelt gesicherte Rundfunkbegriff" wird von den Ländern mit einer oft schon an das komische grenzenden Engherzigkeit ausgelegt." 27) So vertreten die Bundesländer den Standpunkt, daß die Fernsprechan-sagedienste der Deutschen Bundespost (Kinoprogramme, Lottozahlen usw.) ebenso Rundfunk sind wie der über das Fernsprechnet-z verbreitete dpa-Nachrichtendienst oder die über Radioverteilan-lagen von Amateuren unentgeltlich angebotenen Programme in Betrieben, Krankenhäuser oder anderen Einrichtungen. Alle diese Dienste sind auf den Widerspruch der Länder gestoßen und nur in Ausnahmefällen durch Sondervereinbarungen zugelassen worden. Folgerichtig steht daher für die Länder ebenfalls außer Zweifel, daß das Kabelfernsehen unter den Rundfunkbegriff fällt.

Daß die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikations-systems weder eine Empfehlung zur Novellierung des Fernmelde-anlagengesetzes noch zur Novellierung der Rundfunkgesetze der Länder ausgesprochen hat, zeigt, daß sie sich dem status quo verpflichtet fühlte und ihre Aufgabe nicht darin sah, Vorschläge für eine sinnvolle rechtliche und organisatorische Einordnung

26) vgl. Anlage zur Amtsblattverfügung des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen Nr. 229/1977, S. 490

27) Friedrich Wilhelm Hymmen: Das Kabel-Fakten und Illusionen, Frankfurt 1975, S. 78

neuer Kommunikationsdienste in das bestehende System zu unterbreiten. Dabei ist gerade die Weiterentwicklung des Rundfunkbegriffs eine zentrale medien- und kommunikationspolitische Aufgabe von hoher Dringlichkeit.

- (2) Das Grundgesetz schützt in Artikel 10 Absatz 1 die Unverletzlichkeit des Fernmeldegeheimnisses. Tatsache ist, daß das von der Deutschen Bundespost verfolgte Konzept der Einheitstechnik besonders günstige Voraussetzungen für das Abhören schafft. Die fortgeschrittene Abhörtechnologie ist seit Jahren in der Lage, sowohl auf den Fernverbindungsstrecken und im Nahbereich wie auch an der Peripherie der Fernmeldenetze die ausgetauschten Informationen zu sammeln und auszuwerten. Durch eine neue Schnittstellen- und Endgerätepolitik ließe sich demgegenüber das Fernmeldegeheimnis wesentlich besser schützen. Hätte die Bundesregierung in ihrem Auftrag an die Kommission klargestellt, daß der Sicherung der Grund- und Freiheitsrechte bei der Fortentwicklung des Kommunikationssystems eine zentrale Bedeutung beizumessen ist, dann wäre für die Kommission eine Auseinandersetzung mit dem Konzept der Einheitstechnik unvermeidlich geworden. Auf dem Hintergrund der Diskussion über den Datenschutz hätte die Kommission aber auch selbst auf dieses Problem stoßen müssen. Im Telekommunikationsbericht und in seinen acht Anlagebänden wird der Schutz des Fernmeldegeheimnisses jedoch an keiner Stelle problematisiert, obwohl mindestens dies gesellschaftlich wünschenswert gewesen wäre.
- (3) Das Fernmeldeanlagenengesetz von 1928 begründet zwar das Fernmeldemonopol des Bundes und Artikel 87 Absatz 1 GG bestimmt, daß die Deutsche Bundespost als bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt wird. Damit ist aber keineswegs eine abschließende Entscheidung über die Reichweite des

Fernmeldemonopols und dessen konkrete organisatorische und rechtliche Ausgestaltung getroffen worden. Wenn man eine Ausweitung der Staatstätigkeit und die Reduzierung der marktwirtschaftlichen Elemente in unserer Volkswirtschaft grundsätzlich positiv beurteilt, dann liegt auch ein Plädoyer für eine Ausdehnung der Tätigkeiten der Deutschen Bundespost auf immer neue Märkte nahe. Erblickt man jedoch in privatwirtschaftlicher Aktivität und der Selektionsfunktion per privaten Nachfrage entscheidende Faktoren zur Entfaltung und Fortentwicklung des Leistungsangebots auf dem Kommunikationssektor, dann wird man bestrebt sein, das Fernmeldemonopol auf ein technisch notwendiges Minimum zu begrenzen.

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

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

Diese Tendenz sämtlicher Feststellungen und Empfehlungen der Kommission kann angesichts ihres Auftrages sowie ihrer Zusammen-

setzung und Arbeitsweise nicht überraschen. Eine Kommission, in der die etablierten Kommunikationsinteressen über ihre eigene Zukunft beraten haben, muß zwangsläufig, sofern sie zu einvernehmlich verabschiedeten Vorschlägen gelangen will, nach dem Gesetz des kleinsten gemeinsamen Nenners ihre Voten formulieren, wenn kontroverse Standpunkte vorhanden sind. Praktisch hat dies folgende Konsequenzen gehabt:

- Probleme, die besonders konflikträchtig waren, wurden nicht behandelt, sondern ausgeklammert. So wurden z. B. Probleme wie die Reichweite des Fernmeldemonopols, der öffentlich-rechtliche Status der bestehenden Rundfunk- und Fernsehanstalten oder die Marktstrukturen im Einzugsbereich der Beschaffungspolitik der Deutschen Bundespost nicht als diskussionsbedürftig angesehen.
- Probleme, die unterschiedlich bewertet wurden, erhielten eine sehr vorsichtige, möglichst unverbindliche Umschreibung. Dazu gehören z. B. die Aussagen über die Bestrebungen der Deutschen Bundespost und der Großunternehmen der herstellenden Industrie, den Markt der Datenfernverarbeitung und der Gemeinschaftsantennenanlagen auf administrativem Wege zu reglementieren.
- Probleme, die einvernehmlich beurteilt wurden, wurden in den Empfehlungen besonders klar herausgestellt. Dies gilt z. B. für die Vorschläge zur Vollversorgung der Haushalte mit stationären Fernsprechapparaten oder zur Einführung der Textkommunikation.

Bei diesem Charakter des Telekommunikationsberichts stellt sich die Frage, aus welchem Grund die Bundesregierung die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems eingesetzt hat. Wenn es der Bundesregierung darum ging, die Kompromißfähigkeit der Interessengruppen zu klären, um auf diese Art Hinweise für politische Entscheidungen zu erhalten, die von den Interessen-

gruppen mitgetragen werden, dann hat sie dieses Ziel erreicht. Demnach wäre ihr Handeln von dem machtpolitischen Kalkül bestimmt gewesen, im Sinne der verankerten gesellschaftlichen und institutionellen Interessen "tragfähige Lösungen" zu erhalten. In einem solchen Handlungskalkül steckt aber bereits ein hohes Maß an politischer Kapitulation, weil nicht mehr die Durchsetzung öffentlicher Interessen versucht wird, sondern von vornherein das politische Heil in der Vollstreckung von Gruppeninteressen gesehen wird.

Ging es der Bundesregierung aber darum, die von Prof. Ehmke verkündeten Ziele zu verwirklichen, nämlich "die Interessen der verschiedenen Gruppen transparent zu machen",²⁸⁾ und zu klären, "welche Dienste zu welcher Zeit und von wem und unter welchen Bedingungen im technischen Kommunikationssystem unseres Landes aufgebaut und angeboten werden können und angeboten werden sollten,"²⁹⁾ dann hat die Bundesregierung ihre Ziele verfehlt. Ein solches politisches Kalkül war spätestens in dem Augenblick, als die Zusammensetzung der Kommission feststand, unrealistisch geworden, denn man konnte nicht erwarten, daß die Vertreter der etablierten Kommunikationsinteressen ihre eigene Machtposition zur Disposition stellen. So gesehen verkörpert der Telekommunikationsbericht ein Stück Ohnmacht der Bundesregierung, weil sie es nicht verstanden hat, dafür zu sorgen, daß die politische Qualität ihres Kalküls in der Zusammensetzung, in der Arbeitsweise und in den Arbeitsergebnissen der Kommission ihren Niederschlag fand.

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

F 9: Die Aussagen der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems gehen nicht von klaren politischen

28) Sonderdruck aus dem Bulletin Nr. 103, a. a. O., S. 23

29) Sonderdruck aus dem Bulletin Nr. 103, a. a. O., S. 22

Grundwerten aus. Damit fehlen den Aussagen der Kommission die politischen Maßstäbe, die ein Urteil darüber ermöglichen, welche Vorschläge gesellschaftlich wünschenswert und wirtschaftlich vernünftig sind.

F 10: Die Aussagen der Kommission repräsentieren den kleinsten gemeinsamen Nenner, auf den sich die Vertreter der etablierten gesellschaftlichen und institutionellen Interessen des Kommunikationswesens verständigen konnten. Ihre Vorschläge dienen der Erhaltung des machtpolitischen status quo. Sie orientieren sich nicht am öffentlichen Interesse.