

Die Deutsche Bundespost und die Freiheit des Fernmeldewesens
von Ulrich Jochimsen

Mein Plädoyer für eine Stärkung der Grundrechte des Bürgers im Fernmeldewesen zielt darauf ab, das Fernmelde-Monopol der Deutschen Bundespost in seiner tatsächlichen Reichweite zu beschränken, um auf diese Weise das Handeln des Monopol-Unternehmens stärker auf die Normen des Grundgesetzes zu verpflichten. Es ist weder wünschenswert noch erforderlich, dafür eine Verschlechterung der technischen und betrieblichen Qualität des Fernmeldewesens in der Bundesrepublik Deutschland in Kauf zu nehmen. Daß Herr Kanzow als Vertreter der Deutschen Bundespost mit Ablehnung reagiert, ist verständlich. Seine Haltung wäre indessen überzeugender, wenn seine Argumente treffender wären.

1. Bei der Darlegung meiner Position habe ich darauf hingewiesen, daß die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK) sich in einer Grundsatzentscheidung bei Breitbandverteilsnetzen für die Trennung zwischen dem Netzbereich und dem Nutzungsbereich ausgesprochen hat. Diese Grundsatzentscheidung habe ich begrüßt. Ich habe an diese Entscheidung die Frage geknüpft, wie denn diese Trennung am besten in eine rechtlich, technisch und betrieblich sinnvolle Schnittstellenregelung umzusetzen sei.

Gerade weil die KtK es sich in dieser konkreten Frage der Schnittstelle zu leicht gemacht hat, habe ich diese Frage aufgeworfen. Die KtK, an deren Arbeit ich als Vertreter des Landes Hessen mitgewirkt habe, hat meinen Vorschlag für eine Schnittstellenregelung lediglich zur Kenntnis genommen; sie ist aber nicht in eine Sachdiskussion eingetreten, sondern hat es vorgezogen, sehr rasch auf die Interessenposition der Deutschen Bundespost einzuschwenken. In der Konstituierenden Sitzung der KtK am 27.2.1974 hat Prof. Ehmke betont, daß die KtK "bewußt keine Expertenkommission sein solle". Dies

spiegeln m. E. die Ergebnisse der Kommissionsarbeit wider. Die Kommission hatte zuviele Teilnehmer und zuwenige Sachverständige. Sie war ein politisches Forum maßgeblicher Telekommunikations-Interessenten. Aus diesem Grunde bin ich weit davon entfernt, die Kommission als fachliche Berufungsinstanz anzusehen. Ich habe die KtK nicht zitiert, wie Herrn Kanzow unterstellt, indem er Zitate behauptet, diese Zitate für unvollständig erklärt, auf solche Weise eine fiktive Gegenposition aufbaut und diese dann widerlegt. Wenn ich mich auf die Empfehlung 10 der KtK hätte berufen wollen, wäre dies in meinem Artikel auch zum Ausdruck gekommen.

Nach dieser Anmerkung zur Argumentation von Herrn Kanzow ist es notwendig, auf die sachlichen Gegenpositionen einzugehen.

2. Meine Beschreibung des Vermittlungsmonopols will klarmachen, daß die Deutsche Bundespost den betrieblichen Vorgang der technischen Vermittlung von Nachrichten sowohl rechtlich als auch organisatorisch so umfassend abgesichert hat, daß niemand außer der Deutschen Bundespost selbst eine Vermittlungstätigkeit ausüben darf. Für eine derartig umfassende Sicherung der Kompetenzen der Deutschen Bundespost gibt es keine im öffentlichen Interesse liegenden Gründe. Herr Kanzow interpretiert mich daher richtig, wenn er annimmt, daß ich dem Begriff der technischen Vermittlung eine erweiterte Bedeutung gebe. Die technische Vermittlung ist nicht aus sich heraus auf ein Monopol angelegt. Das Monopol entsteht erst durch rechtliche und organisatorische Vorschriften. Erst durch diese Vorschriften, die die Entstehung ganzer Wirtschaftszweige verhindern, ist das Vermittlungsmonopol existent.

Die Rechtsgrundlage für das Vermittlungsmonopol bildet eine Vielfalt von ausführlichen Regelungen in § 15 der Fernmeldeordnung. Kürzer formuliert es § 6, Absatz 6 der Direktrufverordnung, in der es heißt:

"Endeinrichtungen (Datenverarbeitungsanlagen, Datenkonzentratoren) dürfen nicht ausschließlich oder überwiegend dem Zweck dienen, digitale Nachrichten für andere Personen oder zwischen

anderen Teilnehmern zu v e r m i t t e l n". Diese Vorschrift behindert z.B. Service-Unternehmen im Bereich der Datenverarbeitung in ihrer Entwicklung und zwingt sie zu unökonomischen Organisationsformen. Sinngemäße Vorschriften gibt es für alle Fernmeldedienste.

Die widersinnigen Konsequenzen des Vermittlungsmonopols kann man z.B. an den im Frühjahr dieses Jahres zugelassenen Konferenzgesprächen erkennen. Wenn man heute eine Fernsprechkonferenz durchführen will, muß man das Fernmeldeamt in Frankfurt anrufen. Man hat mitzuteilen, wann man mit wem sprechen will, ob man auch sprechen will, wenn ein Teilnehmer ausfällt, ob man zu einem anderen Zeitpunkt sprechen will usw. Die gesamte Koordination vollzieht sich in einem umständlichen Hin und Her mit dem Fernmeldeamt. Die Folge ist, daß die Nachfrage nach diesem Dienst minimal bleiben wird. Dabei wäre es überhaupt kein Problem, ein Zusatzgerät beim Benutzer zuzulassen, damit dieser nach Bedarf (ohne Einschaltung des Fernmeldeamtes und Beschäftigung von öffentlich Bediensteten) seine Konferenzen selbst abwickelt. Bisher hat die DBP darauf beharrt, solche Art von Vermittlung selbst durchzuführen und dafür sogar Prozesse durch mehrere Instanzen geführt. Die Verteidigung des Vermittlungs-Monopols durch die DBP - und deshalb wende ich mich dagegen - führt für den Benutzer zu widersinnigen Folgen, verteuert das Dienstleistungsangebot im Fernmeldebereich und liegt nicht in einem erkennbaren öffentlichen Interesse.

Herr Kanzow kann nicht behaupten, daß es das Vermittlungs-Monopol nicht gibt. Er muß nur die Verordnungen der Deutschen Bundespost lesen oder z.B. die Datenverarbeitungs-Unternehmen fragen, die gegen das Vermittlungs-Monopol Verfassungsbeschwerde erhoben haben.

Meine Kritik am Vermittlungs-Monopol hat nicht das Ziel, " daß die bisher ungeteilte Verantwortung der Deutschen Bundespost für den gesamten Bereich der öffentlichen Fernmeldenetze geteilt wird". Sie soll sich nach meinen Vorstellungen auch nicht "auf die Verantwortung für den Ferntransport der Nachrichten beschränken". Beides sind Spekulationen von Herrn Kanzow, die am Ziel vorbeigehen.

Die Deutsche Bundespost soll die volle Verantwortung für die Nachrichtenwege und den Nachrichtentransport im Nah- und Fernbereich ausüben. Es ist aber nicht ihre Aufgabe, die Nutzungsmöglichkeiten des Teilnehmers einzuschränken, solange dieser die Sicherheit der öffentlichen Netze nicht beeinträchtigt. Ob der Teilnehmer mit einem anderen Teilnehmer spricht oder mit 25 Teilnehmern, geht die Bundespost nichts an. In welchem Umfang ein Unternehmen Datenvermittlung für Dritte betreibt, hat die Bundespost nicht zu interessieren. Ihre Aufgabe ist es, die Wege bereitzustellen und für den Transport Gebühren zu erheben.

3. Nach meiner Auffassung kann die volle Entfaltung der Nutzungsmöglichkeiten im Fernmeldebereich nur durch eine technisch einwandfreie Schnittstellenregelung herbeigeführt werden. Eine solche Lösung kann mit dem Black-Box-Konzept, das sich in den USA im Kern bewährt hat, gefunden werden. Herr Kanzow erweckt den Eindruck, als ob es sich dabei um eine höchst theoretische Überlegung handele, bei der "der Nachweis der technischen Realisierbarkeit eines solchen Gerätes schwerlich zu erbringen" sei. Dieses Stadium ist in den USA längst verlassen. Es ist auch der Nachweis erbracht worden, daß ein solches Gerät, das den Abschluß der öffentlichen Fernmeldenetze darstellen soll und diese gegen mögliche Störungen der Endgeräte schützt, ganz erhebliche Konsequenzen für den Wettbewerb auf dem Endgeräte-Markt hat. Dies ist auch der entscheidende Grund, weshalb die Deutsche Bundespost und die traditionelle Lieferindustrie sich gegen das

Black-Box-Konzept zur Wehr setzt.

Herr Kanzow irrt sich, wenn er annimmt, daß es im Einzugsbereich des Nachfrage-Monopolisten Deutschen Bundespost echten Leistungswettbewerb gibt. Einen solchen Leistungswettbewerb gibt es seit über 50 Jahren nicht mehr. Daran ändert der Hinweis, daß die Deutsche Bundespost bei den Nebenstellenanlagen mit der Industrie in Wettbewerb steht, nichts. Daran ändert auch nichts der Hinweis, daß Telexnebenstellenanlagen und Fernschreibmaschinen private Einrichtungen sind. Beide Hinweise gehen an den entscheidenden Sachverhalt auf diesen Märkten vorbei. (Auf den Computermärkten und Faksimile-Märkten stimme ich gegenwärtig Herrn Kanzow noch weitgehend zu, weil die reglementierenden Eingriffe der Deutschen Bundespost in diesen Bereichen neueren Datums sind. Langfristig stelle ich für diese Märkte die gleiche Prognose wie für die traditionellen Märkte der Deutschen Bundespost).

Im Bereich der Nebenstellenanlagen sind insbesondere folgende Tatbestände zu berücksichtigen:

- "Alle an die öffentlichen Fernmeldenetze angeschlossenen Einrichtungen sind Bestandteil dieser öffentlichen Netze und somit Teil der von der DBP errichteten und betriebenen Fernmeldeanlagen, selbst wenn sie - wie z.B. Datenverarbeitungsanlagen - nicht ausschließlich oder sogar nur zu einem kleinen Teil Kommunikationsaufgaben wahrnehmen." (Referat von Herrn Kanzow am 10.10.1975). Diese Interpretation der Rechtslage gilt für alle Teilnehmereinrichtungen, unabhängig davon, ob sie privat oder posteigen sind.
- "Die technische Gestaltung der Teilnehmereinrichtungen bestimmt die Deutsche Bundespost." Diese Bestimmung in § 4, Absatz 2 der FO (Fernmeldeordnung) gilt für alle Teilnehmereinrichtungen, unabhängig davon, ob sie privat oder posteigen sind. Teilnehmereinrichtungen sind Hauptanschlüsse, Funkfernsprechanschlüsse, Nebenstellenanlagen, kurzum alle Endgeräte.

- Zwischen der DBP und der herstellenden Industrie besteht in Form der Baustufen - ordnung eine Vereinbarung über die Herstellung von Nebenstellenanlagen, durch die Größenklassen, Leistungsmerkmale, zulässige Erweiterungsfähigkeit und eine Anzahl weiterer Merkmale von Nebenstellenanlagen festgelegt werden.

Diese Tatbestände - sie ließen sich ergänzen - machen wohl deutlich, daß eine engmaschige Reglementierung für die Innovations- und Produktionsmöglichkeiten im Bereich der Nebenstellenanlagen besteht.

Von Wettbewerb kann ernsthaft nicht die Rede sein.

Das gleiche gilt für den Fernschreibermarkt. Es gibt in der Bundesrepublik zwei Hersteller, die Fernschreiber anbieten.

Wenn die Deutsche Bundespost wirklich am Wettbewerb interessiert ist, wie man aus den Ausführungen von Herrn Kanzow entnehmen muß, dann hätte die Deutsche Bundespost schon längst Mittel und Wege gefunden, um die internationalen Absprachen der nationalen Hersteller zu durchkreuzen. Ein internationaler Vergleich der Preise und Mieten für Fernschreiber zeigt im übrigen, daß die Deutsche Bundespost noch sehr viel für ihre Fernschreib-Kunden unternehmen könnte. Der Fernschreibermarkt ist der Markt, der besonders drastisch beweist, wie die Bekenntnisse der Deutschen Bundespost zum Wettbewerb einzuschätzen sind. Die Wirklichkeit dieses Marktes widerlegt Herrn Kanzow jeden Tag aufs Neue.

3. Die konzertierte Ausschaltung des Leistungswettbewerbs auf den traditionellen Fernmeldemärkten durch die Deutsche Bundespost einerseits und die führenden Hersteller - Unternehmen andererseits sowie die schrittweise Unterminierung des Wettbewerbs auf den "neuen" Fernmelde-Märkten (Datenfernverarbeitung, Faksimile-Geräte usw.) durch die gleichen "Bündnispartner" machen eine

ernsthafte Auseinandersetzung mit dem Black-Box-Konzept notwendig und unvermeidlich. Eine solche Auseinandersetzung wäre selbstverständlich, wenn für die Deutsche Bundespost die Grund- und Freiheitsrechte unserer Verfassung und der Gedanke marktwirtschaftlichen Wettbewerbs selbst gewählte Verpflichtungen wären. Dies ist aber nicht der Fall. Bürokratische Herrschaft und administrative Machtausdehnung erhalten bei der DBP im Zweifel die Priorität. Dies kann man auch an der Behandlung des Black-Box-Konzeptes, gegen das sich die DBP mit Händen und Füßen - aber kaum mit Argumenten - wehrt, sehr gut verfolgen:

- Herr Kanzow schreibt, daß eine Black-Box DM 1.000,- und mehr kosten würde. Er sagt, daß - bezogen auf das Fernsprechnetz - zusätzliche Investitionen in Höhe von 15 bis 45 Milliarden DM oder, umgerechnet, monatliche Mehrbelastungen jedes Teilnehmers in Höhe von 30 bis 90 DM entstehen würden. Aus diesen Angaben lassen sich nur ganz vage Rückschlüsse auf die zugrundegelegten Annahmen ziehen und dabei zeigt sich schon, daß die Angaben wohl allein dem Zweck dienen, einer sachlichen Diskussion auszuweichen. Bei dem Betrag von 15 bis 45 Milliarden wird offensichtlich davon ausgegangen, daß alle Fernsprechteilnehmer innerhalb eines Jahres mit der Black-Box ausgestattet werden. Nur so jedenfalls kann eine monatliche Belastung jedes einzelnen Teilnehmers von 30 bis 90 DM entstehen. Diese Annahme ist aber ganz unrealistisch, weil die Einführung eines solchen Schnittstellengerätes nur in einer Entwicklung von 10 Jahren und mehr vorstellbar ist. Außerdem muß dem zusätzlichen Aufwand eine Rechnung über den wegfallenden Aufwand gegenüberstehen. Mit der Einführung der Black-Box erübrigen sich z.B. wesentliche Tätigkeiten der DBP bei der Zulassung von Endgeräten, während die Tätigkeiten für die Genehmigung und den Service von Endgeräten schrittweise ganz wegfallen. Das gleiche gilt für die Liefertätigkeit

der DBP im Hinblick auf Endgeräte. Dadurch, daß auf den Absatzmärkten für Endgeräte Wettbewerb entsteht, treten weitere positive Effekte für den Teilnehmer ein. Bereits diese Hinweise zeigen, daß dem zusätzlichen Aufwand höhere Einsparungen gegenüberstehen, selbst wenn man die volkswirtschaftlichen Wirkungen außer acht läßt.

Schließlich muß betont werden, daß die Kosten für ein Black-Box-Gerät bei größeren Stückzahlen natürlich keineswegs über DM 1.000,- liegen. Um nur eine Gegenposition zu markieren: In den USA kostet die Monatsmiete für eine Black-Box einen Dollar. Das ist weniger als die DBP für den Anschluß eines Anrufbeantworters verlangt.

Die DBP muß sich also wirklich mehr Mühe geben, wenn der Eindruck entstehen soll, daß sie sich ernsthaft mit dem Black-Box-Konzept auseinandersetzt.

- Zu einer ernsthaften Bemühung gehört nicht nur die vollständige Ermittlung von Aufwand und Ertrag, sondern auch die Bereitschaft, sich auf realistische Annahmen zu stützen und diese ungeschminkt der interessierten Öffentlichkeit vorzulegen. Die Diskussion mit Herrn Kanzow wäre wesentlich ergiebiger, wenn die Deutsche Bundespost über das Stadium der Behauptungen hinauskäme. Dem dient es allerdings nicht, wenn Herr Kanzow im Namen der Deutschen Bundespost bereits den Versuch einer sachlichen Klärung der Probleme dadurch torpediert, daß er sich einem Forschungs- und Entwicklungsvorhaben für die Black-Box-Schnittstellenregelung in den Weg stellt, wie dies im Mai dieses Jahres im Bundesministerium für Forschung und Technologie bei der Entscheidung über ein entsprechendes Projekt geschehen ist.

4. Um die Antwort auf die Stellungnahme von Herrn Kanzow zu vervollständigen, muß noch einmal die verfassungspolitische Bedeutung einer klaren Schnittstellenregelung betont werden. Gerade weil sich die Deutsche Bundespost zu diesem m. E. zentralen Aspekt nicht geäußert hat, sollen einige Probleme erwähnt werden:

- Die Deutsche Bundespost ist nach dem Grundgesetz verpflichtet, das Fernmeldegeheimnis zu schützen. Der heutige Stand der Abhör-Technologie macht insbesondere ein Telefonnetz, das bis zum Teilnehmergerät nach dem Grundkonzept der Einheitstechnik entwickelt worden ist, nahezu schutzlos. Der normale Telefonteilnehmer in der Bundesrepublik kann nichts dagegen unternehmen, daß er abgehört wird, denn er bekommt, wie Herrn Kanzow bemerkt, als Fernsprecher von der Bundespost eine "Komplett-Leistung". Daß diese Leistung so komplett nicht ist, sagt die Deutsche Bundespost aber nicht der Öffentlichkeit, sondern nur den Bediensteten der Bundesministerien und -behörden in einem "Merkblatt für Fernsprechteilnehmer im Behördenverkehr". In diesem Merkblatt heißt es im Hinblick auf das Abhören: " Die Technik bietet heute eine Vielfalt von Möglichkeiten auf diesem Gebiet. Auch wiederholt auftretende Doppelverbindungen und plötzlich einsetzende und bleibende Beeinträchtigungen der Gesprächsqualität können auf unbefugtes Abhören hinweisen". Im Merkblatt heißt es weiter, daß Telefongespräche "in der Regel nicht gegen unbefugtes Abhören gesichert werden können", und daß der Teilnehmer "stets damit rechnen" müsse, abgehört zu werden.

Gegen diese Abhörmöglichkeiten kann heute ein Scrambler, ein sog. Sprachverschlüssler, eingesetzt werden. Dieser Scrambler, ein Zusatzgerät zum Telefon, wird von der Bundespost zur Verfügung gestellt - allerdings nur solchen Teilnehmern, die nachweisen können, daß sie besonders gefährdet sind und daher einen besonderen Bedarf

haben. Der Bürger X oder Y wird nicht geschützt. Der Verfassungsauftrag für die Deutsche Bundespost, nämlich das Fernmeldegeheimnis zu schützen, hat damit aufgehört, eine Verpflichtung gegenüber allen Bürgern zu sein, und wird zu einer Ermessungsentscheidung der Fernmeldeadministration zugunsten einiger weniger.

Die Einführung der Black-Box würde im Bereich der Endgeräte die Abkehr vom Konzept der Einheitstechnik bedeuten. Die Telefone würden nicht mehr von der Deutschen Bundespost geliefert, sondern im Wettbewerb angeboten und privat gekauft. Damit könnte sich auch jeder Bürger durch Kauf geeigneter Zusatzgeräte gegen das Abhören schützen, wenn er dies wünscht. Er wäre nicht länger darauf angewiesen, sich einer Bedarfsprüfung durch die Deutsche Bundespost auszusetzen.

- Für die Fernmeldepolitik und die Gestaltung der Schnittstelle zwischen öffentlichem Netz und dem privaten Teilnehmerbereich ist ein anderes Problem unter verfassungspolitischen Aspekt ebenfalls bedeutsam. Die Vielfalt der Fernmeldedienste wird in den nächsten Jahren und Jahrzehnten rasch zunehmen. Der elektronische Geld- und Briefverkehr sind keine Utopien, sondern Gegenstand von Planungen moderner Fernmeldeverwaltungen. Daraus ergibt sich, daß die Anzahl und das Leistungsspektrum der End- und Zusatzgeräte, die der Bürger in seiner Wohnung hat, stetig zunehmen wird. Wer die Verfügungsmacht über diese Geräte hat, besitzt auch den potentiellen Zugriff auf die Leistungen, die mit Hilfe dieser Geräte "vermittelt" (s. Vermittlungsmonopol) werden. Nimmt das Leistungsspektrum zu, erhöht sich auch die Intensität des potentiellen Zugriffs. Die Bedrohung der Freiheit des einzelnen wird also mit der zunehmenden Verbreitung neuer Telekommunikations-Medien größer, sofern die Deutsche Bundespost an ihren Struktur- und Organisationsprinzipien festhält.

Man sollte in diesem Zusammenhang darauf hinweisen können, daß in jedem Land der Welt - und darin ist die Bundesrepublik keine Ausnahme - ganz zwangsläufig eine enge Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Sicherheitsorganen und den Fernmeldeverwaltungen besteht. Die staatlichen Sicherheitsorgane können ihre Aufgabe nicht wirksam erfüllen, ohne die "Amtshilfe" der Fernmeldeverwaltung in Anspruch zu nehmen. Umgekehrt bemüht z.B. die Deutsche Bundespost den Verfassungsschutz im Wege der "Amtshilfe", um die im Rahmen des sog. Radikalenerlasses fälligen Prüfungen vorzunehmen. Diese Konstellation des "Sich-Aufeinander-Angewiesen-Fühlens" verstärkt sich mit der Erweiterung der Telekommunikationsdienste und der dadurch wachsenden "Ergiebigkeit" der Zusammenarbeit.

Auch unter den Bedingungen eines Rechtsstaates, der die verfassungspolitischen Risiken unter Kontrolle halten kann, sind derartige Kooperationen immer problematisch, weil der Schutz gegen den Missbrauch nur ein rechtlicher und ein politischer Schutz ist. Das Black-Box-Konzept würde diesen Schutz durch eine technische und betriebliche Absicherung entscheidend verstärken. Diese Sicherung würde auch dann noch bestehen, wenn die rechtlichen und politischen Dämme brechen. Der Deutschen Bundespost, die seit über 100 Jahren besteht und mehrere politische Systeme erlebt hat, sollten die Grundrechte der Bürger wichtig genug sein, um sich ihnen in besonderer Weise verpflichtet zu fühlen. Oder ist vielleicht das Bewußtsein aus der Zeit zwischen 1871 und 1949 in der Deutschen Bundespost noch übermächtig ?

Leider hat Herr Kanzow in seiner Stellungnahme diese für mich besonders wichtigen verfassungspolitischen Probleme überhaupt nicht behandelt. Ich kann mir nicht vorstellen, daß sie für ihn keine Bedeutung haben.