

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Hermann Boventer

## Macht der Medien

Zum aktuellen Stand der Ethik-Debatte  
in Journalismus und Wissenschaft

Will Teichert

## Wider die Folgenlosigkeit

Bestandsaufnahme der sozialwissenschaftlichen Begleitforschung  
zu den Kabelpilotprojekten

Herbert Kubicek/Barbara Mettler-Meibom

## Alternative Entwicklungspfade der Telekommunikationspolitik

Zu den technischen und ordnungspolitischen Plänen  
der Deutschen Bundespost

B 46-47/88

11. November 1988



Hermann Boverter, Dr. phil., geb. 1928; zwölf Jahre Tätigkeit als Journalist, bis 1981 Akademiedirektor, heute freier Publizist. Seit 1976 Lehrbeauftragter an der Universität Bonn (Medientheorie).

Veröffentlichungen u. a.: Politische Bildung: Ethik, Werte, Tugenden, Trier 1980; Evangelische und Katholische Akademien, Paderborn 1983; Ethik des Journalismus: Zur Philosophie der Medienkultur, Konstanz 1984; Medien und Moral: Ungeschriebene Regeln des Journalismus, Konstanz 1988; Einführung in die Medienethik, Bonn 1988 (im Druck).

Will Teichert, Dr. phil., geb. 1941; Abteilungsleiter Medienforschung/Programmplanung beim Hessischen Rundfunk; bis 1985 geschäftsführender Referent am Hans-Bredow-Institut für Rundfunk und Fernsehen an der Universität Hamburg; Lehrbeauftragter an der Universität Frankfurt.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Peter Stromberger) Einführung in soziologisches Denken, Weinheim 1986<sup>2</sup>; (Hrsg. zus. mit Karsten Renckstorf) Empirische Publikumsforschung: Fragen der Medienpraxis — Antworten der Medienwissenschaft, Hamburg 1983; (Hrsg. zus. mit Wolfgang Hoffmann-Riem) Musik in den Medien, Hamburg 1985; Beiträge zu Fragen der Medienforschung, Medienpolitik, journalistischen Berufsrolle in Fachzeitschriften und Handbüchern.

Herbert Kubicek, Dr. rer. pol., geb. 1946; 1977—1988 Professor für Betriebswirtschaftslehre an der Universität Trier, seit Juli 1988 Prof. für Angewandte Informatik an der Universität Bremen. Arbeitsschwerpunkte: Organisationstheorie, Technikfolgenabschätzung und soziale Beherrschbarkeit der Informations- und Kommunikationstechniken im Büro- und Verwaltungsbereich.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit A. Kieser), Organisation, Berlin 1984<sup>2</sup>; (zus. mit A. Rolf), Mikropolis. Mit Computernetzen in die Informationsgesellschaft, Hamburg 1986<sup>2</sup>.

Barbara Mettler-Meibom, Dr. phil.; derzeit als Heisenberg-Stipendiatin und Privatdozentin am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg tätig, ab Frühjahr 1989 Professorin der Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Kommunikation an der Universität Essen.

Veröffentlichungen u. a.: Breitbandtechnologie. Über die Chancen sozialer Vernunft in technologiepolitischen Entscheidungsprozessen, Opladen 1986; Soziale Kosten in der Informationsgesellschaft, Frankfurt 1987; (zus. mit B. Böttger, I. Hehr) Informatisierung des privaten Alltags. Ein Beitrag aus der Sicht von Frauen (erscheint 1989).



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Ralph Angermund, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 39, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1984, 1985, 1986 und 1987 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.



Hermann Boverter

## Macht der Medien

### Zum aktuellen Stand der Ethik-Debatte in Journalismus und Wissenschaft

Im Jahre 1971 mußte Elisabeth Noelle-Neumann in der Einleitung zum Fischer-Lexikon Publizistik noch resigniert vermerken: „Das derzeit geringe – oder jedenfalls äußerst partielle – Interesse für ethische Fragen hat in den letzten zwei Jahrzehnten keine neuen Arbeiten zum Thema Ethik des Journalismus entstehen lassen. Wir haben darum auf einen Artikel dazu verzichtet.“<sup>1)</sup>

Diese Situation trifft nicht mehr zu; das Thema hat nicht nur durch „Fälle“ wie die Flick-Spenden-Affäre, die Kieler Ereignisse um den Tod des ehemaligen Ministerpräsidenten Barschel oder die Berichterstattung beim Gladbecker Geiseldrama einen starken Auftrieb bekommen, sondern die Medien mit ihren politischen und kulturellen Auswirkungen sind auch von der allgemeinen Ethik-Debatte eingeholt worden.

Der Beginn dieser Debatte fällt in die späten siebziger Jahre. Ein Buch wie das von Hans Jonas mit dem Titel „Das Prinzip Verantwortung“, das 1979 erschien, besaß in jener Zeit noch die Aura einer gewissen Esoterik. Schließlich handelte es sich um Philosophie, die sich an Kants kategorischen Imperativ anlehnte und vor metaphysischen Prämissen nicht zurückschreckte. Jonas hatte über die Gnosis publiziert und ein jüdisches Emigrantenschicksal aufzuweisen, das ihn nach Amerika brachte. Schon der erste Satz seines Vorworts war wie eine Proklamation, und plötzlich war die Ethik, die Verantwortungsethik, wieder in aller Öffentlichkeit gegenwärtig: „Der endgültig entfesselte Prometheus, dem die Wissenschaft nie gekannte Kräfte und die Wirt-

schaft den rastlosen Antrieb gibt, ruft nach einer Ethik, die durch freiwillige Zügel seine Macht davor zurückhält, dem Menschen zum Unheil zu werden.“<sup>2)</sup>

Jonas stand nicht allein mit seinem Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation und seiner Ausgangsthese, daß die Verheißung der modernen Technik in Drohung umgeschlagen sei. Dieses Gefühl beherrschte auch von Anfang an die öffentliche Debatte um die Auswirkungen der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, die seit Mitte der siebziger Jahre geführt wurde und im Grunde schon eine verkappte Ethik-Debatte war: Darf der Journalismus, was er kann?

Der klassische Zeitungsjournalismus hatte zur Technik ein bisher noch recht unproblematisches Verhältnis. Der Telegraph, dann das Telefon, das Radio als Propagandawaffe im Hitler-Reich, schließlich und vor allem im Nachkriegsdeutschland der beispiellose Siegeszug des Fernsehens änderten diese instrumentelle Unschuld des Journalismus radikal und lieferten ihn den ganz neuen Zwängen der elektronischen Apparate und Technologien aus. Ist beispielsweise das Fernsehen mit seinem Riesenstoß an Technik und Technikern, das Programme in fabrikmäßigen Formen produziert, überhaupt noch ein journalistisches Medium? Der Gegenstand selbst, den wir mit Journalismus und Publizistik bezeichnen, verliert sich ins Diffuse der Unterhaltungsindustrie, und das macht eine Bestimmung seiner moralischen und ethischen Gründe auch nicht leichter.

### I. Warum wir eine Ethik für Journalisten brauchen: Glaubwürdigkeit der Medien auf dem Prüfstand

Daß es eine neue Konjunktur für das Ethik-Thema im Journalismus gibt, ist auf eine Reihe von Anlässen und Gründen zurückzuführen. Dazu zählt, wie gesagt, die allgemeine Wissenschaftskrise auf dem Hintergrund eines angefochtenen Fortschrittsglau-

bens. Auch der Informationsfortschritt sieht sich in diese Zweifel hineingenommen, ob er für die Menschen in der hochindustrialisierten Gesellschaft nicht das Gegenteil von dem erbringt, was er verspricht. Warum immer noch mehr Programme und

<sup>1)</sup> Elisabeth Noelle-Neumann/Winfried Schulz (Hrsg.), Fischer-Lexikon Publizistik, Frankfurt 1971, S. 9.

<sup>2)</sup> Hans Jonas, Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation, Frankfurt 1979, S. 7.



neue Medien? Ich bin nicht sicher, ob der Kommunikationswissenschaftler Jürgen Wilke sich nicht irrt, wenn er glaubt, daß die Konsequenzen eines ethisch nicht verantworteten Wissenschaftsfortschritts weit über das hinausgingen, was der Journalismus „anrichten“ könne<sup>3</sup>). Die Verwilderung der Sprache und öffentlichen Kommunikation löscht zwar nicht das physische Dasein aus, aber sie kann für das geistige Leben verheerende Folgen haben. Eine Politik ohne Ethos, sagt Polybios, ist wie ein Mensch ohne Augen – zum Fürchten allemal; dieser Satz ist ohne weiteres auf das System des massenmedialen Journalismus übertragbar. Orwells Welt ist nicht grundlos ein Staat mit einem Wahrheits- und Kommunikationsministerium an der Spitze. Jede humane und ethische Dimension ist hier ausgeklammert.

Ethische und normative Ansätze sind in der deutschen Publizistikwissenschaft jahrzehntelang an den Rand gedrängt worden. Der sozialwissenschaftliche Empirismus erklärt Normen und Normbegründungen für „unwissenschaftlich“. Diese Ausschließlichkeit ist heute in Frage gestellt, etwa wenn Wilke ausführt: „Daß die Zurückhaltung gegenüber dem Thema journalistische Berufsethik auch bei uns aufgegeben oder zumindest als leichtfertig empfunden wird, dürfte vornehmlich darauf zurückzuführen sein, daß man zunehmend wieder von einer großen Wirkung, ja einer Macht der Massenmedien ausgeht.“<sup>4</sup>)

Die zunehmende Aufmerksamkeit für eine normative Betrachtungsweise der journalistischen Phänomene und Sachverhalte hat sich voraussagen lassen. In Amerika sind die Entwicklungen mit dem Fernsehen früher angelaufen und den europäischen Erfahrungen vorausgeeilt. Im Gefolge von Marshall McLuhan, dessen zum Teil gewagte Thesen auf überraschende Popularität stießen, ist seit den sechziger Jahren eine breite Kultur- und Fernsehdebatte in Gang gekommen. Anfangs erstreckte sie sich auf die Problematik von Gewaltdarstellungen im Fernsehen, später wurden auch die gesamtgesellschaftlichen Folgeprobleme für eine Schriftkultur und die politische Urteilsbildung einbezogen. Entsprechend sind „Media Ethics“ als eigener Zweig der amerikanischen Kommunikationswissenschaft ausgebildet worden. Die Vorherrschaft der empirischen Methoden hinderte diese Wissenschaft nicht

<sup>3</sup>) Jürgen Wilke, *Journalistische Berufsethik in der Journalistenausbildung*, Referat bei der 32. Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft, 8.–10. 5. 1987, in Eichstätt, unveröffentlichtes Manuskript.  
<sup>4</sup>) Ebenda.

darán, auch kritisch-moralische Fragen zu stellen<sup>5</sup>).

„Journalismus und Ethik“ ist als Ringvorlesung im Wintersemester 1987/88 an der Freien Universität Berlin mit über einem Dutzend öffentlicher Vorträge auch beim studentischen Publikum ‚angekommen‘. Peter von Zahn eröffnete die Serie mit der Frage: „Warum wir eine Ethik für Journalisten brauchen“. Der erfahrene Praktiker und langjährige Fernsehstar meinte vielsagend, er glaube, „die Moralphilosophie hat da noch einiges vor sich. Sie muß an Hand von Fallstudien aus dem journalistischen Tagewerk unsere Augen schärfen für das, was ist und was ethische Norm sein muß oder nicht sein darf. Ohne Rückgriff auf die großen Traditionen der Moralphilosophie, besonders auf Aristoteles, werden wir nicht auskommen.“ Aristoteles rechne auch Fröhlichkeit, Witz und Großherzigkeit zu den ethischen Qualitäten des Lebens. Peter von Zahn wollte diese Tugenden, die zum individuellen und sozialen Wohlergehen beitragen, auch zu den journalistischen gerechnet wissen<sup>6</sup>).

Es darf also wieder öffentlich, praktisch und fachwissenschaftlich davon gesprochen werden, daß es auch im Journalismus bestimmte Tugenden gibt. Die These von der Philosophie- und Ethikbedürftigkeit der Medien braucht sich nicht mehr zu verstecken. Das ist im Hinblick auf die letzten Jahrzehnte der Auseinandersetzung über Theorie und Praxis des Journalismus etwas Neues und sehr Erfreuliches. Allerdings betreten wir mit einer „Philosophie der Medienkultur“<sup>7</sup>) ein noch ziemlich unbeackertes Feld. Welche Aufgaben stellen sich hier? Ich nenne dazu im folgenden einige Fragestellungen und Betrachtungsebenen. Daraus ergibt sich eine Art von Aufgabenkatalog für eine Ethik des Journalismus: Zuvor ist jedoch unter den Anlässen und Gründen für die journalistische Ethik-Debatte noch eine auffallende Veränderung im allgemeinen Publikumsverhalten anzuführen. Das läßt sich zum Beispiel an Leserbriefen erkennen. Veränderungen

<sup>5</sup>) Vgl. Hermann Boventer, „Media Ethics“ in den Vereinigten Staaten, in: *Publizistik*, (1983) 1, S. 19–39.

<sup>6</sup>) Peter von Zahn, *Warum wir eine Ethik für Journalisten brauchen*. Zum Ethik-Bedarf des Journalisten in einer hochindustrialisierten Gesellschaft, Vorlesung an der FU-Berlin, 20. 10. 1987, unveröffentlichtes Manuskript.

<sup>7</sup>) Über einen gesicherten oder gar allseits anerkannten Wissensstand zur journalistischen Ethik und Philosophie verfügen wir nicht, und das liegt auch daran, daß die Entwicklungen neueren Datums sind. Die weitreichende Bedeutung der Medien dringt erst langsam ins Zeitbewußtsein ein. Der Verfasser hat mit dem Versuch einer „Ethik des Journalismus“ (Konstanz 1984) aus philosophischer und kommunikationswissenschaftlicher Sicht nach Wegen der Vermittlung zwischen Theorie und Praxis gefragt. Interdisziplinäre Vorarbeiten dazu aus philosophisch-ethischer Sicht waren nicht vorhanden.



zeigen sich auch im Sehverhalten des Fernsehpublikums und in einer gewissen Politikmüdigkeit.

Mit dem Journalismus und seiner Qualität sind vielfältige und oft sehr gegensätzliche Erwartungen in der Öffentlichkeit verbunden. Ein relativer Konsens besteht jedoch in dem Punkt, daß Journalismus und Moral etwas miteinander zu tun haben. Man erwartet eine verlässliche Berichterstattung. Journalisten stehen nicht jenseits von Moral und Ethik. Sie selbst schätzen sich allerdings oft anders ein: „Wer mich Zyniker nennt, der ehrt mich. Ich bin gerne Zyniker.“<sup>8)</sup> Das ist eine Äußerung von Rudolf Augstein. Möglicherweise würde er sie heute nicht wiederholen. „Barschels schmutzige Tricks“<sup>9)</sup> lieferten als Schlagzeile seines Nachrichtenmagazins immerhin den Auftakt für einen höchst moralischen Argumentationskomplex auf allen betroffenen Seiten.

Auf der Publikumsseite muß sich viel Zorn angesammelt haben. In Hunderten von Leserbriefen wird über den angeblichen oder tatsächlichen Machtmißbrauch der Medien rasoniert. „Verantwortungslose“ Journalisten, die ihre Privilegien „schamlos“ ausnutzen, werden aufs Korn genommen: „Die Produkte ihrer (journalistischen) Tätigkeit sind: Desinformation, bewußt oder grob fahrlässig; tendenziöse Information . . . Eine Politik nach demokratischen Grundsätzen ist daher vom Prinzip nicht möglich, denn es herrscht eigentlich die Diktatur der Presse.“<sup>10)</sup> Aber es wird nicht nur hart kritisiert, sondern man findet auch konstruktive Gedanken und Vorschläge ausgebreitet. Ein Leser nennt es ein Signal der Hoffnung, daß just am gleichen Sonntag, an dem Uwe Barschel tot aufgefunden wurde, Hans Jonas zum Thema der Selbstkontrolle in einer freiheitlichen Gesellschaft in der Frankfurter Paulskirche gesprochen habe, als er den Friedenspreis des Deutschen Buchhandels entgegennahm. Die Freiheit, habe Jonas gesagt, müsse erkennen, „daß durch sie das Ganze auf dem Spiel

steht, und daß sie allein dafür verantwortlich ist. Sich Grenzen zu setzen, ist erste Pflicht aller Freiheit, ja, die Bedingung ihres Bestandes.“<sup>11)</sup>

Eine systematische Auswertung der Leserbriefe nach den Kieler Ereignissen würde mit ziemlicher Wahrscheinlichkeit bestätigen können, daß die Öffentlichkeit ganz allgemein in ihrer medienanalytischen und medienkritischen Unterscheidungsfähigkeit sensibilisiert worden ist. Der Reflexionsgrad ist größer geworden, das Distanzierungsvermögen gewachsen. Wir haben es mit einem Publikum zu tun, das „gelernt“ hat und selbstbewußter auftritt. Die Kriterien von Glaubwürdigkeit und Authentizität werden ziemlich streng angelegt. Zu einer glaubwürdigen Politik und zu einem glaubwürdigen Journalismus gehören Grundsatztreue und Verlässlichkeit, sonst leeren sich die Ränge und wird abgeschaltet.

Der frühere ZDF-Intendant Karl Holzamer bemerkte schon in den frühen Jahren des Fernsehens einmal sehr treffend: „Der wichtigste Knopf ist der Abschaltknopf!“<sup>12)</sup> Das Fernsehen stand (und steht immer noch) im allgemeinen Bürgerurteil auf viel zu hohem Thron. Ein Beleg dafür sind die viel zu hohen Glaubwürdigkeitswerte für das Medium Fernsehen im Vergleich zu den Printmedien und auch zum Radio<sup>13)</sup>. Das Fernsehen ist noch immer von einem Mythos umgeben, und das erleichtert nicht, sondern erschwert die Arbeit der Journalisten, weil sich die Erwartungshaltungen der Zuschauer nicht genügend differenziert haben. Kreativität und innovatorische Kraft im Journalismus sind auf möglichst große Bürger- und Marktnähe angewiesen. Sonst erstarrt das System autoritär in der Überschätzung der eigenen Wirkungen.

Die jüngere Generation demonstriert heute schon ein ganz anderes Verhältnis zu den Autoritäten der Telekratie. „Die Glaubwürdigkeitslücke des Fern-

<sup>8)</sup> Ferdinand Simoneit, Indiskretion Ehrensache. Ein Buch für alle, die Journalisten werden, und für alle, die Journalisten verstehen wollen, München 1985, S. 54.

<sup>9)</sup> Der Spiegel, Titelblatt vom 14. 9. 1987.

<sup>10)</sup> Leserbrief in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, vom 9. 11. 1987.

<sup>11)</sup> Ebd., 26. 10. 1987. Peter Stoler, Korrespondent des Time-Magazine, veröffentlichte ein Buch „The War Against the Press“ (New York 1986). Kriegsstimmung gegen die Medien hat sich in Amerika schon früher artikuliert als hierzulande. Die Medienlandschaft werde von einer Kaltfront überzogen, meint Stoler. „Die Amerikaner“, schreibt er, „wollen jetzt die Medien wegen ihrer Macht und ihrer unheimlichen Einflußnahme auf das Leben des einzelnen bestrafen.“ Der öffentliche Groll, die Vertrauenskrise zwischen Publikum und Medien — ob berechtigt oder nicht — nehmen zu. Ein „Krieg“ kann nur zum Schaden beider stattfinden.

den. Deshalb fordert Stoler auch beide Seiten zur Nachdenklichkeit und Selbstkorrektur auf. Die eigene Zunft erinnert er daran, daß in einer Demokratie „public business is, by definition, the public's business“.

<sup>12)</sup> Karl Holzamer, Mut zum Abschalten, Interview in „kontraste“, Illustrierte für junge Erwachsene, Nr. 9/1963, S. 32.

<sup>13)</sup> Vgl. Klaus Berg/Marie-Luise Kiefer (Hrsg.), Massenkommunikation III. Eine Langzeitstudie zur Mediennutzung und Medienbewertung 1964—1985, Frankfurt 1987, S. 164 f. Zwar haben die Glaubwürdigkeitswerte seit 1970 im Meinungsbild der Bundesbürger einen Erosionsprozeß erfahren und die Distanzierungs-fähigkeit hat zugenommen. Trotz dieser Image-Verluste bleibt das Fernsehen (61 Prozent) gegenüber der relativen Glaubwürdigkeit der Berichterstattung in Hörfunk (16 Prozent) und Tageszeitung (20 Prozent) noch immer für die Befragten das mit großem Abstand glaubwürdigste Medium (Werte 1985).



sehjournalismus“<sup>14)</sup> zeigt sich an den gesunkenen Einschaltquoten für die Präsentation von Politik. Das Medium Fernsehen erfährt eine Entautorisierung. Siegfried Weischenberg gelangt zu der nachdenklichen Schlußfolgerung: „Die aktuelle politische Fernsehberichterstattung in der Bundesrepu-

blik muß den Journalismus wiederentdecken.“<sup>15)</sup> Das Fernsehen hat die Grenzen und Möglichkeiten des eigenen Mediums noch viel zu wenig ausgeleuchtet<sup>16)</sup>. Mit einer Theorie, Ethik und Ästhetik des Fernsehens stehen wir noch ganz am Anfang<sup>17)</sup>.

## II. Aufgabenfelder für die Medienethik: Einführung des ethischen Denkens

Im folgenden werden stichwortartig die Aufgabenfelder für die Medienethik aus aktueller Sicht in neun Kapiteln skizziert. Es geht um Bausteine einer journalistischen Ethik im Hinblick auf die (philosophischen) Warum-Fragen sowohl auf der Makro-Ebene, wo sich der Blick auf die Institutionen und Systeme richtet, als auch auf der Ebene des persönlichen Handelns, der individuellen Verantwortung im Journalismus und der Medienkultur.

### 1. Hippokratischer Eid für Journalisten Berufsethik und Selbstkontrolle

Über den Schreibtischen in amerikanischen Redaktionsbüros findet der Besucher gelegentlich eine Presse-Gebotstafel „The Journalist's Creed“ – das Credo eines Journalisten<sup>18)</sup>. Seit den zwanziger Jahren gibt es in den USA diese journalistischen Wertetafeln. Der professionelle Status soll mit einer Art Hippokratischem Eid für Journalisten bekräftigt werden. Viele lächeln darüber; aber das puritanisch-moralistische Erbe schafft in den USA immer noch ein anderes Klima für die Berichterstattung und Einflußnahme der Medien.

Nach dem Krieg hat der Deutsche Presserat mit seinem Pressekodex an die berufsethische Tradition angeknüpft. Die obersten Werte sind Wahrheit und

Wahrhaftigkeit. Sie werden als Ethos der Selbstverpflichtung betrachtet. Der Deutsche Presserat ist mit seinen Kodifizierungsversuchen allerdings auf keine große Gegenliebe gestoßen. Aus der Praxis kommt ein Schulterzucken: Niedriger hängen! Aus der Wissenschaft kommt der Hinweis auf „wirkungsschwache Leerformeln“<sup>19)</sup>. Müssen wir uns damit von der berufsethischen Nachdenklichkeit verabschieden?

Ein Hauptirrtum der Kodifizierungsversuche liegt darin, daß sie „die“ journalistische Ethik formulieren wollen. Ethische Antworten haben jedoch vielfach heute ihre Eindeutigkeit verloren. In den komplexen Zusammenhängen des journalistischen Handelns sind Schwarz-Weiß-Entscheidungen die Ausnahme. In dieser Situation kann es nicht um Patentrezepte gehen, sondern das Ziel ist die Schärfung des ethischen Urteils. Jeder braucht im Alltag seine Hinweisschilder, und solange sie als solche ausgewiesen werden, bleiben Freiheits- und Ermessensspielräume erhalten. So können die Versuche zur einprägsamen Formulierung von ethischen Mindestregeln im Journalismus durchaus ihren plakativen und orientierenden Wert haben. Wenn der Journalismus auch weiterhin zu den freiesten Berufen, die es gibt, gehören soll, dann muß die in der Verfassung garantierte Offerte mit ihren geistigen und moralischen Herausforderungen auch professionell erhärtet werden können.

Die journalistische Profession, von der wir unbefangener sprechen sollten, braucht eine permanente Debatte zum berufskulturellen Selbstverständnis. Anders wird die Freiheitsmoral auf Dauer nicht zu legitimieren sein. „Was die Kontrolle und – wenn möglich – Vorbeugung journalistischer Kunstfehler angeht, so kann sich Legitimation . . . nicht anders herstellen lassen als bei Ärzten, Rechtsanwälten, Wissenschaftlern: über angemessene berufliche Lernprozesse und Rekrutierungsverfahren für

14) Siegfried Weischenberg, Die Glaubwürdigkeitslücke des Fernsehjournalismus. Anmerkungen zum Zusammenhang zwischen der Politikmüdigkeit der Bevölkerung und der aktuellen politischen Berichterstattung, in: Media Perspektiven, (1987) 11, S. 711.

15) Ebd. S. 716.

16) Vgl. Neil Postman, Wir amüsieren uns zu Tode. Urteilsbildung im Zeitalter der Unterhaltungsindustrie, Frankfurt 1985, S. 26 ff. Das Kapitel „Medien als Epistemologie“ zählt zum besten Teil in der manchmal überzogenen Kritik der Fernsehkultur.

17) Die Lehren vom Guten und Schönen gehen seit altersher ein Bedingungsverhältnis ein. Was bedeutet das für eine ethische und ästhetische Kunstlehre des Fernsehens? Vgl. dazu Alphons Silbermann (Hrsg.), Die Rolle der elektronischen Medien in der Entwicklung der Künste, Frankfurt 1987.

18) Zu den Schwierigkeiten des berufskulturellen Selbstverständnisses von Journalisten in der Berufsethik und Professionalisierungs-Debatte vgl. Hermann Boverter, Ethik des Journalismus. Zur Philosophie der Medienkultur, Konstanz 1985<sup>2</sup>, S. 129 f., 246, 273, 361 f. und 422 f.

19) Manfred Rühl, Journalismus und Gesellschaft, Bestandsaufnahme und Theorieentwurf, Mainz 1980, S. 395.



die Journalisten.“<sup>20</sup>) Ich möchte diesem Satz von Siegfried Weischenberg die Einschränkung hinzufügen, daß die Kontrolle im Journalismus essentiell eine Selbstkontrolle ist und bleiben muß. Gerade darum ist sie auf ihre ethischen Qualitäten angewiesen. Auch als Selbstkontrolle ist sie in soziale Zusammenhänge eingebettet. Aber eine gesetzliche Kontrolle der Pressefreiheit wollen wir nicht. Deshalb liegen Selbstkritik und Selbstdisziplinierung des Journalismus in seinem ureigensten Interesse.

## 2. Die journalistische Wirklichkeitskonstruktion Wirklichkeit, Wirkungsfrage und Medien

Zu den individualethischen und personalen Kategorien gesellen sich die sozialetischen: Was machen die Medien mit *uns*? Was machen *wir* mit den Medien? Eine Objektivierung der Wirkungsprozesse – und zwar solchermaßen, daß Ursache und Wirkung anhand eindeutiger und allgemeingültiger Sätze erklärt werden können – ist nicht möglich. Die Prozesse sind wertorientiert und teleologisch. Fakten und Sätze werden in normative Sätze übersetzt. Urteil und Bewegung werden ausgelöst, es soll etwas bewirkt werden, sonst geht der Journalismus ins Leere. Etwas bewirken, das heißt, die Wirklichkeit im Sollen auf ein Ziel hin verändern, das erstrebenswert oder „gut“ ist. Die gesamte Tradition der Ethik und Moralphilosophie läßt sich auf die beiden Wörter „gut“ und „sollen“ zurückführen.

Insofern ist die Wirkungsfrage die ethische Königsfrage im Journalismus schlechthin; ihr vorgelagert ist die ontologische Frage, die Seins- und Wirklichkeitsfrage. Was ist Wirklichkeit? Was ist journalistische Wirklichkeit? Heute zeigt sich, wie das Verhältnis von Medien und Wirklichkeit unter dem Aspekt von normativen Prägungen und Einflüssen, also im Kontext von „gut“ und „sollen“, in den soziologischen und politischen Erwägungen zum Thema immer stärker ins Zentrum rückt. Es gibt keinen wertneutralen Mediengebrauch, zu dem Wissenschaft oder Wirkungsforschung sagen könnten: so ist es „richtig“, so ist es „falsch“. Die Richtigkeit liegt nur vordergründig im jeweiligen und aktuellen Funktionieren. Unsere gesamte Wirklichkeitserkenntnis ist immer auch die Erkenntnis von Werten, und sie bestimmen das Wirkungsfeld, wenn es im Ganzen zu jenem Kampf der Meinungen kommt, der in der Demokratie unverzichtbar ist.

Vor diesem Fragehorizont verlangen Themen wie „Medien und Wertewandel“, „Medien und politische Kulturmuster“, „Medien und moralische Ur-

teilsbildung“ oder die umfassende Problematik der Lesarten von Wirklichkeit mehr Aufmerksamkeit. Peter L. Berger und Thomas Luckmann veröffentlichten 1970 ihre deutschsprachige Ausgabe des Werks „Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit“<sup>21</sup>). Diese Denkansätze liegen in der Journalismustheorie fast gänzlich brach und ungenutzt. Noch sehr viel früher datiert Walter Lippmanns glänzende Analyse „Public Opinion“<sup>22</sup>). E. Noelle-Neumann hat sie in ihre Studien eingebaut<sup>23</sup>). Die „pictures in our heads“ gehören ins Zentrum der Medienwirkungsforschung, und ihnen ist, wenn überhaupt, nur mit dem vollen Instrumentarium der Geisteswissenschaften und interdisziplinären Kooperation beizukommen. Vernachlässigt sind auch die ästhetischen Dimensionen in der Komplementarität zu den ethischen. „Die Poesie der Neuen Medien“ kann breite Erkenntnisschneisen öffnen: „Wir suchen die Ästhetik der elektronischen Medien, nach Denk- und Sprachformen, die sich nicht im Abwägen des Entweder/Oder erschöpfen, die Welt auf die Alternative reduzieren: Video oder Film, Kunst oder Trivialität, Fakt oder Fiktion . . .“<sup>24</sup>)

Im Umgang mit (elektronischen) Bildern gibt es zuviele Analphabeten; die Macht der Bilder, die zur Macht über die Wirklichkeit führt, ist von Neil Postman korrekt, aber zu kulturpessimistisch ausgelegt worden. Daß das Bild, daß die Phantasie am Ende sei und sich alles zum trivialen Amusement wende, ist Postmans folgenschwerstes Vorurteil, das die Journalismustheorie nicht hinnehmen sollte<sup>25</sup>). Hingegen sollten wir die Denkanstöße, die Postman zum metaphorischen Charakter der Bildsprache gibt, aufgreifen und verarbeiten. Nach Postman ist jede Epistemologie als Lehre vom Ursprung der Erkenntnis und Wahrheit von Entwicklungen bestimmt, die medienabhängig sind: „Wie die Zeit, so ist auch die Wahrheit das Produkt eines Gesprächs, das der Mensch mittels der von ihm erfundenen Kommunikationstechniken und über

<sup>21</sup>) Peter L. Berger/Thomas Luckmann, Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie, Frankfurt 1970.

<sup>22</sup>) Walter Lippmann, Public Opinion, New York 1922.

<sup>23</sup>) Elisabeth Noelle-Neumann, Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung – unsere soziale Haut, München 1980, S. 206 ff.

<sup>24</sup>) Wolfgang Preikschat, Video. Die Poesie der Neuen Medien, Weinheim 1987, S. 14.

<sup>25</sup>) Die Schriftkultur wird von Postman mit Kultur und Moral weithin gleichgesetzt. Die künstlerische Phantasie belehrt uns eines anderen. Postman verfehlt den diskursiven Wert des Bildes und der Bildsprache. „Die Suggestion der Wirklichkeitstreue, der wir bis heute erliegen, ist gleichbedeutend mit der Einengung des Spekulativ-Poetischen auf das Logisch-Rationale und Zweckmäßige mythischer Symbole und allegorischer Handlungen“ (Wolfgang Preikschat [Anm. 24], S. 31).

<sup>20</sup>) Siegfried Weischenberg, Fragen der Moral, in: *journalist*, (1987) 12, S. 30.



sie mit sich selbst führt.“<sup>26)</sup> Postman gründet dann allerdings seine Epistemologie zu ausschließlich auf Buchdruck und Schriftkultur. Seine Klage vom Verfall der Schriftkultur angesichts des Fernsehens, dessen Bilderflut uns alle „dümmer“ mache und mit ihrem Show-Effekt den öffentlichen Diskurs zerstöre, kann so nicht stehen bleiben.

### 3. Das Verstehen und das Verstandenwerden Sprache unter dem Anspruch des Sittlichen

Der journalistische Umgang mit der Wirklichkeit ist auf das Medium der Sprache angewiesen. Die Sprache ist das bildende Organ unserer Auffassung von der Welt. Das journalistische Wort hat realitätsstiftende und realitätsverändernde Kraft.

Ein Praktiker schreibt: „Mein Urteil über die journalistische Qualität führt mich zu folgender Kritik. Erstens: Die Vorstellung von einem attraktiven Journalismus hat zu einer Verwilderung der Sprache geführt.“<sup>27)</sup> Den Fragen nach Wirklichkeit und Wahrheit im journalistischen Erkennen und Handeln wird auf der sprachanalytischen Ebene eine neue Perspektive hinzugefügt. Kann uns die Sprache helfen, über die wahre Rede zur wahren Welt zu gelangen? In aller Schärfe stellt sich die Wahrheitsfrage für den auf das Wort gegründeten Journalismus täglich aufs neue.

Die Sprache ist Weltgestaltung, sie will das Handeln und die Tat, sie bringt über das deutende Verstehen die kreative Macht des Wortes zum Zug. Das Wort wird im Verstehen wirksam. Ethik des Journalismus ist in wesentlichen Stücken eine Ethik der Sprache und ihres Verstehens. Wer versteht, gewinnt Freiheit in der Erkenntnis über sich selbst und die anderen. Das Verstehen und das Verstandenwerden kennzeichnen die journalistischen Tätigkeitsbereiche als sinnstiftende Faktoren: „Die Welt ist die Signatur des Wortes.“<sup>28)</sup>

Wenn wir die journalistischen Phänomene auf der hermeneutischen Ebene betrachten, gilt die Auslegungsmethode einer praktischen Philosophie. Was heißt das? Hermeneutik ist ein wissenschaftliches Verfahren der Auslegung und Erklärung von Texten. Hermeneutik ist auch eine Methode des Verstehens menschlichen Daseins. Hermeneutik be-

deutet in unserem Zusammenhang eine Untersuchung der journalistischen Praxis in ihrer Rückbindung an lebensweltliche Erfahrungen unter dem Anspruch des Sittlichen. Für diese Praxis ist das Normative konstitutiv und im Moralprinzip begründet. Anders gesagt: Die Journalisten sind Hermeneutiker, die unsere Welt durch ihre Informationen interpretieren. Journalismus will über die Sprache etwas verständlich machen. Journalismus ist Interpretationskunst. Mit so unterschiedlichen Worten wie „aussagen“, „verkünden“, „erklären“ oder „übersetzen“, die alle begrifflich von der Stammaussage „Hermeneutik“ abgeleitet sind, werden sprachbedingte Tätigkeiten bezeichnet: das Verstehen und das Verstandenwerden. Das ist keine Willkürlichkeit in den Worten. Journalismus ist ein Handeln nach der Maxime „Sei verständlich!“<sup>29)</sup>

### 4. Strukturen des Zwischenmenschlichen Kommunikation und Massenkommunikation als Gespräch

Die Vielschichtigkeit des Gegenstands „Kommunikation“ bereitet den einschlägigen Wissenschaften arge Kopfschmerzen, und das gilt auch für seine Übertragung auf Prozesse der Massenkommunikation. Sogar die Theologen haben sich des Kommunikationsbegriffs angenommen. In dem vatikanischen Dokument „Communio et Progressio“, das die katholische Kirche nach dem Zweiten Vatikanischen Konzil mit den Strukturen und Realitäten der säkularen Medienwelt zu versöhnen sucht, wird Christus als „Meister der Kommunikation“ bezeichnet<sup>30)</sup>. Daraus kann man alles und nichts ableiten; ähnlich ergeht es auch den Informationstheoretikern und Kommunikationswissenschaftlern, die von einer ungeprüften Ontologie und Anthropologie ausgehen; sie gelangen über das „Naive“ ihrer Aussagen nicht hinaus.

„Uns geht es um die Voraussetzungen des Zwischenmenschlichen“, schreibt Martin Buber. „Der Mensch ist nicht in seiner Isolierung, sondern in der Vollständigkeit der Beziehung zwischen dem einen und dem anderen anthropologisch existent: erst die Wechselwirkung ermöglicht, das Menschentum zulänglich zu erfassen.“<sup>31)</sup> Das sind auch Grundbestandteile einer journalistischen Ethik in der Herstellung von Öffentlichkeit und ihrem öffentlichen Reden, daß einer auf den anderen „erschließend einwirke“ zum „Bestande des Zwischenmenschlichen“.

<sup>26)</sup> Neil Postman (Anm. 16), S. 37.

<sup>27)</sup> Kurt Becker, Situationsanalyse des Journalismus in der Bundesrepublik, in: 15 Jahre Institut zur Förderung publizistischen Nachwuchses, München 1985, S. 12.

<sup>28)</sup> Heinrich Heine, Zur Geschichte der Religion und Philosophie in Deutschland (1834), in: Werke, hrsg. von Peter Beyer u. a., 3. Teil, Leipzig o. J., S. 123. Über Sprache als Medium, über die Redlichkeit der journalistischen Texte, über das Wort und die Sache sowie über die Hermeneutik des Verstehens und der Sprachspiele vgl. Ethik des Journalismus (Anm. 18), S. 96 ff.

<sup>29)</sup> Erich Straßner, Fernsehnachrichten. Eine Produktions-, Produkt- und Rezeptionsanalyse, Tübingen 1982, S. 50.

<sup>30)</sup> Pastoralinstruktion Communio et Progressio über die Instrumente der sozialen Kommunikation, Trier 1980, S. 11.

<sup>31)</sup> Martin Buber, Das dialogische Prinzip, Heidelberg 1979<sup>4</sup>, S. 290.



Das anthropologische Gesprächsmodell wird als strukturelles Moment in die Massenpublizistik eingeführt: Journalismus als Dialog und Dialogsituation. Hier ist nicht nur an Martin Buber und viele andere anzuknüpfen, sondern ein so unterschiedlicher Geist wie Jürgen Habermas hat in seiner Theorie des kommunikativen Handelns immer wieder neue Begründungsversuche für eine Kommunikations- und Wahrheitsethik vorgelegt. Im Zentrum steht perspektivisch die Humanisierung der Massenkommunikation. Im Ur-Modell von Gespräch und Dialog liegen die Gegenkräfte zur kollektiven Anonymität der massenmedialen Wirkungen.

## 5. Die Achtbarkeit der Menschen Geisteswissenschaft, Ethikdiskurs und Journalismus

Lange Zeit mußte der empirisch-analytischen Kommunikationswissenschaft die Ethik als das langweiligste Thema der Welt erscheinen. „Es ist so, wie es ist“ — dies empirisch herauszufinden und in die Helligkeit der exakten Analyse zu holen, lohnte allein die Anstrengung. Die Welt des Sollens lag auf einem ganz anderen Planeten und war für den vorherrschenden Wissenschaftstypus völlig irrelevant. Ethik war „Geschwätz“<sup>32)</sup> oder wurde bestenfalls als Essay-Thema charakterisiert.

Der Umschlag des Zeitgeistes ist hier nun unverkennbar; er hat die Infragestellung der wissenschaftlichen Rationalitätspostulate insgesamt zum Hintergrund. In der Bedrängnis durch die neuen Warum-Fragen artikuliert sich ein ethischer Konservatismus und fast schon ein Kult des Irrationalen, der in die sogenannte Postmoderne einmündet. Die angewandte Ethik erlebt eine Konjunktur, und damit es keine trügerische Konjunktur ist, bedarf sie der wissenschaftlichen Pflege und Grundlegung. Die Geisteswissenschaften nennen sich im angelsächsischen Verständnis bis heute „moral sciences“. Die Geisteskultur des Humanismus mit ihrer spezifischen Moralität bildet den Grund, in dem die philosophische Ethik seit Aristoteles verwurzelt ist. Der gegenwärtige Ethikdiskurs, der in vielen Wissens- und Wissenschaftsbereichen geführt wird, ruht auf diesen Fundamenten und kann davon nicht absehen. Die Ethik zehrt als Wissenschaft vom Fundus ihrer Erkenntnisse und Denktraditionen. Dabei kommt es aktuell darauf an, die philosophische Ethik noch stärker als bisher anwendungsfähig zu machen.

<sup>32)</sup> Ludwig Wittgenstein, Schriften 3, Frankfurt 1967, S. 69. In seinem Tagebuch notiert er, „daß man all dem Geschwätz über Ethik — ob es eine Erkenntnis gebe, ob es Werte gebe, ob sich das Gute definieren lasse etc. — ein Ende macht“.

Die journalistische Ethik ist eine angewandte Ethik. Den Versuch einer solchen Anwendung auf kommunikationswissenschaftlicher Grundlage haben Ulrich Saxer und Manfred Rühl vor einigen Jahren vorgelegt, als der Deutsche Presserat seinen 25. Jahrestag beging. Die ethische Selbstverpflichtung der Journalisten sollte reflektiert werden. Die Autoren argumentierten systemtheoretisch. Das auf Appellen beruhende Pathos der Individualethik sollte in einer Art Paradigmenwechsel durch eine moderne Systemrationalität ersetzt werden. In einer merkwürdigen Kehrtwendung zogen die Autoren für ihre Begründung jedoch den Kantischen Topos der „Achtung“ heran. In ihren Überlegungen zum „Ethikbedarf“ als „moralisches Steuerungspotential“ im Journalismus erklärten sie die mitmenschliche Achtung zur zentralen Kategorie ihrer Kommunikationsethik. So sollten die anthropologischen Denkvoraussetzungen „mit dem ontologisierenden Rekurs auf verborgene Gesetzmäßigkeiten“ aus dem Weg geräumt werden. Aber damit beginnen auch schon die Fragen: Ist eine Ethik ohne Ontologie und Anthropologie überhaupt begründbar? Woher legitimiert sich die Achtbarkeit der Menschen voneinander? Der Journalismus hat zwar die Systemzwecke zur Voraussetzung, aber in seiner Subjektivität überschreitet er die bloß technischen Zwecke auf ein Mehr hin, das Journalismus überhaupt erst zum Journalismus macht<sup>33)</sup>.

Ohne die Vertrautheit mit der Begrifflichkeit und Wissenschaftsgeschichte der ethischen Theorie bekommt man die Phänomene der Sittlichkeit nicht in den Griff. Die Wissenschaft von der Sittlichkeit kann sich heute auf mannigfache Denkansätze beziehen. Wir nannten bereits die Diskursethik (als transzendentalpragmatische, universalpragmatische oder konstruktivistische Denkschule). Dann treten semantische Untersuchungen, Vernunft- und Rationalitätsanalysen, entscheidungs- und spieltheoretische Varianten in der Normenbegründung hinzu, auch Fragen der Kontextualisierung, schließlich die klassischen Deutungen der hedonistischen und utilitaristischen Prinzipienlehre. Heute wird der Disput auch unter den Stichworten „teleologisch“ (zielsinnig, wenn die Handlung von ihren sittlichen Folgen her beurteilt wird) und „deontologisch“ (pflichtbezogen, wenn das Gesollte zum Kriterium gemacht wird) geführt. Von den Tugenden, von Verantwortung, Schuld und Gewissen muß ge-

<sup>33)</sup> Manfred Rühl/Ulrich Saxer, 25 Jahre Deutscher Presserat. Ein Anlaß für Überlegungen zu einer kommunikationswissenschaftlich fundierten Ethik des Journalismus und der Massenkommunikation, in: Publizistik, (1981) 4. Vgl. dazu: Hermann Boventer, Ethik und System im Journalismus. Der Steuerungsbedarf moderner Mediensysteme. Kritische Anmerkungen zu einem Aufsatz von Manfred Rühl und Ulrich Saxer, in: Publizistik, (1984) 1–2, S. 34–48.



sprochen werden. Die Ethik von Institutionen und Organisationen ist mit dem wiederbelebten Gerechtigkeitsdiskurs in Verbindung zu bringen. Eine Theorie des gelungenen, geglückten Journalismus könnte zwischen antiker und neuzeitlicher Ethik vermitteln. Die Felder sind kaum abgesteckt, die Desiderate in der normativen Beurteilung der Journalismusphänomene beträchtlich, wie erkennbar wird.

## 6. Eine Politik, die Pressefreiheit begünstigt Macht der Medien als Vierte Gewalt?

Auf der Makro-Ebene sind es die Strukturen, die ökonomischen Bedingungen und juristischen Ordnungen, die in die Ethik-Debatte gehören. Medienpolitisch ist zu fragen: Welche Systeme begünstigen Freiheit? Werden die Aspekte der Chancengerechtigkeit in genügendem Maße eingebracht? Solange sich die Pressefreiheit auf die Druckmedien erstreckte, war der Wettbewerb im Prinzip herstellbar. Die Märkte regulierten den Zugang, und die Presseverlage hatten im Regelfall eine privatrechtliche und -wirtschaftliche Unternehmensform. Das änderte sich mit der Ausbreitung des Rundfunks. Die Einstellung war nicht nur aus technischen Gründen von vornherein eine andere. Als dem preußischen Innenminister Karl Severing zum ersten Mal ein Radioempfänger vorgeführt wurde, zeigte er sich erschrocken über die Möglichkeiten der Einflußnahme. Severing meinte: „Wenn jeder einen derartigen Apparat im Hause hat, dann ist es eine Kleinigkeit, die Monarchie auszurufen!“<sup>34)</sup> Das war 1923 im „Geburtsjahr“ des Rundfunks in der Weimarer Republik. Hans Bredow, der damals Staatssekretär war und als „Vater“ des Rundfunks gilt, mußte der Reichswehrführung versichern, daß alle Rundfunksender in der Hand der Reichspost blieben und der Staatskontrolle unterstellt seien.

Das Fernsehen ist ein noch viel mächtigeres Instrument als das Radio, und das Verhältnis von Medien und Demokratie wird damit noch viel einschneidender berührt als in der Weimarer Zeit. Die Medien sind heute — mit dem Fernsehen als Leitmedium an der Spitze — die umfassendste und wohl auch subtilste Macht in der politischen Kultur unseres Landes. So verwundert es nicht, daß gefragt wird, ob eine solche Gesellschaft gemäß ihrer Verfassungsstaatlichkeit als repräsentative Demokratie noch regierbar erscheint, wenn sich Gegengewalten mit populistischer, elitärer und letztlich unkontrollierbarer Tendenz herausbilden. Stellen die Medien mit ihrem Machtpotential eine Gefahr für das

<sup>34)</sup> Vgl. Werner Rings, *Die 5. Wand. Das Fernsehen*, Düsseldorf 1962, S. 95.

Funktionieren demokratischer Gewalten dar?<sup>35)</sup> Die Medien sind keine Herrschaftsmittel. Jedenfalls können sie legitimerweise einen solchen Anspruch nicht erheben, sondern sie leisten vermittelnde Dienste, sie stellen Öffentlichkeit her und begleiten kritisch die Prozesse der sozialen Kommunikation. Sie stellen keine eigenständige Gewalt dar, die sich als Vierte Gewalt neben den Institutionen des Verfassungsstaats etabliert<sup>36)</sup>.

Eine selbsternannte Vierte Gewalt im Staat, die mindestens symbolisch an die Seite der drei klassischen Gewalten tritt, weckt falsche Erwartungen und hat falsche Voraussetzungen. „In Amerika“, so lese ich in einem Ankündigungstext von Programmen zur politischen Bildung in Bayern, „hat der Journalismus längst den Platz der Vierten Gewalt im Staat eingenommen“. Das angekündigte Programm galt dem CBS-Starjournalisten Dan Rather, seit den Watergate-Enthüllungen ein gefürchteter Fernsehkorrespondent. „Auch jetzt bei Irangate, den Enthüllungen über den Waffenhandel der Reagan-Administration, war Dan Rather an führender Stelle dabei. Die Politiker haben Angst vor ihm, die Zuschauer machen ihn zum erfolgreichsten Fernsehjournalisten.“<sup>37)</sup>

Ohne eine solche Ankündigung ernster zu nehmen als sie gemeint ist, läßt sich doch eine gewisse Genugtuung darüber, daß Journalisten den Politikern auf die Finger klopfen, dem Text entnehmen. Journalisten als Mit-Politiker: Als Rudolf Augstein anläßlich seiner Ehrenpromotion über das Thema „Öffentlichkeit als ‚vierte Gewalt‘“ sprach, meinte der Begründer des Nachrichtenmagazins „Der Spiegel“ zur Ära Adenauer, sie habe einerseits ein zu spätes, andererseits aber ein von der Öffentlichkeit ins Werk gesetztes Ende gefunden. Wörtlich: „Der ‚Spiegel‘ war hier nicht unbeteiligt.“<sup>38)</sup> Die Grenzen vom Journalisten zum Politiker und Mandatsträger verwischen sich. Die Begriffsfigur der drei klassischen Gewalten von Montesquieu wird um eine vierte Gewalt als Gegengewalt ergänzt. Journalisten kontrollieren die Mächtigen, wer immer das sei. Neben den Staatsgewalten, ja gegen sie etabliert sich eine Macht, die sich mit ihrer notwendigen Kontrollfunktion dem gewaltenteiligen Prin-

<sup>35)</sup> So fragt Otto B. Roegge in seinem Bändchen „Neugier als Laster und Tugend“, Zürich 1982, S. 42 f.: „Kann die Demokratie das Fernsehen überleben?“

<sup>36)</sup> Vgl. Heinrich Oberreuter, *Übermacht der Medien. Erstickt die demokratische Kommunikation?*, Zürich 1982, S. 35 f.

<sup>37)</sup> Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, Faltblatt „Programme zur politischen Bildung im Bayerischen Fernsehen“, vom 31. 1. 1988.

<sup>38)</sup> Rudolf Augstein, *Öffentlichkeit als ‚vierte Gewalt‘*, in: Bernd Jürgen Martini (Hrsg.), *Journalisten-Jahrbuch '88*, Hamburg 1987, S. 48.



zip entzieht. Die Öffentlichkeit wird zur Plattform für eine Machtentfaltung, die viele kritische Fragen aufwirft.

Was sind die Aufgaben der Journalisten im Verfassungsstaat? Sie sind die Makler der Öffentlichkeit. Sie sind Nachrichtenüberbringer. Ihre Aufgabe lautet: aufzupassen und aufzumerken; Kritik und Kommentar gehören essentiell dazu. Journalisten sind ex officio keine Gegenmacht und Gegenkultur. Dann müßte auch der Berufszugang bis ins letzte reglementiert werden; die Verrechtlichung des Journalismus wäre nicht aufzuhalten. Es entstünden öffentlich-rechtliche Informationsbeamte zur „Grundversorgung“ der Bevölkerung (ein ziemlich schiefer Begriff des letzten Karlsruher Rundfunkurteils<sup>39)</sup>). Die Journalisten nehmen ein Wächteramt wahr, aber nicht qua „Verfassungsauftrag“<sup>40)</sup>, sondern aus der Selbstverpflichtung und dem Ethos der bürgerlich-freiheitlichen Wachsamkeit. In der Aktivierung der Geistes- und Meinungsfreiheit zur allseitigen Kommunikation sind Aufgabe und Macht der Journalisten begründet. Sie sind weder die Herren noch amtlichen Verwalter der Öffentlichkeit, sondern selber ein dienender Teil davon. Macht und Ohnmacht liegen sehr eng beieinander, und in diesem Fall müssen sie es auch.

## 7. Vernünftiger Umgang Medienpädagogik und Medienkompetenz

Für eine pädagogische Sicht der Medien – also im Hinblick auf den Erwerb vernünftiger Erfahrungsregeln im Umgang mit den Medien – ist es entscheidend, ob ich einen freiheitlich-ethischen Denkansatz der Selbstverpflichtung und Verantwortung hervorkehren will oder ob der Denkansatz der Vergesellschaftung der Massenkommunikationsmittel gelten soll. Daß ein Mediensystem auch tatsächlich als Freiheitssystem funktioniert, daß Monopole und andere Wettbewerbsverzerrungen möglichst verhindert werden, damit die Medien ihre Publikums- und Marktnähe behalten, – das ist die Voraussetzung für die Entfaltung einer bürgerlichen Medienkompetenz. Sie bedarf eines entsprechenden Ordnungsrahmens, den der Gesetzgeber schafft und überwacht.

Als Elemente der Kultur erfordern die Medien neue Kulturtechniken ihrer Nutzung, und wenn es so etwas wie eine Medienkultur geben soll, dann wird sie im ganzen auch ein Spiegelbild unseres

<sup>39)</sup> Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet im Niedersachsen-Urteil vom 4. 11. 1986 die „unerläßliche Grundversorgung“ als Sache der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.

<sup>40)</sup> Vgl. Ferdinand Simoneit (Anm. 8), S. 47.

„savoir vivre“ sein. Ich muß allerdings den Mut, daß ich den Bürgern die Wahlfreiheit zutraue, immer schon voraussetzen, und nur so läßt sich ein bejahend-kreativer Umgang mit den Medienangeboten einüben. Das Thema lautet: Vernunft der Freiheit. Moral der Freiheit. Das mag für jemanden, der alles lieber auf dem Gesetzeswege geregelt sähe, zu idealistisch klingen. Ich meine, wir müssen das Vertrauen, daß die Menschen in der Lage sind, für sich selbst zu entscheiden, immer schon voraussetzen, sonst „geht“ eigentlich nichts in der Demokratie und wäre alle politische Bildung auf eine staatsbürgerliche Urteils- und Freiheitsfähigkeit hin vergebens.

Die Medienpädagogik ist lange als Bewahr-Pädagogik gesehen worden, die von negativen Befunden ausging. Bis heute hat sie ihre Identität nicht gefunden, und „dies zeigt sich darin, daß sie sich der Einsicht noch verschließt, daß sie bei ihrer Arbeit auf ethische Maßstäbe angewiesen ist“. Das Zitat stammt aus einem neueren Text der Gesellschaft für Medienpädagogik und Kommunikationskultur, deren Name schon Programm ist: „Ethik der Medien ist ein regulatives Prinzip medienpädagogischer Arbeit.“<sup>41)</sup> Keine Pädagogik kann ohne den ethischen Gedanken auskommen.

Die Herausbildung der Medienkompetenz in der demokratischen Gesellschaft darf man sich allerdings nicht als einen schulmäßigen Prozeß vorstellen. Das „Pädagogische“ in der Begriffsbildung ist irreführend. Gewiß muß ich mich kundig machen und etwas von den Dingen verstehen, die auf mich einwirken. Ich muß und kann Techniken erlernen. Aber die Herausforderungen, die zu bestehen sind, haben eine weitergehende Qualität von Kompetenz zur Voraussetzung. Aus mehr Information entsteht nicht automatisch schon mehr Steuerungs- und Freiheitsfähigkeit. Hartmut von Hentig schreibt: „Je weiter das ‚electronic age‘, die ‚TV-culture‘, die Informatisierung der Gesellschaft fortschreiten, umso mehr ist Philosophie gefordert.“<sup>42)</sup> Der Erwerb von Standhaftigkeit und Charakter in den kommunikativen Beziehungen ist gefordert. Dazu gehört eine bestimmte „Prudentia“ im Umgang mit den Medien, sich des eigenen Verstandes zu bedienen in einer Lebensphilosophie und Haltung, die sich als „Medienkompetenz“ aktualisiert.

<sup>41)</sup> Wolfgang Wunden, Konzept zur Medienpädagogik, Gesellschaft für Medienpädagogik und Kommunikationskultur in der Bundesrepublik e. V., unveröffentlichter Entwurf, Frankfurt 1988.

<sup>42)</sup> Hartmut von Hentig, Das allmähliche Verschwinden der Wirklichkeit. Ein Pädagoge ermutigt zum Nachdenken über die Neuen Medien, München 1984, S. 70.



## 8. Am Anfang die Figur des Sokrates Verantwortung und Kritik

Die Frage ist sehr berechtigt, ob in vielen Fällen des Medienalltags überhaupt von einer freien und verantwortlichen Entscheidungslage gesprochen werden kann. Die Systeme verlangen ein hohes Maß an Konformität. So scheint das Verantwortungskonzept sich schon teilweise selbst zu liquidieren. Vor noch kaum einem Jahrzehnt hatte es den Anschein, daß alle Wiederbelebungsversuche an den Begriff „Verantwortung“ zum Scheitern verurteilt seien. Die Erkenntnis, daß die Freiheit der Forschung nicht grenzenlos sein kann, aber auch die Hoffnung, „daß wir uns freiwillig Schranken der Verantwortung auferlegen und unserer so groß gewordenen Macht nicht erlauben, zuletzt uns selbst, oder die nach uns kommen, zu überwältigen“<sup>43)</sup> — solche Denk- und Argumentationsfiguren haben dem Verantwortungsbegriff fast über Nacht zur Karriere verholfen. Völlig unproblematisch ist er gleichwohl nicht, und auf die Herausforderungen von Gegenwartsproblemen lediglich moralisierend zu reagieren, macht das Verantwortungspostulat nicht glaubwürdiger. Die Gefahr der Überdehnung ist nicht zu leugnen<sup>44)</sup>.

Im neuzeitlichen und säkularisierten Kontext erscheint alle Verantwortung im Grunde als Selbstverantwortung. Trotzdem hat der Begriff, der noch immer seine Kraft aus dem Ethos des europäisch-christlichen Menschenbildes zieht, seinen dialogischen und normativen Charakter nicht gänzlich eingebüßt. Die Moral der Verantwortung ist bis heute der klassische Argumentationsgrund für das journalistische Ethos. Moral, so läßt sich allgemein definieren, stellt den für die Daseinsweise der Menschen konstitutiven und normativen Grundrahmen des Verhaltens vor allem zu den Mitmenschen, aber auch zur Natur und zu sich selbst dar<sup>45)</sup>. Die Verantwortungsmoral des journalistischen Berufsstandes läßt sich unter dem Begriff „Vermittlung“ zusammenfassen. Ihr erster Zweck sei die Information der Zeitgenossen über das, was in der Welt vorgeht. So heißt es in einem Medienrechtshandbuch zum Stichwort „Verantwortung des Journalisten“. Dazu komme als zweiter nicht minder wichtiger Zweck die möglichst zuverlässige Besorgung des wechselseitigen Austauschs von Ideen, Meinungen, Interessen und Zielvorstellungen, um sie in das

43) Hans Jonas, *Forschung und Verantwortung*, Vorträge in Hoechst, Frankfurt 1983, S. 16.

44) Vgl. Hermann Lübke, *Politischer Moralismus. Der Triumph der Gesinnung über die Urteilskraft*, Berlin 1987.

45) Vgl. Artikel „Moral“, in: Otfried Höffe (Hrsg.), *Lexikon der Ethik*, München 1980, S. 168.

„Zeitgespräch der Gesellschaft“ einzubringen<sup>46)</sup>. Die Pressegesetze der Länder sprechen hier von einer öffentlichen Aufgabe.

An Dokumenten über Moral und Verantwortung des Journalisten fehlt es nicht. In wesentlichen Punkten (wahre Information, Sorgfaltspflicht, Gegendarstellungsrecht, Schutz der Privatsphäre, Bestechungsverbot, Berufsgeheimnis u. a.) stimmen sie überein. Wenn Peter Sloterdijk in seiner „Kritik der zynischen Vernunft“ die Medien in einem Kapitel abhandelt, das die Überschrift trägt: „Schule der Beliebigkeit — Informationszynismus, Presse“<sup>47)</sup>, dann bewegt sich eine solche Klassifizierung, strenggenommen, außerhalb des Konsenses und normativen Grundrahmens, der für jeden Journalismus, sofern er diesen Namen verdient, konstitutiv ist. Das heißt, wir kommen nicht umhin, den Journalismus moralisch zu definieren, sonst fehlen die konstitutiven Merkmale. Zwar ist die Freiheit auch als Pressefreiheit unteilbar, und vor allem die staatlichen Gewalten sollten nicht der Versuchung erliegen, die schwarzen Schafe im Journalismus von den weißen trennen zu wollen, aber Unterscheidungsmerkmale gibt es.

Kritik (Selbstkritik) ist hier nichts anderes als Moral. Journalisten sind Moralisten im wohlverstandenen Sinn, und solange ihnen das starke Gefühl für Moraldefizite nicht den Verstand zur Erkenntnis ihrer Wissensdefizite raubt, können Moralisten auch gute Journalisten sein. Am Anfang aller Ethik steht gewissermaßen immer die Figur des Sokrates. Wir müssen uns kundig machen, bevor wir urteilen.

## 9. Beispielhafter Journalismus Praxis und Spielregeln

In jedem Handwerk gibt es Erfahrungswerte und Erfahrungsprinzipien. Keiner fängt beim Nullpunkt an, und ein Volontär, der das versuchte, würde es bald zu spüren bekommen, in welche Fehler und Irrtumsfallen er hineinstolpern kann. „Learning by doing“<sup>48)</sup> ist die altehrwürdige Maxime, die dem Jungredakteur nahegelegt wird.

46) Artikel „Verantwortung des Journalisten“, in: Peter Schiwy/Walter J. Schütz (Hrsg.), *Medienrecht. Stichwörter für die Praxis*, Neuwied 1977, S. 208.

47) Peter Sloterdijk, *Kritik der zynischen Vernunft*, Band 2, Frankfurt 1983, S. 559.

48) Vgl. Stephan Ruß-Mohl, *Learning by doing? Journalistische Ethik und Journalisten-Ausbildung*. Freie Universität Berlin, Ringvorlesung „Journalismus und Ethik“, 19. 1. 1988. Ruß-Mohl stellte in seinem Vortrag Fallbeispiele vor, um daran die ethische Argumentation zu erproben. Diesen „Case-Study-Approach“ praktizieren die Amerikaner vorwiegend in ihren Lehrbüchern zur „Media Ethics“. Vgl. Clifford G. Christians/Kim B. Rotzoll/Mark Fackler, *Media Ethics. Cases and Moral Reasoning*, New York 1983.



So fehlt es nicht an Kriterien des Richtigen, des Guten oder Falschen im Journalismus, für eine „quality-press“, wie es im englischsprachigen Raum heißt. Die Spielregeln brauchen weder erfunden noch konstruiert zu werden. Sie sind vorhanden und werden als gelebte Moral von geschriebener und ungeschriebener Gesetzlichkeit im Alltagsgeschäft des Journalismus praktiziert – dies oft in beispielhafter und hervorragender Form. Den beispielhaften Journalismus gibt es; es macht nachdenklich, daß diese simple Tatsache betont werden muß. Das Thema lautet hier: Vernunft der Praxis. Das Modell ist ein vernunftbestimmter Journalismus, der sich aus der lebensweltlichen Moral und Praxis legitimiert. Wenn wir „Journalismus“ sagen und meinen, ziehen viele Geschichten und Fälle am geistigen Auge vorbei, die wahrheitsfähig sind und sich zu einer praktischen Philosophie des Journalismus verdichten.

Im journalistischen Handeln gibt es eine personale Verantwortungszuweisung. Daneben gibt es auch eine sachgebundene Verantwortungszuweisung, die in ihrer Plausibilität von den Sachaussagen her einsichtig gemacht werden kann. Das heißt, die Solvensvorstellungen sind nicht freischwebend, sondern in der Sache begründet, sie sind pragmatisch. Die Ethik steckt gewissermaßen in der Sache, die Journalismus heißt, und dort ist sie herauszuholen. Die Richtigkeit steckt in der Moral, die sich im handwerklichen Können, im Recherchieren- und Schreiben-Können, im klugen und kompetenten Umgang mit den Mitteln und Möglichkeiten vielfach bewährt hat, wodurch sich die Praxis als „gut“ erweist.

Diese Kompetenz in der journalistischen Könnerschaft ist die elementare Bedingung für ein gelungenes Werk und durch keine moralische Absichtserklärung zu ersetzen. Die Sach- und Fachkompetenz einerseits, die moralische Kompetenz andererseits durchdringen sich und sind füreinander bedingend. Die Sachgebundenheit tritt als eine Art „geronnene“ Moral ins Blickfeld. In einem sachgebundenen Modell der Verantwortungszuweisung sind es die Sachen, die einen Anspruch auf unser Handeln erheben. Dabei lassen sich abschließende Antworten, die ein für allemal gültig sind, nicht einfach

überstülpen. Die Fragen des ethischen Dilemmas sind offene Fragen und keine Glaubensfragen; sie sind von Fall zu Fall argumentativ und immer aufs neue zu begründen<sup>49</sup>).

In Veldhoven war im April 1988 eine internationale Rednerrunde für eine Bestandsaufnahme des Fachs Kommunikationswissenschaft versammelt. Die Fachzeitschrift „Media Perspektiven“ berichtete darüber und faßte die Ergebnisse dahingehend zusammen, daß die eigentliche Frage, die der Kongreß gestellt habe, unbeantwortet geblieben sei. Diese Frage lautete: „Was wissen wir darüber, was Leben in dieser Medienumwelt bedeutet?“ In dem Bericht der Zeitschrift wird der Widerspruch als unaufgelöst bezeichnet, wie nämlich zwischen dem Berg an Forschungsergebnissen, der von der Kommunikationsforschung in den letzten Jahrzehnten hervorgebracht worden sei, und der „Maus an Erkenntnissen“ im Hinblick auf ein relevantes Lebenswissen ein Brückenschlag erfolgen könne<sup>50</sup>).

Die Moralphilosophie und wohl auch die Wissenschaft und die Praxis vom Journalismus haben da noch einiges vor sich, um Peter von Zahn aus seinem Berliner Vortrag nochmals abschließend anzuführen. Dieser Praktiker wollte, wie gesagt, auch die Fröhlichkeit, den Witz und die Großherzigkeit zu den journalistischen Tugenden gerechnet wissen<sup>51</sup>). Wer Menschlichkeit, wer Fröhlichkeit verbreitet und großherzig ist, verdient unser Vertrauen. Die Medien auf dem Prüfstand ihrer Glaubwürdigkeit, ihrer journalistischen und moralischen Kompetenz: Das ist die Vertrauensfrage, ein tägliches Plebiszit. Die beste Liebeserklärung an den Journalismus, und ohne sie kann nichts „gut“ werden, das ist die Verbeugung vor dem Publikum.

<sup>49</sup>) Zum Kapitel „Praxis und Spielregeln“ vgl. die Beiträge einzelner Journalisten, die aus der Praxis „erzählen“ und das moralische Dilemma im Alltagshandeln veranschaulichen: Hermann Boverter (Hrsg.), Medien und Moral. Ungeschriebene Regeln des Journalismus, Konstanz 1988.

<sup>50</sup>) Marie-Luise Kiefer, Blick zurück nach vorn. Bestandsaufnahme zur Kommunikationsforschung anlässlich der 10. Sommatie-Tagung vom 13. bis 15. 4. 1988 in Veldhoven, in: Media Perspektiven, (1988) 5, S. 275.

<sup>51</sup>) Peter von Zahn (Anm. 6).



## Wider die Folgenlosigkeit

### Bestandsaufnahme der sozialwissenschaftlichen Begleitforschung zu den Kabelpilotprojekten

#### I. Ausgangssituation

Es kann einer Bestandsaufnahme der sozialwissenschaftlichen Begleitforschung im Rahmen der vier Kabelpilotprojekte in Ludwigshafen/Vorderpfalz, München, Berlin und Dortmund nur dienlich sein sich zu erinnern, mit welchen Zielen, Ansprüchen, Bedenken die Pilotprojekte wie auch die sie begleitende Forschung von Beginn an verbunden waren. Vor dem Hintergrund der Planung und Entwicklung neuer technischer Kommunikationssysteme wurde am 2. November 1973 – nachdrücklich gefördert von der Bundespost in Verbindung mit der elektrotechnischen Industrie<sup>1)</sup> – von der damaligen Bundesregierung eine Kommission eingesetzt, die prüfen sollte, welche Bedingungen und Chancen für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems in der Bundesrepublik Deutschland bestehen. Die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK) konstituierte sich im Februar 1974. Ihre Arbeit sollte, neben einer Einschätzung der technischen und finanziellen Rahmenbedingungen, vor allem klären, ob ein gesellschaftlicher, politischer und volkswirtschaftlicher Bedarf für neue Telekommunikationsformen besteht.

Am 27. Januar 1976 legte die KtK ihren Bericht vor, in dem u. a. empfohlen wurde, Kabelpilotprojekte durchzuführen, um Bedarf, Akzeptanz und Nutzung erweiterter Hörfunk- und Fernsehangebote zu prüfen<sup>2)</sup>. Parallel dazu wurde eine sozialwissenschaftliche Begleitung der Pilotprojekte gefordert<sup>3)</sup>. Die beiden Empfehlungen gehen davon aus, daß die Pilotprojekte entscheidungsoffen anzulegen seien. Ob und wie Kabelfernsehen eingeführt wird, sei erst nach Ablauf der Pilotprojekte zu entscheiden.

Jenseits der nicht unproblematischen Tatsache, daß die Forschung bereits hier schon den Gegebenheiten der Pilotprojekte nachgeordnet war, ihr keine

aktive, gestaltende Rolle zugesprochen wurde<sup>4)</sup>, verbanden sich bei den Medienwissenschaftlern mit dieser Ausgangssituation anfänglich noch positive Erwartungen. U. Paetzold hoffte, daß durch die Begleitforschung erstmalig in der Bundesrepublik die kommunikationswissenschaftliche Arbeit „zum integralen Bestandteil einer politisch-folgenreichen Experimentalphase“ werden könne<sup>5)</sup>. B. P. Lange formulierte auf der Basis der von der KtK grundsätzlich annoncierten Testbedingungen Kriterien und Anforderungen für die Begleitforschung (Repräsentativität, Vergleichbarkeit, Bedarfsanalysen)<sup>6)</sup>. Gründe für diese optimistische Haltung gab es schon: Nicht nur der KtK-Bericht signalisierte ergebnisoffene Pilotprojekte. Im öffentlichen Hearing z. B. der CDU-Fraktion des baden-württembergischen Landtages am 8. Februar 1979 sagte der CDU-Fraktionsvorsitzende Erwin Teufel: „Wir sind zu diesem Zeitpunkt in unserer Meinung noch nicht festgelegt, weder in Bezug auf die Notwendigkeit des Pilotprojektes (Mannheim/Ludwigshafen), noch in der konkreten Ausgestaltung eines solchen Versuchs, also erst recht nicht, was den Text eines Staatsvertrages anbelangt. Die CDU-Landtagsfraktion wird einem Staatsvertrag und damit einem Pilotprojekt nur zustimmen, wenn eindeutig klargestellt ist, daß es sich um eine ergebnisoffene Versuchsanordnung handelt.“<sup>7)</sup>

4) Die „Begleit“-Funktion der Medienforschung verweist auf die „zweckorientierte“ Einbindung. Die Definition der Probleme ist vorgegeben; der Zweck legt fest, was wissenschaftlich zu thematisieren ist. Daß Ziele selbst ebenfalls eine wissenschaftliche Aufgabe darstellen, bleibt ausgeblendet. Vgl. dazu Gernot Boehme/Wolfgang van den Daele/Rainer Hohlfeldt, Finalisierung revisited, in: Gernot Boehme/Wolfgang van den Daele u. a. (Hrsg.), Die gesellschaftliche Orientierung des wissenschaftlichen Fortschritts (Starnberger Studien I), Frankfurt 1981, S. 195–250.

5) Ulrich Paetzold, Publizistische Nutzungsplanung von breitbandigen Kommunikationsnetzen, in: Kabelkommunikation. Organisation und Programme, hrsg. von U. Paetzold, München 1978, S. 115–124.

6) Bernd-Peter Lange, Kabelfernsehen – Pilotprojekte und KtK-Bericht, in: Media Perspektiven, (1976) 3, S. 93–106.

7) Vgl. dazu „Kabelfernseh-Pilotprojekt Mannheim/Ludwigshafen: Überwiegend Skepsis“, in: Media-Perspektiven, (1979) 2, S. 53.

1) Vgl. dazu insbesondere Kapitel 6 des Schwerpunktheftes „Thema: Kabelfernsehen“ der Zeitschrift „Medien“ (1980) 5/6.

2) Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK), Telekommunikationsbericht, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 123.

3) Ebd., S. 126.



Parallel dazu aber gab es seit 1976 von seiten der unterschiedlichen Interessenverbände und politischen Gruppen zahlreiche öffentliche Äußerungen, die die Rückholbarkeit der Projekte in einem anderen Licht erscheinen lassen. In einem dpa-Interview vom 4. Februar 1976 erklärte BDZV-Präsident Johannes Binkowski zu den beabsichtigten Pilotprojekten: „Natürlich sind solche Projekte notwendig, aber sie können nur unzulänglich nachweisen, ob und wie neue Kommunikationssysteme beim Publikum aufgenommen werden. Gewisse Bedarfsfragen lassen sich eben nur am offenen Markt testen.“ Im „Rheinischen Merkur“ vom 17. Dezember 1976 sagte der medienpolitische Sprecher der CDU, Prof. Hans-Hugo Klein, daß, sobald die Beschränktheit der Frequenzen und die wirtschaftliche Unerschwinglichkeit entfalle, privates Fernsehen nicht nur möglich, sondern geboten sei.

Hinsichtlich der vorgegebenen Rückholbarkeit der Projekte zeigte sich auch bei der damaligen Bundesregierung bereits eine gewisse Zurückhaltung: „Die Erprobungsphasen, die zur Klärung der noch offenen Probleme dienen, führen zwangsläufig zu faktischen Folgewirkungen, die ihr dynamisches Eigengewicht gewinnen, Fehlentscheidungen könnten . . . die geordnete Weiterentwicklung von Meinungsvielfalt und Informationsfreiheit schwerwiegend beeinträchtigen.“<sup>8)</sup> Nachdrücklich in Erinne-

rung zu bringen ist auch jene Feststellung des damaligen Leiters der Abteilung Planung im Bundeskanzleramt, Albrecht Müller, der in einer kritischen Würdigung der mit den Kabelpilotprojekten verbundenen kommunikationspolitischen Ziele prognostizierte: „Dieses Land wird am Ende anders aussehen; so, wie wir es eigentlich nicht gewollt haben.“<sup>9)</sup>

Angesichts der auf das Kabelfernsehen gewendeten Ziele<sup>10)</sup> wie

- mehr Chancengleichheit
- Verringerung sozialer Isolierung
- soziale Integration, aktives Fernsehen
- Verbesserung der Nahbereichs-Kommunikation
- Erweiterung der Meinungsvielfalt
- Verbesserung der Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung

forderte Müller die begleitende Erforschung vor allem der *sozialen Folgen* der Kabelkommunikation. Eine reine Akzeptanz-Forschung reiche nicht aus. Die heute radikal veränderte Rundfunklandschaft der Bundesrepublik und der inhaltliche Ertrag mancher Studien aus der Begleitforschung beweisen, wie begründet diese Skepsis war. Die Pilotprojekte markieren tatsächlich die Einfallsschneisen der ökonomisch-technischen wie auch politisch-rechtlichen Veränderung der bundesdeutschen Medienstruktur.

## II. Die Rahmenbedingungen der Begleitforschung

Der Entscheidungsprozeß über die formale wie inhaltliche Ausgestaltung der Pilotprojekte war zeitraubend und von einander widerstrebenden politischen Interessen geprägt. Er ist letztlich als ein Verfahren zu werten, das die Voraussetzung dafür schuf, daß die medientechnische und medienökonomische Wirklichkeit die mögliche politische Planung überholen konnte.

Zwei Jahre nach dem KtK-Bericht wurden Anfang 1978 die Städte Berlin, München und Ludwigshafen als Standorte für die Pilotprojekte benannt. Im November 1978 fiel schließlich der Entscheid für den

vierten Versuch in Dortmund. Auf der Strecke geblieben waren u. a. die Standorte Kassel, Hamburg und Köln bzw. Wuppertal. Wiederum zwei Jahre später verständigten sich die Ministerpräsidenten im November 1980 auf den sogenannten „Kabelgroschen“ innerhalb der Rundfunkgebühr als Finanzierungsmöglichkeit der Tests. Jetzt wurden – wieder in zähen politischen Auseinandersetzungen – in den betroffenen Landtagen die für die Projekte erforderlichen rechtlichen Grundlagen geschaffen:

– Am 4. Dezember 1980 verabschiedete der rheinland-pfälzische Landtag das Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel in der Region Ludwigshafen/Vorderpfalz. Startdatum des Pilotprojektes ist der 1. Dezember 1984.

– München beginnt mit dem Projekt ein Vierteljahr später am 1. April 1985. Die gesetzliche Grundlage, der „Grundvertrag für das Kabelpilotprojekt München“, datiert vom 16. Juni 1982.

– Der öffentlich-rechtliche Modellversuch mit Breitbandkabel in Dortmund wird am 14. Dezem-

<sup>8)</sup> Vorstellungen der Bundesregierung zum weiteren Ausbau des technischen Kommunikationssystems, in: Media Perspektiven, (1976) 7, S. 350.

<sup>9)</sup> Albrecht Müller, Kabelfernsehen – Plädoyer für eine offene Diskussion und gegen eine Vorwegentscheidung, in: Media Perspektiven, (1979) 2, S. 62.

<sup>10)</sup> Vgl. zum Aspekt „Kommunikationspolitische Ziele“ die vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Rundfunk-Situation in der Bundesrepublik aufschlußreiche Studie von Eberhard Witte, Ziele deutscher Medienpolitik, München-Wien 1982.



ber 1983 gesetzlich verabschiedet. Eineinhalb Jahre später ist Betriebsstart in Dortmund.

— Berlin hat am 28. August 1985 als letztes Pilotprojekt mit der Programmarbeit begonnen. Basis ist das „Gesetz über die Durchführung des Kabelpilotprojektes Berlin“ vom 17. Juli 1984.

Von den KtK-Empfehlungen bis zur Realisierung waren nunmehr acht bzw. neun Jahre vergangen. Die politisch-inhaltlichen Voraussetzungen von 1976 (Test, Experiment) waren längst überholt angesichts der Tatsache, daß die Verkabelung (einst Gegenstand der Überprüfung) zeitlich parallel vorangetrieben wurde, daß private Fernsehprogramme (gesetzlich gesichert) bereits in die bestehenden Kabelnetze eingespeist wurden<sup>11)</sup>. Nur folgerichtig erklärte der gerade ernannte Bundespostminister Schwarz-Schilling in einem Interview mit „epd-Kirche und Rundfunk“ am 9. Oktober 1982, „daß es bei den geplanten Kabelpilotprojekten nicht um die Frage einer Rückholbarkeit gehe, sondern vor allem darum, verschiedene Programmangebote und Kommunikationsdienste zu erproben“.

Die wissenschaftliche Begleitforschung ist von diesen veränderten Voraussetzungen unmittelbar betroffen. Zu eindeutig ist die Funktionsverschiebung von der ursprünglichen Technologie-Folgenabschätzung im Sinne möglicher medienpolitischer Planungshilfe hin zu einer Forschung im Sinne der Implementationshilfe und Legitimation. Allerdings eröffnete die Zeitspanne von acht Jahren zwischen der KtK-Empfehlung und dem Beginn des ersten Pilotprojektes in Ludwigshafen/Vorderpfalz der wissenschaftlichen Debatte erhebliche Zeiträume, die für die Formulierung veränderter Akzente der Forschungsaufgaben hätten genutzt werden können. In welchem Maße dies geschehen ist, läßt sich erst an den Ergebnissen diskutieren. Da bislang, neben zahlreichen Zwischenberichten, nur zwei Abschlußberichte (für München und Ludwigshafen) vorliegen, soll hier vor allem ein Überblick über die sozialwissenschaftliche Begleitforschung gegeben werden — allerdings mit einigen Interpretationen.

Die im Vorfeld der Projekte geführte öffentliche Diskussion über die sozialen Folgen veränderter Medienstrukturen erbrachte reichlich Belege, wie deutlich Wissenschaft, zumal die um „eindeutige“ Aussagen verlegene Sozialwissenschaft, den instrumentellen Argumenten von Wirtschaft, Technik und Politik unterlegen war und auf eine symboli-

<sup>11)</sup> 1985 waren bereits 6 Prozent aller Haushalte in der Bundesrepublik verkabelt. 1984 veränderte die Post ihr Ziel einer flächendeckenden Verkabelung in Richtung bevorzugter Verkabelung der Ballungsräume.

sche Reflexionsfunktion begrenzt blieb<sup>12)</sup>. Die Vielzahl der differenzierenden Stellungnahmen und Expertisen zu den sozialen und gesellschaftlichen Folgen kontrastiert inhaltlich augenfällig zu den dann formulierten medienpolitischen Gestaltungsvorschlägen. Nur beispielhaft sei hier auf die sozialwissenschaftlichen Gutachten im Rahmen der Expertenkommission Neue Medien (EKM) in Baden-Württemberg<sup>13)</sup>, auf die aufwendigen Vorarbeiten der „Interdisziplinären Arbeitsgruppe Kabelkommunikation Berlin“<sup>14)</sup> oder auf das von Wolfgang R. Langenbacher betreute Unternehmen „Projektdesign Kabelkommunikation Berlin“<sup>15)</sup> verwiesen.

Die Sozial- und Kommunikationswissenschaftler erhielten zwar vielfältig Gelegenheit, ihre Standpunkte und Konzepte zu den möglichen gesellschaftspolitischen Folgen zu formulieren — aber für die Ausgestaltung der Projekte selbst blieb dies ohne Konsequenzen. Grundsätzliche Gestaltungsalternativen wurden nicht erörtert; die angesichts der zeitlichen Verzögerung der Pilotprojekte zwangsläufigen Fragen nach dem „Ob“ und „Wie“ blieben außen vor. Entsprechend dieser Erfahrungen kam es zu negativen Einschätzungen der Rolle der Begleitforschung:

— Sie werde vordringlich als Instrument der Marktforschung und Markterkundung eingesetzt<sup>16)</sup>;

— sie diene im Sinne der Überlegungen von Luhmann zur „Legitimation durch Verfahren“ der Politik als Implementationshilfe<sup>17)</sup>;

— sie werde durch die Auffächerung in zahlreiche Einzelstudien derart partialisiert, daß umfassende, gesellschaftlich bedeutsame Ergebnisse nicht entstehen könnten<sup>18)</sup>;

<sup>12)</sup> Vgl. dazu die Fallstudie von Wolfgang Hoffmann-Riem zum Scheitern der Enquete-Kommission „Neue Informations- und Kommunikations-Techniken“: Schleichwege zur Nicht-Entscheidung, in: Politische Vierteljahresschrift, 29 (1988) 1, S. 58–84.

<sup>13)</sup> Vgl. Abschlußbericht der EKM: Bericht- und Projekt-Empfehlungen, Band 1, Stuttgart 1981.

<sup>14)</sup> Vgl. Klaus Dette/Rolf Kreibich/Heidrun Kunert-Schroth, Kabelfernsehen und gesellschaftlicher Dialog, München 1979.

<sup>15)</sup> Wolfgang R. Langenbacher (Hrsg.), Designbericht, Berlin 1981.

<sup>16)</sup> Barbara Mettler-Meibom, Sozialwissenschaftliche Wirkungs- und Begleitforschung als Instrument der Technologie-Politik, in: Media Perspektiven, (1983) 12, S. 834–842.

<sup>17)</sup> Barbara Mettler-Meibom, Breitband-Technologie. Über die Chancen sozialer Vernunft in technologie-politischen Entscheidungsprozessen, Opladen 1986, vgl. insbesondere S. 349 ff.

<sup>18)</sup> Ulrich Paetzold, Kabelpilotprojekt Dortmund, Rundfunk-Politik-Wissenschaft, in: Media Perspektiven, (1983) 12, S. 856.



— sie lasse sich für „Scheintests“ instrumentalisieren, da die veränderten Medienstrukturen längst schon Wirklichkeit seien<sup>19)</sup>.

Trotz der vielfältigen Bedenken, trotz desillusionierender Erfahrungen in den Kommissionen<sup>20)</sup> formulierten die an der Begleitforschung beteiligten

Wissenschaftler noch 1983 und 1984 umfängliche Zielsetzungen — diese allerdings mit der Einsicht, daß es jetzt nicht mehr um medienpolitische Beratung und Planungshilfe gehe. Gerade die Distanz zum unmittelbaren Planungsbedarf eröffne den wissenschaftlichen Fragen größere inhaltliche und methodische Freiräume<sup>21)</sup>.

### III. Begleitforschung im Überblick

Jedes Kabelpilotprojekt verfügte über eine eigene wissenschaftliche Begleitkommission, die die Konzeptionen der verschiedenen Forschungsprojekte intern und extern, d. h. bezogen auf die Studien in den anderen Gebieten, entwickeln und koordinieren sollte. Neben diesen vier Kommissionen setzten die Ministerpräsidenten der Länder am 19. Mai 1983 eine „Medienkommission der Länder“ ein, die in übergreifender Funktion den Informationsaustausch zwischen den einzelnen Projekten gewährleisten und eigene umfassende Forschungsvorhaben initiieren sollte<sup>22)</sup>.

*Ludwigshafen/Vorderpfalz:* Zuständig für die wissenschaftliche Begleitung des Ludwigshafener Versuchs waren sieben Wissenschaftler, je zwei Vertreter der Anstalt für Kabelkommunikation und beteiligter kommunaler Gebietskörperschaften sowie je ein Vertreter der Landesregierung, der Datenschutzkommission und der Deutschen Bundespost. Den Vorsitz hatte der Medienrechtler Reinhart Ricker, Universität Mainz. Ricker war gleichzeitig im rechtswissenschaftlichen Ausschuß der Länder-Medienkommission (neben den Professoren Kübler und Starck). Die Ziele der Begleitforschung waren ursprünglich sehr umfangreich und anspruchsvoll<sup>23)</sup>. In einem gewissermaßen systemtheoretischen Modell sollte das erweiterte Medienangebot in seinen Einflüssen auf die unterschiedlichen Lebensbereiche analysiert werden. Im einzelnen sollte sich die Forschung befassen mit

- dem Mediennutzungsverhalten;
- den Auswirkungen auf den einzelnen, auf die Familie;
- den Auswirkungen auf die bestehenden Rundfunkanstalten, die Presse, den Film;
- den Möglichkeiten künftiger Organisationsformen für den Rundfunk;
- den wirtschaftlichen und finanziellen Fragen der Kabelkommunikation, der Veranstalter, der Teilnehmer
- und mit dem Sachverhalt neuer Programmformen und Programminhalte.

Hier, wie auch in den anderen Pilotprojekten, galt der Anspruch einer interdisziplinären Forschungskonzeption.

*München:* Am 18. Dezember 1980 konstituierte sich die Kommission für das Kabelpilotprojekt München, deren 15 Mitglieder vom bayerischen Ministerpräsidenten berufen worden waren. Den Vorsitz hatte Eberhard Witte (Universität München), der bereits Vorsitzender der KtK gewesen war. Witte war gleichzeitig auch Vorsitzender des Ausschusses „Wirtschaftswissenschaft“ der Länder-Medienkommission. Nach den Vorgaben des bayerischen Medienerprobungs- und Entwicklungsgesetzes sollte die wissenschaftliche Begleitung der umfassenden Erprobung neuer Programme und anderer Dienste dienen sowie der Feststellung ihrer Aufnahme bei den Teilnehmern und ihrer Auswirkungen auf bestehende Medien<sup>24)</sup>. Die Laufzeit des Pilotprojektes erstreckte sich auf den Zeitraum vom 1. April 1984 bis zum 31. Dezember 1985.

*Dortmund:* Das am 14. Dezember 1973 vom Landtag von Nordrhein-Westfalen verabschiedete Gesetz über die Durchführung eines Modellversuchs mit Breitbandkabel legt fest, daß der Dortmunder Versuch im Rahmen öffentlich-rechtlicher Verantwortung durchgeführt wird. Zur Organisation und

<sup>19)</sup> Ulrich Saxer, Probleme der Kabelpilotprojekt-Begleitforschung aus der Sicht der Kommunikationswissenschaft, in: Media Perspektiven, (1983) 12, S. 825–833.

<sup>20)</sup> Wolfgang Hoffmann-Riem, Ein Anlauf zu privatem Rundfunk — Analyse der Vorschläge der baden-württembergischen „Expertenkommission Neue Medien“, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, (1981), S. 177–185.

<sup>21)</sup> Vgl. dazu die Anmerkungen zum „Stellenwert der Akzeptanzanalyse“, in: Fernsehen im Kabelpilotprojekt Dortmund, Band 4 der Begleitforschung des Landes Nordrhein-Westfalen zum Kabelpilotprojekt Dortmund, 1987, S. 9–18.

<sup>22)</sup> Vgl. dazu im einzelnen Hendrik Schmidt, Kabelpilotprojekte und die Medienkommission der Länder, in: Media Perspektiven, (1983) 12, S. 843–848.

<sup>23)</sup> Vgl. Otto A. Baumhauer, Kabelpilotprojekt Ludwigshafen. Zur Aufgabenstellung einer wissenschaftlichen Begleitforschung, in: Media Perspektiven, (1983) 12, S. 857–867.

<sup>24)</sup> Vgl. dazu unter dem Aspekt erweiterter Forschungsfragen Frank Böckelmann/Christina Holtz-Bacha/Michael Lipp, Kabelpilotprojekt München. Eine Forschungsalternative zur Begleitforschung, in: Media Perspektiven, (1983) 12, S. 867–875.



inhaltlichen Betreuung der Begleitforschung hat die Landesregierung neun Fachwissenschaftler in eine interdisziplinäre Kommission berufen. Sprecher der Kommission ist Gerd K. Kopper, Universität Dortmund.

Die wissenschaftlichen Ziele sind vergleichbar mit denen der anderen Pilotprojekte. Es geht um die Wirkungen der Telekommunikations-Techniken

- auf den einzelnen und sein soziales Umfeld
- auf die bestehenden Medienstrukturen
- auf den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft.

Zusätzlich sollen Fragen neuer Organisations- und Finanzierungsformen geklärt werden<sup>25)</sup>.

Der stellvertretende Sprecher der Kommission, Bernd-Peter Lange, war gleichzeitig Mitglied im Ausschuß „Wirtschaftswissenschaft“ der Länder-Medienkommission.

*Berlin:* Das Berliner Pilotprojekt nahm am 28. August 1985 auf der Grundlage des Gesetzes vom 1. August 1984 als letztes Projekt den Sendebetrieb auf. Eine mit 22 Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen besetzte Projektkommission (Vorsitz: J. Thoma) befaßt sich mit den Vorschlägen und Planungen der wissenschaftlichen Begleitung. Die von der Forschung aufzunehmenden Fragen sind wiederum nahezu gleichlautend mit den Problemstellungen aus den anderen Projekten. Es geht um gesellschaftliche Wirkungen, um die Einflüsse auf die bestehenden Medienstrukturen, um Auswirkungen auf Arbeitsmarkt und Wirtschaft sowie um Fragen der technischen, finanziellen und rechtlichen Konsequenzen<sup>26)</sup>.

#### *Medienkommission der Länder*

Die weitgehend identischen Forschungsziele der Pilotprojekt-Kommissionen sollten nicht verdecken, daß sie organisatorisch und in ihren Befugnissen recht unterschiedlich konstruiert waren. Die Münchner Kommission war sowohl für die Gestaltung des Modellversuches selbst zuständig als auch für die wissenschaftliche Begleitung, dagegen war die Forschung in Berlin ohne institutionelle Absicherung. Die Kommission in Ludwigshafen war auch durch die personelle Besetzung (Teilnahme von Regierungsvertretern) in das politische Geflecht des Landes integriert, was bei der Vergabe von Forschungsprojekten mit einer Rolle gespielt haben mag. Die Dortmunder Kommission schließ-

lich repräsentierte am ausgeprägtesten eine wissenschaftliche Interdisziplinarität.

Die gemeinsame Medienkommission der Länder wollte deshalb eine übergreifende Funktion. Sie konnte die intendierte Koordinierungsaufgabe jedoch nur befristet und eingegrenzt wahrnehmen. Befristet deshalb, weil sie am 30. Juni 1986 durch den Beschluß der Ministerpräsidenten vorzeitig aufgelöst wurde; eingegrenzt, weil die Projektarbeiten z. B. in Ludwigshafen bereits so weit vorangehrieben waren, daß eine inhaltliche Einflußnahme nicht mehr möglich war oder weil es konzeptionelle Differenzen gab (Dortmund).

Das Forschungskonzept der Länder-Medienkommission<sup>27)</sup> wollte

- eine Anbieteranalyse, um den möglichen Einfluß der unterschiedlichen Organisationsformen der Pilotprojekte zu klären,
- eine Analyse der Programmangebote unter Berücksichtigung der Programme in allen vier Modellversuchen
- und die Untersuchung der Mediennutzung und Medienwirkungen (telemetrische Messungen, Befragungen, teilnehmende Beobachtung).

Nach Aussagen des Kommissionsmitglieds Lange<sup>28)</sup> gab es innerhalb der Kommission vor allem Auseinandersetzungen über den Stellenwert der telemetrischen Forschung. Die sich in der Minderheit befindenden Kritiker befürchteten ein Übergewicht der Akzeptanzforschung zuungunsten „qualitativer“ wirkungsorientierter Ansätze, zumal die Telemetrie einen Großteil der bereitgestellten finanziellen Mittel binden würde (ca. 6–7 Millionen DM von insgesamt 10 Millionen DM).

Weil es wiederholt keine Verständigung gab über Projekte, die jenseits der quantitativen Nutzungsstudien Wirkungen ermitteln wollten (auf Jugendliche, auf die Familie, auf den Werbemarkt, auf Produktionsabläufe bei den privat-rechtlich organisierten Medien), dies dann auf politische Hintergründe zurückgeführt wurde, kam es zum Eklat. Das Land Nordrhein-Westfalen erklärte am 17. Dezember 1985 seinen Austritt aus der Medienkommission der Länder. Dem folgten dann die Länder Hessen, Hamburg, Saarland und Bremen. Die Arbeit der Medienkommission endete zum 30. Juni 1986.

<sup>25)</sup> Vgl. Bernd-Peter Lange, Begleitforschung zum Kabelpilotprojekt Dortmund – eine Zwischenbilanz, in: *Media Perspektiven*, (1987) 10, S. 630–641.

<sup>26)</sup> Vgl. Jan Tonnemacher, Kabelpilotprojekt Berlin. Thesen zu einer wissenschaftlichen Begleitung, in: *Media Perspektiven*, (1983) 12, S. 876–885.

<sup>27)</sup> Die Forschungsschwerpunkte sind in dem Jahresbericht der Medienkommission der Länder, Februar 1984 bis Februar 1985, festgelegt worden (unveröffentlichtes Manuskript).

<sup>28)</sup> Vgl. Bernd-Peter Lange, Die Medienkommission der Bundesländer – ein gescheitertes Unternehmen?, in: *Media Perspektiven*, (1986) 7, S. 428–432.



Wie am Beispiel der Länder-Medienkommission überdeutlich wurde, bot die Tatsache, daß die Medienrealität längst die eigentlichen Aufgaben der Begleitforschung überholt hatte, keine Gewähr, aus unmittelbaren Verwertungsbezügen entlassen zu werden. Die Vielzahl der in den Modellversuchen in Auftrag gegebenen Akzeptanzstudien läßt erkennen, daß die Projekte weiterhin im Bereich kurzfristiger Verwertungsinteressen gehalten wurden. Im Bereich „Akzeptanz, Nutzung, soziale Wirkungen“ sind von den Begleitkommissionen 13 Forschungsvorhaben in Auftrag gegeben worden. Vier Vorhaben galten dem Komplex „Angebotsanalysen“. Die Medienkommission der Länder vergab eine vergleichende Studie zur Programmstruktur und Inhaltsanalyse über alle vier Pilotprojekte; weitere Untersuchungen dazu wurden in Ludwigshafen und Dortmund durchgeführt. Sieben Studien befassen sich mit Fragen der Veranstalter- bzw. Anbieterstruktur, der Lizenzierung der Kontrollgremien. Andere Untersuchungen gelten rechtlichen Aspekten sowie den technischen, organisatorischen, ökonomischen Voraussetzungen der Pilotprojekte<sup>29)</sup>.

Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Forschungsergebnissen ist in umfassender Weise derzeit nicht möglich, weil etliche Projekte noch nicht abgeschlossen sind, nur Zwischenberichte vorliegen bzw. Ergebnisberichte noch nicht veröffentlicht wurden. Zusätzliche Schwierigkeiten ergeben sich daraus, daß die Untersuchungen im Auftrag der Länder-Medienkommission zum Teil substantiell vom Scheitern der Kommission betroffen sind. Hier setzte sich das fort, was bereits im Vorfeld der Pilotprojekte die wissenschaftlichen Arbeiten beeinträchtigte: Forschungspolitische Ziele und medienpolitische Intentionen gerieten in eine derartige Gemengelage, daß die Abstimmungen über die zu finanzierenden Projekte erschwert bis verunmöglicht wurden. *Fazit:* Von den 18 Projekten der Länder-Medienkommission wurden nur sechs im geplanten oder reduzierten Umfang realisiert. Entsprechend stellt die Kommission in ihrem Abschlußprotokoll fest, „dem Aufwand (Verbindlichkeiten von ca. vier Millionen DM) stehe durch den vorzeitigen Abbruch ein geringer Erkenntnisgewinn gegenüber“.

#### IV. Die Forschung im Kabelpilotprojekt München: Wirkungsaussagen ohne Wirkungsforschung

Ein mutiges „Experimentaldesign“ wollte die Münchner Pilotgesellschaft für Kabelkommunikation unter Vorsitz von Prof. Witte realisieren, „um zu verhindern, daß nach Abschluß des Pilotprojektes die gestellten Fragen unbeantwortet bleiben“<sup>30)</sup>. Das Attribut „mutig“ bezieht sich eher auf die ökonomischen Vorleistungen der Anbieter und auf die technisch-organisatorische Anlage des Projektes als auf die Konzeption der wissenschaftlichen Begleitforschung. Den Anbietern bescheinigte der Abschlußbericht eine erhebliche Risikobereitschaft, die man in der Hoffnung gezeigt habe, „die seit Jahren festgeschriebene deutsche Medienlandschaft durch ein überzeugendes zusätzliches Angebot zu bereichern“.

Mut erforderte der Einsatz von Millionenbeträgen — die Post investierte für Technik und Verkabelung ca. 32 Millionen DM, die Programmanbieter

mußten ca. 100 Millionen DM aufbringen — allein schon deshalb, weil sich in München bestätigte, was die KtK zehn Jahre früher festgestellt hatte: Die Menschen zeigten sich an der neuen Medienvielfalt relativ uninteressiert. Die Entwicklung der Teilnehmerzahlen im Münchner Pilotprojekt waren dafür ein eindeutiger Beleg: Nach 1¾ Jahren lagen am 1. Januar 1986 von ca. 56 000 möglichen Anschlüssen knapp 7 000 vor. Es soll nicht übersehen werden, daß die Koordinationsprobleme zwischen Post, Handwerk und der Münchner Pilotgesellschaft für Kabelkommunikation (MPK) wesentlich zu dieser schleppenden Erschließung beigetragen haben. Aber wie sehr gleichwohl der ökonomisch-technische Wille zur Marktveränderung das Pilotprojekt beherrschte, dokumentiert die Feststellung des Berichtes, es habe eines bewußten, gezielten und kontrollierten Eingriffs in die existierende Medienlandschaft bedurft, um die entstehenden Wirkungen messen zu können: „Das Kabelfernsehen mußte zunächst einmal herbeigeführt werden.“ Man kann an dieser Stelle an die Mahnung von Ulrich Saxer erinnern, der im Vorfeld der Begleitforschung die Frage stellte: „Wieweit ist es mit wissenschaftlicher Ethik vereinbar, durch bewußte Implementierung des Neuen soziale oder auch wirtschaftliche Schäden zu verursachen und durch

<sup>29)</sup> Einen umfassenden Überblick über alle Forschungsvorhaben im Rahmen der Pilotprojekte gibt der Aufsatz von Uwe Hasebrink, Begleitforschung zu den Kabelpilotprojekten, in: Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen, Hamburg 1988, S. 167–187.

<sup>30)</sup> Feststellungen und Empfehlungen der Projektkommission Kabelpilotprojekt München vom 15. Juli 1981. Vgl. auch Eberhard Witte u. a., Kabelpilotprojekt München. Bericht der Projektkommission, München 1987.



Quasi-Experimente künftige Entwicklungen zu präjudizieren?“<sup>31)</sup>

Den finanziellen Aufwand von weit über 100 Millionen DM für knapp 7 000 Teilnehmer in dem 21monatigen Projektverlauf (vom 1. April 1984 bis zum 31. Dezember 1985) hält der Abschlußbericht nicht für verloren, sondern interpretiert ihn als eine Investition für die Zukunft, denn mit dem ökonomischen Engagement der Anbieter sei die Erwartung verbunden gewesen, „bei einer großflächigen Verbreitung der neuen Medien einen Markt vorzufinden . . . , der Erfolg verspricht“. Diese Passagen muß man insbesondere vor dem Hintergrund lesen, daß die Bayerische Landeszentrale für neue Medien (BLM) am kleinräumigen Konzept festhält und für Bayern 50 eigenständige lokale Hörfunk-Vollprogramme erwartet, die sich wirtschaftlich tragen sollen — dies trotz der Lizenzvergabe für eine landesweite private Hörfunkkette<sup>32)</sup>.

„Die sozialwissenschaftlichen Begleituntersuchungen sollen auch die gesellschaftliche Akzeptanz testen. Wir wollen wissen, wie sich neue Medien auf

<sup>31)</sup> Ulrich Saxer (Anm. 19), S. 831.

<sup>32)</sup> Vgl. Rudolf Mühlfnzl, Lokaler Hörfunk gestützt auf lokale Werbung — Stand und Entwicklung des lokalen Hörfunks in Bayern. Vortrag anläßl. des Münchner Hörfunkkongresses am 4./5. November 1987.

die Kinder, auf das Familienleben, auf die Gemeinde, auf die Gesellschaft und auf die Politik auswirken. Wir sind auf diesem Gebiet mindestens so neugierig wie die großen Sozialkritiker und lassen uns in der wissenschaftlichen Differenziertheit nicht überbieten.“<sup>33)</sup> — Was so anspruchsvoll 1981 auf einer Fachkonferenz des Münchner Kreises gefordert wurde, reduziert sich in den durchgeführten Nutzungsstudien in München dann doch eingeständenermaßen auf einen Markttest. Selbst wo der Kommissionsbericht zwischen Nutzungsforschung und Wirkungsforschung zu unterscheiden versucht, muß er einräumen, daß das Forschungs-Design Aussagen in die Richtung von „Wirkungen“ kaum erlaube. Mit einem, nach Angaben des Berichts, finanziellen Forschungsvolumen von 1,2 Millionen DM wurden in München zur Nutzung und Akzeptanz die in der folgenden Übersicht zusammengefaßten Erhebungen durchgeführt.

Mit diesen Untersuchungen liegen für das Kabelpilotprojekt München allenfalls marktrelevante Daten zur Nutzung und Bewertung verschiedener Programmangebote vor. Und selbst hierzu mahnen die Infratest-Berichte (Infratest war Auftragnehmer der Studie) zur behutsamen Interpretation: Einmal wegen der geringen Fallzahlen, zum anderen,

<sup>33)</sup> Münchner Kreis, Dokumentation zur Konferenz „Stand der Pilotprojekte“ am 17. Juli 1981, München o. J., S. 57.

### Wissenschaftliche Untersuchungen zur Nutzung/Akzeptanz im Kabelpilotprojekt München

Voruntersuchung	Spezialstudie	Ergänzungsbefragung	
Repräsentativerhebung: 976 Personen ab 14 Jahre	Befragung von 151 Behinderten	Stadtbezirk Bogenhausen 151 Personen	
Kontrollerhebung im Restbereich Münchens: 422 Personen ab 14 Jahre	Zeitraum: März/April 1983	Zeitraum: Januar/Februar 1984	
Ergänzungsbefragung von Ärzten und Apotheken: N = 52 Zeitraum: Sept./Okt. 1982			
1. Akzeptanzstudie	2. Akzeptanzstudie	Abschlußerhebungen	Hörfunkstudie
99 Personen in Teilnehmerhaushalten	300 Personen in Teilnehmerhaushalten	Befragung von 625 Teilnehmern und 395 Nicht-Teilnehmern im Projektgebiet	Repräsentative Stichprobe von 1031 Personen ab 14 Jahre im Stadt- und Landkreis München
201 Nicht-Teilnehmer	100 Nicht-Teilnehmer	Kontrollgruppe im restl. Stadtgebiet: 420 Personen	
Telefonbefragung	200 Personen mit BK-Anschluß	Explorative Gespräche mit Ärzten/Apotheken (10), Behinderten (15)	Schriftliche Befragung
Zeitraum: Juli 1984	Telefon-/schriftl. Befragung Zeitraum: Mai/Juni 1985	Zeitraum: Nov./Dez. 1985 bzw. Winter 1985	Zeitraum: Nov./Dez. 1985



weil kommunikations- bzw. verhaltensrelevante Aspekte bei diesen Befragungen nur eingeschränkt angesprochen wurden.

Auffällig ist, daß der Kommissionsbericht verschiedene kritische Aussagen der Infratest-Studien auspart. Gegenüber der Feststellung des Berichtes, in allen Bevölkerungsgruppen sei im Hinblick auf die neuen Medienangebote „Zufriedenheit“ und „eine positive Einstellung“ zu erkennen gewesen, heißt es bei Infratest: „Kritische Einwände einer Reihe von Projektteilnehmern betreffen den Tatbestand, daß ihrer Ansicht nach bestimmte von ihnen erwartete Programmerneuerungen ausgeblieben sind und im Vergleich zur Sendungsqualität zu starkes Gewicht auf die Angebotsquantität gelegt werde.“<sup>34)</sup>

Akzentverschiebungen zeigen sich auch bei den unterschiedlichen Aussagen von Infratest und der Kommission zur Angebotsnutzung. Berichterstat-ter Witte schreibt, der verstärkte Fernsehkonsum der Projektteilnehmer „bezog sich bevorzugt auf kulturelle, informative und politische Inhalte“. Infratest formulierte dies in der Ergebnisdarstellung in der Hauptuntersuchung anders: Bei etwa 50 Prozent der Teilnehmer habe die Programmerweiterung zum vermehrten Ansehen von Spielfilmen geführt. „Allerdings führte extensives Fernsehen bei einem Drittel der Projektteilnehmer auch zu häufigerem Kontakt zu Fernsehnachrichten und bei einem Fünftel auch zu vermehrten Begegnungen mit vertiefenden Informationssendungen.“<sup>35)</sup>

Ein weiteres Beispiel für die eigenwillige Interpretation der Daten liefert der Kommissionsbericht bei den Aussagen zu den möglichen sozialen Folgen der Angebotserweiterung. Obwohl es in München keine eigentliche Wirkungsforschung gegeben hat, enthält der Bericht ein Kapitel „Wirkungsforschung“ mit Feststellungen zu den populären Thesen der Reizüberflutung, der Unterhaltungsdominanz, der Vereinsamung und der Verstärkung eines eher passiven Verhaltens infolge der Angebotsvervielfältigung. Der Bericht stellt fest, daß wegen des Fehlens eines Panels, wegen der nicht kontrollier-

baren Umweltfaktoren, der unterschiedlichen Erhebungszeiträume und wegen der kurzen Nutzungsdauer Wirkungsaussagen eigentlich nicht möglich sind. Dennoch werden folgende Aussagen gemacht:

– Es hätten sich keine Anhaltspunkte für eine Reizüberflutung ergeben.

– Die Nutzer des erweiterten Programmangebotes wiesen ein eher „angeregtes Interesse“ an allen Ereignissen auf.

– Das Kommunikationsverhalten gegenüber der Umwelt werde durch Mehr-Angebote nicht beeinträchtigt.

Die nicht eingetroffene *Reizüberflutung* wird u. a. damit begründet, daß die Fernsehnutzung bei den Projektteilnehmern kaum gestiegen wäre und es auch nicht zu einer bevorzugten Nachfrage nach Unterhaltungssendungen gekommen sei.

Die eingegrenzte Aussagefähigkeit der Studien hindert die Verfasser des Berichtes nicht, des weiteren festzustellen, im Pilotprojekt habe sich zur Zufriedenheit der Teilnehmer eine beachtliche *Programmvielfalt* verwirklichen können. Diese Interpretation erinnert an Wittes Argumentation in seiner Studie „Ziele deutscher Medienpolitik“<sup>36)</sup>. Dort heißt es nach einer inhaltsanalytischen Bestandsaufnahme der medienpolitischen Zielvorstellungen gesellschaftlich relevanter Institutionen: „Die publizistische Vielfalt kann – im quantitativen und positiven Sinne – als Anzahl der Anbieter von Medieninhalten verstanden werden. Bei einer solchen Interpretation wird die publizistische Vielfalt durch jeden zusätzlichen Anbieter erhöht. Wenn die neuen Medien also die Medienlandschaft betreten, ohne überproportional andere Anbieter zu vernichten oder in Richtung auf Einförmigkeit zu einer Veränderung ihres Verhaltens zu veranlassen, so müßten sie dem Ziel der publizistischen Vielfalt entsprechen“. Vor diesem Hintergrund mag sich erklären, warum der Bericht zu so eindeutigen Schlußfolgerungen kommt.

## V. Begleitforschung in Ludwigshafen/Vorderpfalz: Nutzungsdaten dominieren

Das Kabelpilotprojekt Ludwigshafen/Vorderpfalz stand von Beginn an im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses, weil es als zeitlich erster Modell-

versuch den Anfang der Strukturveränderungen der bundesdeutschen Rundfunklandschaften markiert. Entsprechend galt auch der wissenschaftlichen Begleitforschung besondere Aufmerksamkeit. Die äußeren Voraussetzungen schienen vielversprechend: Von den 140 000, später 180 000 Haushalten im Kabelversuchsgebiet verfügten bereits beim Start am 1. Januar 1984 1 200 über betriebs-

<sup>34)</sup> Infratest, Hauptuntersuchung Kabelpilotprojekt München, München 1986, S. III.

<sup>35)</sup> Ebd., S. VI.

<sup>36)</sup> Eberhard Witte (Anm. 10), S. 90.



bereitete Kabelanschlüsse. Bei Versuchsende (31. Dezember 1986) waren es knapp 72 000 Haushalte<sup>37)</sup>.

Auch die Mittelausstattung der Kommission schien angemessen. Der ursprüngliche Finanzrahmen von 1,7 Millionen DM wurde nach Vorlage des Arbeitsplans auf 2,7 Millionen DM erhöht. Und Zeit war grundsätzlich vorhanden — schließlich wußte man seit 1978 um den Standort und seit 1980 um die gesicherte Finanzierung. Dennoch konstituierte sich die Kommission erst im September 1983 — ein Vierteljahr vor dem Versuchsstart. Zu spät: „Eine Bestandsaufnahme der Sozialstruktur und der Einstellungen der Bevölkerung im zukünftigen Untersuchungsgebiet konnte die Kommission nicht mehr konzipieren“<sup>38)</sup>.

Aber jenseits des nicht vorhandenen Forschungsplans hatte das Institut für Demoskopie Allensbach, in Absprache mit der Staatskanzlei in Mainz, bereits Vorbereitungen für eine Null-Messung getroffen, die zur Jahreswende 1983/1984 ins Feld ging.

Unabhängig von der Frage, ob hierin eine präjudizierende Wirkung hinsichtlich der geplanten Panel-Erhebungen bestand, ist festzustellen, daß die Zuschauerforschung in Ludwigshafen in der Folge mit verschiedenen Problemen konfrontiert wurde: Durch die Tatsache, daß anfänglich keine ausreichend große Zahl von Haushalten mit Kabelanschluß erreicht wurde, kam man nicht auf die angestrebte Zahl der Befragten bzw. erreichte sie nur näherungsweise durch „Nachbesserungen“. Diese waren auch weiterhin notwendig, weil im Verlauf des Projektes immer mehr Nicht-Teilnehmer in die Gruppe der Kabelhaushalte wechselten, was den angestrebten Vergleich „Verhalten von Teilnehmern“ zu „Verhalten von Nicht-Teilnehmern“ erschwerte. Schließlich fehlten der Begleitforschung zuverlässige, detaillierte Nutzungsdaten. Entsprechend dieser methodischen Einschränkungen mahnt Landwehrmann im Abschlußbericht nachdrücklich „vorsichtige Formulierungen“ an und spricht von einem bewußten Verzicht, Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge zu unterstellen, „auch wenn sie inhaltlich naheliegen“<sup>39)</sup>.

<sup>37)</sup> Vgl. Hans Marko/Gerhard Jungmann, Technik und Kosten im Kabelpilotprojekt, in: Abschlußbericht Ludwigshafen/Vorderpfalz, Mainz 1987, S. 9–68.

<sup>38)</sup> Friedrich Landwehrmann/Michael Jäckel, Kabelfernsehen im Urteil der Zuschauer. Ergebnisse aus der wissenschaftlichen Begleitforschung zum Kabelpilotprojekt Ludwigshafen/Vorderpfalz, in: Media Perspektiven, (1986) 11, S. 707–717.

<sup>39)</sup> Friedrich Landwehrmann/Angelika Topfmeier/Michael Jäckel, Mediennutzung und Medienwirkung, in: Abschlußbericht Ludwigshafen/Vorderpfalz (Anm. 37), S. 207.

Um so überraschender war es, daß im Ersten Zwischenbericht auf der Grundlage von zwei Erhebungen (November 1983, Februar 1984) vom Allensbacher Meinungsforschungsinstitut erstaunlich kausale Ergebnisse öffentlich gemacht wurden<sup>40)</sup>. Das Kabelfernsehen, so heißt es hier, harmonisiere das Familienleben, der Fernsehkonsum in den Kabelhaushalten steige nur unwesentlich an, beeinträchtigte weder das Zeitungslesen noch andere Freizeitgewohnheiten.

Diese Tendenzaussagen wurden von Kommissionsmitglied A. Zerdick im Zwischenbericht mit einem abweichenden Votum modifiziert. Er halte „einen Teil der Aussagen über die möglichen Auswirkungen des Kabelfernsehens für empirisch so schwach gestützt, daß . . . ihre medienpolitische Verwendung zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht genügend abgesichert erscheint“ (Zweiter Zwischenbericht, S. 310). Aussagen dieser Tragweite sind im Abschlußbericht so auch nicht mehr vorhanden. Namentlich der Bericht über den Einfluß des Fernsehens auf die Familie<sup>41)</sup> formuliert zurückhaltend. Erklärbare Zusammenhänge zwischen Kabelanschluß, Intensität des familiären Zusammenlebens und/oder Verhaltensschwierigkeiten der Kinder seien nicht nachzuweisen.

Der interessanteste Aspekt der das Pilotprojekt begleitenden Forschung ergibt sich aus der Vielfalt der verfügbaren Studien. Das Manko telemetrischer Messungen wird partiell aufgehoben durch die Studien, die im Auftrag von Südwestfunk und ZDF durchgeführt wurden. Ergänzend kommt das von der Länder-Medienkommission initiierte Projekt „Kabelfernsehen und Freizeit“ hinzu, das im Forschungsdesign eine Panelerhebung vorsah<sup>42)</sup>. Daß das quasi-experimentelle Design realisiert werden konnte, verdankt die Projektgruppe unter Leitung von Prof. Kaase (Universität Mannheim) der Deutschen Forschungsgemeinschaft, die nach dem

<sup>40)</sup> Vgl. Wissenschaftliche Begleitkommission, Erster Zwischenbericht an die Landesregierung Rheinland-Pfalz (unveröffentlichtes Manuskript); Wissenschaftliche Begleitkommission, Zweiter Zwischenbericht an die Landesregierung Rheinland-Pfalz, Berlin-Offenbach 1986; Elisabeth Noelle-Neumann, Auswirkungen des Kabelfernsehens, Berlin 1985, S. 119. Vgl. dazu auch Ingrid Scheithauer, Aus der Begleitforschung des Kabelpilotprojektes Ludwigshafen, in: Media Perspektiven, (1985) 7, S. 535–538; Erich Mohn, Bescheidener Ertrag. Zur Begleitforschung in München und Ludwigshafen/Vorderpfalz, in: Media Perspektiven, (1986) 10, S. 622–632.

<sup>41)</sup> Ursula Lehr/Elisabeth Minnemann, Wirkungen im familiären Bereich, Abschlußbericht Ludwigshafen/Vorderpfalz (Anm. 37), S. 353.

<sup>42)</sup> Vgl. Max Kaase/Albrecht Kutteroff/Barbara Pfetsch, Erwartungen und Reaktionen auf das Kabelfernsehen: Medienverhalten im Kabelpilotprojekt Ludwigshafen/Vorderpfalz, in: Media Perspektiven, (1988) 5, S. 297–310.



## Sozialwissenschaftliche Begleituntersuchungen im Kabelpilotprojekt Ludwigshafen/Vorderpfalz

### Akzeptanz- und Nutzungsstudien

Auswirkungen des Kabelfernsehens — Panelbefragungen	<i>Auftraggeber</i> Wissenschaftliche Begleitkommission	<i>Auftragnehmer</i> Institut für Demoskopie Allensbach
---	--	--

*Literatur:* Institut für Demoskopie Allensbach, Reaktionen auf ein duales Fernsehprogrammangebot, Allensbach 1986 (unveröffentlichtes Manuskript); Ingrid Scheithauer, Aus der Begleitforschung des Kabelpilotprojektes Ludwigshafen, in: *Media Perspektiven*, (1985) 7, S. 535—538.

ARD/ZDF-Begleitforschung (Tagebuchehebungen, Telefoninterviews, Gruppendiskussionen)	<i>Auftraggeber</i> ZDF, SWF	<i>Auftragnehmer</i> Forschungsgruppe Wahlen (Mannheim)
--	---------------------------------	--

*Literatur:* Bernward Frank/Walter Klingler, Die veränderte Fernsehlandschaft, Schriftenreihe *Media Perspektiven*, Bd. 7, Frankfurt 1987.

Akzeptanz des Kabelfernsehens (nicht repräsentative schriftliche Befragung)	<i>Auftraggeber</i> —	<i>Auftragnehmer</i> —
---	--------------------------	---------------------------

Projekt am Lehrstuhl für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre a. d. Universität Mannheim

*Literatur:* Michael Lingenfelder/Fritz Koob, Die Akzeptanz des Kabelfernsehens, in: *Media Perspektiven*, (1987) 12, S. 764—770.

### Wirkungsstudien

Mediennutzung und Medienwirkung (Basis: Panelbefragungen d. Instituts f. Demoskopie Allensbach)	<i>Auftraggeber</i> Wissenschaftliche Begleitkommission	<i>Auftragnehmer</i> Friedrich Landwehrmann (Universität Mainz)
---	--	--

*Literatur:* Versuch mit Breitbandkabel in der Region Ludwigshafen/Vorderpfalz. Abschlußbericht an die Landesregierung Rheinland-Pfalz, hrsg. von der Wissenschaftlichen Begleitkommission, Mainz 1987, S. 203—296; Friedrich Landwehrmann/Michael Jäckel, Kabelfernsehen im Urteil der Zuschauer, in: *Media Perspektiven*, (1986) 11, S. 707—717.

Wirkungen im familiären Bereich (Literaturanalyse u. Daten d. Panelbefragung)	<i>Auftraggeber</i> Wissenschaftliche Begleitkommission	<i>Auftragnehmer</i> Ursula Lehr (Universität Heidelberg)
---	--	--

*Literatur:* Ursula Lehr/Elisabeth Minnemann, Der Einfluß des Kabelfernsehens auf die familiäre Interaktion, in: *Abschlußbericht*, S. 298—358.

Programmausweitung durch Kabelfernsehen und die Folge auf Wissensunterschiede bei den Rezipienten	<i>Auftraggeber</i> Deutsche Forschungsgemeinschaft	<i>Auftragnehmer</i> Günter Bollinger (Universität Mannheim)
---	--	---

*Literatur:* Günter Bollinger/Martina Kahlert, Kabelpilotprojekt Ludwigshafen: Merkmale erster Teilnehmer, in: *Media Perspektiven*, (1985) 6, S. 464—470.

Kommunikationskanäle und Freizeitverhalten im lokalen Raum: Einflüsse des Kabelfernsehens (Panelstudie)	<i>Auftraggeber</i> Medienkommission der Länder/DFG	<i>Auftragnehmer</i> Max Kaase (Universität Mannheim)
---	--	--

*Literatur:* Albrecht Kutteroff/Barbara Pfetsch, Cable television in West Germany: Some results from a quasi-experimental study, in: *EBU-Review*, 28 (1987) 7, S. 17—23; Max Kaase/Albrecht Kutteroff/Barbara Pfetsch, Erwartungen und Reaktionen auf das Kabelfernsehen. Medienverhalten im Kabelpilotprojekt Ludwigshafen/Vorderpfalz, in: *Media Perspektiven*, (1988) 5, S. 297—310.

### Programmanalysen

Befunde der Programmuntersuchungen	<i>Auftraggeber</i> Wissenschaftliche Begleitkommission	<i>Auftragnehmer</i> Erwin Faul (Universität Trier)
------------------------------------	--	--

*Literatur:* Erwin Faul/Peter Behrens/Horst Grundheber/Brigitte Willems, Befunde der Programmuntersuchungen, in: *Abschlußbericht*, S. 359—504; Erwin Faul, Programmforschung im Kabelpilotprojekt Ludwigshafen/Vorderpfalz, in: *Media Perspektiven*, (1985) 4, S. 271—287.

### Anbieter- und Kommunikatorstudien

Die Anstalt für Kabelkommunikation 1984—1985	<i>Auftraggeber</i> Wissenschaftliche Begleitkommission	<i>Auftragnehmer</i> Klaus Brepohl (Institut der deutschen Wirtschaft)
--	--	---

*Literatur:* Klaus Brepohl/Lukas Weber, Die Anstalt für Kabelkommunikation 1984—1985. Eine Analyse, in: *Abschlußbericht*, S. 69—123; Klaus Brepohl/Lukas Weber, Die Veranstalter privaten Rundfunks im Pilotprojekt Ludwigshafen/Vorderpfalz, April 1984 bis September 1986, in: *Abschlußbericht*, S. 124—202.



Ende der Länder-Medienkommission die dritte Panelerhebung finanzierte und somit das Gesamtprojekt sicherte.

Die rundfunkeigene Begleitforschung konzentrierte sich auf folgende Fragen zur Programmausweitung: die Folgen für die Nutzungsdauer, für die Angebotsstrukturen sowie für die Programmbewertung und Programmakzeptanz<sup>43)</sup>.

Aufschlußreich sind die unterschiedlichen Projekte in ihrer Ergebnisdarstellung. Zum Beispiel versucht der Bericht der Begleitkommission den Beweis zu führen, daß ein „Nutzungsslalom“ des Fernsehzuschauers durch die einzelnen Programme bezüglich der Unterhaltungsprogramme nicht eindeutig zu belegen sei, da die Informationsangebote seitens der Kabelteilnehmer stark genutzt würden. Das Ergebnisfazit der Medienreferenten der Rundfunkanstalten ist dagegen sehr eindeutig: „Die Fernsehnutzung liegt in Kabel-Haushalten höher als in vergleichbaren nicht verkabelten Haushalten, und die inhaltliche Zusammensetzung des Gesehenen ändert sich deutlich, zum Teil dramatisch. Die Vervielfachung des Angebots – wie die Programmanalysen beweisen, ist dies nur zum Teil eine inhaltliche Erweiterung – führt gleichzeitig zu Verschiebungen in der Nutzung der Programme . . . Die Nutzungsverschiebung zwischen den Programmen ist zum Teil identisch mit einer Zuschauerbewegung von öffentlich-rechtlichen Bildungs- und Informationsangeboten hin zu privaten Unterhaltungsreihen und Spielfilmen, mit dem Effekt einer starken Veränderung in der Nutzung einzelner Programmsparten. So verringert sich die Zuschauerzahl der öffentlich-rechtlichen Angebote . . . im Bereich der Kunst/Kultur . . . um 60 %. Ebenso sieht es bei Nachrichten-Magazinen aus. Im Bereich Politik/Wirtschaft sind 55 % weniger Zuschauer zu registrieren.“<sup>44)</sup>

Etwas abstrakter und anders akzentuiert wird dies im Zwischenbericht von Kaase formuliert<sup>45)</sup>. Im Kontext der Nutzung von Kabelfernsehen ließe sich eine Individualisierung der Massenkommunikation beobachten, was nicht nur bedeute, „daß mündige Bürger bei der Auswahl des Programmangebotes ihren Interessen folgen können“. Es heiße auch, daß sich bestehende Muster kommunikativer Unterschiedlichkeit verstärken werden . . . , so könnte sich in letzter Konsequenz eine Ausdifferenzierung

<sup>43)</sup> Vgl. Bernward Frank, Kabel- und Satelliten-Forschung – eine neue Phase der Forschung der Rundfunkanstalten, in: Bernward Frank/Walter Klingler, Die veränderte Fernsehlandschaft, Frankfurt 1987, S. 13–19.

<sup>44)</sup> Walter Klingler, Fazit und Ausblick, in: Frank/Klingler (Anm. 43), S. 143 ff.

<sup>45)</sup> Max Kaase u. a., Erwartungen und Reaktionen auf das Kabelfernsehen, (Anm. 42), S. 309.

der Gesellschaft nach unterschiedlichen Kommunikationsstilen ergeben. Diese mögen unabhängig von herkömmlichen Schichtdifferenzen sein, sie können diese aber auch verstärken.“

Einen zweiten Forschungsschwerpunkt bilden die inhaltsanalytischen Studien zu den Programmangeboten. Die umfangreiche Arbeit von Faul u. a.<sup>46)</sup> umfaßt sechs unterschiedliche Erhebungsschritte:

– Eine Inhaltsanalyse aller im Rahmen des Kabelpilotprojektes angebotenen Fernsehprogramme (Stichprobe: ca. 8 000 Programmstunden im Zeitraum Herbst 1984 bis Ende 1986);

– eine Sonderstudie der Nachrichten- und Informationssendungen mit politischen Elementen;

– eine entsprechende Untersuchung der im Kabelfernsehen eingespeisten französischen Programme;

– eine Inhaltsanalyse der Angebote der offenen Kanäle im Hörfunk und im Fernsehen;

– eine Inhaltsanalyse der zusätzlichen Hörfunkprogramme (eine Programmwoche des Jahres 1985, zwei Programmwochen des Jahres 1986);

– eine Inhaltsanalyse zu den Aspekten „Gewalt“ und „Sexualität“ in den Hauptprogrammen des Fernsehens.

Die wesentlichen Ergebnisse, die hier nur verkürzt dargestellt werden können, korrespondieren in weiten Teilen mit den Befunden der entsprechenden inhaltsanalytischen Untersuchungen, die in der Publikation von Frank/Klingler dargestellt werden:

– Die Ausweitung der Fernsehangebote in dem Kabelpilotprojekt hat insbesondere zur Vermehrung der Unterhaltungssendungen geführt. Dabei zeigen sich die Angebote von SAT 1 und RTL Plus „wesentlich stärker unterhaltungsorientiert“ als die Programme der öffentlich-rechtlichen Anbieter. Auch die in Ludwigshafen eingespeisten Programme ausländischer Veranstalter waren nahezu reine Unterhaltungsangebote.

– Der Anteil politischer und gesellschaftlich relevanter Informationen ist im privaten Fernsehen nicht nur absolut, sondern auch relativ geringer. Faul wertet die Berichterstattung, da sie weniger an Institutionen und Organisationen, dagegen stärker an Personen und anderen Motiven orientiert sei, eher als ausgedünnt denn als unausgewogen. „Das Regierungs-, Parlaments- und Parteienwesen findet

<sup>46)</sup> Vgl. Erwin Faul/Peter Behrends/Horst Grundheber/Brigitte Willems, Befunde der Programmuntersuchung, in: Abschlußbericht Ludwigshafen/Vorderpfalz (Anm. 37), S. 359–501.



im privaten Fernsehen eine relativ geringere Beachtung als im Anstaltsfernsehen.“<sup>47)</sup>

– Die starke Programmausweitung rekrutiert sich zum hohen Maße aus Angeboten aus dem US-amerikanischen Fernsehprogramm-Markt.

– Es zeige sich eine Verwischung von Programmkonturen, d. h. Konturen spezifischer Genres. Damit verbinde sich auch eine Tendenz zur Verwischung der Grenzen zwischen Fiktion und Realität.

– Das Privatfernsehen bietet deutlich weniger regional-/lokalbezogene Sendungen an als das öffentlich-rechtliche Fernsehen.

Angesichts der vorliegenden differenzierten Angebotsanalyse macht sich wieder defizitär bemerkbar, daß für die Begleitforschung in Ludwigshafen programmbezogene Nutzungsdaten fehlen. Die der politischen Kontroverse geopfertem telemetrischen Messungen wie auch der Ausfall des ursprünglich vorgesehenen FAT-Systems (Fernsteuerbares, Adressierbares Teilnehmer-Konverter-System), das gerätebezogen automatisch kontrolliert, welches Programm eingeschaltet wird, schränken

exakte, detaillierte Angaben über die Bedeutung der programminhaltlichen Veränderungen für die Programmnutzung ein.

Gerade angesichts dieser Eingrenzungen bleibt letztlich zu fragen, warum sich die von der Begleitkommission angeregte Zuschauerforschung dennoch weitgehend auf deskriptive Nutzungsdaten beschränkt. Warum wurden nicht verstärkt theoriebezogene Fallstudien durchgeführt, z. B.

– zur Wissenskluft-Hypothese (Medien-Mehrangebot vergrößert die Kluff zwischen „Informations-Reichen“ und „Informations-Armen“),

– zum Aspekt der medieninduzierten „Para-Social-Interaction“ (TV-Konsum als Ersatz für zwischenmenschliche Kontakte),

– zum Agenda-Setting-Ansatz (Medien bestimmen öffentliche Themen und Themenkarrieren)?

So hat die Begleitforschung jedenfalls in weiten Teilen erwartbare Ergebnisse erbracht, die allerdings jeweils ergänzt werden müssen um Daten aus der kontinuierlichen Fernsehzuschauer-Forschung der öffentlich-rechtlichen Anstalten.

## VI. Begleitforschung im Kabelpilotprojekt Dortmund: Die ertragreichsten Ansätze

Obwohl der Versuch in Dortmund noch nicht abgeschlossen ist, läßt sich schon jetzt absehen, daß die Begleitforschung hier in ihrer inhaltlichen und interdisziplinären Konzeption die wissenschaftlich ertragreichsten Ergebnisse und Berichte erbringen wird. Eine Bewertung der Studien wird erst später möglich sein. Die Begleitforschungskommission hat bereits fünf Bände zu ihrer Arbeit publiziert, die einerseits Zwischenberichte zu einzelnen Forschungsvorhaben darstellen, andererseits den Stand der Projekte in Jahresberichten zusammenfassen<sup>48)</sup>.

Das Versuchsgebiet umfaßt die Dortmunder Innenstadt mit ca. 44 000 Haushalten und etwa 95 000 Einwohnern. Das Gebiet entspricht in etwa der Wohnbevölkerung einer deutschen Großstadt,

d. h. es hat einen höheren Anteil an Ein-Personen-Haushalten, mit Menschen tendenziell formal höherer Bildung und größerem Haushalts-Nettoeinkommen. Kennzeichnend für Dortmund ist auch der hohe Anteil der Arbeitslosen.

Die Erwähnung der Daten zur Sozialstruktur des Versuchsgebietes geschieht nicht zufällig. Die demographische Zusammensetzung spielt eine nicht unwesentliche Rolle bei einer Auseinandersetzung um Reichweiten-Messungen, die im Rahmen eines Forschungsprojektes der Dortmunder Begleitkommission entstanden sind. Es geht dabei um die Vergleichbarkeit der Ergebnisse des FAT-Meß-Systems im Kabelpilotprojekt mit den Ergebnissen der kontinuierlichen GfK-Fernsehzuschauerforschung in der Bundesrepublik<sup>49)</sup>.

<sup>47)</sup> Erwin Faul u. a. (Anm. 46), S. 483. Vgl. zu dieser Studie auch die inhaltsanalytischen Arbeiten von Krüger, die im Auftrag der ARD und von ARD/ZDF durchgeführt wurden, z. B.: Zwischen Anpassung und funktionaler Differenzierung. Ein Programmvergleich von SAT 1, RTL plus, Sky Channel, 3 SAT, EinsPlus, ARD und ZDF, in: Media Perspektiven, (1986) 8, S. 485–506; Qualitätsschere im Fernsehangebot. Ergebnisse eines Programmvergleichs zwischen ARD, ZDF, SAT 1, RTL plus, 3 SAT und EinsPlus, in: Media Perspektiven, (1987) 9, S. 549–562.

<sup>48)</sup> Die bisher vorliegenden fünf Bände der Begleitforschung des Landes Nordrhein-Westfalen zum Kabelpilotprojekt Dortmund wurden herausgegeben vom Presse- und Informa-

tionsamt der Landesregierung NRW. Die Titel im einzelnen: Repräsentative Haushaltsumfrage im Versuchsgebiet des Kabelpilotprojektes Dortmund (Bd. 1), Düsseldorf 1986; Erster und Zweiter Jahresbericht der Begleitforschungskommission zum Kabelpilotprojekt Dortmund (Bd. 2), Düsseldorf 1986; Der offene Kanal im Kabelpilotprojekt Dortmund (Bd. 3), Düsseldorf 1987; Fernsehen im Kabelpilotprojekt Dortmund (Bd. 4), Düsseldorf 1987; Dritter Jahresbericht der wissenschaftlichen Kommission des Landes Nordrhein-Westfalen zur Begleitung des Modellversuchs mit Breitbandkabel (Bd. 5), Düsseldorf 1988.

<sup>49)</sup> Vgl. die zu dem entsprechenden Projekt genannten Literaturangaben in der Übersicht.



## Begleituntersuchungen im Kabelpilotprojekt Dortmund

### Voruntersuchungen

	<i>Auftraggeber</i>	<i>Auftragnehmer</i>
Dokumentation der Strukturdaten-Dateteilen geschäftlich relevanter Kommunikation	Kommission	Joachim Göbel
Haushaltsumfrage im Versuchsgebiet/Null-Messung	Kommission	GfK (Nürnberg)
<i>Literatur:</i> Repräsentative Haushaltsumfrage im Versuchsgebiet des Kabelpilotprojektes Dortmund. Bd. 1 der Begleitforschung des Landes Nordrhein-Westfalen zum Kabelpilotprojekt Dortmund, hrsg. v. Presse- und Informationsamt der Landesregierung, Düsseldorf 1986.		
Inhaltsanalyse der lokalen Medien in Dortmund/Null-Messung	Kommission	Institut für Publizistik (Universität Münster)

### *Hauptuntersuchungen: Untersuchungen zu den technischen, ökonomischen, rechtlichen Rahmenbedingungen*

Entwicklungsbedingungen und -perspektiven der Sende-, Übertragungs- und Empfangstechnik für Hörfunk und Fernsehprogramme	Kommission	Battelle-Institut (Frankfurt)
Struktur und Entwicklung des Werbemarktes für neue Rundfunkprogramme in der Bundesrepublik Deutschland	Kommission	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, W. Seufert (Berlin)
Kosten und Finanzierung von Programmen des lokalen Rundfunks unter Berücksichtigung der neuen Entwicklungen in Nordrhein-Westfalen	Kommission	Klaus Brepohl, Institut der deutschen Wirtschaft (Köln)
Rechtsprobleme des Datenschutzes bei neuen Medien	Kommission	Joachim Scherer (Frankfurt)
Vergleichende Organisationsanalyse der Lizenzierungs- u. Aufsichtsgremien für den privaten Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland unter Einschluß der Lizenzierungs- und Aufsichtsgremien in den Kabelpilotprojekten	Kommission	Interdisziplinäre Arbeitsgruppe: Gerd-Michael Hellstern, Freie Universität Berlin; Wolfgang Hoffmann-Riem, Bredow-Institut, Hamburg; Jürgen Reese, Gesamthochschule Kassel

### *Akzeptanz- und Nutzungsstudien*

Repräsentative Haushaltsumfragen im Pilotprojekt Dortmund (Panel-Studie)	Kommission	Infas (Bad Godesberg)
Nutzung und Bewertung des lokalen Hörfunkprogramms Radio Dortmund (WDR)	Westdeutscher Rundfunk	GfM-GETAS (Hamburg)
<i>Literatur:</i> Josef Eckhardt, Radio Dortmund. Ausgewählte Ergebnisse einer Umfrage im Auftrag des Westdeutschen Rundfunks, in: Media Perspektiven, (1987) 6, S. 354–365.		
Nutzung und Beurteilung des WDR-Kabeltextes Dortmund	WDR-Kabelfunk Dortmund	Jan Tonnemacher (Freie Universität Berlin)
<i>Literatur:</i> Claudia Schmidt/Jan Tonnemacher, Kabeltext und Videotext: Am liebsten lokal?, in: Media Perspektiven, (1987) 6, S. 366–374.		
Auswertung telemetrischer Messungen der Fernsehnutzung im Kabelpilotprojekt (FAT-Messungen)	Landesregierung von Nordrhein-Westfalen	Infas (Bad Godesberg)
<i>Literatur:</i> Infas, Zuschauermessungen in Dortmund, Bonn-Bad Godesberg 1988; Michael Darkow/Josef Eckhardt/Walter Klingler, FAT gegen GfK: Fernsehnutzungsdaten nicht vergleichbar, in: Media Perspektiven (1988) 4, S. 229–237.		
Diffusion von Innovation im Kabelpilotprojekt Dortmund	Kommission	Josef Hackforth u. a. (Projekt am Institut f. Publizistik der Universität Münster)



## Fortsetzung: Begleituntersuchungen im Kabelpilotprojekt Dortmund

### *Angebots- und Programmanalysen*

	<i>Auftraggeber</i>	<i>Auftragnehmer</i>
Der Offene Kanal im Kabelpilotprojekt Dortmund	Kommission	Ulrich Paetzold, Cecilia v. Studnitz, Joachim Lachmutz (Institut für Journalistik, Universität Dortmund)
<i>Literatur:</i> Der Offene Kanal im Kabelpilotprojekt Dortmund, Bd. 3 der Begleitforschung, Düsseldorf 1987.		

### *Kommunikatoranalysen*

	<i>Auftraggeber</i>	<i>Auftragnehmer</i>
Das lokale publizistische Angebot in Dortmund — eine Inhaltsanalyse	Kommission	Uwe Hasebrink, Norbert Waldmann (Hans-Bredow-Institut, Universität Hamburg)
Journalistisches Handeln im lokalen Rundfunk	Kommission	Franz Ronneberger, Ingrid Hamm, Barbara Koller (Universität Nürnberg)

### *Wirkungsforschung*

	<i>Auftraggeber</i>	<i>Auftragnehmer</i>
Familie und erweitertes Medienangebot im Kabelpilotprojekt Dortmund	Kommission	Klaus Hurrelmann (Universität Bielefeld, Bettina Hurrelmann (Universität Tilburg/Niederl.))
<i>Literatur:</i> Bettina Hurrelmann/Klaus Nowitzki/Harry Possberg, Familie und erweitertes Medienangebot, in: Media Perspektiven, (1988) 3, S. 152—165.		
Neue Medien im Alltag von Kindergarten-Kindern	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW im Rahmen des Programms „Sozialverträgliche Technikgestaltung“	Dieter Höltershinken (Universität Dortmund), Wolfgang Tietze (Universität Münster)
Erwachsenenbildung und Neue Medien — die Auswirkungen des Kabelpilotprojektes Dortmund auf den Weiterbildungssektor	Kultusministerium des Landes NRW, Bund-Länder-Kommission für Bildungsfragen	Dieter Baacke, Kurt Treumann (Universität Bielefeld)
Kabelfernsehen im Leben älterer Menschen	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW im Rahmen des Programms „Sozialverträgliche Technikgestaltung“	Gerald A. Straka (Universität Bremen)
Auswirkungen lokaler Hörfunk- und Fernsehprogramme auf die politische Kultur in Dortmund	Kommission	Otfried Jarren, Dieter Storrl (Freie Universität Berlin)

Ähnlich wie für das Pilotprojekt Ludwigshafen/Vorderpfalz (vgl. S. 23) werden in der Übersichtstabelle die verschiedenen Forschungsvorhaben aufgelistet, unterteilt nach ihren thematischen Schwerpunkten und ihrer zeitlichen Einbindung. Eine inhaltliche Würdigung der einzelnen Projekte ist gegenwärtig noch nicht möglich, doch lassen sich daraus die generellen Zielsetzungen der Begleituntersuchungen erkennen.

Die Dortmunder Kommission ist in besonderer Weise bemüht, die einzelnen Forschungsvorhaben

in einen „integrativen Ansatz“ einzubinden, um eine Mehrfach-Verwertung der Daten aus den Studien zu sichern und eine relative Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu erreichen. Die Kommission setzt eindeutiger als die vorgenannten Begleitkommissionen auf die wissenschaftlichen, methodischen Erträge, da die beabsichtigte politische Relevanz der Studien vor dem Hintergrund der Entscheidungen der Gesetzgeber und den faktischen Gegebenheiten der Medienentwicklung erheblich relativiert wurde.

## VII. Begleitforschung im Kabelpilotprojekt Berlin: Opfer der politischen Entwicklungen

Berlin hatte ursprünglich den anderen Pilotprojekten viel voraus. Die Kabelanschlußdichte (ein Problem namentlich in Ludwigshafen und in München) war in Berlin überaus hoch. Schon zu Beginn des

Pilotprojektes Mitte 1985 waren über 200 000 Haushalte an Breitband-Verteilnetze angeschlossen. Berlin verfügte des weiteren über besonders umfangreiche Vorarbeiten zur Konzeption einer



## Begleituntersuchungen im Kabelpilotprojekt Berlin

### Angebotsanalysen

	<i>Auftraggeber</i>	<i>Auftragnehmer</i>
Medien- und Kommunikations-Atlas Berlin	Projektkommission	Otfried Jarren, Günter Bentele (Freie Universität Berlin)

*Literatur:* Günter Bentele/Otfried Jarren (Hrsg.), Medienstadt Berlin, Berlin 1988.

### Akzeptanz- und Nutzungsanalysen

	<i>Auftraggeber</i>	<i>Auftragnehmer</i>
Nutzung und Beurteilung der Medienangebote und des Kabelfernsehens in Berlin	— Projekte am Fachbereich Kommunikationswissenschaften der Freien Universität Berlin.	—

*Literatur:* Dieter Storll, Kabelfernsehen in Berlin: Interesse, Nutzung und Bewertung, in: Rundfunk und Fernsehen (1987) 3, S. 387–399.

	<i>Auftraggeber</i>	<i>Auftragnehmer</i>
Startphase des Offenen Kanals im Berliner Kabelpilotprojekt — Oktober und November 1985	Projektkommission	Intercom e. V. (Berlin)

### Wirkungsanalysen

	<i>Auftraggeber</i>	<i>Auftragnehmer</i>
Kommunikationsverhalten und neue Medientechniken	Berliner Kultursenat, Evangelische Kirche	Projektteam: Claudia Schmidt, Christoph Bruns, Christoph Seeger, Christiane Schöwer

*Literatur:* Claudia Schmidt, Programmvermehrung durch Kabelfernsehen: Änderung im Kommunikationsverhalten?, in: Media Perspektiven, (1988) 5, S. 311–320.

	<i>Auftraggeber</i>	<i>Auftragnehmer</i>
Akzeptanz und Wirkung des Kabelfernsehens (Panel-Befragung): Akzeptanz der Angebote Einfluß auf Familien-Interaktion Einfluß auf Freizeitverhalten Einfluß auf politische Einstellungen	Länder-Medienkommission	H.-D. Klingemann, F. Tiemann, H. Oswald (Zentralinstitut f. sozialwiss. Forschung, Freie Universität Berlin)

Begleitforschung<sup>50</sup>). Und schließlich sollte das Pilotprojekt auch hinsichtlich der Angebote besondere Akzente setzen: Vorrang für den Einsatz interaktiver Dienste, Förderung lokaler Vielfalt. Noch 1983 betonte Kultursenator Hassemer: „Konventionelles Fernsehen . . . sei nun wirklich kein Thema für ein Pilotprojekt“ (Berliner Morgenpost vom 25. Juni 1983).

Im Verlauf der medienpolitischen Entwicklungen veränderten sich die Ziele. Zwar standen nach wie vor lokale Anbieter im Vordergrund, aber weniger im Sinne der Vielfaltskriterien, sondern eher als Teilnehmer einer medienökonomischen Standortpolitik. Schlußfolgerung kritischer Beobachter: „Daß die Testkapazität der Kabelpilotprojekte mit dem Fortschreiten der medienpolitischen Entwicklung zum Teil bis zur Unkenntlichkeit eingeschränkt wurde, hat insbesondere das Berliner Projekt demonstriert . . . In Berlin (wurde) ein System des Außenpluralismus installiert, das für privaten Rundfunk außerordentlich liberale Zugangsbedin-

gungen nahezu ohne aktive Vielfaltssicherung von seiten des Gesetzgebers vorsah.“<sup>51</sup>)

Die Konsequenzen für die Begleitforschung: Von den großen Entwürfen der Vergangenheit ist wenig geblieben. In inhaltlicher Entsprechung zu den veränderten Konditionen kann man das am Fachbereich Kommunikationswissenschaften der Freien Universität Berlin durchgeführte Projekt „Medien- und Kommunikations-Atlas Berlin“ sehen, das eine umfassende Bestandsaufnahme der Strukturen des Medienplatzes Berlin darstellt. Im Auftrag der evangelischen Kirche wird ein Projekt „Kommunikationsverhalten und neue Medientechniken“ durchgeführt, das mit vornehmlich „qualitativen“ Verfahren (biographische Methode, Gruppendiskussionen, Tagebücher) ermitteln will, welche Rolle die Medien in der Alltagsgestaltung der Menschen spielen. Das Projekt will in besonderer Weise medienpädagogische Fragen einbeziehen. Dem dient u. a. ein Teilprojekt mit Schülern einer Grundschule, das sich insbesondere der Integration der Medieninhalte in die Erlebniswelt der Kinder widmet.

<sup>50</sup>) Neben den genannten Design-Entwürfen von Langenbacher sowie Dette u. a. (Anm. 14, 15) vgl. auch die Arbeitsberichte des Heinrich-Hertz-Institutes, insbes. J. Tonnemacher/I. Schäfer, Sozialwissenschaftliche Forschung im Pilotprojekt Kabelkommunikation Berlin. WISO-Arbeitsberichte des Heinrich-Hertz-Institutes (1981) 5 Berlin.

<sup>51</sup>) Beate Schulz/Günter Harzheim, Lokales Fernsehen in Berlin — Erfahrungen aus dem Kabelpilotprojekt, in: Media Perspektiven, (1988) 5, S. 265–274.



## VIII. Weitere Begleituntersuchungen im Auftrag der Länder-Medienkommission

Das Ziel einer kooperativen, zwischen den einzelnen Pilotprojekten abgestimmten Begleitforschung konnte durch die terminlichen Differenzen, die heterogenen Finanzierungsmodalitäten und das Scheitern der Länder-Medienkommission nicht oder nur unvollständig erreicht werden. Es sind dennoch fünf Projekte zu verzeichnen, die auf Anregung und mit finanzieller Unterstützung der Länder-Medienkommission den übergreifenden Anspruch zumindest annäherungsweise umsetzen konnten:

— Brepohl analysiert die Organisation, Struktur und die Finanzierungsmodalitäten der Anbieter in den vier Pilotprojekten<sup>52)</sup>. Die Ergebnisse werden allerdings beeinträchtigt durch die unterschiedliche Auskunftsbereitschaft der Anbieter und die sich häufig verändernden Anbieterstrukturen.

— In Anspruch und Umfang mußte auch eine zweite von der Länder-Medienkommission in Auftrag gegebene Studie Abstriche machen: die Programmstruktur- und Inhaltsanalyse des Hörfunk- und Fernsehprogramms in den vier Kabelpilotprojekten. Unter der Projektleitung von Heribert Schatz<sup>53)</sup> wurde diese Untersuchung am Rhein-Ruhr-Institut für Sozialforschung und Politikberatung der Gesamthochschule Duisburg durchgeführt.

— Übergreifenden Charakter hat auch die Rezipienten-Untersuchung von Klaus Merten (Institut für Publizistik, Universität Münster). Die Untersuchung, die an den Orten der vier Kabelpilotprojekte durchgeführt wurde, fragt nach den Wirkungen der unterschiedlichen Nachrichtensendungen der privaten und der öffentlich-rechtlichen Anbieter auf die Zuschauer<sup>54)</sup>.

— Bereits angesprochen wurde die Studie von

Fleisch zur Arbeit der Zulassungs- und Kontrollgremien in den vier Kabelpilotprojekten<sup>55)</sup>.

— Des weiteren gab die Länder-Medienkommission ein Gutachten in Auftrag zu „Urheberrechtlichen Problemen des Kabelrundfunks“<sup>56)</sup>.

Eine der Anwendbarkeit verpflichtete Sozialforschung unterliegt vielfachen Risiken. Sie kann im Sinne einer „Frühwarn-Funktion“ genutzt werden, um angesichts absehbarer Entwicklungen frühzeitig mögliche Folgen sichtbar zu machen. Diese Rolle konnte die Begleitforschung zu den Kabelpilotprojekten nicht wahrnehmen, weil die medienpolitische und medienökonomische Entwicklung die Forschung und ihre Ansätze überholte.

Wissenschaft kann mit ihrem Einsatz und ihren Ergebnissen auch der öffentlichen Konsensbildung dienen. Die Tatsache, daß „geforscht“ wird, daß Resultate „erarbeitet“ werden, verweist darauf, daß potentielle Probleme angegangen werden. Allerdings liegt die Frage nach den Konsequenzen der Forschungsprojekte für das politische Handeln auf einer anderen Ebene. Die weitgehende Folgenlosigkeit bzw. der affirmative Charakter der aufwendigen Untersuchungen z. B. in Ludwigshafen und München spricht eine eigene Sprache. Die filigranen „Nicht-Entscheidungsstrategien“ der Enquete-Kommissionen verweisen in ähnliche Richtung.

Die Frage nach dem Verhältnis von Sozialwissenschaften und Politikberatung wäre ein eigenes Thema: „Wider die Harmonie-Illusion“ heißt der programmatische Titel eines Aufsatzes des österreichischen Soziologen Leopold Rosenmayr über die Praxisbeziehung der Sozialwissenschaften<sup>57)</sup>. Dem ist angesichts der Bestandsaufnahme zur Begleitforschung der Kabelpilotprojekte nichts hinzuzufügen.

<sup>52)</sup> Vgl. die Literaturangaben zu den beiden Studien von Klaus Brepohl im Rahmen des Kabelpilotprojektes Ludwigshafen/Vorderpfalz.

<sup>53)</sup> Heribert Schatz, Ist das Fernsehen noch zu retten? Zum Funktionswandel des Fernsehens als Medium und Faktor der öffentlichen Meinung, in: Rupert Breittling/Wienand Gellner (Hrsg.), Politische Studien zu Öffentlichkeit, Medien und Politik (Teil 3, Festschrift f. E. Faul), Gerlingen 1988, S. 70–90.

<sup>54)</sup> Klaus Merten, Re-Konstruktion von Wirklichkeit durch Zuschauer von Fernsehnachrichten, in: Media Perspektiven, (1985) 10, S. 753–763.

<sup>55)</sup> Hans Fleisch, Zur Tätigkeit der Zulassungs- und Kontrollgremien in den vier Kabelpilotprojekten, Göttingen 1986 (unveröffentl. Abschlußbericht).

<sup>56)</sup> G. Schricker, Urheberrechtliche Probleme des Kabelrundfunks: Studie im Auftrag der Medienkommission der Länder zur wissenschaftlichen Begleitung der vier Kabelpilotprojekte, Baden-Baden 1986.

<sup>57)</sup> Leopold Rosenmayr, Wider die Harmonie-Illusion, in: Wolfgang Bonß/Heinz Hartmann (Hrsg.), Entzauberte Wissenschaft. Zur Relativität und Geltung soziologischer Forschung, in: Soziale Welt, Sonderband 3, Göttingen 1985, S. 23–51.



Herbert Kubicek/Barbara Mettler-Meibom

# Alternative Entwicklungspfade der Telekommunikationspolitik

Zu den technischen und ordnungspolitischen Plänen der Deutschen Bundespost

## I. Einführung

Obwohl das Fernmeldewesen zur Zeit tiefgreifenden ordnungspolitischen und technischen Änderungen unterzogen wird, beschränkt sich die öffentliche Diskussion überwiegend auf die ordnungspolitischen Reformpläne. Über die technischen Änderungen der Fernmeldeinfrastruktur besteht weitgehende Einmütigkeit zwischen den großen Parteien, den Wirtschaftsverbänden und den Gewerkschaften. So könnte man fast von einem breiten gesellschaftlichen Konsens hinsichtlich der Technologiepolitik der Deutschen Bundespost sprechen – wären nicht die technischen Ausbaupläne und die ordnungspolitischen Reformvorhaben das Objekt einer umfassenden Kritik, die bisher allerdings nicht nennenswert in die Öffentlichkeit gedrungen ist. Vorgetragen wird diese Kritik auf dem parteipolitischen Spektrum vor allem von den GRÜNEN, und wissenschaftlich begründet wird sie von einer wachsenden Zahl von SozialwissenschaftlerInnen, RechtswissenschaftlerInnen und InformatikerInnen<sup>\*</sup>). Sie beschränken sich nicht nur auf eine Kritik, sondern versuchen auch Alternativen in die Diskussion zu bringen. Berufliche und wissenschaftliche Vereinigungen wie die Gesellschaft für Informatik und die Gesellschaft für Rechts- und Verwaltungsinformatik haben inzwischen einzelne Kritikpunkte aufgegriffen und darauf gründende Forderungen erhoben<sup>1)</sup>.

Diese vielfältigen, aber verstreuten Kritiken und Alternativvorschläge sind Gegenstand einer Studie,

die in knapp zweijähriger Arbeit von einer interdisziplinären Forschungsgruppe im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen erstellt und im Mai 1988 veröffentlicht wurde<sup>2)</sup>. Der Titel „Optionen der Telekommunikation“ soll zum Ausdruck bringen, daß gegenwärtig noch zwischen verschiedenen Richtungen der Weiterentwicklung des Fernmeldewesens gewählt werden kann. Analog zur Enquete-Kommission Kernenergie werden vier Entwicklungspfade oder Optionen herausgestellt, die sich in technischer und ordnungspolitischer Hinsicht unterscheiden. Der Untertitel „Materialien für einen technologiepolitischen Bürgerdialog“ kennzeichnet die in erster Linie beabsichtigte Verwendung der Studie: Die bisherige Diskussion beschränkt sich auf kleine Expertenzirkel, die überwiegend eigene materielle Interessen an der Entwicklung haben. Obwohl die Entscheidungen der nächsten Zeit letztlich die Arbeits- und Lebensbedingungen von Millionen Menschen um die Jahrtausendwende und danach stark beeinflussen, werden diese nicht nach ihren Wünschen und Bedürfnissen gefragt. Selbst für interessierte BürgerInnen ist es sehr schwierig, sich über die Werbeanzeigen von Post und Herstellern hinaus Informationen für eine vollständige und eigene Meinungsbildung zu verschaffen. Um diesem Mangel abzuhelpen, sind die Ergebnisse dieser „Optek-Studie“ so aufbereitet, daß sie das gesamte Spektrum der Diskussion strukturieren und mit einer Fülle von zum Teil schwer zugänglichen Dokumenten belegen.

<sup>1)</sup> Empfehlung der Gesellschaft für Informatik. Für eine breitere Diskussion über das Für und Wider des ISDN, in: Informatik Spektrum, (1987) 10, S. 205–214, sowie Stellungnahme der Gesellschaft für Rechts- und Verwaltungsinformatik (GRVI) zum Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost (Poststrukturgesetz-PoststrukG), in: Computer und Recht (im Druck).

<sup>2)</sup> Peter Berger/Herbert Kubicek/Michael Kühn/Barbara Mettler-Meibom/Gerd Voogd, Optionen der Telekommunikation. Materialien für einen technologiepolitischen Bürgerdialog, hrsg. v. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Programm Mensch und Technik, Sozialverträgliche Technikgestaltung, 3 Bde., Düsseldorf 1988.



## II. Postpolitik am Scheideweg

Die derzeit geplanten technischen und ordnungspolitischen Änderungen des Fernmeldewesens dienen einem gemeinsamen *wirtschaftspolitischen Ziel*. Neben der Bio- und Gentechnologie gelten die Informations- und Kommunikationstechnologien als einer der wenigen Wachstumsbereiche der nächsten Jahre. Teilweise wird sogar vom Übergang von der Industriegesellschaft zur Informationsgesellschaft gesprochen, in der die technisch unterstützte Produktion und Distribution von Informationen für Wirtschaft und Gesellschaft bestimmend sein soll. In diesem Zusammenhang wird der Fernmelde- oder Telekommunikationsinfrastruktur der gleiche Stellenwert beigemessen, den die Straßen- und Schienennetze für die Produktion und Distribution von Industriegütern haben. Die Infrastrukturinvestitionen der Post sollen Investitionen der Betriebe und Privathaushalte in neue Telekommunikationsgeräte anregen und Vertriebswege für neue kommerzielle Telekommunikationsdienstleistungen schaffen. Die ordnungspolitischen Maßnahmen der Deregulierung oder Liberalisierung des derzeitigen Fernmeldemonopols sollen diesen Prozeß unterstützen und dazu beitragen, daß die Wachstumspotentiale durch Aktivierung der Marktkräfte voll ausgeschöpft werden.

### 1. Netzausbaupläne der Deutschen Bundespost

1984 hat die Deutsche Bundespost ein auf 30 Jahre angelegtes Konzept für den Ausbau der Fernmelde-

infrastruktur vorgelegt<sup>3)</sup>, dessen Investitionsvolumen auf 300 Mrd. DM geschätzt wird<sup>4)</sup>. In diesem Konzept werden Einzelentwicklungen, die bereits Ende der siebziger Jahre unter der sozialliberalen Koalition eingeleitet worden waren, in einem Vier-Stufen-Plan zusammengefaßt. An die Stelle der heutigen speziellen Netze für die Übertragung von Sprache, von Texten und Daten sowie von Hörfunk und Fernsehen soll ein integriertes Universalnetz treten, in dem Nachrichten in jedweder Form (als Sprache, Daten, Texte, Stand- oder Bewegtbilder) elektronisch übertragen und vermittelt werden.

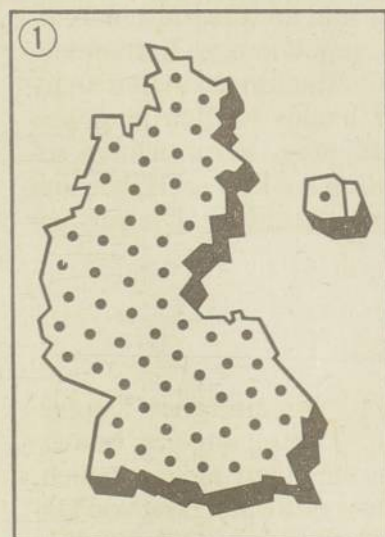
Die derzeitige Fernmeldeinfrastruktur besteht – etwas vereinfachend dargestellt – aus einem Nebeneinander von drei unterschiedlichen (Spezial)Netzen:

– Das flächendeckende *Fernsprechnet* mit seinen ca. 6 000 Vermittlungsstellen und ca. 30 Millionen Anschlüssen ist für die Übertragung und Vermittlung von gesprochenen Nachrichten entwickelt und ausgebaut worden. Es verfügt über eine überwiegend analoge Übertragungstechnik und eine elek-

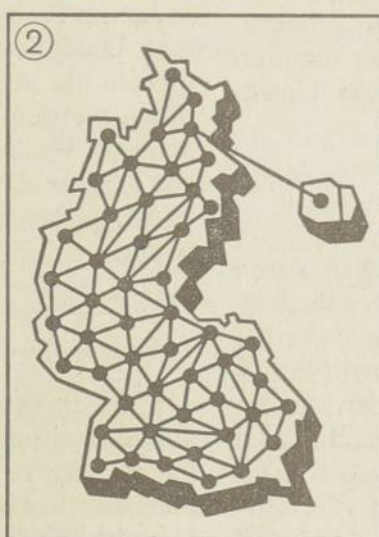
<sup>3)</sup> Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen, Stab 202, Konzept der Deutschen Bundespost zur Weiterentwicklung der Fernmeldeinfrastruktur, Bonn 1984.

<sup>4)</sup> Deutscher Bundestag, Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Neue Informations- und Kommunikationstechniken“, Drucksache 9/2442 v. 28. März 1983, S. 229.

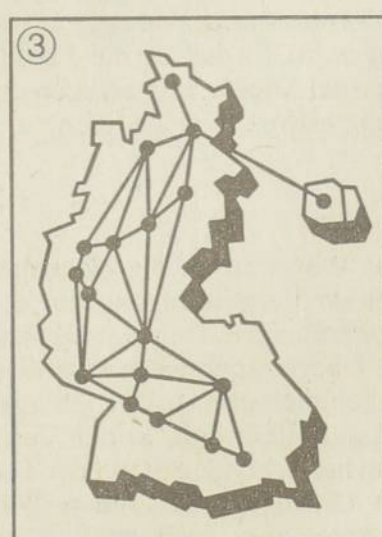
Abb. 1: Heutige Struktur der Fernmeldenetze



① Fernsprechnet



② Integriertes Text- und Datennetz (IDN)



③ Breitband-Verteilnetze

Quelle: Deutsche Bundespost



tromechanische Vermittlungstechnik. Das heißt, die Schallwellen der gesprochenen Worte werden im Telefonapparat in entsprechende elektrische Schwingungen umgewandelt, die über das Netz übertragen werden. Um digitale Daten aus Computern über dieses Netz übertragen zu können, müssen diese erst mit Hilfe eines Modems in Töne umgewandelt werden, die dann wie gesprochene Worte übertragen werden. Die Vermittlungstechnik ist so, daß in den Vermittlungsstellen nicht ohne weiteres festgestellt werden kann, wer gerade mit wem telefoniert.

— Weil das Fernsprechnet für die schnelle Übertragung von Daten nicht optimal geeignet ist, wurde in den siebziger Jahren das Fernschreibnetz zum *Integrierten Text- und Datennetz*, auch *IDN* (= Integriertes Digitales Netz) genannt, ausgebaut. Es besteht heute aus ca. 20 Vermittlungsstellen und weist etwa 300 000 Anschlüsse auf. Übertragungs- und Vermittlungstechnik sind digital. Das heißt, die Signale werden so übertragen, wie sie in den Speichern der angeschlossenen Daten- und Textstationen anfallen. Die Vermittlung erfolgt über Computer.

— Neben diesen beiden Vermittlungsnetzen werden *Breitbandverteilstellen* für die Verteilung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen errichtet. Diese aus Kupferkoaxialkabeln bestehenden Netze sind von den beiden anderen völlig getrennt.

Post und Herstellerindustrie wollen, daß die Daten- und Textübertragung in einigen Jahren ähnliche Größenordnungen annimmt wie das Fernsprechen. (Abb. 2). Ein solcher Durchbruch zu Massenanwendungen ist nach herrschender Auffassung nicht über den weiteren Ausbau des dafür errichteten Spezialnetzes (*IDN*) zu erzielen. Vielmehr soll das bisher wenig computergerechte, dafür aber flächendeckende Fernsprechnet schrittweise so umgerüstet werden, daß es die Funktionen der anderen (Spezial-)Netze mit erfüllen kann. Diese Umrüstung erfolgt in vier Stufen.

### 1. Stufe

Seit 1984 werden die elektromechanischen durch digitale Vermittlungsstellen, d. h. durch speicherprogrammierte Rechner ersetzt. Daneben werden die Übertragungswege zwischen den Vermittlungsstellen digitalisiert. Der Übergang von der Mechanik zur Elektronik in der Vermittlungstechnik ist dem herrschenden Stand der Technik entsprechend mit einem grundlegenden Wandel des Vermittlungsvorgangs verbunden. Der *bisher prinzipiell anonyme* (weil schrittweise durchschaltende Vermittlungsvorgang) wird ersetzt durch einen *prinzipiell identifizierenden* Vorgang, bei dem die Speicherung der rufenden Nummer und der Zielnum-

mer für die Herstellung einer Verbindung unverzichtbar sind. Von dieser Änderung merken die TeilnehmerInnen in der Regel nichts. Sie haben, wenn sie weiterhin telefonieren wollen, auch keine Möglichkeit, sich dieser Veränderung zu entziehen.

### 2. Stufe

Von Dezember 1988 an wird durch den Einbau entsprechender Erweiterungen der digitalisierten Fernsprech(orts)vermittlungsstellen und neuer Netzanschlüsse bei den TeilnehmerInnen die Umrüstung auf den ISDN-Standard eingeleitet. ISDN steht für *Integrated Services Digital Network* oder Integriertes Sprach- und Daten-Netz. Auf den vorhandenen einfachen Kupferanschlußleitungen des Fernsprechnetzes können dann zwei digitale Basis- oder Nutzkanäle und ein digitaler Dienst- oder Steuerkanal geschaltet und gleichzeitig genutzt werden. Der ISDN-Netzanschluß wird „Kommunikationssteckdose“ genannt. Daran können bis zu acht verschiedene Endgeräte (Fernsprechapparate, Fernkopierer, Text- oder Datenstationen u. ä.) angeschlossen werden, von denen jeweils zwei unabhängig voneinander für Verbindungen mit demselben oder mit zwei verschiedenen anderen Teilnehmeranschlüssen genutzt werden können. Weil die Verbindung durchgehend digital ist, kann eine Reihe von Zusatzinformationen (Nummer des rufenden Anschlusses, Gebühren u. ä.) mitübertragen und angezeigt werden.

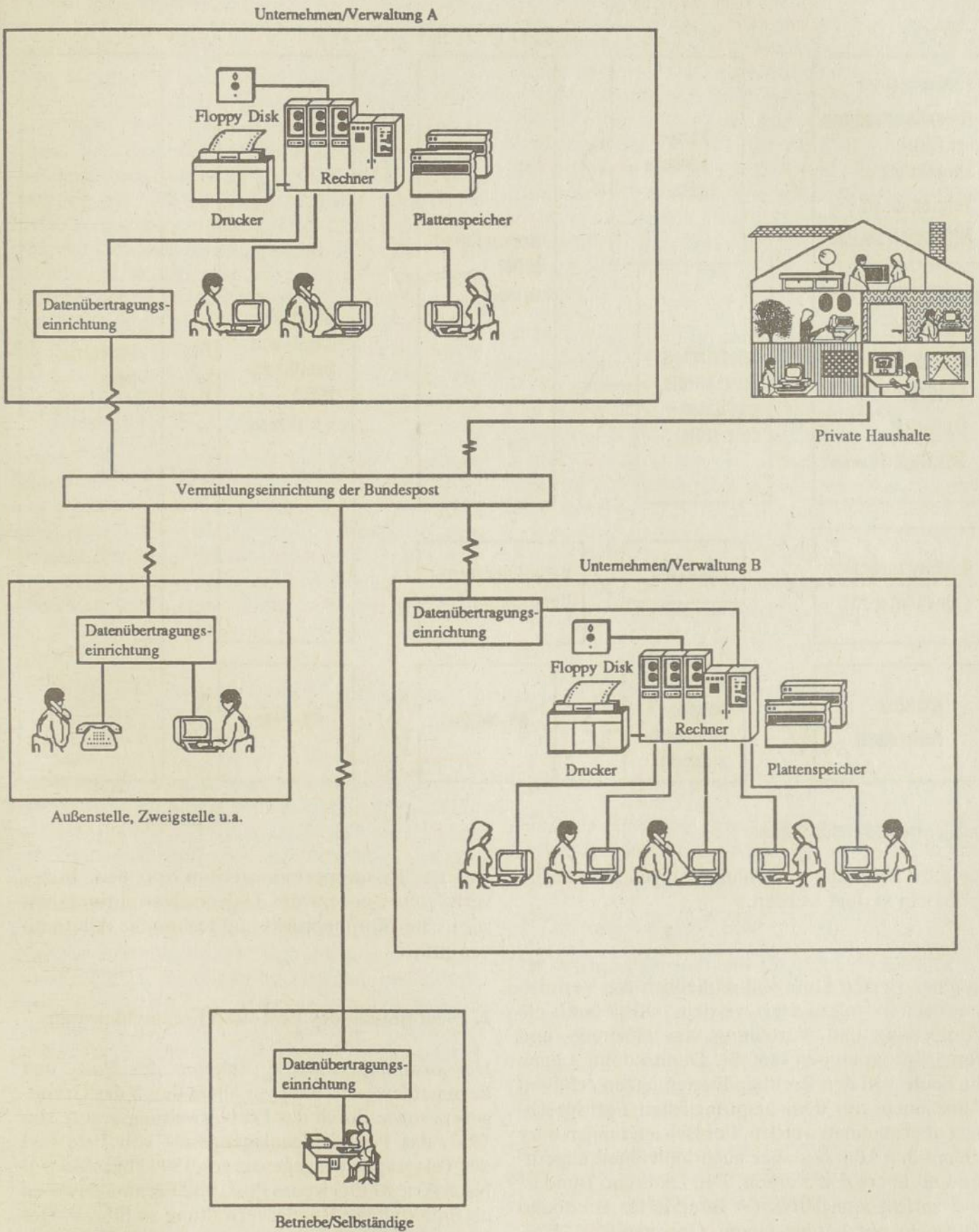
ISDN-Anschlüsse sollen nur auf Antrag geschaltet werden. So wird es noch mindestens 20 bis 30 Jahre bei einem Nebeneinander von alten Analoganschlüssen und ISDN-Anschlüssen im Fernsprechnet bleiben. Über das ISDN werden zunächst alle bisher im Fernsprechnet und im Integrierten Text- und Datennetz (*IDN*) angebotenen Fernmeldedienste mit veränderten Leitungsmerkmalen angeboten werden. Darüber hinaus werden langsame Schwarz-Weiß-Bildübertragung, Fernzeichnen sowie Textfax als Kombination aus Fernschreiben und Fernkopieren als weitere zukünftige Dienste genannt.

### 3. Stufe

Auf der Basis der vorhandenen einfachen Kupferanschlußleitungen ist die Übertragung von bewegten Bildern in Farbfernsehqualität nicht möglich. Auch für die Übertragungsgeschwindigkeit von Daten gibt es technische Obergrenzen. Daher soll in einem dritten Schritt das Schmalband- oder 64 Kilobit-ISDN zu einem Breitband-ISDN ausgebaut werden. Neben neuen technischen Elementen in den Vermittlungsstellen und beim Teilnehmer müs-



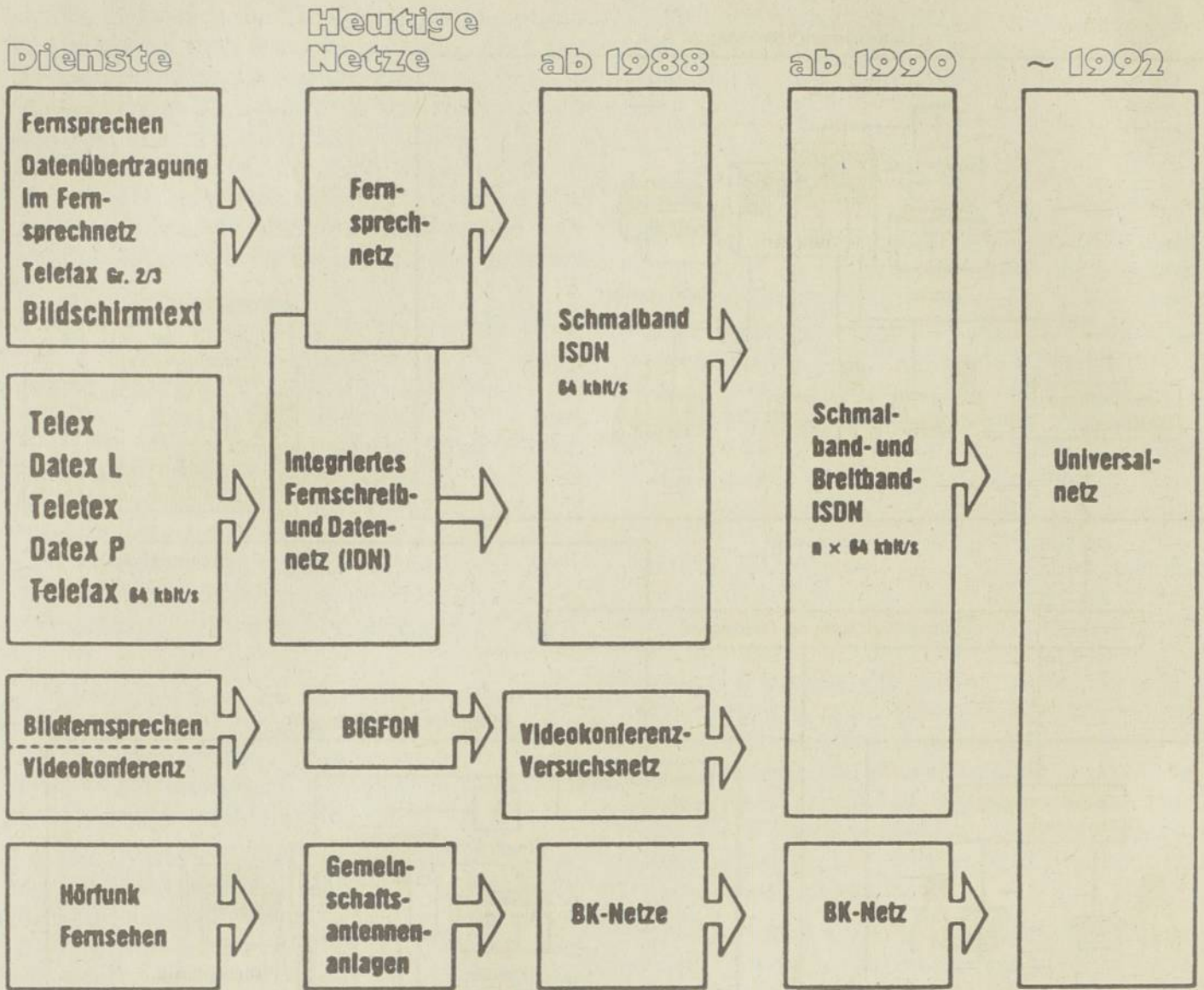
Abb. 2: Angestrebter Endzustand aus der Sicht von Bundespost und Technikherstellern



Quelle: Deutsche Bundespost



Abb. 3: Geplante Stufen des Ausbaus der Fernmeldenetze zu einem totalen integrierten Universalnetz



Quelle: Deutsche Bundespost.

sen dazu Teilnehmeranschlüsseleitungen aus Glasfaserkabeln verlegt werden.

#### 4. Stufe

In einer vierten Stufe soll schließlich die Vermittlungstechnik so erweitert werden, daß sie auch die Vermittlung und Verteilung von Hörfunk- und Fernsehprogrammen umfaßt. Dann könnten auch die heute von den Breitbandverteilnetzen erfüllten Funktionen von dem ursprünglichen Fernsprechnetz übernommen werden. Fernsehsendungen oder Videofilme könnten aber auch individuell abgerufen und überspielt werden. Die Deutsche Bundespost spricht vom IBFN (= Integriertes Breitband Fernmeldenetz) oder einem Universalnetz. Entsprechende Versuche werden seit 1983 in sieben Städten unter der Bezeichnung BIGFON (Breitbandiges Integriertes Glasfaserfernmeldeortsnetz) durchgeführt. Es gibt neuerdings Hinweise darauf,

daß das Bundespostministerium von dem bisher verfolgten Konzept des Universalvermittlungsnetzes in Sternform abrückt und technische Alternativen prüft.

## 2. Neuordnung des Post- und Fernmeldewesens

Der ordnungspolitische Rahmen des Post- und Fernmeldewesens wird vor allem durch das Grundgesetz sowie durch das Postverwaltungsgesetz von 1953, das Fernmeldeanlagen-gesetz von 1928 und das Telegraphenwegegesetz von 1899 abgesteckt<sup>5)</sup>. Nach Art. 87 GG ist das Post- und Fernmeldewesen als unmittelbare Bundesverwaltung zu führen. Der Deutschen Bundespost ist u. a. das Fernmeldemonopol vorbehalten. Das heißt, sie alleine ist berech-

<sup>5)</sup> Vgl. Joachim Scherer, Telekommunikationsrecht und Telekommunikationspolitik, Baden-Baden 1985.



tigt, außerhalb privater Grundstücke Fernmeldeanlagen zu errichten und zu betreiben.

Insbesondere Unternehmen aus der EDV-Branche war dieses Monopol mit zunehmender Nachfrage nach Datenfernübertragung ein Dorn im Auge. Eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht wurde 1977 jedoch abgewiesen (BVerfGE 46, S. 120 ff.). Nach dem Regierungswechsel 1982 wurde eine Regierungskommission Fernmeldewesen eingesetzt, die 1987 Empfehlungen für eine Neuordnung des Fernmeldewesens erarbeitet hat<sup>6)</sup>. Parallel dazu wurde auf EG-Ebene ein Grünbuch zur Telekommunikation erstellt<sup>7)</sup>. Daran anknüpfend sind mehrere Versionen eines Entwurfs für ein Poststrukturgesetz vorgelegt worden. Das Bundeskabinett hat im Mai 1988 einen Entwurf verabschiedet, zu dem die Bundesländer jedoch eine Reihe von Änderungswünschen angemeldet haben. Der Kern der Reform ist zwischen Bundesregierung und Bundesrat allerdings nicht strittig:

– Das *Postverwaltungsgesetz* soll durch ein *Postverfassungsgesetz* geändert werden. Es stellt die wirtschaftlichen Ziele in den Vordergrund und sieht eine Trennung des hoheitlichen Bereichs von den Dienstleistungsfunktionen vor; letztere sollen drei Unternehmen mit eigenen Vorständen und Aufsichtsräten übertragen werden. Für die einzelnen

Unternehmen ist eine eigene Haushaltsführung und Kostenrechnung vorgesehen. Das Unternehmen Deutsche Bundespost-TELEKOM verfügt über das Netzmonopol und das Monopol für den einfachen Fernsprehdienst. Alle anderen Fernmeldedienste dürfen auch von anderen Unternehmen angeboten werden. Sogenannte Pflichtleistungen müssen von TELEKOM erbracht werden, sogenannte Freie Leistungen dürfen angeboten werden. Was Pflicht- und was Freie Leistungen sind, soll der Bundesminister für Post- und Telekommunikation durch Verordnung bestimmen. Auf die gleiche Weise soll er Benutzungsbedingungen sowie Regelungen zum Datenschutz, allerdings nur für TELEKOM, erlassen dürfen.

– Im *Fernmeldeanlagengesetz* werden dementsprechend die Bestimmungen über das Fernmeldemonopol geändert. „Jedermann“ ist danach berechtigt, Telekommunikationsdienstleistungen für andere – mit Ausnahme des einfachen Fernsprehdienstes – zu erbringen. „Jedermann“ darf auch zugelassene Endeinrichtungen anbieten und betreiben. Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen müssen dies anzeigen. Eine Genehmigungspflicht besteht nicht. Das Zulassungsverfahren für Telekommunikationsendeinrichtungen soll vereinfacht und beschleunigt werden.

### III. Kritik an den Netzausbauplänen und Vorschläge für technische Alternativen

Insgesamt gibt es zwei ganz unterschiedliche Ausgangspunkte für Kritik und Alternativvorschläge. Auf der einen Seite wird kritisiert, daß die Bundespost ihr an sich richtiges Konzept zu langsam realisiere, dadurch den deutschen Herstellern von Fernmeldeanlagen internationale Marktchancen nehme und im Inland den Diffusionsprozeß nicht über die kritische Schwelle bringe. Von anderer Seite werden die Netzausbaupläne im Hinblick auf soziale Risiken kritisiert und in dieser Hinsicht bessere Alternativen gefordert. Da die erste, ökonomisch orientierte Kritik hinlänglich Publizität erlangt hat, soll hier nur auf die zweite eingegangen werden.

<sup>6)</sup> Neuordnung der Telekommunikation. Bericht der Regierungskommission Fernmeldewesen, Heidelberg 1987.

<sup>7)</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Auf dem Wege zu einer dynamischen Europäischen Volkswirtschaft. Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte, Mitteilung der Kommission KOM (87) 290 endg., Brüssel, 30. Juni 1987.

#### 1. Die Hauptkritikpunkte

Die im Zusammenhang mit sozialen Risiken vorgebrachte Kritik kann in sechs Bereiche untergliedert werden.

##### a) Technische Komplexität

Das geplante Schmalband-ISDN wird im Vollausbau eines der größten Rechnernetze werden. Die mehr als 6 000 Vermittlungsstellen sind die Knoten dieses Netzes. Darüber sollen Verbindungen zwischen ca. 30 Millionen Terminals gesteuert werden, die sich auf mindestens zehn Dienste mit jeweils einer Reihe von Dienstmerkmalen beziehen.

In der Nachrichtentechnik galt früher der Grundsatz, daß unterschiedliche Funktionen auf unterschiedliche Systeme verteilt werden sollten<sup>8)</sup>. Mit

<sup>8)</sup> Vgl. Dieter von Sanden, Der Stand der Nachrichtentechnik in Deutschland im Vergleich zur internationalen Entwicklung, in: 50 Jahre Professorenkonferenz, 50 Jahre Fernmeldewesen, am 29. u. 30. November 1977 in Darmstadt, (o. O.), S. 9.



dem Einzug der Computertechnik erliegt nun auch die Nachrichtentechnik dem „Komplexitätssyndrom“ der Informatik. Denn in der Informatik gilt, wie der Schweizer Informatikprofessor Niklaus Wirth selbstkritisch feststellt, „eine einfache Lösung oft als zurückgeblieben und naiv“<sup>9)</sup>.

Mit zunehmender Komplexität steigt jedoch das Fehlerrisiko und sinkt die technische Beherrschbarkeit. Computernetze brechen immer wieder zusammen, Rechner „stürzen ab“. So ist im Juni 1986 das französische paketvermittelnde Datennetz TRANSPAC zusammengebrochen, weil es dem Ansturm von Abfragen durch die Privathaushalte nicht gewachsen war. Das entsprechende deutsche Datex-P-Netz, ein Teilnetz im IDN, gilt nach Auffassung des Verbandes der Postbenutzer als „besonders instabil. Das Netz bricht häufig zusammen, Verbindungen werden oft unterbrochen, der Ausfall von Knotenrechnern führt zum Ausfall ganzer Netzteile . . .“<sup>10)</sup> Der Verband verweist auch darauf, daß schon der Ausfall einer Datenvermittlungsstelle für die jeweiligen Benutzer schlimme Folgen haben kann, der Ausfall einer Ortsvermittlungsstelle im Vergleich dazu jedoch eine Katastrophe ist.

Die bisherigen Erfahrungen mit digitalen Ortsvermittlungsstellen belegen solche Befürchtungen. In Großbritannien weist das „System X“ von British Telecom so viele Störungen auf, daß sich Unternehmen in der Öffentlichkeit beklagen (Wall Street Journal vom 27. August 1987). Nach einer Meldung der Frankfurter Rundschau fiel im Februar 1988 in Frankfurt die Fernvermittlungsstelle für längere Zeit aus. Trotz Notstromaggregat und Parallelrechner wurde der gesamte abgehende Fernspreverkehr lahmgelegt. Der Fehler konnte in dem komplexen System über Stunden nicht lokalisiert werden (FR vom 13. Februar 1988). Wenn mit der ISDN-Einführung dann über eine solche Vermittlungsstelle der gesamte Fernsprech-, Daten- und Textverkehr geht, sind die Folgen eines Ausfalls für die Wirtschaft unüberschaubar.

In der allgemeinen Diskussion über die Risiken von Hochtechnologien wird immer wieder gefordert, daß die Systeme fehlerfreundlich und entkoppelt gestaltet werden sollen<sup>11)</sup>. Die derzeitige Infrastruktur mit getrennten Vermittlungsstellen für

<sup>9)</sup> Niklaus Wirth, Faszination der Komplexität, in: Technische Rundschau, Messemagazin, (1986) 36, S. 176–183.

<sup>10)</sup> Verband der Postbenutzer, Hat die Deutsche Bundespost auch in der Telekommunikation versagt?, Offenbach 1986, S. 10.

<sup>11)</sup> Ernst Ulrich und Christiane v. Weizsäcker, Fehlerfreundlichkeit als evolutionäres Prinzip, in: Wechselwirkung, (1986) 29, S. 12 ff., sowie Charles Perrow, Normal Accidents, New York 1984.

Fernsprechen, Telex und Datex-P entspricht diesen Forderungen. Beim Ausfall eines Teilnetzes können noch die beiden anderen benutzt werden; mit dem ISDN wird diese Möglichkeit ohne Not aufgegeben.

#### b) Verwundbarkeit

Hochkomplexe und zentralisierte Systeme sind technisch verwundbar. Wenn an eine ISDN-Vermittlungsstelle einmal mehrere tausend Datenverarbeitungsstationen angeschlossen sein sollten (z. B. für den elektronischen Zahlungsverkehr und den elektronischen Lieferabruf), so ist physische Gewalt gegen diese Schaltknoten des elektronischen Nervensystems der Informationsgesellschaft zu befürchten. Die immer wieder vorkommenden Bombenanschläge auf Rechenzentren geben Anlaß genug, dieses Risiko ernstzunehmen. Je mehr wirtschaftlich relevante Nachrichtenströme über einen Vermittlungsknoten laufen, um so interessanter wird dieser für einen kriminellen Angreifer. Sind erst einmal der bargeldlose Kauf mit elektronischen Kreditkarten, die elektronische Warenbestellung und der Lieferabruf weit verbreitet, wird die Wirtschaft durch Drohungen mit Anschlägen auf ISDN-Vermittlungsstellen erpreßbar<sup>12)</sup>.

Neben physischer Gewalt gegen Vermittlungsstellen besteht die Gefahr „weicherer Angriffe“ in Form von Software-Manipulationen und sogenannten Viren. Vor allem das Wartungspersonal der Systemhersteller und das Bedienungspersonal des Netzbetreibers hat die Möglichkeit, Manipulationen an der Software der Vermittlungsrechner vorzunehmen und z. B. Computerviren einzuschleusen.

Bei einem integrierten und speicherprogrammierten Vermittlungsnetz sind diese Risiken systemimmanent. Schutzmaßnahmen richten sich nach der herrschenden Logik dann präventiv gegen die Menschen, die mit dem System zu tun haben. Ein Bericht des „Spiegel“ über das von General Electric betriebene Datennetz MARK III trug den bezeichnenden Titel „Die schwache Stelle ist der Mensch“ (Der Spiegel 7/85). In diesem Netz werden z. B. die Vermittlungsstellen und das Vermittlungspersonal mit mehrfachen Zugangskontrollen und permanent laufenden Videokameras überwacht.

Eine weitere „Schwachstelle“ sind all diejenigen, die mit der Entwicklung und Wartung der Vermittlungssoftware befaßt sind. Sie könnten Informationen an potentielle Angreifer weitergeben. In die-

<sup>12)</sup> Vgl. Bernd Lutterbeck, Das Restrisiko der Informationstechnik — Gefahr für Freiheit und Demokratie? in: Michael Löwe/Gerhard Schmidt/Rudolf Wilhelm (Hrsg.), Umdenken in der Informatik, Berlin 1987, S. 43–58.



sem Zusammenhang ist wohl die Überprüfung von Beschäftigten aus dem Bereich „öffentliche Vermittlungstechnik“ der Siemens AG durch den bayerischen Verfassungsschutz zu sehen, die ohne Wissen der Betroffenen durchgeführt wurde<sup>13</sup>).

Dies sind erste Anzeichen, die in die Richtung der u. a. von Robert Jungk und auch von Alexander Roßnagel befürchteten Entwicklung weisen: Der zunehmenden technischen Verwundbarkeit wird mit immer mehr Sicherungsmaßnahmen begegnet, die letztlich die Freiheitsrechte so einschränken, daß ein totalitärer Überwachungsstaat entsteht<sup>14</sup>).

Diese Gefahr ist deswegen groß, weil die speicherprogrammierte Vermittlungstechnik die Möglichkeit bietet, alle Nutzungen zu protokollieren. Dies kann leicht als Mittel der vorbeugenden Gefahrenabwehr oder zur nachträglichen Identifizierung von Angreifern ausgegeben und generell genutzt werden. Dann entstünden Dateien, die nur einem Überwachungsstaat angemessen sind. Um diese Art von „Schutz“ zu vermeiden, erscheint es notwendig, die technischen Systeme von vornherein so zu gestalten, daß sie weniger verwundbar sind<sup>15</sup>).

### c) Kontroll- und Entdemokratisierungspotential (Datenschutz)

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung besagt, daß personenbezogene Daten nur im erforderlichen Umfang gespeichert werden dürfen und daß die Speicherung, Verarbeitung und Weitergabe für die Betroffenen transparent sein muß. Mit dem geplanten Ausbau der Fernmeldeinfrastruktur wird dieses Recht sowohl innerhalb des Netzbereichs als auch in den verschiedenen Anwendungsbereichen gefährdet.

Im Netzbereich bedeutet die bereits begonnene Digitalisierung der Vermittlungstechnik in der Form speicherprogrammierter Vermittlungsrechner einen grundlegenden Wandel von einem prinzipiell anonymen zu einem prinzipiell identifizierenden Vermittlungsverfahren. Verbindungsdaten wie Datum, Uhrzeit, Gebühreneinheiten und Zielnummer werden für jede Verbindung zunächst gespeichert und sollen in Zukunft zwecks Erstellung differen-

zierter Gebührenrechnungen („Nachweis“) in regionalen Rechenzentren gespeichert werden. Ohne Zweifel gibt es Interessen für solche differenzierten Fernsprechnungen — etwa zu steuerlichen Zwecken. Dies rechtfertigt erstens jedoch nicht die Vorratsspeicherung aller Verbindungsdaten aller TeilnehmerInnen. Und zweitens ist nicht nur das Interesse der beantragenden TeilnehmerInnen zu berücksichtigen, sondern auch das Persönlichkeitsrecht der MitbenutzerInnen und der Angerufenen. So sollten z. B. Ehemänner nicht einen Einzelgebührennachweis beantragen können, um ihre Ehefrauen, oder Eltern ihre Kinder kontrollieren zu können. Und wer angerufen wird und mit dem Abnehmen des Telefonhörers die Speicherung seiner Rufnummer als Zielnummer auf dem Konto eines anderen auslöst, sollte dies wissen können<sup>16</sup>).

Da FernsprechteilnehmerInnen nicht wählen können, ob sie an eine speichernde oder nicht speichernde Ortsvermittlungsstelle angeschlossen werden, handelt es sich hier um einen Eingriff in persönliche Freiheiten. Dieser erscheint nicht zulässig, weil er nicht erforderlich ist. Technisch ist nämlich auch die dezentrale Einzelgebührenerfassung am Teilnehmeranschluß möglich.

Je mehr Dienste in einem Netz integriert werden, um so größer wird bei der derzeit geplanten Vermittlungstechnik der Umfang speicherbarer und auswertbarer Daten. In der bisher verfolgten Endstufe des Netzausbaus, dem Integrierten Breitband-Fernmeldenetz (IBFN) auf Glasfaserbasis, würde in einem Vermittlungsrechner gespeichert, mit wem TeilnehmerInnen wann und wie lange telefoniert haben, Bildfernsprechen, Telex, Telefax oder Bildschirmtext betrieben und welche Fernseh- und Hörfunkprogramme sie eingeschaltet haben.

In dem Maße, wie private Dienste zugelassen werden, entstehen in deren Betriebs- und Vermittlungszentralen ähnliche Dateien mit personenbezogenen Daten. Die für diese geltenden Datenschutzanforderungen und -kontrollen sind nach geltendem Recht der Bundesrepublik wesentlich schwächer als die für den öffentlichen Bereich. So dürfen die Datenschutzbeauftragten bzw. Kontrollinstanzen nicht von sich aus, sondern nur auf Beschwerden hin prüfen. In der Regel haben die Teilneh-

<sup>13</sup>) Vgl. J. L. Groß, „Das ist ja ein Ding“, in: Metall, (1987), 10.

<sup>14</sup>) Robert Jungk, Der Atomstaat, München 1977, sowie Alexander Roßnagel, Die Verfassungsverträglichkeit von Techniksystemen — am Beispiel der Informations- und Kommunikationstechniken, in: Recht und Politik, (1987) 1, S. 4—11.

<sup>15</sup>) Vgl. generell zur Diskussion von Alternativen in der Informatik Michael Löwe u. a. (Anm. 12) sowie Rudolf Kitzing/Ursula Lindner-Kostka/Fritz Obermaier (Hrsg.), Schöne neue Computer-Welt, Berlin 1988.

<sup>16</sup>) Vgl. Herbert Kubicek, ISDN im Lichte von Demokratieprinzip und informationeller Selbstbestimmung; in: Datenschutz und Datensicherung, (1987) 1, S. 21—26, sowie gegenteiliger Auffassung Joachim Schmidt, Die Gewährleistung des Datenschutzes bei der Teilnahme an Telekommunikationsdienstleistungen der Deutschen Bundespost — dargestellt unter besonderer Berücksichtigung der Telekommunikationsordnung, in: Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1988, Bad Winsheim 1988, S. 315—355.



merInnen aber keine Kenntnis, welche Daten in Verbindung mit einem Dienst wozu weiterverarbeitet und/oder weitergegeben werden, um sich konkret beschweren zu können.

Auch eine Reihe von sogenannten Leistungsmerkmalen im ISDN wirft Probleme der Interessenabwägung auf. So sollen beim *Identifizieren* angerufene TeilnehmerInnen bzw. InhaberInnen der empfangenden Datenstation entscheiden, ob die Rufnummer der anrufenden Person oder der sendenden Datenstation bei ihm angezeigt wird. Diese Entscheidung ist für die Anrufenden bzw. die sendende Stelle nicht erkennbar. Im Telefondienst müßten jedoch beispielsweise diejenigen, die eine Drogen- oder Aidsberatungsstelle anrufen, selbst bestimmen können, ob ihre Rufnummer dort angezeigt wird<sup>17)</sup>.

Im Bereich der Datenfernübertragung gibt es aus der Sicht der sendenden TeilnehmerInnen Fälle, wo ein Identifizieren sehr erwünscht ist (z. B. Banküberweisungen). Wenn dieselben TeilnehmerInnen jedoch im elektronischen Katalog eines Versandhauses „blättern“, so soll wohl kaum das Versandhaus darüber entscheiden, ob es die Nummer mitgeteilt bekommt oder nicht. Da das derzeitige ISDN-Konzept der „Philosophie“ einheitlicher Behandlung aller Übertragungen folgt, ist nicht vorgesehen, daß innerhalb eines Datenübertragungsdienstes von Fall zu Fall selbst entschieden werden kann, ob die eigene Rufnummer weitergeleitet wird oder nicht. Technisch ist dies ohne weiteres möglich. Es ist nur im derzeitigen Verfahren für den Verbindungsaufbau nicht realisiert.

Mit zunehmendem Einsatz von *Sprach- und Textspeichersystemen* stellt sich darüber hinaus auch die Frage nach dem Schutz der Inhaltsdaten. Weil in der Bundesrepublik Deutschland die Datenschutzgesetze auf den Schutz von personenbezogenen Daten in Dateien ausgerichtet sind, entsteht die Frage, ob ein Sprachspeicher überhaupt eine Datei ist.

Eine Kritik dieser technischen Kontrollmöglichkeiten ergibt sich nicht erst, wenn einer Instanz die Absicht der Personenüberwachung unterstellt werden kann. Die Datenschutzbeauftragten gehen aus Erfahrung davon aus, daß Dateien, die für einen bestimmten Zweck errichtet werden, Begehrlichkeiten bei anderen Stellen wecken, denen im Laufe der Zeit zunehmend entsprochen wird. Eine Beschränkung der freien Kommunikation der Bürger tritt im übrigen bereits dann ein, wenn aufgrund des Wissens um die Möglichkeit der technischen Über-

wachung mit der „Schere im Kopf“ kommuniziert wird<sup>18)</sup>.

Ein weiterer Problembereich betrifft den mit dem ISDN angestrebten Übergang von vielen inkompatiblen geschlossenen Datennetzen zu einem einheitlich standardisierten, technisch offenen Netz. Ein solches offenes Netz würde die bisherigen technischen Hindernisse für die beliebige Übermittlung personenbezogener Daten beseitigen. Für den Schutz personenbezogener Daten in technisch offenen Netzen sind die Bestimmungen der Datenschutzgesetze einschließlich zentraler Begriffe nicht gedacht und bieten daher auch keinen wirksamen Schutz<sup>19)</sup>. Und selbst wenn konkretere Regelungen formuliert werden, bleibt das Problem der Überwachung ihrer Einhaltung. Dies gilt für die Millionen erwarteter PC-Anschlüsse ebenso wie für die internationale Datenübertragung.

Vor allem innerhalb der öffentlichen Verwaltung ist ein technisch offenes Netz, das beispielsweise Kommunalverwaltungen, Regierungspräsidien und Landesbehörden verbindet, nicht mit dem Zweckbindungsprinzip und Abschottungsgebot vereinbar<sup>20)</sup>. Auf technischem Weg würde so eine Art Informationsabsolutismus ermöglicht, der mit demokratischen Prinzipien unvereinbar ist. Notwendig ist es vielmehr, Prinzipien informationeller Gewaltenteilung unter veränderten technischen Rahmenbedingungen aufrechtzuerhalten.

#### d) Informations- und kommunikationsökologische Risiken

Die ökonomischen Erwartungen zielen darauf ab, daß viele Prozesse direkter zwischenmenschlicher Kommunikation sowie der Kommunikation per Brief oder Telefon durch das Benutzen von Systemen der Text- und Datenübertragung und -verarbeitung ergänzt bzw. ersetzt werden. Mit einem solchen Wechsel der Kommunikationsmedien werden sich auch die Kommunikationsbeziehungen und das Kommunikationsverhalten zwischen Menschen erheblich verändern. So hat z. B. eine bessere räumliche und zeitliche Erreichbarkeit von Menschen, gekoppelt mit erweiterten Möglichkeiten der Speicherung von Kommunikationsinhalten, zur Folge,

<sup>18)</sup> Vgl. allgemein dazu Hansjürgen Garstka, Schutz von Persönlichkeitsrechten bei der Nutzung Neuer Medien, in: Neue Medien für die Individualkommunikation, hrsg. v. Wolfgang Kilian, München 1984, S. 79–85.

<sup>19)</sup> Vgl. Spiros Simitis, Reicht unser Datenschutzrecht angesichts der technischen Revolution aus?, in: Informationsgesellschaft oder Überwachungsstaat? Symposium der Hessischen Landesregierung, Protokollband, Wiesbaden 1984, S. 27 ff.

<sup>20)</sup> Vgl. 6. Tätigkeitsbericht der Landesbeauftragten für den Datenschutz in Baden-Württemberg 1985, Stuttgart 1986, S. 13 ff.

<sup>17)</sup> Vgl. H. Kubicek sowie gegenteiliger Auffassung J. Schmidt (Anm. 16).



daß technisch vermittelte sprachliche Kommunikation zunehmend *ohne* direkten sprachlichen Kontakt oder als reine Text- und Datenkommunikation stattfinden kann. Wo zwischenmenschliche Kommunikation gar durch technisch vermittelte Kommunikation ersetzt wird, werden all die nicht-sprachlichen Elemente beschränkt oder ausgeschaltet, die für die soziale Dimension von Kommunikation so wichtig sind. Information und Kommunikation sind nicht nur Rohstoffe oder Waren, sondern gleichzeitig die einzigen Möglichkeiten, um uns selbst und unsere Umwelt wahrzunehmen — gewissermaßen der Ausgangsstoff für Persönlichkeitsentwicklung und die Entwicklung sozialer Beziehungen. Eine Rationalisierung und Kommerzialisierung von Information und Kommunikation durch zunehmende technische Mediatisierung bedeutet tiefgreifende Eingriffe in komplizierte soziale Zusammenhänge, die wir heute noch keineswegs umfassend verstehen.

Dies gilt für die einzelnen Anwendungsfelder, vor allem aber für die angestrebte universelle Nutzung in vielen Arbeits- und Lebensbereichen gleichzeitig. Eine solche Gleichzeitigkeit ruft Kumulationseffekte hervor, die in besonderem Maße aus sozialwissenschaftlicher Sicht kritisiert werden. Die Befürchtungen gehen in Richtung auf eine Formalisierung und Verarmung der Kommunikation (Volpert), ein Leben aus zweiter Hand (Eurich), ein allmähliches Verschwinden der Wirklichkeit und Erfahrungsentzug (v. Hentig) sowie den Verlust von Ganzheitlichkeit, Überschaubarkeit, Körperlichkeit und die Chance zum Irrtum (Mettler-Meibom)<sup>21</sup>).

Diese Befürchtungen werden nicht aus einer kommunikationsökologisch „heilen“ Welt heraus geäußert. Vielmehr haben Fernsehen und Computereinsatz schon erhebliche „kommunikationsökologische Altlasten“ erzeugt. Viele der befürchteten Folgen hängen auch nicht nur von den technischen Systemen der Telekommunikation, sondern z. B. auch von der sozialen Kommunikationsinfrastruktur ab. Dazu gehören Einrichtungen der Jugend- und Erwachsenenbildung und der sozialen Dienste, der öffentliche Personennahverkehr und — im Zusammenhang mit den geplanten Veränderungen der Bundespost nicht zu vergessen — die Briefpost.

Bei der Beurteilung, was als konkretes Risiko einzuschätzen ist, spielen kulturelle Wertvorstellungen

eine große Rolle, die inhaltlich nicht standardisiert werden sollen. Eine offene demokratische Gesellschaft muß jedoch die Vielfalt kultureller Austauschformen sichern und fördern. Vor diesem normativen Hintergrund besteht ein zentrales Risiko darin, daß bei einer noch stärkeren Unterwerfung von Kommunikationsprozessen unter die Marktgesetze die bisherigen personenbezogenen und personalintensiveren Kommunikationsdienstleistungen so teuer werden, daß bei der gegebenen ungleichen Einkommensverteilung nicht jeder frei zwischen technischen und nicht-technischen Kommunikationsformen bei der Inanspruchnahme öffentlicher und privater Dienstleistungen wählen kann. Langfristig ist dann zu befürchten, daß die personalintensiven Kommunikationseinrichtungen weiter ausgedünnt und vielleicht sogar geschlossen werden — wie im Verkehrsbereich Bahnstrecken wegen zu geringer Nutzung stillgelegt und den betreffenden Menschen damit Wahlmöglichkeiten genommen wurden.

#### e) Kritik hinsichtlich der sozialen Beherrschbarkeit

Bei sehr langfristig angelegten und viele Lebensbereiche betreffenden Veränderungen können nicht alle Folgen vorhergesehen und entsprechende Risiken vorbeugend ausgeschaltet werden. Es ist jedoch bei staatlichen Infrastrukturprojekten zu fordern, daß Instanzen und Verfahren existieren oder geschaffen werden, die eine wirksame Steuerung der Entstehung und Verteilung von Belastungen erlauben. Wenn solche Instanzen und Verfahren existieren, kann eine Techniklinie als sozial beherrschbar bezeichnet werden.

Die soziale Beherrschbarkeit der Telekommunikation wird in der Fachdiskussion überwiegend auf die für den sozialen Rechtsstaat typischen Schutzrechte konzentriert<sup>22</sup>). Diese knüpfen oft an bestimmten Formen und Strukturen der Interaktion an. Dies beginnt bei der Schriftform und Unterschriftspflicht für bestimmte Verträge und geht über Haftungsregelungen bis hin zum Arbeitsschutz und dem System der Sozialen Sicherung, welche noch auf der Prämisse basieren, daß abhängige Arbeit in der Regel räumlich in Betrieben und rechtlich im Arbeitnehmerverhältnis erfolgt, und die Schutzbestimmungen und Ansprüche der ArbeitnehmerInnen daran koppeln.

<sup>21</sup>) Walter Volpert, Zauberlehrlinge, Weinheim 1985; Claus Eurich, Computerkinder, Reinbek 1985; Hartmut von Hentig, Das allmähliche Verschwinden der Wirklichkeit, München 1984, sowie Barbara Mettler-Meibom, Soziale Kosten in der Informationsgesellschaft, Frankfurt 1987.

<sup>22</sup>) Vgl. Wilhelm Steinmüller, Soziale Beherrschbarkeit offener Netze, in: ÖVD/Online, (1985) 10, S. 146 ff., sowie Herbert Kubicek, Zur Sozialen Beherrschbarkeit integrierter Fernmeldenetze, in: K. T. Schröder (Hrsg.), Arbeit und Informationstechnik, Berlin 1986, S. 324 ff.



Mit einer Ausweitung von Telekommunikationsdiensten verändern sich jedoch die Formen und Strukturen von Transaktionen. Tatbestände, an die bestimmte Schutzrechte geknüpft sind, können so entfallen. Ohne eine Weiterentwicklung der Schutzrechte hinsichtlich der neuen Transaktionsformen kommt es zu einer faktischen Verringerung des vom Gesetzgeber ursprünglich gewollten Schutzes bzw. sozialen Besitzstandes, ohne daß dies in einer ausdrücklichen Entscheidung des Gesetzgebers so beschlossen wird. Zwar ist der Gesetzgeber grundsätzlich zum Nachbessern verpflichtet; es fehlt jedoch an einem Verfahren für die Koppelung von Entscheidungen im Bereich der Telekommunikationsinfrastruktur und des Rechts der jeweiligen Anwendungsbereiche. Ebenso fehlt ein Verfahren für die regelmäßige und systematische Überprüfung des Rechts in den einzelnen Anwendungsbereichen im Hinblick auf Regelungsdefizite aufgrund von veränderten Transaktionsformen. Das Hauptrisiko besteht somit in einer schleichenden Aushöhlung des sozialen Rechtsstaates aufgrund technischer Veränderungen. Dies gilt um so mehr, als die Entscheidungen über den Ausbau der Telekommunikationsinfrastruktur vom Verfahren her rechtsstaatlich nicht einwandfrei und gesellschaftspolitisch nicht hinreichend demokratisch legitimiert sind (vgl. unten Abschnitt 4).

#### f) Kritik hinsichtlich der Bedarfsangemessenheit

Sind die vorgenannten Risiken der Preis für eine technische Innovation, die durchgeführt werden muß, wenn das relativ hohe Durchschnittsniveau des materiellen Wohlstands der Bundesrepublik gehalten werden soll? Gibt es starke ökonomische Kräfte, die diese Technik auch ohne staatliches Zutun realisieren? Wird damit nicht nur einer bisher unbefriedigten Nachfrage entsprochen? Alle drei Fragen sind keineswegs so einfach und klar zu beantworten wie dies Bundespost und Technikhersteller tun.

Einer der radikalsten Befürworter eines schnellen und umfassenden Netzausbaus, Franz Arnold, bis 1982 im Bundespostministerium für die Fernmeldepolitik zuständig, hat unmißverständlich festgestellt, daß ein Bedarf an neuen Telekommunikationsdiensten vor dem Ausbau der Netze nicht ermittelt werden kann<sup>23</sup>). Es handelt sich um eine angebotsorientierte Investitionspolitik, die zunächst einmal nur den Herstellern von Netzbestandteilen nützt — auf Kosten aller Fernsprechteilnehmer.

<sup>23</sup>) Franz Arnold, Die künftige Entwicklung der öffentlichen Fernmeldenetze in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Auswirkungen auf den Benutzer, Hamburg 1984.

Detaillierte Meinungsumfragen bei Anwenderbetrieben kommen zu dem Ergebnis, daß diese nicht so sehr technische Verbesserungen der Fernmeldedienste sondern geringere Gebühren fordern<sup>24</sup>). Gegen die ursprünglich beabsichtigte Austrocknung der Spezialnetze haben sich die Datenfernübertragungsanwender vehement gewehrt. Nun wird neben dem ISDN das Datex-P-Netz für 500 Millionen DM erneuert. Damit entfällt die für das ISDN vorgetragene Begründung der Bereinigung der Netzvielfalt.

Nach den Fehlprognosen beim Bildschirmtext sind die ursprünglich gehegten Erwartungen über die Nachfrage privater Haushalte nach ISDN-Anschlüssen erheblich gedrosselt worden. Damit wird auch das Wachstum der Endgerätemärkte wesentlich geringer und langsamer ausfallen.

Wie bei anderen großtechnologischen Entwicklungen hat es eine kleine Gruppe von Elektrokonzernen geschafft, die Deutsche Bundespost und die Bundesregierung zu einem langfristigen Beschaffungsprogramm mit einem Volumen von 300 Milliarden DM zu bringen. Kritische Ökonomen sprechen von einem „Post-Industriellen Komplex“<sup>25</sup>).

Auf dem *Arbeitsmarkt* schlägt sich all dies nicht nieder. Für die Herstellung einer digitalen Ortsvermittlungsstelle wird nur ca. ein Fünftel der Arbeitsstunden benötigt wie für eine elektromechanische Vermittlungsstelle. Beim Betrieb erfordert sie weniger Bedienungs- und Wartungsaufwand.

## 2. Ansatzpunkte für technische Alternativen

Befürworter der gegenwärtigen Netzausbaupläne unterstellen Kritikern oft, sie wollten den derzeitigen Stand der Technik auf Jahrzehnte festschreiben und jede Veränderung verhindern. Diese Unterstellung ist unzutreffend und konstruiert eine falsche Entscheidungssituation. Es gibt nicht nur die Alternative Postpläne oder Status quo. Ein Telekommunikationssystem besteht aus einer ganzen Reihe von Elementen oder Parametern, mit jeweils mehreren Gestaltungsalternativen. In den „Optek-Materialien“ wird in diesem Sinne ein „Baukasten“ technischer Alternativen dargestellt und erläutert. So kommt z. B. als Netzstruktur ein Vermittlungs-, ein Verteil- oder ein Vermittlungs-/Verteilnetz in Frage. Man kann für mehrere Fernmeldedienste

<sup>24</sup>) Zur Postreform: Informationen und Materialien zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Sammlung für die Deutsche Bundespost, hrsg. vom Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen, Bonn 1987.

<sup>25</sup>) Klaus Borchard/Arno Gottschalk, Die Post-Industrielle Gesellschaft. Ein Blick hinter die Kulissen bundesdeutscher Fernmeldepolitik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (1988) 1, S. 88–103.



jeweils ein eigenes Netz errichten oder sie in einem Netz integrieren. Das Netz kann auf Flächendeckung ausgerichtet oder als grobmaschiges Overlay-Netz angelegt sein. Die Gebührenerfassung kann beim Teilnehmeranschluß oder in der Vermittlungsstelle, und zwar durch Summenzähler oder Einzelauflistung bzw. Speicherung, erfolgen.

Weil es sich bei den geschilderten Ausbauplänen der Post letztlich um eine Auswahl aus Alternativen handelt<sup>26)</sup>, müßten diejenigen, die diese Auswahl getroffen haben, eigentlich nachweisen, daß die gewählte Alternative hinsichtlich der verfolgten Ziele besser ist als andere. Ein solcher Vergleich ist bisher unterblieben. Dennoch behauptet die Bundesregierung in der Antwort auf eine Große Anfrage der GRÜNEN: „Zum ISDN gibt es keine wirtschaftlichen Alternativen“ (BT-Drs. 10/5145, S. 3). Zumindest zwei Alternativvorschläge sind jedoch in der Literatur unterbreitet worden, für die eine vergleichende Kosten-Nutzen-Analyse allerdings noch fehlt. Sie sollen im folgenden kurz vorgestellt werden.

a) *Der datenschutzorientierte Vorschlag von Pfitzmann u. a.*

Nach der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland dürfen personenbezogene Daten nur gespeichert und verarbeitet werden, wenn dies (a) erforderlich, (b) transparent und (c) im Verhältnis Staat-Bürger auf einer gesetzlichen Basis mit sehr konkreten Verwendungszwecken geregelt ist. Bei dieser Rechtslage ist anzunehmen, daß einzelne Elemente wie die Speicherung von Verbindungsdaten oder die Anzeige der Rufnummern in ihrer derzeitigen Form einer rechtlichen Prüfung nicht genügen und daher verändert werden müssen<sup>27)</sup>.

Vor dem Hintergrund des hohen Stellenwertes des technischen Datenschutzes haben Pfitzmann u. a. eine Netzkonzeption vorgeschlagen, die den Datenschutz von Verbindungs- und Inhaltsdaten gegenüber dem Netzbetreiber und externen „Angreifern“ maximiert. Diese Zielsetzung erfordert nach ihrer Auffassung eine völlig andere Netztopologie<sup>28)</sup>. Teilnehmerseitig von den Ortsvermittlungsstellen soll ein Netz auf Glasfaserbasis errichtet werden. Darin werden die Nachrichten — wie in innerbetrieblichen lokalen Computernetzen — im Broadcast-Verfahren zu den Empfangsgeräten der Adressaten weitergeleitet. Durch entsprechende Codie-

rungsverfahren ist sicherzustellen, daß nur der adressierte Empfänger von Nachrichten diese entschlüsseln kann. Der Netzbetreiber kann weder die Adressaten noch die Inhalte identifizieren. Allerdings ist ein Maximum an Datenschutz und Datensicherung nicht billig zu haben. Glasfaseranschlußleitungen und die Verlagerung von Steuerungsfunktionen aus den Vermittlungszentralen in die Endgeräte wären dabei vor allem zu nennen.

b) *Informationelle Selbstbestimmung und Kommunikationsökologie durch differenzierte Vermittlungsstellen*

Ein von Herbert Kubicek bereits 1984 zur Diskussion gestellter Alternativvorschlag zielt ebenfalls auf die Sicherstellung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung ab. Darüber hinaus wird davon ausgegangen, daß in einer menschengerechten zukünftigen Gesellschaft die elektronische Vernetzung von Haushalten und Betrieben nicht die Regel, sondern — wie bisher auch — die Ausnahme sein soll. Die Frage nach der geeigneten Fernmeldeinfrastruktur wird danach von der angestrebten Gesellschafts- bzw. Verkehrsstruktur her beantwortet. Etwas vereinfachend wird die Kernfrage von Hedberg und Johannson-Hedberg wie folgt zugespitzt: „Die Wahl zwischen einer zukünftigen Computerisierung auf Heimniveau (Heimarbeit u. a.) und einer Computerisierung auf Institutionenniveau . . . ist ein Beispiel für eine unerhört wichtige strategische Wahl für die Entwicklung der Informationsgesellschaft. Eine Computerisierung auf Heimniveau ist verknüpft mit Heimarbeit, home-banking, home-shopping, computergestütztem Unterricht, elektronischer Post, Zeitung oder elektronischem Zahlungsverkehr und einem erhöhten Medienangebot in der Wohnung. Eine Computerisierung auf Institutionenniveau . . . ist mehr vereinbar mit vorhandenen Institutionen in der Gesellschaft wie Post, Bank, Schule, Tagesstätte, Bibliothek oder Zeitung.“<sup>29)</sup>

Eine Computerisierung auf Institutionenniveau erfordert jedoch eine andere Infrastruktur. Die Daten- und Textübertragung kann dann — wie bisher auch — auf einem speziell dafür eingerichteten Overlay-Netz erfolgen. Die Integration aller Dienste in das Fernsprechnet, die viele Risiken verschärft, könnte unterbleiben. Das Fernsprechnet könnte zwar mit Mikroelektronik ausgestattet wer-

<sup>26)</sup> Vgl. auch die Stellungnahme der Gesellschaft für Informatik (Anm. 1).

<sup>27)</sup> Vgl. Anm. 16.

<sup>28)</sup> Andreas Pfitzmann/Birgit Pfitzmann/Michael Waidner, Technischer Datenschutz in diensteintegrierenden Digitalnetzen — Warum und wie?, in: Datenschutz und Datensicherung, (1986) 3, S. 178—192.

<sup>29)</sup> B. Hedberg/B. Hedberg-Johannson, Kroneberg 2000 — om lir och arbete i informationshället, Arbetslivscentrum, Stockholm 1983, zitiert nach der Übersetzung von Jürgen Simoleit, Sozialpolitische und beschäftigungswirksame Formen der Anwendung neuer Kommunikationstechnologien. Materialien der Kooperationsarbeit, Nr. 6, Kooperationsstelle Hamburg, Hamburg 1985, S. 16.



den, allerdings nicht mit der derzeit vorgesehenen speicherprogrammierten Vermittlungstechnik. Denkbar ist vielmehr, daß die derzeitige mechanische Technik des schrittweisen Durchschaltens elektronisch in festgeschalteten Systemen erfolgt. In einer Broschüre der Herstellerfirma SEL wird ausdrücklich betont, daß Gestaltungsspielräume bei der Festlegung bestehen, was in Hardware und was in Software realisiert wird. Da Software leichter änderbar ist und Telefongespräche von Behörden und staatlichen Stellen weder jetzt noch später ohne weiteres und in großem Stil registriert werden sollen, ist es sicherer, den Datenschutz nicht nur durch rechtliche Verbote, sondern durch eine entsprechende *technische* Gestaltung zu sichern.

In eine ähnliche Richtung gehen Vorschläge des wirtschaftsnahen Datenschutzexperten Gliss: „Vermittlungsrechner als dedicated systems ausstatten, d. h. nicht frei programmierbar. Diese wichtige Forderung soll bewirken, daß keine Funktionen leicht hinzugefügt werden. Wir kennen das Problem aus der DV-Sicherheit. Überall, wo Software im Spiel ist, da ist auch die Sicherheit ‚soft‘, leicht zu umgehen oder abzuschalten für den, der privilegierte Schreibberechtigungen im System hat oder sie sich verschaffen kann. Sind die Sicherheitsmechanismen hingegen in Hardwarebausteinen realisiert, dann muß sich schon jemand mit Schraubenzieher und Lötkolben an der Anlage zu schaffen machen, um ihre Funktionen zu verändern.“<sup>30)</sup>

Ein Alternativ-Konzept besteht somit darin, das Fernsprechnet mit festgeschalteter elektronischer Vermittlungstechnik so zu modernisieren, daß weiterhin anonyme Verbindungen hergestellt werden. Parallel dazu könnte das derzeitige IDN mit seinen ca. 20 Vermittlungsstellen auf den ISDN-Standard umgerüstet werden, so daß man z. B. für Datex-P und Teletex nicht mehr zwei Anschlußleitungen braucht. Man könnte die ohnehin protokollierende Vermittlungstechnik dann auch für einen Sprachübertragungsdienst in diesem Netz verwenden — für die (Geschäfts-)Kunden, die dies wollen. Das heißt: Eine Alternative zum derzeit verfolgten ISDN-Konzept besteht darin, die derzeitige Trennung der Vermittlungsstellen und ihre funktionale Differenzierung aufrechtzuerhalten, beide Berei-

che den jeweiligen Funktionsanforderungen entsprechend weiterzuentwickeln und den ISDN-Standard nicht als Regel für das flächendeckende Fernsprechnet, sondern in einem Overlay-Netz für den speziellen Bedarf zu realisieren<sup>31)</sup>.

Ökonomisch ist eine solche an der bestehenden Struktur anknüpfende Differenzierung eines sprachoptimierten und eines datenoptimierten Teilnetzes auf jeden Fall vorsichtiger. Und in sozialer Hinsicht ist sie umsichtiger. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wäre gewahrt, weil jeder Teilnehmer zwischen einem anonym vermittelnden und einem protokollierenden Netz wählen kann und weil gleichzeitig alle Beteiligten wissen können, worauf sie sich einlassen.

Der Alternativvorschlag schließt ein, daß die letzte geplante Integrationsstufe, bei der auch noch Hörfunk- und Fernsehbruf über denselben Rechner in den Ortsvermittlungsstellen laufen, entfällt. Statt dessen werden ein Glasfaser-Overlay-Netz für die Betriebe sowie die Hörfunk- und Fernsehverteilung über terrestrische Sender und Satelliten als völlig ausreichend für den langfristige erkennbaren Bedarf angesehen.

Dieser Alternativvorschlag ist verschiedentlich als unsinnig abqualifiziert worden. Noch vor ca. zehn Jahren hat jedoch das für Telekommunikation zuständige Vorstandsmitglied der Siemens AG, Dieter v. Sanden, eindringlich vor einer Integration von Telefon- und Datennetzen gewarnt: „Zuverlässigkeitsforderungen stehen dem Zusammenfassen wesensfremder Funktionen entgegen; deshalb gibt es heute Daten/Textnetze neben dem Telefonienetz . . . Mit anderen Worten, im Zweifelsfalle nehme man lieber einfache, übersichtliche, getrennte Funktionen oder Anlagen mit einem gewissen Mehraufwand bei der Anschaffung — also bewußtes Zusetzen von Redundanz — als eine Mischanlage, die wegen ihrer Kompliziertheit letztlich erhöhte Betriebsaufwendungen bringt. Aus dieser Philosophie der Desintegration, des Zusetzens von Redundanz heraus, ist auch das Trennen von Telefonie einerseits und Text- und Datenübermittlung andererseits in verschiedene Vermittlungsnetze betriebssinnvoll. Das deutsche Konzept des digitalen Datennetzes neben dem Telefonienetz trägt diesem Rechnung.“<sup>32)</sup>

<sup>30)</sup> Hans Gliss, Konsequenzen aus der Einrichtung offener Kommunikationssysteme. Chancen, Risiken und Einwirkungsmöglichkeiten auf die Entwicklung, in: Nina Gerner/Otto Spaniol (Hrsg.), Kommunikation in verteilten Systemen, Berlin 1987, S. 776—786.

<sup>31)</sup> Herbert Kubicek/Arno Rolf, Mikropolis. Mit Computernetzen in die „Informationsgesellschaft“, Hamburg 1986<sup>2</sup>.

<sup>32)</sup> Dieter von Sanden (Anm. 8), S. 9.



## IV. Kritik an der Deregulierung und ordnungspolitische Alternativen

Die aktuellen Deregulierungsmaßnahmen sind eine Reaktion auf die Kritik an den derzeit noch geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen. Diese insbesondere von Wirtschaftsverbänden, Wirtschaftspolitikern und Wirtschaftstheoretikern vorgetragene Kritik läuft darauf hinaus, daß die Deutsche Bundespost für die Volkswirtschaft wichtige technische Innovationen nicht schnell und umfassend genug durchsetze und zu hohe Gebühren für Fernverbindungen verlange. Dies wird auf das Fernmeldemonopol und die Subventionierung defizitärer Dienste im Bereich der ‚gelben Post‘ (Zeitungen, Briefe, Pakete) zurückgeführt. Als Konsequenz aus solchen Diagnosen wird die Aufhebung des Monopols und der Quersubventionierung gefordert.

Der Entwurf für ein Poststrukturgesetz geht zwar in diese Richtung; manchen geht er jedoch nicht weit genug, so daß die Deregulierung auch von dieser Seite her kritisiert wird. So fordern einige Wirtschaftsverbände z. B. einen Wettbewerb in Form der Zulassung konkurrierender Netze. Auf diese in den „Optek-Materialien“ ausführlich dokumentierte Kritik soll hier aus Platzgründen nicht näher eingegangen werden. Wir konzentrieren uns auf die weniger bekannten Kritikpunkte, die davon ausgehen, daß die Bundespost umfassende gesellschaftliche Veränderungen einleitet, ohne dazu hinreichend legitimiert zu sein und ohne den erzeugten Risiken ausreichend vorzubeugen.

### 1. Unzureichende Rechtsbasis

Die gesamten Entscheidungen über den Netzausbau sind nach den Regeln des Postverwaltungsgesetzes erfolgt. Danach entscheidet der Bundespostminister unter Beteiligung des Postverwaltungsrates, dem jedoch kein wirksames Vetorecht zusteht. Auch wird kritisiert, daß die Zusammensetzung dieses Gremiums nicht dem Spektrum der von den Entscheidungen betroffenen Gruppen entspricht.

Das Postverwaltungsgesetz ermächtigt den Bundespostminister, die Bedingungen des Fernmeldewesens durch Rechtsverordnungen zu regeln. Der Entwurf für ein Poststrukturgesetz übernimmt dieses Prinzip. Mehrere Rechtswissenschaftler und die Konferenz der Datenschutzbeauftragten haben Zweifel, ob diese Regelung verfassungskonform ist<sup>33)</sup>. Das Grundgesetz verlangt nämlich generell,

daß solche Ermächtigungen hinsichtlich Zielsetzung und Umfang konkretisiert werden. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, daß bereits mit Fernmeldediensten wie Bildschirmtext und Temex grundrechtsrelevante Sachverhalte berührt werden, die nach der Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts einer gesetzlichen Regelung durch den Bundestag bedürfen. Dasselbe gilt dann auch für die Digitalisierung und das ISDN<sup>34)</sup>.

Dementsprechend fordern die KritikerInnen wesentlich konkretere Ermächtigungen und jeweils gesetzliche Regelungen für Teilbereiche und neue Phasen des Fernmeldewesens. Über die Befassung des Parlaments soll vor allem mehr Öffentlichkeit erzeugt werden.

### 2. Budgetrecht

Obwohl die Deutsche Bundespost in ein Ressort des Bundeskabinetts eingeordnet ist, unterliegt ihr Haushalt nicht den parlamentarischen Beratungen. Abgeordnete der GRÜNEN und der CDU haben dies bei den Haushaltsberatungen — wenn auch mit unterschiedlicher Zielsetzung — kritisiert. Der Posthaushalt mit ca. 75 Milliarden DM und einem jährlichen Investitionsvolumen von ca. 17 Milliarden wird als Sondervermögen geführt. Die Bundestagsfraktion der GRÜNEN hat bereits 1984 und erneut 1986 (Drucksache 10/2451 und 10/5458) beantragt, durch eine Änderung des Postverwaltungsgesetzes den Posthaushalt durch das Parlament beraten und verabschieden zu lassen. Diese Anträge wurden von keiner anderen Fraktion unterstützt. Im Entwurf für das Poststrukturgesetz bleibt es bei der Ausschaltung des Parlaments aus den Haushaltsentscheidungen des nur noch mit Hoheitsaufgaben befaßten Ministeriums ebenso wie der drei Unternehmen.

wurf einer Telekommunikationsordnung (TKO) vom November 1985, Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 10/1139 v. 17. 12. 1986; Hans Brinckmann, Rechtliche und politische Kontrolle einer neuen Infrastruktur, in: Gesellschaft für Rechts- und Verwaltungsinformatik (Hrsg.), Kommunikationstechnische Vernetzung, Darmstadt 1986, S. 25—48, sowie Joachim Scherer, Die Telekommunikationsordnung der Deutschen Bundespost. Rechtsgrundlage für die Informationsgesellschaft?, in: Computer und Recht, (1987), 2, S. 119 ff.

<sup>34)</sup> Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz, Achter Tätigkeitsbericht, Bonn 1986, sowie Neunter Tätigkeitsbericht, Bonn 1987, S. 29 ff.

<sup>33)</sup> Vgl. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, Entschluß vom 18. April 1986 zum Ent-



### 3. Datenschutz

Bereits unter den geltenden Rahmenbedingungen kritisieren die Datenschutzbeauftragten der Länder und des Bundes die inhaltlich wie formal unzureichenden Datenschutzbestimmungen. Ihre Forderungen laufen auf konkrete bereichs- oder dienstspezifische Regelungen in gesetzlicher Form hinaus.

Der Entwurf für ein Poststrukturgesetz ermächtigt den Minister pauschal, Belange des Datenschutzes durch Verordnung zu regeln. Dies kritisieren nicht nur die Datenschutzbeauftragten. Diese Kritik gilt um so mehr, als in Zukunft privatwirtschaftliche Unternehmen Fernmeldedienste wie Bildschirmtext oder Temex anbieten können sollen, ohne daß für diese auch nur die für die Bundespost geltenden Bestimmungen der Datenschutzgesetze für den öffentlichen Bereich gelten. Daher werden einheitliche bereichsspezifische gesetzliche Bestimmungen für alle Diensteanbieter und teilweise auch eine Genehmigungspflicht für private Diensteanbieter gefordert<sup>35</sup>). Eine weitere Forderung betrifft eine Abgabe auf die Speicherung und Übertragung personenbezogener Daten, die nach dem Verursacherprinzip der Finanzierung von Kontrollkosten dienen soll<sup>36</sup>).

### 4. Länderbeteiligung

Obwohl die Telekommunikation ohne Zweifel auch in den Bereich der Kultur fällt, haben die Länder keinen unmittelbaren Einfluß. Sie haben darauf zum Preis von zwei Sitzen im Postverwaltungsrat verzichtet. Nach dem vom Bundeskabinett verabschiedeten Entwurf für ein Poststrukturgesetz soll selbst diese geringe Beteiligung im Aufsichtsrat der TELEKOM entfallen. Der Bundesrat hat daher Nachbesserungen in Form der Schaffung eines dem Postverwaltungsrat vergleichbaren Gremiums gefordert.

<sup>35</sup>) Vgl. Stellungnahme der GRVI (Anm. 1).

<sup>36</sup>) Zum Gedanken der Dateneinsparung vgl. Otto Ullrich, *Wieviel Daten braucht die Utopie?*, in: Kursbuch (1981) 66, S. 134 ff.; zur Ausgestaltung einer Datenabgabe vgl. Alexander Roßnagel, *Eine Datenabgabe als Instrument zur Dateneinsparung* (Veröffentlichung in Vorbereitung).

Von Rechtswissenschaftlern werden teilweise sehr viel weitergehende Beteiligungsrechte der Länder angemahnt, die in einem Telekommunikationsplanungs- oder Telekommunikationswegegesetz verankert werden sollen<sup>37</sup>). Einzelne Landesmedien- oder Landesdatenschutzgesetze beinhalten Anforderungen an einzelne Fernmeldedienste wie z. B. Temex. Um hier zu einheitlichen Regelungen zu kommen und dennoch die Länderhoheit zu respektieren, fordert die Konferenz der Datenschutzbeauftragten — wie schon bei Bildschirmtext — einen Staatsvertrag.

Über die Länder hinaus wird teilweise auch eine breitere BürgerInnenbeteiligung und eine stärkere Öffentlichkeit der Entscheidungsverfahren gefordert.

### 4. Koppelung mit dem Anwendungsrecht

Wie im Hinblick auf die soziale Beherrschbarkeit deutlich wurde, fehlt es an einer institutionalisierten Überprüfung geltender Schutzgesetze auf ihre Wirksamkeit bei neuen elektronischen Transaktionsformen. Um eine solche Koppelung herzustellen, wird die Forderung nach einem bloß formalen Parlamentsvorbehalt auf einen inhaltlichen Parlamentsvorbehalt erweitert. Neue Fernmeldedienste sind danach inhaltlich zu definieren (z. B. Telebanking und Telearbeit). In der strengsten Fassung soll ein solcher Dienst einer gesetzlichen Zulassung bedürfen, die jedoch erst erteilt werden darf, wenn die Wirksamkeit von Schutzgesetzen nicht tangiert oder aber hergestellt wird<sup>38</sup>). Praktikabler wäre eine parlamentarische und/oder eine unabhängige Expertenkommission, die in regelmäßigen Abständen die Wirksamkeit von Schutzgesetzen überprüft, den Gesetzgeber auf Regelungsdefizite hinweist und Empfehlungen für Nachbesserungen macht.

<sup>37</sup>) Vgl. Joachim Scherer (Anm. 5), sowie Alexander Roßnagel/Peter Wedde, *Die Reform der Deutschen Bundespost im Licht des Demokratieprinzips*, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 15. Juni 1988, S. 562—571.

<sup>38</sup>) Vgl. Wilhelm Steinmüller und Herbert Kubicek (Anm. 22).



## V. Optionen und Anwendungsszenarien

Die erwähnten vielen technischen Gestaltungsmöglichkeiten können mit unterschiedlichen rechtlichen Regelungen verbunden werden. Dann entstehen jeweils andere Rahmenbedingungen für die Telekommunikation, die die Anwendungen und deren Folgen in den verschiedenen Arbeits- und Lebensbereichen beeinflussen. Erst die vergleichende ökonomische und soziale Bewertung dieser Folgen würde eine rationale Grundlage für die Auswahl einer bestimmten technischen und ordnungspolitischen Variante schaffen. Allerdings ist es kaum möglich, alle Varianten vollständig aufzulisten. Es ist auch nicht jede Kombination möglich und sinnvoll. Und die Folgen sind bei den langfristigen und umfassenden Prozessen auch nicht exakt prognostizierbar.

Große Unternehmen verwenden bei ähnlich langfristigen und ungewissen Entscheidungen die Szenario-Technik. Die Vielzahl der Handlungsmöglichkeiten wird zu wenigen Strategien oder Optionen gebündelt, deren Folgen dann grob abgeschätzt werden. In ähnlicher Weise hat die Enquete-Kommission Kernenergie vier Entwicklungspfade herausgearbeitet. Die „Optek-Materialien“ enthalten ebenfalls vier Optionen oder Entwicklungspfade, die aus den geschilderten technischen und rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten kombiniert worden sind und die wir im folgenden skizzieren.

Als Optionen bezeichnen wir idealtypische Kombinationen von technischen und rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten, die uns im Hinblick auf bestimmte Ziele und politische Grundwerte stimmig erscheinen. Die Auswahl dieser Ziele und Grundwerte soll das gesamte derzeitige Spektrum abdecken und zu einer deutlichen Abgrenzung zwischen den Optionen führen. Sie verdeutlichen Mehrheits- und Minderheitspositionen und sind aus heutiger Sicht nicht gleich wahrscheinlich. Dies kann sich jedoch ändern! Bei einem auf 30 Jahre angelegten Prozeß muß eine umsichtige und politisch verantwortungsvolle Planung auch Trendbrüche, einen Wertewandel und einen politischen Prioritätenwechsel in Rechnung stellen. Wenn sich in Bezug auf den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechniken in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren ähnliche Veränderungen einstellen sollten wie beispielsweise hinsichtlich des Einsatzes von Chemikalien im Zusammenhang mit der Ernährung und der Umwelt, dann wird vieles anders kommen, als es die heute herrschende Planung vorsieht.

### 1. Die Postoption

Technische Innovation und wirtschaftliches Wachstum haben als Ziele höchste Priorität und erfordern staatliche „Hebammendienste“ im Sinne einer umfassenden Telekommunikations-Angebotspolitik. Zur Erreichung dieser Ziele wird der Aufbau eines flächendeckenden digitalen Universalnetzes angestrebt, auf dem neben dem Fernsprechen auch öffentlich zugängliche standardisierte Massendienste der Text-, Daten- und Bildübertragung realisiert werden sollen. Zu diesem Zweck erfolgt eine starke Einflußnahme auf Hersteller, Anbieter und Anwender, um zu einheitlichen Standards für Geräte und Dienste zu kommen. Der Erhalt des Netz- und Dienstemonopols schafft dafür günstige Voraussetzungen. Als Gegenleistung werden Dienste und Geräte mit erheblichen Vorleistungen äußerst billig angeboten, um sie über die kritische Akzeptanzschwelle zu heben.

Warnungen vor sozialen Risiken werden nicht beachtet. Es werden auch keine besonderen Datenschutzmaßnahmen ergriffen. Der Netzausbau schreitet zwar wie geplant voran; die Nachfrage nach Anschlüssen und die Teilnehmerzahlen neuer Dienste bleiben jedoch erheblich hinter den Prognosen zurück.

### 2. Die Wettbewerbsoption

Die Wettbewerbsoption knüpft ebenfalls an den bisher vorgelegten Netzausbauplänen an. Ordnungspolitisch orientiert sie sich an der Deregulierung in Großbritannien sowie den Empfehlungen der Regierungskommission Fernmeldewesen und Forderungen von Wirtschaftsverbänden. Technische Innovation und wirtschaftliches Wachstum haben auch hier höchste Priorität. Im Gegensatz zur Postoption glaubt man jedoch, daß diese Ziele am besten durch ein Zurückschneiden staatlicher Telekommunikationspolitik auf eine dienende Funktion für die privatwirtschaftlichen Wettbewerber erreicht werden können. Der Ausbau der öffentlichen Telekommunikationsinfrastruktur erstreckt sich dementsprechend in erster Linie auf die netztechnische Grundversorgung im Schmalband-ISDN und die Bereitstellung von Grunddiensten (Fernsprechen, Datenübertragungsdienste) für die vielfältigen privatwirtschaftlichen Anwendungsfelder. Höchste Priorität hat dabei der Bedarf der Geschäftskommunikation. Das Fernmeldemonopol wird bis auf das bloße Netzmonopol aufgelöst. Privatwirtschaftliche Unternehmen können demnach auch Telekommunikationsdienste betreiben und Endgeräte vertreiben.



Weil die „Hebammenfunktion“ der Bundespost damit entfällt, bleibt der Ausbaugrad des Schmalband-ISDN geringer als in der Postoption. Da aufgrund der Deregulierung die privatwirtschaftlichen Wettbewerber einen großen Teil der Gewinne aus den Fernsprechdiensten abschöpfen, fehlen der Bundespost die entsprechenden Mittel für einen angebotsorientierten Netzausbau mit entsprechenden Vorleistungen. Als Folge davon schreitet die Digitalisierung wesentlich langsamer voran. Auf das B-ISDN und das IBFN mit Glasfaserkabeln als Regelanschlußleitung im Ortsnetz wird aus diesen Gründen ganz verzichtet.

Nur die höheren Einkommenschichten können sich neuere Telekommunikationsgeräte für den privaten Alltag leisten. Für die breite Masse verschlechtern oder verteuern sich die Telekommunikationsdienstleistungen.

### 3. Die sozialtechnokratische Option

Die sozialtechnokratische Option basiert auf der Annahme, daß die Postoption aus Akzeptanzgründen auf halbem Weg steckenbleibt. Um die Akzeptanz zu erhöhen, versucht man, Datenschutzprobleme im technischen Konzept der DBP zu beseitigen und eine Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Einkommenspolitik zu betreiben, die eine breite Nachfrage möglich macht.

Auch bei dieser Option haben technische Innovation und wirtschaftliches Wachstum höchste Priorität. Es geht jedoch in erster Linie um Massen- statt um Spezialanwendungen, die eine größtmögliche Akzeptanz von neuen Geräten und Diensten bei den Privathaushalten voraussetzen. Um dies sicherzustellen, müssen Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes bei den neuen Netzen und Diensten durch gesetzliche Maßnahmen und durch eine aufwendigere Netztechnik, wie sie von Pfitzmann u. a. vorgeschlagen wird, ausgeräumt werden. Eine „Konzertierte Aktion“ unter Beteiligung von Post, Herstellern, Anwendern, Verbrauchern, Verwaltung, Parlamenten, Gewerkschaften und Datenschutzbehörden leitet diese Wende ein. Neben der Berücksichtigung der Datenschutzprobleme spielt eine Politik der Überwindung der Massenarbeitslosigkeit durch Umverteilung von Arbeit eine große Rolle, die erheblich zu einem breiten politischen Konsens über die maximale Nutzung der Informations- und Kommunikationstechniken beiträgt. Dieser Konsens macht es auch möglich, auf Dauer erhebliche staatliche Vorleistungen für den Netzausbau zu erbringen.

Der Konsens beruht darauf, daß das Fernmeldemonopol einer parlamentarischen Kontrolle unterworfen wird, d. h. der Auf- und Ausbau neuer Netze

und die Einführung neuer Dienste unterliegen einem Parlamentsvorbehalt. Damit sollen Regelungsdefizite vermieden werden. Das Fernmelde-monopol bleibt erhalten. Die Dienstedefinition und -regelung erfolgt anwendungsorientiert (z. B. Telebanking-Dienst, elektronischer Post-Dienst). Die hohe Akzeptanz elektronischer Dienste führt dazu, daß die „gelbe“ Post weitgehend austrocknet. Der Paketdienst wird überwiegend von Privatfirmen übernommen.

Netzpolitisch kommt die Bedeutung des Datenschutzes in einem Wechsel zu einem Vermittlungs-Verteilnetz auf Glasfaserbasis zum Ausdruck, das ein hohes Maß an Datensicherheit und Datenschutz gewährleistet. Durch Anwendung spezieller Verschlüsselungsverfahren und das Prinzip der Nachrichtenverteilung im Teilnehmerbereich wird eine vollständige Anonymisierung von Verbindungen und Nachrichten auch gegenüber dem Netzbetreiber erreicht.

Für dieses Konzept sind Glasfaser-Teilnehmeranschlüsse technisch notwendig. Seine forcierte Implementierung führt dazu, daß bereits relativ früh ein flächendeckendes Breitband-ISDN zur Verfügung steht und vor allem Bildübertragungsdienste massenhaft genutzt werden.

Als flankierende Maßnahme bietet die Post ein „Volkskommunikationsterminal“ an, das die Nutzung aller für Privathaushalte relevanter Dienste ermöglicht. Dieses Gerät ist wegen der Massenproduktion sehr kostengünstig und findet deshalb eine weitgehende Verbreitung. Die Post vertreibt und wartet die Geräte im Monopol zu sehr niedrigen Gebühren und kann so die Dienstenutzung der Privathaushalte erheblich steigern.

### 4. Die Technikbegrenzungsoption

Während die sozialtechnokratische Option auf seit langem bekannte soziale Risiken wie Datenschutz und Arbeitsplatzverlust reagiert, trägt die Technikbegrenzungsoption auch solchen Risiken der Informations- und Kommunikationstechniken Rechnung, für die erst langsam das Bewußtsein wächst und die in vollem Umfang auch erst nach einer breiteren und intensiveren Nutzung erfahrbar sein werden. Gemeint sind die Gefahren für die Persönlichkeitsentwicklung und die sozialen Beziehungen, die weiter oben mit dem Begriff „informations- und kommunikationsökologische Risiken“ umschrieben wurden. Diese Problemwahrnehmung wird verbunden mit einer zunehmenden grundsätzlichen Ablehnung großtechnologischer Systeme, die durch immer neue Katastrophen genährt wird. Soziale Beherrschbarkeit wird als Ziel mit hoher Priorität anerkannt. Es setzt sich die Überzeugung



durch, daß dazu eine Begrenzung der Informations- und Kommunikations(IuK)-Techniken notwendig ist. Gleichwohl bleibt es bei dem Ziel einer innovationsorientierten Modernisierung der Telekommunikationsinfrastruktur, allerdings mit neuen Akzenten. Aus diesem Grunde wird eine Politik des Netzausbaus verfolgt, bei der eine Technikbegrenzung von Anfang an vorgesehen ist. Ihre wichtigsten Elemente sind:

- Größenbegrenzung
- Begrenzung der Komplexität
- Entkoppelung und Dezentralisierung
- Anpassung der jeweiligen Netze an unterschiedliche Benutzererfordernisse und Benutzergruppen
- Dateneinsparung durch technische, rechtliche und ökonomische Maßnahmen
- Weiterentwicklung rechtlicher Regelungen bei neuen Verkehrsformen.

Das Fernmeldemonopol bleibt erhalten bzw. wird wieder hergestellt und im Sinne parlamentarischer,

föderaler und auch direkter Demokratie besser ausgestaltet. Dazu gehört eine demokratische Kontrolle der Post durch einen anders zusammengesetzten Postverwaltungsrat sowie durch das Budgetrecht des Parlaments und einen inhaltlichen Parlamentsvorbehalt bei der Netz- und Dienstgestaltung. Ein Postplanungsgesetz regelt die ineinander verzahnten Kompetenzen von Bund und Ländern. Das Planungsverfahren muß inhaltlich unter anderem sicherstellen, daß Alternativen benannt und einer inhaltlichen und interessenpolitischen Bewertung unterworfen sind. Eine „Konzertierte Aktion der Schadensbegrenzung im Telekommunikationswesen“ soll sicherstellen, daß auf den verschiedensten gesellschaftlichen Ebenen soziale Problemlagen frühzeitig erkannt und Maßnahmen konzertiert eingeleitet werden können (z. B. Datenschutz, Frauen- und Familienpolitik, Verbraucherpolitik, Jugendpolitik, Wettbewerbspolitik). Ein „Bundesamt für Telekommunikation“ dient dazu, alternative Entwicklungspfade der Telekommunikation zu formulieren.

## VI. Ausblick

Die Optek-Materialien, die auch Anwendungs- und Wirkungsszenarien beinhalten, zeigen die Komplexität und Folgeschwere der jetzt getroffenen wie der anstehenden telekommunikationspolitischen Entscheidungen auf. Sie verdeutlichen indirekt, daß es sich die damit befaßten politischen und technischen Fachgremien bisher viel zu einfach gemacht haben. Die Regierungskommission Fernmeldewesen hatte noch nicht einmal den Auftrag, soziale Aspekte zu berücksichtigen. Sie hat zwar über hundert Experten angehört — die Verbraucherverbände und Datenschutzexperten fehlten dabei aber ebenso wie Kritiker aus dem wissenschaftlichen Bereich. Auch der Deutsche Bundestag hat erklärt, die Technikfolgenabschätzung ernster nehmen zu wollen<sup>39)</sup>, auf die zur selben Zeit anstehenden tele-

kommunikationspolitischen Entscheidungen wird diese Absicht offenbar jedoch nicht angewendet.

Unsere Optek-Materialien wollen demgegenüber die politische Diskussion nicht nur über die politischen Instanzen, sondern auch „von unten“ anregen und unterstützen. Die Telekommunikationspolitik darf nicht den Politikern und Experten allein überlassen bleiben. Vielmehr handelt es sich um außerordentlich weitreichende politische Entscheidungen, in die sich viele Menschen in ihrem eigenen Interesse einmischen sollten, auch wenn die gravierenden Auswirkungen vielleicht nicht mehr sie selbst, sondern erst ihre Kinder betreffen.

---

nikfolgen — Gestaltung von Rahmenbedingungen der technischen Entwicklung“, Drucksache 10/6801 vom 21. 1. 1987.

<sup>39)</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Einschätzung und Bewertung von Tech-



### **Hermann Boverter: Macht der Medien. Zum aktuellen Stand der Ethik-Debatte in Journalismus und Wissenschaft**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46-47/88, S. 3-13

Das Ethik-Thema im Journalismus steht vor einer neuen Konjunktur. In einer Reihe von „Fällen“ während der letzten Zeit ist das Verhalten der Medien in der Berichterstattung einer scharfen Kritik ausgesetzt worden. Sich Grenzen zu setzen, ist eine Grundbedingung des journalistischen Selbstverständnisses, solange der Beruf ein freier bleiben soll. Die Ethik-Debatte im Journalismus ist aber auch auf dem Hintergrund der allgemeinen Wissenschaftskrise zu sehen: Der Informationsfortschritt wird zur Bedrohung. Die Kommunikationswissenschaften stehen vor der längst überfälligen Aufgabe, sich stärker auch für eine normative Betrachtung zu öffnen.

Angesichts dieser Notwendigkeit werden neun Aufgabenfelder für die Medienethik skizziert. Der gegenwärtige Stand der Ethik-Debatte in Praxis und Theorie wird zum Ausgangspunkt weiterführender Überlegungen gemacht. Grundlegend für eine medienethische Betrachtungsebene ist ferner die Frage, welche Wirklichkeit der Journalismus hervorbringt und wie sich die Wirkungsforschung hier verhält. Auf der hermeneutischen Ebene richtet sich die Aufmerksamkeit auf das Verstehen und Interpretieren, und hier ist die Sprache das Medium aller Medien. Weiterhin wird daran erinnert, daß es eine Wissenschaftsgeschichte der ethischen Theorie gibt, die für die normative Sichtweise der Journalismus-Phänomene auszuwerten ist. Auf der Makro-Ebene sind es die Strukturen, die ökonomischen Bedingungen und juristischen Rahmenordnungen, die für die Medien die Machtfrage aufwerfen. Überlegungen zur Medienpädagogik und Medienkompetenz gehören hinzu. Verantwortung, Moral und Kritik sind in ihrem Bedingungsverhältnis für den Medienalltag zu prüfen.

### **Will Teichert: Wider die Folgenlosigkeit. Bestandsaufnahme der sozialwissenschaftlichen Begleitforschung zu den Kabelpilotprojekten**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46-47/88, S. 14-29

Im Rahmen der vier Kabelpilotprojekte in der Bundesrepublik (Ludwigshafen/Vorderpfalz, München, Berlin, Dortmund) sind zahlreiche sozialwissenschaftliche Begleitforschungsprojekte angeregt und realisiert worden. Die Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen „Nutzung/Akzeptanz, Wirkungsforschung, Programmanalysen, Anbieter-Kommunikatorstudien“.

Die anfänglich auf Politikberatung zielenden Forschungsprojekte zu den Folgen zukünftiger Telekommunikationstechniken wurden allerdings von der faktischen medienpolitischen und medienökonomischen Entwicklung überholt. Die ursprünglich auf „Rückholbarkeit“ angelegten Pilotprojekte wurden zu den Einfallsschnitten der grundsätzlichen Veränderung der bundesdeutschen Rundfunklandschaft in Richtung eines dualen Systems. In diesem Zusammenhang veränderte sich auch die Rolle der Begleitforschung. Sie bewegt sich zwischen den Polen einer marktorientierten Akzeptanzforschung einerseits und den theoriegeleiteten, innovativen Ansätzen der Wirkungsforschung auf der anderen Seite. Der organisatorische Rahmen der Begleitforschung, die Entstehungs- und Verlaufsgeschichte der verschiedenen Projekte lassen erkennen, wie unmittelbar die sozialwissenschaftlichen Projekte in politische Verwertungszusammenhänge eingebunden wurden bzw. eingebunden werden sollten.

### **Herbert Kubicek/Barbara Mettler-Meibom: Alternative Entwicklungspfade der Telekommunikationspolitik. Zu den technischen und ordnungspolitischen Plänen der Deutschen Bundespost**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46-47/88, S. 30-47

Die Telekommunikationspolitik greift nicht nur tief in unsere Gesellschaft ein, sie läßt auch höchst unterschiedliche Entwicklungspfade oder Optionen zu, darin z. B. der Energie- oder der Verkehrspolitik ähnelnd. Der Beitrag gibt die Ergebnisse mehrjähriger Forschungen wieder und kommt zu einer umfassenden Kritik der derzeitigen Telekommunikationspolitik. Legt man Kriterien der Sozialverträglichkeit an, so erkennt man eine Fülle von Problemen in der Langfriststrategie der Post: zu hohe technische Komplexität und Verwundbarkeit, hohes Kontroll- und Entdemokratisierungspotential, fehlende soziale Beherrschbarkeit und Bedarfsangemessenheit, umfassende informations- und kommunikationsökologische Risiken.

Ordnungspolitisch entzieht die derzeitige Deregulierungspolitik dem Staat längerfristig die Möglichkeit, Kriterien der Sozialverträglichkeit durchzusetzen. Die bisher verfolgte Telekommunikationspolitik ist, wie der Nachweis von technischen und ordnungspolitischen Alternativen zeigt, keine zwingende Notwendigkeit. Vielmehr gibt es Alternativen der Telekommunikationspolitik, die sich in wichtigen Elementen als sozialverträglicher erweisen dürften. Mit diesem Nachweis unterschiedlicher Entwicklungspfade der Telekommunikationspolitik will der Beitrag die öffentliche Diskussion anregen und zu noch möglichen Korrekturen beitragen.