

6. Telekommunikation und Medienpolitik in den 1970er/1980er Jahren

Anfang der 1970er Jahre begann auch in der Bundesrepublik die Diskussion darüber, wie mit den neuen Möglichkeiten von Telekommunikation und Computern umgegangen werden sollte. Während in der amerikanischen Debatte die Abgrenzung des staatlich regulierten Telekommunikationssektors vom wettbewerbsbasierten Datenverarbeitungsmarkt ein zentrales Thema war, wurde die monopolistische Struktur des westdeutschen Telekommunikationssektors erst gegen Ende der 1970er Jahre problematisiert (siehe Kapitel 7). Stattdessen führte die Entwicklung von Telekommunikation und Datenverarbeitung zunächst dazu, dass der medienpolitische und kompetenzrechtliche Streit zwischen der Bundesregierung und den Ländern erneut aufflammte. Im Kern ging es diesmal um die Frage, wie bei der Verwendung von Computern als Kommunikationsmedien das Fernmeldemonopol des Bundes von der Rundfunkhoheit der Bundesländer abgegrenzt werden kann und welche Rolle die Presse in einer computerbasierten Medienlandschaft der Zukunft haben sollte.

Ausgangspunkt der Debatten war die Idee, in der Bundesrepublik ein flächendeckendes Breitbandkabelnetz aufzubauen, über das Unternehmen und Haushalte mit Sprach-, Daten-, Text- und Rundfunkangeboten versorgt werden sollten. Für die Bundespost war ein solches Netz eine Gelegenheit, sich auf die Zeit nach dem Telefonboom vorzubereiten, sie versprach aber auch neue Absatzchancen für die westdeutsche Fernmelde- und Datenverarbeitungsindustrie. Als Bundesminister für Forschung und Technologie setzte Horst Ehmke daher 1973 eine Kommission für den technischen Ausbau der Kommunikationssysteme (KtK) ein, die den Aufbau eines Breitbandnetzes vorbereiten sollte. Die Diskussion um die Einsetzung der KtK und ihre Arbeit stehen im Mittelpunkt des ersten Unterkapitels.

Als die KtK Anfang des Jahres 1976 ihren Abschlussbericht vorlegte, riet sie allerdings vorerst von der flächendeckenden Breitbandverkabelung der Bundesrepublik ab und empfahl stattdessen den Ausbau und die Nutzung des Telefonnetzes für neue Dienste. Dies führte dazu, dass sich die Bundespost noch 1976 entschloss, das Konzept von Viewdata (siehe Kapitel 2.d) von der britischen Post zu übernehmen und zwischen 1977 und 1983 die Einführung eines neuen Fernmeldedienstes mit dem Namen Bildschirm-

text (Btx) vorzubereiten, die im zweiten Unterkapitel thematisiert wird. Der dritte Abschnitt dieses Kapitels handelt davon, dass mit dem Bericht der KtK die Pläne zum Aufbau eines bundesweiten Breitbandnetzes keineswegs eingestellt wurden, sondern die Bundespost weiter Verkabelungspläne verfolgte. Ab dem Regierungswechsel 1982 nutzte die neue Bundesregierung die Breitbandverkabelung dann als medienpolitisches Instrument, um private Rundfunksender zu etablieren.

6.a Von der OECD-Studie zur KtK (1970 – 1976)

Die OECD und die wirtschaftliche Bedeutung der Telekommunikation (1970 – 1973)

Anfang der 1970er Jahre war es erneut die OECD, die mit einer Studie die bundesdeutsche Politik zur Beschäftigung mit einer technischen und ökonomischen Entwicklung anregte. Als Reaktion auf die Diskussion über den »gaps in technology«-Bericht hatten die Wissenschaftsminister der OECD-Mitgliedsländer im Jahr 1968 die Einrichtung einer neuen Studiengruppe angeregt. Die Computer Utilisation Group sollte sich mit neuartigen Anwendungsmöglichkeiten von Computern beschäftigen und Empfehlungen abgeben, wie ihre Verwendung politisch gefördert werden kann. Ab 1970 legte die OECD dazu eine Reihe von Studien vor, die sich vor allem mit der Verwendung von Datenbanken in öffentlichen Verwaltungen befassten.¹ In diesem Zusammenhang befasste sich die Studiengruppe aber auch mit dem Einfluss der nationalen Telekommunikationssektoren auf Datenverarbeitung. Im Sommer 1972 lud die OECD hierzu Regierungsvertreter zu einem Austausch ein, und ein knappes Jahr später legte die Studiengruppe hierzu einen Bericht vor.

Die Studie² verband eine Bestandsaufnahme der Entwicklungen des amerikanischen Datenverarbeitungs- und Telekommunikationssektors seit den 1960er Jahren und die Diskussionen über Computer Utility, Timesharing und Specialized Common Carrier (siehe Kapitel 1 und 3) mit politischen Handlungsvorschlägen.³ Die OECD riet darin ihren Mitgliedsländern, Hemmnisse auf den Telekommunikationssektoren abzubauen, um das Wachstumspotenzial zu nutzen, dass sich aus der Konvergenz von Telekommunikation und Datenverarbeitung ergab.⁴ Andernfalls seien die USA im Begriff, die

-
- 1 Vgl. Uwe Thomas, *Computerised data banks in public administration. Trends and policies issues*, Paris 1971. Die OECD hat sich in diesem Zusammenhang früh auch mit den Auswirkungen von Computerdatenbanken auf die Privatsphäre befasst und Datenschutzfragen diskutiert. Vgl. G. Niblett, *Digital information and the privacy problem*, Paris 1971. Mit dieser Studie und anschließenden Seminaren hat die OECD dazu beigetragen, dass die Debatte in den 1970er Jahren internationalisiert wurde. Vgl. Gloria González Fuster, *The Emergence of Personal Data Protection as a Fundamental Right of the EU*, Cham 2014, S. 76-80.
 - 2 Vgl. Kimbel, *Computers and Telecommunications*. Die Studie erschien 1974 in einer deutschen Übersetzung: Dieter Kimbel, *Computer und das Fernmeldewesen. Wirtschaftspolitische, technisch-technologische und organisatorische Aspekte*, Bad Godesberg 1974.
 - 3 Ein Blick in die Anmerkungen lässt erkennen, dass die Studie sich in vielen Punkten auf James Martin bezog, insbesondere auf »Telecommunications and the Computer« (1969) und »Future developments in telecommunications« (1971).
 - 4 Vgl. Kimbel, *Computers and Telecommunications*, S. 9-10.

übrigen Mitgliedsländer in einem weiteren Bereich der Datenverarbeitung abzuhängen. Als größtes Hindernis sah die OECD dabei Monopole an, da dadurch nicht der Markt über den Erfolg von neuen Dienstleistungen oder Technologien entschied, sondern einzelne Institutionen, wodurch sich Telekommunikation deutlich langsamer als Datenverarbeitung entwickeln würde. Die Einbettung der Telekommunikationssektoren in staatliche Verwaltungen verhinderte aus Sicht der OECD zudem in vielen Fällen langfristige Investitionen in den Sektor, vor allem in Ländern, in denen die Überschüsse zur Finanzierung von Postdiensten genutzt werden.⁵

Mit dieser ökonomischen Kritik an Monopolen in der Telekommunikation lieferte die OECD-Studie zwar, wie bereits erwähnt, einen argumentativen Ausgangspunkt für die Debatte über die Neuordnung des Telekommunikationssektors, die in der Bundesrepublik allerdings erst Ende der 1970er Jahre aufgenommen wurde (siehe Kapitel 7). Die 1973 in der Bundesrepublik einsetzende Rezeption der Studie blendete die ordnungspolitische Kritik am Fernmeldemonopol zunächst aus. Politisch anschlussfähiger war stattdessen der Vorschlag, den Telekommunikationssektor zu nutzen, um technologische Anreize auf die Fernmelde- und Datenverarbeitungsindustrie auszuüben. Diesen Gedanken griff Horst Ehmke 1973 auf, als er zum Bundesminister für Forschung und Technologie ernannt wurde und in Personalunion auch das Postministerium übernahm.

Horst Ehmke als Post-, Forschungs- und Technologieminister (1973 – 1974)

Horst Ehmke war eine zentrale Figur der sozialliberalen Regierungskoalition. Der junge Juraprofessor (Jahrgang 1927) war beim Regierungsantritt von Willy Brandt 1969 Bundesminister für besondere Aufgaben geworden und galt in der Regierung als »Spezialist für alles«.⁶ Als Chef des Bundeskanzleramts hatte er eine zentrale Funktion und koordinierte das umfangreiche innenpolitische Reformprogramm der sozialliberalen Koalition. Im Kanzleramt etablierte er eine zentrale Planungsabteilung und trieb die Nutzung von Computern voran.⁷

Nachdem er auf Druck seines innerparteilichen Rivalen Helmut Schmidt nach der vorgezogenen Bundestagswahl im Januar 1973 das Kanzleramt verlassen musste, übernahm er auf eigenen Wunsch das Bundesministerium für Forschung und Technologie.⁸ Dass Ehmke in Personalunion auch zum Postminister ernannt wurde, muss vor dem Hintergrund der 1973 noch immer geplanten Postreform (siehe Kapitel 4.b) als bewusste Entscheidung gedeutet werden. Ehmke konnte davon ausgehen, dass das Postministerium mittelfristig aufgelöst werden würde und dass durch seine Ressortwahl die

5 Vgl. ebenda, S. 31–37.

6 »Unser Spezialist für alles«, in: *DER SPIEGEL* 17/1969, S. 38–48.

7 Vgl. Benjamin Seifert, *Träume vom modernen Deutschland. Horst Ehmke, Reimut Jochimsen und die Planung des Politischen in der ersten Regierung Willy Brandts*, Stuttgart 2010, S. 99–100; Svenja Schnepel, *Im Maschinenraum der Macht*, in: Thomas Großbölting/Stefan Lehr (Hg.), *Politisches Entscheiden im Kalten Krieg*, Göttingen 2019, S. 79–108, hier S. 97–107.

8 Vgl. Franz Walter, *Ludger Westrick und Horst Ehmke – Wirtschaft und Wissenschaft an der Spitze des Kanzleramts*, in: Robert Lorenz/Matthias Micus (Hg.), *Seiteneinsteiger*, Wiesbaden 2009, S. 303–318, hier 331–318.

politische Aufsicht über die Bundespost dann dem Forschungs- und Technologieministerium zufallen wird. In seiner Regierungserklärung im Januar 1973 kündigte Willy Brandt dementsprechend an, dass im Bereich der Forschung und Technologie künftig auch die Bundespost eine Rolle spielen werde:

Neuerungen auf dem Gebiet der Informationsverarbeitung und Kommunikation beeinflussen mehr und mehr die technisch-wirtschaftliche Entwicklung, aber auch das Zusammenleben der Menschen. Für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems wird die Bundesregierung zusammen mit den Ländern, der Wissenschaft und der Wirtschaft ihre Vorschläge entwickeln. Bei der Entwicklung der Nachrichtentechnologie fällt der Bundespost eine besondere Rolle zu.⁹

Mit Ehmke wechselte auch der studierte Physiker Uwe Thomas aus der Planungsabteilung des Kanzleramtes in das Bundesministerium für Forschung und Technologie.¹⁰ Thomas war vor seinem Eintritt in die Bundesverwaltung als Berater bei der OECD in Paris tätig und vertrat im Mai 1973 die Bundesregierung beim Expertenworkshop der OECD, auf dem die Anwendungsmöglichkeiten von Computern und Telekommunikationssystemen diskutiert wurden.¹¹

Es kann also davon ausgegangen werden, dass Ehmke mit der OECD-Studie vertraut und dass es seine bewusste Entscheidung war, ausgerechnet zwei Konzeptskizzen der Studie in die westdeutsche Debatte einzuführen, bei denen die Unterschiede zwischen Rundfunk, Presse und Individualkommunikation verschwammen. Dies war zum einen die Idee der »wired city«, die seit den späten 1960er Jahren in der Fernmeldeindustrie diskutiert wurde. Die damit verbundenen Vorstellungen gingen davon aus, die bestehenden Fernmelde netze durch Breitbandnetze zu ersetzen, die in manchen Ländern bereits zur Übertragung von Fernsehsignalen verwendet wurden. Diese Netze sollten zur neuen universellen Infrastruktur der Telekommunikation werden, mit der die angeschlossenen Haushalte mit allen denkbaren Telekommunikationsdiensten versorgt werden. Dies schloss neben Telefon-, Text- und Datenverbindungen auch eine größere Zahl von Fernseh- und Hörfunksignalen mit ein (siehe hierzu auch Kapitel 2.a).¹²

9 Regierungserklärung von Willy Brandt am 18. Januar 1972 vorm Deutschen Bundestag, in: Stenographische Berichte des Deutschen Bundestag 7/7, Bonn 1973, S. 130.

10 Vgl. Mettler-Meibom, Breitbandtechnologie, S. 200.

11 Vgl. die Teilnehmerliste bei Kimbel, Computers and Telecommunications, S. 13. In einer Festschrift zum 50-jährigen Jubiläum des Wissenschaftsministeriums schrieb Uwe Thomas 2006 über die Pläne Ehmkes: »Neue Technologien wurden unter Forschungsminister Ehmke und seinem Parlamentarischen Staatssekretär Hauff zum politischen Thema. Das damalige BMFT verstand sich als Treiber des technischen Fortschritts in Deutschland und wollte sogar das damalige Bundesministerium für Post und Fernmeldewesen für seine Zwecke einspannen. Deshalb übernahm Horst Ehmke auch gleichzeitig die Leitung dieses Ministeriums, um es zu einem (öffentlichen) Unternehmen umzugestalten, mit einer Forschung, die den berühmten Bell Labs der USA nacheifert.« Uwe Thomas, Drei Jahrzehnte Forschungspolitik zur Modernisierung der Volkswirtschaft, in: Peter Weingart/Niels Christian Taubert (Hg.), Das Wissenschaftsministerium. Ein halbes Jahrhundert Forschungs- und Bildungspolitik in Deutschland, Weilerswist 2006, S. 158-165, hier S. 159.

12 Vgl. Kimbel, Computers and Telecommunications, S. 120-123.

Die Diskussion über Breitbandkabelnetze wurde auch durch Zukunftsplanungen der Bundespost angestoßen. Die Reformpläne, die, wie bereits erwähnt, mit größerer wirtschaftlicher und unternehmerischer Freiheit der Bundespost verbunden waren (siehe Kapitel 4.b), hatten im Bundespostministerium eine Diskussion über langfristige Unternehmensperspektiven ausgelöst, die über das absehbare Ende des Telefonbooms hinausging. In diesem Zusammenhang hatte die Bundespost die Breitbandverkabelung als langfristige Expansionsmöglichkeit entdeckt. Um das Potenzial dieser Technologie zu erproben, baute die Post 1972 in Hamburg und Nürnberg erste Versuchsnetze auf. Diese wurden gegenüber den Bundesländern offiziell damit begründet, dass der durch Hochhäuser beeinträchtigte Fernsehempfang verbessert werden sollte, aber gleichzeitig wollte die Post die technischen und ökonomischen Voraussetzungen für eine flächen-deckende Verkabelung der Bundesrepublik erproben.¹³

Breitbandkabelnetze hatten allerdings das Potenzial, die bundesdeutsche Rundfunkordnung zu verändern. Diese basierte seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1961 auf der Annahme, dass es wegen eines Mangels an geeigneten Rundfunkfrequenzen und des hohen finanziellen Aufwands nur eine begrenzte Anzahl von Rundfunksendern geben könne. Davon ausgehend hatte das Gericht den Sendern Binnenpluralismus verordnet und verlangt, dass jeder für sich die Meinungsvielfalt der Gesellschaft widerspiegeln muss, um eine Instrumentalisierung der begrenzten Ressource Rundfunkfrequenz durch einzelne Gruppen zu verhindern. Die Knappheit der Rundfunkfrequenzen bildete daher die zentrale Legitimationsgrundlage für das Monopol des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.¹⁴

Das Monopol der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wurde aber auch nach dem Rundfunkurteil weiterhin von den Presseverlegern angegriffen. In den 1960er Jahren beklagten die Verlage insbesondere, dass das neue Medium Fernsehen ihnen die Existenzgrundlage entziehe, indem ihnen Leser und Werbeeinnahmen verloren gehen, und forderten deswegen ihre Beteiligung am Rundfunk.¹⁵ Parallel dazu war seit den frühen 1950er Jahren die Anzahl der Zeitungsverlage und unabhängigen Tageszeitungen kontinuierlich gesunken; Ende der 1960er Jahre war dieser Prozess auf seinem Höhe-

13 Vgl. Bundesregierung, Bericht der Bundesregierung über die Lage von Presse und Rundfunk in der Bundesrepublik Deutschland (1974), BT-Drs. 7/2104, Bonn 1974, S. 67-68; Scherer, Telekommunikationsrecht und Telekommunikationspolitik, S. 505-506.

14 Siehe hierzu Humphreys, Media and media policy in Germany, S. 161-162.

15 Der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger erreichte, dass der Bundestag 1964 eine Kommission einsetzte, die die intermediären Wettbewerbsverhältnisse zwischen Presse, Rundfunk und Film untersuchte. Das nach ihrem Vorsitzenden Elmar-Michel als »Michel-Kommission« bezeichnete Gremium kam allerdings zu dem Schluss, dass der Wettbewerb zwischen den Zeitungen größer als der zwischen Rundfunk und Presse sei und riet daher von einer Beteiligung der Presseverleger am Rundfunk ab. Vgl. Humphreys, Media and media policy in Germany, S. 69-71; Steinmetz, Initiativen und Durchsetzung, in: Wilke (Hg.), Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland, S. 175-176; Walter J. Schütz, Entwicklung der Tagespresse, in: Jürgen Wilke (Hg.), Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland, Köln u. a. 1999, S. 109-134, hier S. 115-117; Florian Kain, Das Privatfernsehen, der Axel Springer Verlag und die deutsche Presse. Die medienpolitische Debatte in den sechziger Jahren, Münster 2003, S. 167-189.

punkt.¹⁶ In dieser Zeit hatte die SPD den Konzentrationsprozess auf dem Pressemarkt und den damit wachsenden Einfluss des Axel-Springer-Verlags als gesellschaftliches und politisches Problem identifiziert. Neben legislativen Maßnahmen, die 1976 in einem Pressefusionsgesetz mündeten,¹⁷ diskutierte die SPD zu Beginn der 1970er Jahre auch, mit Breitbandnetzen den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf lokaler Ebene zu stärken. Auf einem außerordentlichen Medienparteitag beschloss die SPD daher 1971, dass das »publizistische Gleichgewicht im regionalen und lokalen Bereich« durch Ausweitung von lokalen Rundfunkangeboten ausgeglichen werden sollte und dass hierzu »[i]n den kommenden Jahren [...] der Ausbau des Kabelnetzes neue Möglichkeiten für lokale Kommunikation bringen«¹⁸ werde.

Angesichts der Tatsache, dass die SPD damit den Presseverlagen angedroht hatte, dass auch die Lokalpresse künftig durch Kabelnetze Konkurrenz durch den Rundfunk bekommen könnte, wirkte es wie ein Entgegenkommen an die Verlage, dass Horst Ehmke im September 1973 ausgerechnet vor dem Bundesverband der deutschen Zeitungsverleger (BDZV) eine Kommission ankündigte, die die mit der Breitbandverkabelung verbundenen Fragen diskutieren sollte. In seiner Rede über »Möglichkeiten und Aufgaben der Nachrichtentechnologien«¹⁹ informierte er die anwesenden Zeitungsverleger, dass die Bundesregierung sich den Aufbau eines universellen Breitbandnetzes vorstellen könne, das »unter Einschluss von Bildtelefon, Fernsehversorgung, Datenübertragung und Fernsprechen eine unabsehbare Vielfalt von Anwendungen erlaube.«²⁰ Als mögliche Nutzung solcher Netze erwähnte Ehmke neben Lokalfernsehsendern ausdrücklich auch »Faksimilezeitungen« und spekulierte, »ob damit nicht eine Umkehr im Konzentrationsprozess auf dem Pressesektor ermöglicht werden könnte.«²¹ Er kündigte aber an, dass die Bundesregierung beim Thema Breitbandkabelnetz nicht auf Konfrontationskurs gehen, sondern zunächst eine unabhängige Kommission zur Klärung der grundsätzlichen Fragen einsetzen werde, die die »öffentliche Diskussion über Möglichkeiten und Aufgaben der Nachrichtentechnologien über den Kreis der technisch und wirtschaftlichen Interessierten hinaus zu einer allgemein politischen Diskussion«²² machen solle.

16 Zur Pressekonzentration und ihren Gründen siehe Humphreys, *Media and media policy in Germany*, S. 74-83.

17 Vgl. Humphreys, *Media and media policy in Germany*, S. 99-104; Schütz, *Entwicklung der Tagespresse*, in: Wilke (Hg.), *Mediengeschichte der Bundesrepublik Deutschland*, S. 114-124.

18 Medien-Entschließung des außerordentlichen SPD-Parteitages vom 20. November 1971, in: *Rundfunk und Fernsehen* 19 (1971), H. 4, S. 444-460, hier S. 446. Debatte über die Partizipative Wirkung von regionalen und lokalen Fernsehprogrammen sowie Offenen Kanälen in den 1970er Jahren siehe: Gabriele Schabacher, »Tele-Demokratie«. Der Wiederstreit von Pluralismus im medienpolitischen Diskurs der 70er Jahre, in: Irmela Schneider/Christina Bartz/Isabell Otto (Hg.), *Medienkultur der 70er Jahre. Diskursgeschichte der Medien nach 1945*, Bd. 3, Wiesbaden 2004, S. 141-180, hier S. 161-173.

19 Horst Ehmke, *Möglichkeiten und Aufgaben der Nachrichtentechnologien*. Rede vor dem Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger in Berlin, 3. September 1973, in: Horst Ehmke (Hg.), *Politik als Herausforderung. Reden, Vorträge, Aufsätze*, Karlsruhe 1974, S. 137-152.

20 Ebenda, S. 143.

21 Ebenda, S. 149.

22 Ebenda, S. 151.

Mit dem Schlagwort »Faksimilezeitung« hatte Ehmke in der Rede vor dem BDZB ein weiteres Konzept aus der OECD-Studie aufgegriffen, das den Kernbereich des Pressemarktes betraf. Auf Einladung der Wochenzeitung *DIE ZEIT* konnte Ehmke im März 1974 genauer ausführen, welche Auswirkung er von einer »Zeitung aus der Wand« für die Medienlandschaft der Bundesrepublik erwartete. Hinter dem Begriff der Faksimilezeitung verbarg sich die Idee, Presseartikel über Telekommunikationsnetze zu übertragen, die direkt beim Leser auf einem Bildschirm dargestellt oder auf Papier ausgedruckt werden. Für Ehmke passte ein solcher Faksimiledienst gut zu den medienpolitischen Grundsätzen der Sozialdemokratie, die den Schutz der freien Meinungsäußerung und eine Vielfalt an Informationsmöglichkeiten mit einer aktiven Beteiligung der Bürger am gesellschaftlichen Kommunikationsprozess zum Ziel hatte. Allerdings durchbreche ein solcher Informationsdienst »den gewollten und vom Bundesverfassungsgericht auch verfassungsrechtlich betonten Dualismus von Presse und Rundfunk.«²³ Obwohl augenscheinlich eine große Ähnlichkeit zur Presse besteht, seien die ökonomischen Grundlagen völlig andere, denn »im selben Maße, in dem sich die Druck- und Vertriebskosten verringern, verlieren auch die finanziellen Barrieren, die bisher die meisten Bürger an der aktiven Ausübung der Pressefreiheit hindern, an Gewicht.« Daher erwartete Ehmke, dass ein solcher Faksimiledienst zur Verbreitung von Informationen genutzt wird, die der Leser nach seinen individuellen Informationsbedürfnissen zusammenstellen wird.

Die Technik der Faksimileübertragung wird nicht nur auf dem Vertriebssektor, sondern vor allem in der publizistischen Gestaltung und Zusammenstellung der Information zu tiefgreifenden strukturellen Änderungen gegenüber den heutigen Medien führen. Werden die von der Technik angebotenen Möglichkeiten wahrgenommen, so mag am Ende dieser Entwicklung ein neues Medium stehen, das – zumindest in kommunikations-soziologischer Sicht – weder Rundfunk noch Zeitungspressen im heutigen Sinne ist.²⁴

Auch bei diesem neuen Medium müsse aber sichergestellt werden, dass es frei von jeder Form eines staatlichen Einflusses bleibt. Allerdings sah er die Gefahr, dass, »[w]ürde man die Entwicklung der Faksimiledienste sich selbst überlassen, [...] die künftigen Strukturen dieses Mediums allein von kommerziellen Gesichtspunkten bestimmt würden.«²⁵ Daher hielt er es für angebracht, die technische Infrastruktur für einen solchen Informationsdienst nicht in die Hände von privaten Anbietern zu geben, sondern die Bundespost damit zu beauftragen. »Darin liegt die sicherste Garantie dafür, daß jedermann Zugang zu den Übertragungseinrichtungen erhält.« Ehmke sah aber auch die Notwendigkeit, das neue Medium über die technische Infrastruktur hinaus zu organisieren. »Wie soll der Bürger A erfahren, was der Bürger B oder das Presseunternehmen X an Informationen anzubieten hat? Oder umgekehrt: Wer sagt ihm, bei wem er zu welchen Themen oder Sachgebieten welche Informationen finden kann?«²⁶ Diese Aufgabe

23 Ehmke 1974, Die Zeitung aus der Wand, in: *DIE ZEIT* 13/1974.

24 Ebenda.

25 Ebenda.

26 Ebenda.

der Informationsvermittlung sah er als die eigentliche Schlüsselfunktion des neuen Mediums an, denn davon, »wie diese Funktion wahrgenommen wird, wird ganz wesentlich das Maß an Offenheit und Pluralität des neuen Mediums bestimmt werden.«²⁷ Daher müsse »durch geeignete organisatorische Lösungen sichergestellt«²⁸ werden, dass diese Funktion mit der »von der Verfassung geforderten Pluralität und Staatsunabhängigkeit«²⁹ wahrgenommen wird.

Breitbandkabelnetze und die Verwendung von Computern als Kommunikationsmedium waren in der ersten Hälfte der 1970er Jahre insofern Elemente einer sozialdemokratischen Medienpolitik, und vieles sprach dafür, dass sie mittel- bis langfristig eingesetzt werden. Für die Bundespost eröffneten Breitbandnetze neue Tätigkeitsbereiche und Dienste, die sich im Anschluss an den Telefonausbau zu einem neuen, lukrativen Massenmarkt entwickeln könnten. Dieser neue Massenmarkt bot auch für die westdeutsche Fernmelde-, Datenverarbeitungs- und Elektronikindustrie neue Perspektiven und Absatzmöglichkeiten, denn für Faksimilezeitungen und Datendienste benötigten die Haushalte völlig neue Geräte. Als Bundesminister für Forschung und Technologie, der auch für die Bundespost zuständig war, hatte Ehmke daher ein doppeltes Interesse, die von dieser Entwicklung betroffenen Gruppen in den Diskussionsprozess einzubinden und politischen Konflikten und Hindernissen frühzeitig zu begegnen. Ein solches konsultatives Vorgehen war typisch für die von der sozialliberalen Koalition in dieser Zeit angestrebte Verwissenschaftlichung von Politik. Technische und soziale Entwicklungen sollten von unabhängigen Kommissionen bearbeitet werden, bevor die damit verbundenen Probleme ein Eingreifen der Politik erforderten, der dann nur noch eingeschränkte Handlungsoptionen zur Verfügung stehen.³⁰ Ähnlich war die Bundesregierung bereits 1971 mit der Einsetzung einer »Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel« verfahren, die eine wissenschaftliche Grundlage für ihre Reformpolitik liefern sollte.³¹

Die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (1973 – 1976)

Das Bundeskabinett beschloss daher am 2. November 1973 die Einsetzung der Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK) und beauftragte das Gremium, Vorschläge für ein »wirtschaftlich vernünftiges und gesellschaftlich wünschenswertes«³² Kommunikationssystem zu entwickeln. Unter anderem sollte die Kommission klären:

27 Ebenda.

28 Ebenda.

29 Ebenda.

30 Vgl. Walter, Westrick und Ehmke, in: Lorenz/Micus (Hg.), Seiteneinsteiger, S. 316–317.

31 Vgl. Gabriele Metzler, Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn 2005, S. 384–392; Tim Schanetzky, Die große Ernüchterung. Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966 bis 1982, Berlin 2007, S. 171–179.

32 KtK, Telekommunikationsbericht, S. 14.

1. Für welche Kommunikationsformen besteht ein gesellschaftliches, politisches und volkswirtschaftliches Bedürfnis?
2. Welche Möglichkeiten für neue Kommunikationsformen werden durch die sich abzeichnende technische Entwicklung – insbesondere Breitbandtechnik – eröffnet?³³

Bereits der etwas umständliche Name der Kommission »für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems« machte deutlich, dass die KtK nicht beanspruchen konnte, eine Medienkommission zu sein. Als Beratungsgremium der Bundesregierung konnte sie nur Empfehlungen für technische Aspekte des Mediensystems abgeben, da die verfassungsrechtlichen Kompetenzen zur Regelung von inhaltlichen und strukturellen Fragen der Medienpolitik bei den Ländern lagen, mit einer Ausnahme. Diese betraf die aus Artikel 75 des Grundgesetzes hervorgehenden Kompetenzen des Bundes, Rahmenvorschriften für die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse zu erlassen.³⁴ Die presserechtlichen Kompetenzen des Bundes dürften auch der Grund dafür gewesen sein, dass Ehmke bei seiner Rede vor dem BDZV mit der Faksimilezeitung besonders die Auswirkung von Breitbandnetzen für die westdeutsche Presselandschaft in den Vordergrund gestellt hatte. Wie noch gezeigt wird, spielte diese Kompetenz des Bundes bei der Diskussion über die verfassungsrechtliche Einordnung von Bildschirmtext eine zentrale Rolle.

Bei der Zusammensetzung der KtK versuchte die Bundesregierung, die betroffenen gesellschaftlichen Gruppen einzubinden. Nur vier der insgesamt 22 Mitglieder vertraten die im Bundestag vertretenen Parteien. Die übrigen Mitglieder wurden zum einen von den Bundesländern (2 Sitze), Kommunen (1 Sitz), Wirtschaftsverbänden (2 Sitze) und Gewerkschaften (2 Sitze) entsandt. Hinzukamen Vertreter von betroffenen Gruppen, hierzu zählten die Fernmeldeindustrie (2 Sitze), die Rundfunkanstalten (2 Sitze) sowie Verleger (1 Sitz) und Journalisten (1 Sitz). Vier Mitglieder wurden als Vertreter verschiedener Wissenschaften von der Bundesregierung ausgewählt.³⁵ Den Vorsitz übernahm auf ausdrücklichen Wunsch Ehmkes der Betriebswirt Eberhard Witte. Witte hatte sich bereits beim Entwurf des Postverfassungsgesetzes einen Namen als Kenner der bundesdeutschen Telekommunikationslandschaft gemacht, der für technische Neuerungen aufgeschlossen war,³⁶ und sollte nun die unterschiedlichen Interessen der Kommissionsmitglieder moderieren.

Die Kommission begann im Februar 1974 ihre Beratungen, hörte Sachverständige an und beauftragte verschiedene sozialwissenschaftliche Forschungsinstitute mit Studien zum Bedarf von neuen Telekommunikationsangeboten. Nach knapp zwei Jahren, im

33 Die weiteren Fragen an die KtK lauteten: »3. Welche finanziellen Aufwendungen sind mit der Realisierung neuer Kommunikationsformen verbunden? 4. In welchen Zeitraum soll der Ausbau des technischen Kommunikationssystems realisiert und wie soll er finanziert werden? 5. Durch wen und unter welchen Rahmenbedingungen sollen die verschiedenen technischen Einrichtungen für ein künftiges Kommunikationssystem jeweils geplant, errichtet und betrieben werden?« ebenda.

34 Siehe Artikel 75 des Grundgesetzes in seiner Fassung bis zur Föderalismusreform 2006.

35 Je ein Sitz für die elektronische Nachrichtentechnik, Volkswirtschaft, Kommunikationswissenschaft, Rechtswissenschaft. Zu den Mitgliedern der Kommission siehe: KtK, Telekommunikationsbericht, S. 15-17.

36 Zur Wittes Beteiligung am Entwurf des Postverfassungsgesetzes siehe: Eberhard Witte, Mein Leben. Ein Zeitdokument, Norderstedt 2014, S. 183-189.

Januar 1976, legte die KtK der Bundesregierung ihre Ergebnisse in Form eines kurz gehaltenen »Telekommunikationsberichts« sowie acht voluminöse Anlagenbände vor.³⁷

Horst Ehmke konnte den von ihm in Auftrag gegebenen Bericht allerdings nicht mehr als Postminister entgegennehmen. Er hatte bereits im Mai 1974 infolge der Affäre um den DDR-Spion Günter Guillaume – dessen Einstellung er 1969 als Chef des Kanzleramtes befürwortet hatte – seine Ministerämter aufgeben müssen. Als Forschungs- und Technologieminister wurde er von Hans Matthöfer abgelöst, der die Personalunion mit dem Postministerium nicht fortführte. Laut Matthöfers Biografen Werner Abelshauser hatte die Trennung der Ressorts keinen politischen oder strategischen Hintergrund, sondern Matthöfer habe aus persönlichen Gründen, vor allem der Furcht, der Doppelbelastung von zwei Ministerämtern nicht gewachsen zu sein, auf die Übernahme des Postministeriums verzichtet.³⁸ Neuer Postminister wurde daher Kurt Gscheidle, der das Amt, wie bereits Ehmkes Vorgänger Leber, in Personalunion mit dem Verkehrsministerium übernahm. Als Staatssekretär im Bundespostministerium hatte Gscheidle maßgeblich am Entwurf des neuen Postverfassungsgesetzes mitgewirkt, sodass diese Personalentscheidung als klares Bekenntnis zu den Zielen der Postreform verstanden werden konnte. Unter der Führung von Gscheidle wurde daher die wirtschaftliche Stärkung und unternehmerische Unabhängigkeit der Bundespost zur Richtschnur ihres Handelns, die nach dem endgültigen Scheitern des Postverfassungsgesetzes auch auf Basis der alten Rechtsgrundlage erzielt werden sollte. Als langjähriger Gewerkschaftsvertreter und führendes Mitglied der Deutschen Postgewerkschaft (DPG) verband Gscheidle die Stärkung der Bundespost auch mit einer Interessenpolitik zugunsten der Postbediensteten und einer Sicherung von Arbeitsplätzen bei der Bundespost.

Der Telekommunikationsbericht der KtK war durchaus von einer neuen Sachlichkeit geprägt, die dem Regierungsstil des neuen Bundeskanzlers Helmut Schmidt zugesprochen wird. Vom technologischen Optimismus, der noch wenige Jahre zuvor die Diskussion über Breitbandnetze begleitet hatte, war in dem einstimmig verabschiedeten Bericht nur noch wenig zu spüren. Stattdessen empfahl die Kommission, beim Ausbau des technischen Kommunikationssystems am Bewährten festzuhalten und nur in begrenztem Umfang Experimente zuzulassen. In einer Liste mit insgesamt 56 Feststellungen und 17 Empfehlungen riet die KtK daher von einer flächendeckenden Breitbandverkabelung »wegen des Fehlens eines ausgeprägten und drängenden Bedarfs [...] und da neue Inhalte – auch solche, die nicht Rundfunk sind – erst der Entwicklung be-

37 Bedürfnisse und Bedarf für Telekommunikation. Anlagenband 1 zum Telekommunikationsbericht, Bonn 1976; Technik und Kosten bestehender und möglicher neuer Telekommunikationsformen. Anlagenband 2 zum Telekommunikationsbericht; Bestehende Fernmeldedienste. Anlagenband 3 zum Telekommunikationsbericht; Neue Telekommunikationsformen in bestehenden Netzen. Anlagenband 4 zum Telekommunikationsbericht; Breitbandkommunikation. Anlagenband 5 zum Telekommunikationsbericht. Kabelfernsehen, Bonn 1976; Anlagenband 6 zum Telekommunikationsbericht; Organisation von Breitbandverteilnetzen. Anlagenband 7 zum Telekommunikationsbericht; Finanzierung von Telekommunikationsnetzen. Anlagenband 8 zum Telekommunikationsbericht.

38 Vgl. Abelshauser, Nach dem Wirtschaftswunder, S. 280.

dürfen«, ³⁹ vorerst ab. Breitbandnetze sollten bis auf Weiteres nur als Modellversuche errichtet werden, um verschiedene Betreiber und Organisationsformen auszuprobieren. Bis die Ergebnisse dieser Versuche vorliegen, sollte die Bundespost mit Vorrang weiter das Telefonnetz ausbauen und für neue Telekommunikationsdienste ihre bereits bestehenden Netze nutzen. ⁴⁰ Zu den Erfolgsaussichten von Faksimilezeitungen äußerte sich die KtK skeptisch. Sie sei zwar »eine technisch mögliche, rechtlich zulässige neue Telekommunikationsform«, die allerdings »in absehbarer Zeit wirtschaftlich nicht realisierbar ist.« ⁴¹

Damit hatte die KtK, entgegen den Erwartungen, die mit ihrer Einsetzung verbunden war, der Bundesregierung von einer Breitbandverkabelung vorerst abgeraten. Schaut man sich die Interessen der beteiligten Gruppen an, wird dieses Ergebnis der Kommissionsarbeit nachvollziehbar. Weder die Fernmeldeindustrie noch die Bundesländer oder die Rundfunkanstalten hätten vom Aufbau eines Breitbandnetzes profitiert. ⁴²

Die Fernmeldeindustrie war zwar, ebenso wie die Bundespost, langfristig an der Erschließung von neuen Massendiensten interessiert. Da sich die Bundespost während der KtK noch in einer finanziell angespannten Situation befand (siehe Kapitel 4.b), musste die Fernmeldeindustrie annehmen, dass ein schneller Aufbau eines flächendeckenden Kabelnetzes nur unter Vernachlässigung des Telefonnetzes finanziert werden könnte. Beim Telefonnetz hatte die Bundesrepublik aber noch einen Nachholbedarf. Trotz des Telefonbooms der vergangenen Jahre war die Telefondichte in der Bundesrepublik nur halb so hoch wie in den USA, Schweden oder der Schweiz. ⁴³ Hinzukam, dass Siemens seit Ende der 1960er Jahre große Summen in die Entwicklung eines neuen elektronischen Telefonvermittlungssystems (EWS) investiert hatte, das die Bundespost demnächst in den Regelbetrieb übernehmen sollte (siehe Kapitel 7.c). Ein Breitbandnetz auf einer völlig anderen technologischen Grundlage hätte aber die bisherigen Investitionen in das EWS gefährdet und kostspielige Neuentwicklungen notwendig gemacht, deren internationale Marktchancen unklar waren. Insgesamt war daher für die Fernmeldeindustrie ein Festhalten an der bewährten Technik des Telefonnetzes mit weniger Risiken verbunden. Die Finanzierung von Breitbandkabelnetzen durch privatwirtschaftliche Investoren oder den Kommunen, die auch in der KtK diskutiert wurde, lag aber ebenfalls nicht in ihrem Interesse, da sie annehmen musste, dass dies langfristig das Fernmeldemonopol als wirtschaftliches Fundament der Post schwächen würde und daher auch den wirtschaftlichen Interessen der westdeutschen Fernmeldeindustrie schaden könnte.

Die Bundesländer waren trotz parteipolitischer Differenzen grundsätzlich daran interessiert, ein medienpolitisches Erstarken des Bundes zu verhindern. Ein Breitband-

39 KtK, Telekommunikationsbericht, S. 10.

40 Vgl. die Liste der Feststellungen und Empfehlungen in ebenda, S. 2-13.

41 Ebenda, S. 101.

42 Zu den Interessen innerhalb der KtK und den Empfehlungen siehe auch: Mettler-Meibom, Breitbandtechnologie, S. 221-248. Außerdem: Humphreys, Media and media policy in Germany, S. 194-211.

43 Sprechstellendichte je 100 Einwohner am 1.1.1974: USA 66,0; Schweden 61,2; Schweiz 55,7; Bundesrepublik 28,7. Vgl. KtK, Telekommunikationsbericht, S. 35.

netz hätte aber durch das Fernmeldemonopol und seine presserechtlichen Kompetenzen den Einfluss des Bundes in der Medienpolitik wieder erhöht. Die Interessenlage der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten war ähnlich. Ein Breitbandnetz, über das bis zu 30 Fernsehkanäle und Presseinformationen übertragen werden konnten, hätte über kurz oder lang ihren Monopolanspruch geschwächt. Die Presseverlage wiederum standen einem Breitbandnetz zu diesem Zeitpunkt eher neutral gegenüber. Zwar hätte es ihnen einen neuen Verbreitungsweg für ihre Inhalte eröffnet und potenziell auch den seit Langem angestrebten Zugang zum Rundfunk ermöglichen können, allerdings war unklar, inwieweit die SPD ein Breitbandnetz nicht für ihre medienpolitischen Ziele, die in einer größeren Vielfalt auf dem Pressemarkt bestand, nutzen würde. Mit dieser Interessenkonstellation war eine Breitbandverkabelung in der KtK aber nicht mehrheitsfähig. Als Kompromiss empfahl die Kommission aber im begrenzten Rahmen Pilotversuche mit Breitbandnetzen und die Verwendung der bestehenden Fernmeldenetze – und damit vor allem des Telefonnetzes – für neue Dienste.

Im Ergebnis führte die KtK dazu, dass sich die Diskussion über Telekommunikation aufspaltete. Zum einen gab die Bundespost auch nach dem Telekommunikationsbericht den Plan nicht auf, langfristig ein Breitbandnetz aufzubauen, und hielt daher an ihrer aus dem Fernmeldemonopol abgeleiteten Hoheit über Pilotversuche und zukünftige Netze fest. Zum anderen versuchte sie, die Empfehlungen der KtK umzusetzen und neue Dienste über das bestehende Telefonnetz zu realisieren, lief hier aber in neue Problemfelder. Der Versuch, einen medienpolitisch unbelasteten Dienst für »Fernkopien« als Unternehmenskommunikation über das Telefonnetz einzuführen, verschärfte die Auseinandersetzung über das Endgerätemonopol, das auch in der Bundesrepublik seit Anfang der 1970er Jahre von der Datenverarbeitungs- und Büromaschinenindustrie kritisiert wurde (siehe Kapitel 7.a). Der Versuch, mit der Übernahme von Viewdata als »Bildschirmtext« einen Teil der ursprünglich für das Breitbandnetz geplanten computerbasierten Informations- und Kommunikationsdienste über das Telefonnetz zu realisieren, eröffnete ab 1976 ein weiteres Konfliktfeld, in dem der Bund, die Länder und die Presseverlage über die Einordnung des Computers in die westdeutsche Medienlandschaft stritten.

6.b Bildschirmtext zwischen Rundfunk, Bildschirmzeitung und Datenkommunikation (1976 – 2001)

Elektronische Textmedien zwischen Rundfunk und Presse (1976 – 1977)

Die Bundesregierung reagierte im Sommer 1976 mit einer ausführlichen Pressemitteilung des Postministeriums auf den Bericht der KtK. In dem Dokument mit dem Titel »Vorstellungen der Bundesregierung zum weiteren Ausbau des technischen Kommunikationssystems«⁴⁴ zeigte sich die Bundespost gegenüber den Empfehlungen der KtK

44 Bundesregierung, Vorstellungen der Bundesregierung zum weiteren Ausbau des technischen Kommunikationssystems, abgedruckt in: *Media Perspektiven* 7/1976, S. 329-351.

grundsätzlich aufgeschlossen und signalisierte Bereitschaft, den Bedarf für Breitband-kabelnetze mit Pilotversuchen weiter zu erforschen. Sie machte allerdings deutlich, dass sie bei diesen Versuchsnetzen keine anderen Netzträger als die Bundespost zulassen werde. Obwohl die Post damit ihr Fernmeldemonopol schützen wollte, begründete sie dies offiziell mit Zweifeln, ob Gemeinden oder Privatunternehmen nach dem Ende der Pilotversuche zu einer flächendeckenden Verkabelung in der Lage wären. Welche Rundfunkprogramme in die Versuchsnetze eingespeist werden, sollte unabhängig davon das jeweilige Bundesland entscheiden.⁴⁵

Darüber hinaus kündigte die Bundespost an, dass sie die Einführung von zwei neuen Informationsdiensten in Erwägung zieht. Die Bundesregierung hatte sich hier von den Entwicklungen und Plänen der BBC und der britischen Post inspirieren lassen und plante nun ebenfalls, den Fernseher als Darstellungsmedium für Textinformationen zu nutzen.⁴⁶ Als Videotext sollten diese Informationen entweder in der Austastlücke des Fernsehsignals oder als Bildschirmtext über das Telefonnetz übertragen werden, wobei die Bundespost einen gemeinsamen Standard für beide Dienste anstrebte. Mit der Feststellung, dass »zumindest Bildschirmtext nicht unter den Rundfunkbegriff fällt, [...] da wegen des individuellen Zugriffs jedes einzelnen Benutzers zu den Inhalten der Informationsdatenbanken die formalen Voraussetzungen [...] nicht erfüllt sind«⁴⁷, eröffnete die Bundespost eine neue kompetenzrechtliche Diskussion und warf die Frage auf, wer für ein Medium zuständig ist, das Elemente von Rundfunk (Fernseher), Presse (Textinformationen) und Individualkommunikation (Telefonnetz) kombiniert.⁴⁸

Eine genaue Definition dessen, was als »Rundfunk« unter die Kulturhoheit der Länder fiel, konnte weder dem Grundgesetz noch den Rundfunkurteilen des Bundesverfassungsgerichts entnommen werden. Die Bundesländer hatten erstmalig 1968 ihren Rundfunkbegriff im Staatsvertrag zur Regelung der Rundfunkgebühren formuliert. Demnach war Rundfunk »die für die Allgemeinheit bestimmte Veranstaltung und Verbreitung von Darbietungen aller Art in Wort, in Ton und in Bild unter Benutzung elektrischer Schwingungen ohne Verbindungsleitung oder längs oder mittels eines Leiters.«⁴⁹

Durch die immer günstiger werdende Ton- und Videotechnik führte diese Definition in den 1970er Jahren allerdings immer häufiger zu Abgrenzungsproblemen. So war es

45 Vgl. ebenda, S. 344-347.

46 Eine Motivation der Bundesregierung, die Funktionalität von Fernsehgeräten zu erweitern, dürfte auch die Situation der westdeutschen Fernsehgeräteindustrie gewesen sein. Seit Mitte der 1970er Jahre wurden die westdeutschen Hersteller zunehmend von Importen unter Druck gesetzt. Videotext und Bildschirmtext versprachen eine ähnliche Wirkung wie das Farbfernsehen, dass in den 1960er Jahren zu einem Absatzboom von neuen, hochpreisigen Geräten geführt hat. Zur Situation der Fernsehgeräteindustrie in den 1970er und 1980er Jahren siehe Sebastian Teupe, *Die Schaffung eines Marktes. Preispolitik, Wettbewerb und Fernsehgerätehandel in der BRD und den USA, 1945-1985*, Berlin 2016, S. 75-87.

47 Bundesregierung, *Vorstellungen der Bundesregierung zum weiteren Ausbau des technischen Kommunikationssystems*, S. 342.

48 Vgl. ebenda, S. 340-343.

49 §1 des Staatsvertrags über die Regelung des Rundfunkgebührenwesens vom 05.12.1974, zitiert nach Hans J. Kleinsteuber, *Rundfunkpolitik in der Bundesrepublik. Der Kampf um die Macht über Hörfunk und Fernsehen*, Wiesbaden 1982, S. 29.

zunächst unklar, inwieweit auch private Übertragungen von Ton- oder Bildsignalen als Rundfunk genehmigungspflichtig sind, etwa Videoüberwachung in Kaufhäusern oder krankenhausinterne Musikübertragungen.⁵⁰ Außerdem hatten mehrere Bundesländer 1974 unter Verweis auf ihre Rundfunkhoheit einem privaten Veranstalter verboten, die Satellitenübertragung des »Rumble in the Jungle«, des Boxkampfes zwischen George Foreman und Muhammed Ali, live vor Publikum zu zeigen. Der Veranstalter konnte dieses Verbot jedoch umgehen, indem er den Kampf auf Videoband aufzeichnete und zeitversetzt vorführte.⁵¹ Erst 1975 einigten sich die Rundfunkreferenten der Länder auf eine Einschränkung ihres Rundfunkbegriffs und erklärten, dass es sich bei Darbietungen vor Personen, die »durch gegenseitige Beziehungen oder durch Beziehungen zum Veranstalter persönlich untereinander verbunden sind«, und »Sendungen, die zur öffentlichen Meinungsbildung weder bestimmt noch geeignet sind«⁵², zwar um Rundfunk handele, dieser aber ohne Genehmigung vorgeführt werden dürfe.

Ihr Rundfunkbegriff hatte auch zur Folge, dass die Bundesländer einige Dienste der Bundespost als Rundfunk bewerteten. Insbesondere für die telefonischen Ansgedienste, bei denen über das Telefonnetz Wettervorhersagen, Kinoprogramme oder vergleichbare Informationen von Band abgehört werden konnten, beanspruchten die Bundesländer Zuständigkeit.⁵³

Unklar war allerdings, ob dies auch für die Übertragung von Textinformationen für mehrere Empfänger gelten konnte. Bereits in der KtK war darüber diskutiert worden, aber der Telekommunikationsbericht ließ diese Frage zunächst offen.⁵⁴ Bei Textübertragungen war nicht nur eine Definition als Rundfunk möglich. Ebenso plausibel konnten sie als presseähnlich eingeordnet werden. Die Einordnung von Textübertragungen war allerdings für die Kompetenzverteilung zwischen der Bundesregierung und den Ländern zentral. Als Rundfunk wäre die inhaltliche Regelung von Textmedien allein in den Aufgabenbereich der Bundesländer gefallen; hätte sich dagegen die Auffassung durchgesetzt, Textübertragungen seien presseähnlich, so hätten die Länder ihre Kompetenzen mit dem Bund teilen müssen, da dieser nach Artikel 75 des Grundgesetzes für die »allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse« zuständig war. Würden Textübertragungen dagegen weder als Presse noch als Rundfunk definiert, so wären nach Artikel 30 des Grundgesetzes ebenfalls allein die Länder zuständig. Unstrittig war nur, dass der Bund aufgrund seines Fernmeldemonopols für Individualkommunikation zuständig war, die sich an genau bestimmte Empfänger richtete.

Mit der Definition von elektronischer Textübertragung war daher auch die Frage verbunden, wer über computerbasierte Informationssysteme Informationen verbreiten darf, die sich an mehrere Empfänger richten. Hätten sich die Länder mit der Ansicht durchgesetzt, Textübertragungen seien rundfunkähnlich, so hätten sie bei diesem Medium auf ein Monopol der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bestehen und

50 Vgl. Bausch, Rundfunkpolitik nach 1945 II, S. 884.

51 Vgl. Hoheit über Strippen, in: *DER SPIEGEL* 20/1975, S. 63-68, hier S. 68.

52 Ebenda, S. 65.

53 Vgl. Ebenda; Dietrich Ratzke, *Netzwerk der Macht*, Frankfurt a.M. 1975, S. 220-227.

54 Vgl. KtK, Telekommunikationsbericht, S. 103.

die privatwirtschaftlichen Presseverlage von der elektronischen Textübertragung ausschließen können. Bei einem presseähnlichen Medium dagegen wäre der Ausschluss von privatwirtschaftlichen Informationsanbietern mit dem Verweis auf die Pressefreiheit des Grundgesetzes nur schwer durchsetzbar gewesen.⁵⁵

Die Bundesländer, die auch bei den Textmedien ein medienpolitisches Erstarken des Bundes verhindern wollten, reagierten daher im November 1976 mit einem Schreiben an den Bundespostminister auf die Ankündigung der Bundespost. Erwartungsgemäß widersprachen sie darin der Bundesregierung, dass Bildschirmtext kein Rundfunk sei, und vertraten die Ansicht, dass es bereits deswegen als Rundfunk eingeordnet werden müsse, da es auf den Fernseher als Anzeigemedium zurückgreife. Außerdem erfülle es funktional das Kriterium »Verbreitung für die Allgemeinheit«, da die über Bildschirmtext verfügbaren Informationen für jeden zugänglich seien. Welchen Einfluss die Bundesländer dem Kriterium des Darstellungsmediums beimaßen, zeigt ihre im selben Schreiben formulierte Position zur Faksimilezeitung. Sofern Informationen direkt auf Papier ausgedruckt werden, bewerteten sie dies als presseähnlich; sofern dieselben Texte aber auf Fernsehbildschirm sichtbar gemacht werden, sahen sie dies als Rundfunk an.⁵⁶

Bei ihren Planungen von Bildschirmtext ging die Post allerdings davon aus, dass sich die Bundesländer mit ihrer Rechtsauffassung nicht dauerhaft durchsetzen werden, da Bildschirmtext trotz des Darstellungsmediums Fernseher mehr Ähnlichkeiten mit der Presse habe.⁵⁷ In dem Antwortschreiben des Postministers an die federführende Staatskanzlei von Rheinland-Pfalz forderte Postminister Gscheidle daher gegenüber den Ländern, dass die Presse »die Möglichkeit erhalten muss, im Interesse einer unbeeinträchtigten Funktionsfähigkeit an den technischen Innovationen in PRESSESPEZIFISCHER Weise teilzuhaben«⁵⁸, und daher nicht von Formen der Informationsverbreitung ausgeschlossen werden darf, »die die traditionellen Erscheinungsformen der Presse in eine elektronische Darbietungsform«⁵⁹ umsetzen. Der Bund habe »eine klare rahmenrechtliche Kompetenz für die Regelung der pressenspezifischen Nutzung der Kabelkommunikation (als besonderen Vertriebsweg der Presse)«⁶⁰.

Da es aus Sicht des Postministeriums ebenfalls nicht wünschenswert war, Bildschirmtext allein dem freien Markt der Informationsanbieter zu überlassen, ging es in

55 Vgl. KtK, Anlagenband 7. Organisation von Breitbandverteilnetzen, S. 50-51.

56 Vgl. Schreiben der Bundesländer an den Bundespostminister vom 15.11.1976. In Auszügen abgedruckt in: Axel Buchholz/Alexander Kulpok, *Revolution auf dem Bildschirm*, München 1979, S. 203-204, hier S. 204.

57 Hilfsweise vertrat das Postministerium die Auffassung, dass Bildschirmtext aus technischen Gründen nicht unter die Rundfunkdefinition der Länder fiel, da ein Computer die Informationen für die Teilnehmer nicht zeitgleich sendet, sondern nacheinander jeden Teilnehmer einzeln bedient. Vgl. Detlev Müller-Using, *Rechtsfragen des Bildschirmtextes*, in: Kurt Gscheidle/Dietrich Elias (Hg.), *Jahrbuch der Deutschen Bundespost* 1982, Bad Windsheim 1982, S. 259-282, hier S. 261.

58 Schreiben des Bundespostministers Kurt Gscheidle an den Chef der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz vom 07.01.1977, in: BAArch B 257/2051, Einführung von Bildschirmtext (BTX), 1976-1978, Bl. 47-52, hier Bl. 49. Hervorhebung im Original.

59 Ebenda.

60 Ebenda.

seinen ursprünglichen Planungen davon aus, dass die überlappenden Kompetenzen von Bund und Ländern auf eine gemeinsame inhaltliche Zuständigkeit hinauslaufen werden. Eine neue, vom Bund und den Ländern gemeinsam getragene öffentlich-rechtliche Anstalt sollte daher die inhaltliche Verantwortung für Bildschirmtext übernehmen und die allgemeine Zugänglichkeit und eine ausgewogene Meinungsvielfalt sicherstellen, aber darüber hinaus die Verbreitung von Inhalten nur von strafrechtlichen Kriterien oder Verstößen gegen die guten Sitten abhängig machen. Die Bundespost selbst sollte, genau wie beim Rundfunk, beim Bildschirmtext nur für technische Aspekte zuständig sein.⁶¹

Dass die Bundespost sich so vehement für eine Beteiligung der Presseverlage am Bildschirmtext einsetzte, hatte primär wirtschaftliche Gründe. Bildschirmtext sollte sich langfristig zu einem neuen, rentablen Dienst der Bundespost entwickeln. Für einen kommerziellen Erfolg musste es seinen Nutzern aber ein attraktives und vielfältiges Informationsangebot bieten. Dies war besonders wichtig, da früh klar war, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mit Videotext einen konkurrierenden Informationsdienst anbieten werden. Ohne zusätzliche Informationsanbieter hätte der kostenpflichtige Bildschirmtext aber nur einen geringen Mehrwert gegenüber dem kostenlosen Videotext der Rundfunkanstalten geboten. Gleichzeitig führte das vom Sozialdemokraten Gscheidle geführte Postministerium mit seinem Bildschirmtextkonzept die Grundsätze der sozialdemokratischen Medienpolitik fort, die Horst Ehmke 1974 am Beispiel der Faksimilezeitung formuliert hatte. Bildschirmtext sollte im regionalen und lokalen Bereich publizistische Alternativen zu den etablierten Presseverlagen ermöglichen, die durch eine öffentlich-rechtliche Verantwortung für die Inhalte vor der Marktmacht der Pressekonzerne geschützt werden. Dies war aber nur möglich, wenn private Informationsanbieter nicht von vornherein aus diesem neuen Medium ausgeschlossen werden.

Aus den Gewerkschaften kam dagegen die Forderung, auch beim Bildschirmtext ein Informationsmonopol der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durchzusetzen. Die in der AG Publizistik zusammengeschlossenen Vertreter der Mediengewerkschaften⁶² sahen anderenfalls in einer Beteiligung der Presseverleger am Bildschirmtext den ersten Schritt auf dem Weg zum privaten Rundfunk.⁶³

Die westdeutschen Zeitungs- und Zeitschriftenverleger waren erwartungsgemäß an einem Zugang zum Bildschirmtext interessiert, allerdings war ihr Interesse am Videotext deutlich größer. Dahinter steckte aber weniger die Furcht vor neuer publizistischer Konkurrenz durch die Rundfunkanstalten, sondern die Angst, dass ihnen Werbeeinnahmen verloren gehen könnten. In den 1970er Jahren war Werbung zur zentralen Einnahmequelle der Presse geworden und hatte die Verkaufserlöse als Hauptfinan-

61 Vgl. Detlev Müller-Using, Neue meinungsbildende Formen der Telekommunikation, in: *Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen* 1977, H. 4, S. 21-31.

62 In der »AG Publizistik« hatten sich Vertreter der »IG Druck und Papier«, der Gewerkschaft Kunst, der Gewerkschaft »Handel, Banken und Versicherung« sowie der Deutschen Postgewerkschaft zusammengeschlossen.

63 Vgl. Videotext und Bildschirmtext. Stellungnahme der AG Publizistik, in: *Media Perspektiven* 5/1977, S. 290-293.

zierung der Tageszeitungen abgelöst.⁶⁴ Ein kostenloser Videotext bedrohte diese Einnahmen indirekt. Wenn die Rundfunkanstalten in Zukunft ebenfalls Veranstaltungskalender oder Kinoprogramme veröffentlichen, würde der Fernseher in einem weiteren Bereich zur Konkurrenz der Zeitungen, was sinkende Auflagen zur Folge haben könnte.⁶⁵ Besonders Bildschirmtext bedrohte außerdem den lukrativen Kleinanzeigenmarkt der Tageszeitungen, denn hier hatten elektronische Informationssysteme klare Preis-, Aktualitäts- und Organisationsvorteile gegenüber einer gedruckten Zeitung.⁶⁶

Industrievertreter forderten dagegen, bei Bildschirmtext auf Zugangsbeschränkungen zu verzichten. Mit dieser Position wandte sich im Sommer 1978 der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT) mit einem Papier über »Bildschirmtext und Wirtschaft« an die Bundespost und äußerte Zweifel, ob medienrechtliche Kriterien geeignet seien, die Bedeutung von Bildschirmtext zu erfassen. Vielmehr würde sich der Dienst dazu eignen, die wachsenden Informationsbedürfnisse der Wirtschaft zu befriedigen. Hieraus leitete der DIHT die Forderung ab, dass der Zugang zum Bildschirmtext unbeschränkt sein müsse. »Wer Bildschirmtext anbietet und was als Bildschirmtext angeboten wird, muß sich daher im Interesse aller Teilnehmer nach marktwirtschaftlichen Regeln entscheiden, statt von einer öffentlich-rechtlichen Aufsichtsinstanz entschieden zu werden.«⁶⁷ Das Eintreten des DIHT für Bildschirmtext als ein offenes Medium muss auch vor dem Hintergrund gesehen werden, dass, wie noch im folgenden Kapitel vertieft wird, das Bundesverfassungsgericht im Oktober 1977 das Fernmelde-monopol der Bundespost bei Datenkommunikation gestärkt hatte (siehe Kapitel 8.a). Für Unternehmen, die an günstigen Möglichkeiten zur Datenübertragung interessiert waren, gewann Bildschirmtext durch dieses Urteil an Bedeutung. Ein medienrechtlich streng regulierter Bildschirmtext hätte seine Nutzung als Austauschplattform aber eingeschränkt.

Planung und Erprobung von Bildschirmtext (1977 – 1982)

Mit den technischen Vorbereitungen von Bildschirmtext hatte die Bundespost unmittelbar nach den »Vorstellungen der Bundesregierung« im Sommer 1976 begonnen. Im Herbst hatte sie Gespräche mit dem britischen Postoffice aufgenommen und von dessen Zulieferer, dem britischen Computerhersteller General Electric Company (GEC), eine angepasste Version des Viewdata-Systems als Prototyp gekauft.⁶⁸

Die Struktur des geplanten Dienstes übernahm die Post ebenfalls vom britischen Viewdata. Technisch bestand Btx aus einem zentralen Computer, mit dem sich ein an

64 Vgl. Bösch, Politische Macht und gesellschaftliche Gestaltung, S. 202.

65 Vgl. Günter Götz, Der Markt für Videotext. Konsequenzen für Zeitungsbetrieb und Pressevielfalt, Düsseldorf 1980; Buchholz/Kulpok, Revolution auf dem Bildschirm, S. 107.

66 Vgl. Dietrich Ratzke, Handbuch der neuen Medien. Information und Kommunikation, Fernsehen und Hörfunk, Presse und Audiovision heute und morgen, Stuttgart 1982, S. 196.

67 Deutscher Industrie- und Handelstag: Bildschirmtext und Wirtschaft. Grundsätzliche Vorstellungen und Forderungen, in: BArch B 257/2051, Einführung von Bildschirmtext (BTX), 1976-1978, Bl. 13-15, hier Rückseite Bl. 13.

68 Vgl. Schneider, Technikentwicklung zwischen Politik und Markt, S. 92-94.

einem Fernseher angeschlossener Decoder über ein Modem und das Telefonnetz verbinden konnte. Über eine Fernbedienung konnten die Nutzer seitenweise aufgeteilte Informationen vom Computer anfordern, die der Decoder auf den Fernseher darstellte (zu Viewdata siehe Kapitel 2.d). Die Einsatzzwecke von Bildschirmtext unterteilte die Post in »Informationen für Mehrere«, »Informationen für Einzelne« sowie »Dialog mit dem Rechner«. Von diesen drei Nutzungsarten schätzte die Post nur »Informationen für Mehrere« als medienrechtlich kontrovers ein, da damit Informationen von Tageszeitungen, Wetterdiensten, Handelsunternehmen, Vereinen und Parteien angeboten werden sollten, die für alle Nutzer zugänglich waren.⁶⁹ Dagegen fielen »Informationen für Einzelne« sowie »Dialog mit dem Rechner« aus Sicht der Post eindeutig in den Bereich der Individualkommunikation. Hinter diesen Funktionen standen Nachrichtendienste, über die die Teilnehmer mit Versandhäusern, Banken und Versicherungen kommunizieren oder im direkten Dialog mit einem Computer Berechnungen ausführen oder einfache Spiele spielen konnten.⁷⁰

Auf der Internationalen Funkausstellung (IFA) 1977 waren die unterschiedlichen Interessen an den neuen Textmedien erstmals öffentlich sichtbar. Drei unterschiedliche Akteure präsentierten dort jeweils eigenständige Systeme zur Textübertragung und Darstellung auf dem Fernsehbildschirm. ARD und ZDF zeigten einen gemeinsamen Videotext, der während der Messe über die Austastlücke des Fernsehsignals übertragen wurde. Die Presseverleger konterten mit einer eigenen, speziell für die IFA erstellten Bildschirmzeitung, die über ein messeinternes Breitbandkabel ihren Weg auf den Fernseher fand und als Faksimilezeitung ausgedruckt werden konnte.⁷¹ Die Bundespost führte auf der IFA den Prototyp ihres Bildschirmtextsystems vor. Da zu dem Zeitpunkt der medienrechtliche Konflikt über die Einordnung von Bildschirmtext noch offen war, verzichtete sie bei der Präsentation aber vorerst auf »Informationen für Mehrere« und präsentierte Bildschirmtext stattdessen als Medium für individuelle Informationen und zum Dialog mit Computern.⁷²

Bereits Anfang 1977 hatte sich die Post darauf festgelegt, vor der offiziellen Entscheidung über die Einführung von Bildschirmtext mit regional begrenzten Feldversuchen die Akzeptanz und den Bedarf für diesen neuen Fernmeldedienst zu ermitteln und als Startdatum hierfür das Jahr 1980 festgelegt. Ende des Jahres 1978 standen die Regionen und Bedingungen für die Feldtests fest. Ein Pilotversuch sollte in Düsseldorf sowie in Neuss und damit in einem halburbanen Gebiet stattfinden. Hier sollten nach repräsentativen Kriterien 2.000 Privathaushalte als Versuchsteilnehmer ausgewählt werden, weitere 1.000 Teilnehmer sollten die Informationsanbieter vorschlagen dürfen, um unternehmensbezogene Anwendungen zu testen.⁷³ Ein zweiter Feldversuch sollte

69 Vgl. Deutsche Bundespost. Bildschirmtext. Beschreibung und Anwendungsmöglichkeiten, August 1977, S. 42. Auch enthalten in: BArch B 257/2051, Einführung von Bildschirmtext (BTX), 1976-1978, Bl. 20-45.

70 Vgl. ebenda, S. 20-24.

71 Vgl. Funkausstellung. Medium aus der Lücke, in: *DER SPIEGEL* 35/1977, S. 46-54.

72 Vgl. Müller-Using. Neue meinungsbildende Formen der Telekommunikation, S. 47.

73 Schreiben des Bundesministeriums für das Post- und Fernmeldewesen vom 21.12.1978, Betreff: Bildschirmtext; hier: Festlegung der Feldversuchsregion, in: BArch B 257/2051, Einführung von Bildschirmtext (BTX), 1976-1978, Bl. 2.

in Westberlin stattfinden und bis zu einer Obergrenze von 2.000 Teilnehmern für alle interessierten Haushalte offenstehen.⁷⁴

Auf der Funkausstellung 1979 zeigte sich, dass die medienpolitische Diskussion in den vergangenen zwei Jahren kaum vorangekommen war. Erneut führten die Rundfunkanstalten und die Presseverlage den Besuchern jeweils eigene Videotextsysteme vor.⁷⁵ Seit der IFA 1977 hatte der BDZV zwar mehrfach Gespräche mit ARD und ZDF über eine Beteiligung am Videotext geführt, diese waren aber trotz eines Vermittlungsversuchs der bayerischen Staatskanzlei am Widerstand der Rundfunkanstalten gescheitert. Im März 1979 hatten die Rundfunkanstalten dann angekündigt, ab 1980 Videotext als bundesweiten Pilotversuch zu testen.⁷⁶ Unmittelbar vor der Funkausstellung hatten sich daher die Verleger mit einem offenen Brief an die Ministerpräsidenten gewandt und appelliert, eine kostenlos verbreitete Bildschirmzeitung der Rundfunkanstalten zu verhindern, vor deren Auswirkungen die Presse auch nicht mit ihrer Beteiligung am kostenpflichtigen Bildschirmtext geschützt werden könnte.⁷⁷ Im Frühjahr 1980, kurz vor dem Beginn des Videotext-Pilotversuchs, lenkten die Rundfunkanstalten ein und einigten sich mit dem BDZV auf eine Teilnahme der Presse am Videotext. Mit dem Start des gemeinsamen Videotextes von ARD und ZDF am 1. Juni 1980 konnten daher erstmals Inhalte von Tageszeitungen auf den Fernsehgeräten der Bundesrepublik empfangen werden.⁷⁸

Auch die Bundespost präsentierte auf der IFA 1979 erneut ihren Bildschirmtext, während im Hintergrund die Vorbereitungen der Pilotversuche liefen. Seit den ersten Absichtserklärungen waren die Planungen im starken Umfang von interessierten Informationsanbietern begleitet worden. Bereits zu Beginn des Jahres 1977 hatte sich eine erste, spontan gebildete Interessengruppe aus Elektronikherstellern, Versandhäusern, Banken und Presse unter der Leitung des früheren KtK-Vorsitzenden Eberhard Witte an die Post gewandt und sich für eine rasche Einführung von Bildschirmtext ausgesprochen.⁷⁹ Witte übernahm 1976 auch den Vorsitz des Münchener Kreises, der sich als wirtschaftsnahes Diskussionsforum regelmäßig mit Tagungen und Positionen zu den Entwicklungspotenzialen von Telekommunikation in die Debatte einbrachte. Welche Erwartungen die Vertreter einzelner Wirtschaftszweige mit Bildschirmtext verbanden, kann beispielhaft anhand von Beiträgen einer Tagung abgelesen werden, die der Münchener Kreis 1978 zum Thema »Elektronische Textkommunikation« abgehalten hatte.

74 Vgl. Schneider, Technikentwicklung zwischen Politik und Markt, S. 101-102.

75 Vgl. Botschaft huckepack, in: *DER SPIEGEL* 36/1979, S. 49-55.

76 Vgl. Chronik der Verhandlungen und Gespräche über Videotext, in: BDZV (Hg.), *Zeitung und neue Medien. Materialien zur aktuellen Diskussion*, Bonn 1981, S. 118-119; Buchholz/Kulpok, *Revolution auf dem Bildschirm*, S. 112-115.

77 Vgl. Offener Brief des BDZV an die Ministerpräsidenten der Länder vom 22.08.1979, in: BDZV (Hg.), *Zeitung und neue Medien. Materialien zur aktuellen Diskussion*, Bonn 1981, S. 120-121.

78 Die fünf wichtigsten überregionalen Zeitungen (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, *Süddeutsche Zeitung*, *Die Welt*, *Frankfurter Rundschau*, *Handelsblatt*) durften jeweils drei Texttafeln mit einer Vorschau auf ihre Inhalte präsentieren. Vgl. Vereinbarung zwischen BDZV und ARD/ZDF über den gemeinsamen Videotext-Feldversuch vom 16. Mai 1980, abgedruckt in Ratzke, *Handbuch der neuen Medien*, S. 540-542.

79 Vgl. Schneider, Technikentwicklung zwischen Politik und Markt, S. 98-99.

Ein Vertreter des Versandhandels formulierte dort die Erwartung, dass »die Wohnung als Einkaufsplatz durch den »Bildschirmtext« zusätzlich attraktiv«⁸⁰ werde. Die Presseverlage wiederum hofften, durch Bildschirmtext einen zusätzlichen Vertriebsweg zu bekommen, von dem vor allem die Fachverlage profitieren würden.⁸¹

Die Post bezog die potenziellen Informationsanbieter frühzeitig in ihre Planung ein, die sich Anfang des Jahres 1978 zum Arbeitskreis Bildschirmtextanwendungen zusammengeschlossen hatten, um an der Gestaltung des Bildschirmtextes und den Vorbereitungen der Feldversuche mitzuwirken.⁸² In den geplanten Regionen der Feldversuche sprach die Post zusätzlich gezielt Verbände, Unternehmen und Vereine an, um sie als Anbieter zu gewinnen. Insgesamt kamen so bis Anfang des Jahres 1980 mehr als 300 Anbieter für die Pilotversuche zusammen.⁸³

Damit die Anbieter bei den Pilotversuchen auch die medienrechtlich umstrittenen »Informationen für Mehrere« anbieten durften, war die Post allerdings auf die Mitwirkung der Bundesländer angewiesen. Ende 1978 bat das Postministerium die nordrhein-westfälische Landesregierung, die rechtlichen Voraussetzungen für den Pilotversuch in Düsseldorf zu schaffen.⁸⁴ Die Bundesländer waren nun aufgefordert, erneut eine gemeinsame Position zur Einordnung von Bildschirmtext zu finden, und diesmal wurde ihre Diskussion stark von den Interessen der potenziellen Informationsanbieter beeinflusst. Im Mai 1979 legten die Medienreferenten der Länder mit dem Würzburger Papier eine neue Stellungnahme zu den sogenannten Teleschriftformen vor. Darin bestanden die Bundesländer auf der grundsätzlichen Position, dass Teleschriftformen keinesfalls presseähnlich seien und allein in die Zuständigkeit der Länder fallen. Während sie Videotext aus technischen Gründen unter den Rundfunkbegriff einordneten,⁸⁵ gaben die Länder zu, dass technische Kriterien allein nicht für eine Zuordnung von Bildschirmtext zum Rundfunk sprechen, da dort jeder Teilnehmer einzeln Informationen abrufen. Für die Einordnung von Bildschirmtext könnten aber auch funktionale Kriterien herangezogen werden. Rundfunk könne auch vorliegen, wenn »für die Allgemeinheit bestimmte

80 E. Lammers, Nutzungsmöglichkeiten von Bildschirmtext im Versandhandel, in: Wolfgang Kaiser (Hg.), Elektronische Textkommunikation/Electronic Text Communication. Vorträge des vom 12.-15. Juni 1978 in München abgehaltenen Symposiums/Proceedings of a Symposium Held in Munich, June 12-15, 1978, Berlin, Heidelberg 1978, S. 142-147, hier S. 147.

81 Vgl. C. Detjen, Elektronische Vertriebswege für die Presse, in: Wolfgang Kaiser (Hg.), Elektronische Textkommunikation/Electronic Text Communication. Vorträge des vom 12.-15. Juni 1978 in München abgehaltenen Symposiums/Proceedings of a Symposium Held in Munich, June 12-15, 1978, Berlin, Heidelberg 1978, S. 44-51.

82 Vgl. Schreiben des Bundesministeriums für das Post- und Fernmeldewesen vom 12.01.1978, Betreff: Arbeitskreis »Bildschirmtext-Anwendungen«, in: BArch B 257/2051, Einführung von Bildschirmtext (BTX), 1976-1978, Bl. 18.

83 Vgl. Schneider 1989, Technikentwicklung zwischen Politik und Markt, S. 102.

84 Vgl. Schreiben des Bundesministeriums für das Post- und Fernmeldewesen vom 21.12.1978, Betreff: Bildschirmtext; hier: Festlegung der Feldversuchsregion, in: BArch B 257/2051, Einführung von Bildschirmtext (BTX), 1976-1978, Bl. 2.

85 Als Rundfunk definiert die Bundesländer als »jeder an die Allgemeinheit gerichtete Verteilungsdienst, durch den Darbietungen aller Art veranstaltet und mittels elektrischer Schwingungen verbreitet werden.« Rundfunkreferenten der Länder, Würzburger Papier, S. 401.

Darstellungen mittels elektrischer Schwingungen zwar nicht in Gestalt eines Verteildienst verbreitet werden, die Zugriffsmöglichkeiten sich aber praktisch wie ein Verteildienst auswirken.«⁸⁶ Ob Bildschirmtext dieses Kriterium erfüllte, sollte zunächst in den Pilotversuchen untersucht werden. Alternativ schlugen die Länder vor, Bildschirmtext als ein völlig neues Medium zu definieren. Mit dieser Formel war ein Kompromiss gefunden, mit dem zumindest bei den Pilotversuchen eine Beteiligung von privaten Informationsanbietern möglich wurde. Völlig unbeschränkt wollten die Bundesländer den Zugang zu den Pilotversuchen aber nicht lassen. Auch hier sollte die Meinungsvielfalt vor der Dominanz weniger Anbieter geschützt werden, wozu insbesondere die Chancengleichheit der Anbieter sichergestellt werden sollte.⁸⁷

Wie die Bundesländer die Chancengleichheit der Anbieter beim neuen Medium gewährleisten wollten, zeigte die Gesetzgebung zu den Pilotversuchen. Nur wenige Wochen, nachdem sich die Medienreferenten der Bundesländer mit dem Würzburger Papier auf eine gemeinsame Linie geeinigt hatten, brachte die nordrhein-westfälische Landesregierung einen Gesetzesentwurf für den geplanten Pilotversuch in den Landtag ein, der sich sowohl an den Bestimmungen des Rundfunk- als auch des Pressegesetzes orientierte. Zentraler Aspekt des Gesetzes war, dass Informationsanbieter eine Zulassung der Landesregierung benötigten, die von der Zuverlässigkeit und Geschäftsfähigkeit des Anbieters abhängig war (§ 5). Die angebotenen Informationen mussten für alle Teilnehmer zugänglich sein, eine Zugangsbeschränkung war nur aus persönlichen Gründen oder wegen eines berechtigten Interesses des Anbieters möglich. Nachrichtenangebote hatten »wahrheitsgetreu, sachlich und objektiv« zu sein. Kommentare und Stellungnahmen mussten ausgewiesen werden (§ 6), Anbieter waren zu Gegendarstellungen verpflichtet (§ 7). Werbung war zulässig, musste aber gekennzeichnet werden (§ 6 Abs. 4).⁸⁸ In der parlamentarischen Beratung wurde der Entwurf noch um die Pflicht zur wissenschaftlichen Begleitung des Pilotversuchs und Datenschutzanforderungen für die Informationsanbieter ergänzt (§ 4 Abs. 3). Außerdem wurde die Neutralität der Bundespost gesetzlich festgeschrieben. Die Post durfte im Bildschirmtext nicht selbst als Informationsanbieter auftreten, sondern nur über die Pilotversuche und Postdienste informieren (§ 4 Abs. 4). Mit diesen Ergänzungen verabschiedete der nordrhein-westfälische Landtag Anfang 1980 das Gesetz, sodass es zum 18. März in Kraft treten konnte. Die Gesetzgebung des Berliner Senates für den dortigen Pilotversuch orientierte sich eng an den Bestimmungen des nordrhein-westfälischen Gesetzes, allerdings verzögerte sich dort das Gesetzgebungsverfahren, sodass das Berliner Bildschirmtextgesetz erst am 29. Mai Gültigkeit erlangte.⁸⁹

Durch diese Verzögerung war die Post gezwungen, den ursprünglich für den 1. April 1980 geplanten Start der Pilotversuche zu verschieben. Erst am 2. Juni 1980 wurden die

86 Ebenda.

87 Vgl. ebenda, S. 415.

88 Vgl. Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Gesetzesentwurf über die Durchführung eines Feldversuches mit Bildschirmtext vom 08.06. 1979, NRW-LT Drs. 4/4620. Auch abgedruckt in: *Media Perspektiven* 6/1979, S. 416-432.

89 Die Bildschirmtext-Versuchsgesetze sind ebenfalls abgedruckt in: Ratzke, Handbuch der neuen Medien, S. 533-539.

Feldversuche mit einem kleinen Festakt in Düsseldorf offiziell eröffnet. Damit startete Bildschirmtext einen Tag, nachdem die Rundfunkanstalten mit der Aussendung des ebenfalls als Pilotversuch bezeichneten Videotexts begonnen hatten. Während die Bundespost 1976 noch gehofft hatte, Synergien zwischen den beiden Textsystemen zu erzielen, basierten die beiden Systeme nun auf unterschiedlichen Standards, sodass Nutzer beider Dienste verschiedene Decoder benötigten. Dies war vor allem für Bildschirmtext ein Nachteil. Während die Rundfunkanstalten ein Jahr nach Beginn ihres Pilotversuchs die Zahl der Videotextnutzer auf ca. 100.000 schätzten,⁹⁰ hielt sich die Elektronikindustrie bei Bildschirmtext zunächst zurück. Nur wenige Elektronikhersteller hatten für die Pilotversuche Decoder entwickelt und diese nur in geringen Stückzahlen produziert. Die Bundespost hatte daher Schwierigkeiten, die benötigten 6.000 Geräte für die Teilnehmer der Pilotversuche zu beschaffen.⁹¹ Die Zurückhaltung der Herstellerindustrie lag vor allem daran, dass die Zukunft des Dienstes über die Pilotversuche hinaus noch unklar war; außerdem diskutierten die Bundespost und die Informationsanbieter bereits zu diesem Zeitpunkt, für den Regelbetrieb einen neuen, international abgestimmten Standard zu nutzen, wodurch die Vorleistungen der Hersteller obsolet zu werden drohten.⁹²

Für die wissenschaftliche Auswertung der Versuche hatte das Postministerium gemeinsam mit der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen und dem Westberliner Senat zwei sozialwissenschaftliche Forschungsgruppen beauftragt.⁹³ Nachdem die Pilotversuche angelaufen waren, begannen die Gruppen im Herbst 1980 die Erfahrungen und Einschätzungen der Teilnehmer mit Fragebögen, Interviews und in Gruppendiskussionen zu erfassen und auszuwerten. Die nordrhein-westfälische Studie bezog in die Untersuchung außerdem die Informationsanbieter ein und analysierte ihre Organisation und die angebotenen Informationen und versuchte zusätzlich die Frage zu beantworten, ob Bildschirmtext Auswirkungen auf Arbeitsplätze haben könnte. In ihren Abschlussberichten⁹⁴ kamen beide Studien zu dem Ergebnis, dass die Teilnehmer der Pilotversuche Bildschirmtext mehrheitlich angenommen hatten, da sich mehr als 85 Prozent vorstellen konnten, den Dienst weiter zu nutzen. Die Mehrheit von ihnen erwartete von Bildschirmtext allerdings keine grundsätzlichen Veränderungen ihrer persönlichen Mediennutzung. Zu der Frage, ob Bildschirmtext dieselbe Wirkung wie Rundfunk habe, äußerten sich beide Studien eher skeptisch. Während die nordrhein-

90 Vgl. Ratzke, Handbuch der neuen Medien, S. 219.

91 Vgl. Müder Start für Bildschirmtext, in: *DER SPIEGEL* 35/1980, S. 85.

92 Vgl. Schneider, Technikentwicklung zwischen Politik und Markt, S. 105.

93 Die wissenschaftliche Begleitforschung des nordrhein-westfälischen Pilotversuchs wurde von einer Professorengruppe aus Medien- und Sozialwissenschaftlern (Bernd-Peter Lange, Wolfgang R. Langenbucher, Winfried B. Lerg, Renate Mayntz, Erwin Scheuch, Heiner Treinen), dem Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung sowie dem Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung durchgeführt. Der Berliner Versuch wurde vom Heinrich-Hertz-Institut, Socialdata sowie einer Forschergruppe um die Soziologin Brigitte Kammerer-Jöbges untersucht. Vgl. ebenda, S. 130.

94 Vgl. Mayntz, Wissenschaftliche Begleituntersuchung Feldversuch; Heinrich-Hertz-Institut für Nachrichtentechnik/Forschungsgruppe Kammerer/Socialdata, Wissenschaftliche Begleituntersuchung zur Erprobung von Bildschirmtext in Berlin, München 1983.

westfälische Studie auf diese Frage keine eindeutige Antwort gab, sprach sich die Berliner Forschungsgruppe klar dagegen aus.⁹⁵

Als die Ergebnisse der Begleitforschung im Laufe des Jahres 1983 bekannt wurden, spielten sie für die Frage, ob Bildschirmtext eingeführt und ob er als Rundfunk definiert werden sollte, allerdings keine Rolle mehr. Die politischen Weichen für den neuen Informationsdienst waren bereits in den Jahren 1981 und 1982 gestellt worden.

Der Bildschirmtext-Staatsvertrag (1981 – 1983)

Das Bundeskabinett hatte bereits ein knappes Jahr nach dem Beginn der Pilotversuche die grundsätzliche Entscheidung getroffen, Bildschirmtext notfalls ohne die Länder und damit im Zweifel ohne die kompetenzrechtlich umstrittenen »Informationen für Mehrere« einzuführen.⁹⁶ Kurz darauf legte die Bundespost als geplanten Starttermin des bundesweiten Regelbetriebs die Funkausstellung 1983 fest. Zu einer solchen Grundsatzentscheidung hatten die Informationsanbieter seit Längerem gedrängt, da sie nicht länger im Unklaren über die Zukunft des Dienstes bleiben wollten und eine verbindliche Planungsperspektive für Investitionen forderten. Im März 1981 hatte sich auch der DIHT erneut an die Post gewandt und angesichts der laufenden Pilotversuche erneut für eine schnelle Einführung von Bildschirmtext als neuartiges Kommunikationsmittel der Wirtschaft plädiert.⁹⁷

Hintergrund dieser wiederholten Forderungen der Anbieter und der Wirtschaftverbände war, dass sich in den fünf Jahren, in denen über die Einführung von Bildschirmtext diskutiert wurde, die Erwartungen und Prognosen zu einer regelrechten Euphorie aufgeschaukelt hatten. Bereits nach der ersten Vorführung auf der IFA 1977 meinte die Bundespost, aus der Befragung des Messepublikums ein großes Nachfragepotenzial für Bildschirmtext ableiten zu können. Schon 1978 ging sie davon aus, dass der Dienst bis 1985 über eine Million Teilnehmer haben werde und langfristig deutlich höhere Zahlen zu erwarten seien.⁹⁸ Bei diesen Prognosen übertrug die Bundespost ihre Erfahrungen mit der exponentiell steigenden Nachfrage nach Telefonanschlüssen auf Bildschirmtext. In Analogie zur Ausbreitung des Telefons in den 1950er und 1960er Jahren erwartete sie, dass sich Bildschirmtext zuerst bei gewerblichen Nutzern und wohlhabenden Haushalten durchsetzen werde. Diese Pionierkunden würden dann

95 Vgl. zu den Ergebnissen der Studien: Renate Mayntz, Bildschirmtext im Feldversuch, in: Eberhard Witte (Hg.), Bürokommunikation/Office Communications. Ein Beitrag zur Produktivitätssteigerung/Key to Improved Productivity. Vorträge des am 3./4. Mai 1983 in München abgehaltenen Kongresses, Berlin, Heidelberg 1984, S. 137-145; Klaus Brepohl/Hans-Walter Rother, Akzeptanz und Nutzen sowie Wirkungen von Bildschirmtext. Die Begleituntersuchungen zu den Bildschirmtext-Feldversuchen in Kurzfassung, Berlin 1984; Werner Degenhardt, Akzeptanzforschung zu Bildschirmtext. Methoden und Ergebnisse, München 1986; 1989, Technikentwicklung zwischen Politik und Markt, S. 129-134.

96 Siehe Kabinettsprotokolle Online, Protokoll der 32. Kabinettsitzung der 3. Regierung Schmidt/Genscher am 24. Juni 1981, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/00/k/k1981/k/ap1_1/kap2_26/index.html (13.1.2021).

97 Vgl. Schneider, Technikentwicklung zwischen Politik und Markt, S. 110.

98 Vgl. Elias, Entwicklungstendenzen im Bereich des Fernmeldewesens, in: Gscheidle/Elias (Hg.), Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1977, S. 50-51.

die ökonomischen Grundlagen für ein attraktives Informationsangebot schaffen, das weitere Teilnehmer anlockt. Mit jedem neuen Teilnehmer würde der Nutzen von Bildschirmtext für die Informationsanbieter und die Teilnehmer größer, während die Kosten der Decoder durch Massenproduktion sinken, wodurch Bildschirmtext für weitere Bevölkerungsschichten leistbar wird. Am Ende dieser lawinenartigen Wachstumsdynamik sollte schließlich ein Großteil der Bevölkerung Zugang zu dem Dienst haben.⁹⁹

Mit ihren Prognosen, dass über Bildschirmtext in wenigen Jahren ein Millionenpublikum erreicht werden kann, hatte die Bundespost die Erwartung der Informationsanbieter geweckt, dass sie mit Bildschirmtext Zugang zu einem vielversprechenden Markt erhalten werden, den es schnell zu besetzen und zu entwickeln galt.¹⁰⁰ Scheinbar unabhängige Studien des Beratungsunternehmens Diebold schienen diese Erwartungen zu bestätigen. Seit 1980 lud Diebold die Anbieter allerdings regelmäßig zu Fachkongressen ein und konnte so unmittelbar von den hohen Erwartungen profitieren.¹⁰¹ Die Begleitforschung der Feldversuche äußerte sich dagegen eher zurückhaltend zum Wachstumspotenzial von Bildschirmtext; die Düsseldorfer Studie sah eine Million Teilnehmer in den ersten drei Jahren als Obergrenze an.¹⁰²

Der Beschluss des Kabinetts und die Ankündigung der Bundespost, den bundesweiten Regelbetrieb bereits im September 1983 zu beginnen, setzte daher alle Beteiligten unter Druck, in zwei Jahren sowohl die technischen als auch die politischen Grundlagen für ein neues Massenmedium zu schaffen. Politisch hatte die Bundesregierung bereits mit dem Kabinettsbeschluss ihre Kompromissbereitschaft signalisiert, da sich die Entscheidung ausdrücklich nur auf Individualkommunikation bezog und sie nicht mehr auf einer Presseähnlichkeit bestand.¹⁰³ Mit dieser Entscheidung waren jetzt die Länder unter Zugzwang, die Erwartungen der Informationsanbieter zu erfüllen, denn an einem Bildschirmtext ohne die attraktiven »Informationen für Mehrere« hatten diese nur wenig Interesse. Bereits mit dem Würzburger Papier hatten die Bundesländer ihre grundsätzliche Position formuliert, dass sie ggf. im Rahmen eines Staatsvertrags

99 Vgl. Schneider, Technikentwicklung zwischen Politik und Markt, S. 120-125. Die Erfahrungen aus den Pilotversuchen schienen außerdem ein Beleg dafür zu sein, dass eine Massennachfrage für Bildschirmtext zu erwarten sei. Beim Pilotversuche in Berlin, offen für alle interessierten Haushalte war, gab es im Vorfeld eine große Nachfrage für die 2000 Plätze des Pilotversuches. Vgl. ebenda, S. 103. Diese Nachfrage lässt sich vermutlich zu einem Teil mit dem regionalen Werbeeffekt der Funkausstellung 1979 erklären.

100 Verstärkt wurden diese Prognosen noch durch die parallel stattfindenden Diskussionen über vergleichbare Dienste in anderen europäischen Ländern. Sowohl in Großbritannien als auch in Frankreich wurde vor der Einführung von Prestel und Minitel ebenfalls eine hohe Wachstumsrate vorausgesagt. Auch die Europäische Kommission hatte mit einer Konferenz im Sommer 1979 die Erwartungen angeheizt und durch solche Dienste einen Massenmarkt für Informationen und Dienstleistungen vorhergesagt. Vgl. Fedida/Malik, Viewdata revolution, S. 170-183.

101 Vgl. 2. Diebold-Kongress über Bildschirmtext. BTX-Show in »Alter Oper«, in: *Computerwoche* 41/1981.

102 Vgl. Mayntz, Bildschirmtext im Feldversuch, in: Witte (Hg.), Bürokommunikation/Office Communications, S. 138-139.

103 Vgl. Kabinettsprotokolle Online, Protokoll der 32. Kabinettsitzung der 3. Regierung Schmidt/Genscher am 24. Juni 1981, www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/00/k/k1981k/kap1_1/kap2_26/index.html (13.1.2021).

bundesweit einheitliche Regelungen für Bildschirmtext aufstellen werden, und Anfang des Jahres 1982 begannen die Bundesländer mit den Vorbereitungen hierzu.¹⁰⁴

Mit ihren Unterschriften unter dem Bildschirmtext-Staatsvertrag beendeten die Ministerpräsidenten der Bundesländer am 11. März 1983 nicht nur den Kompetenzstreit zwischen dem Bund und den Ländern, sondern sie schufen erstmalig die juristischen Grundlagen für ein Medium, das nicht ausdrücklich im Grundgesetz erwähnt wird. Laut der amtlichen Begründung des Staatsvertrags unterschied sich Bildschirmtext von anderen Medien durch die aktive Rolle des Nutzers, da die Teilnehmer eigenständig Informationen von einer technisch nicht begrenzten Anzahl von Anbietern auswählen und abrufen können. Damit unterschied sich Bildschirmtext vom Rundfunkbegriff der Bundesländer, der von einer passiven Rolle des Nutzers ausging. Eine Definition von Bildschirmtext als Presse war dagegen wegen der Kompetenzen des Bundes keine Option; dies begründeten die Länder aber auch mit dem technischen Kriterium, dass Bildschirmtext durch den Fokus auf einen Bildschirm ein rein unkörperliches Medium sei.¹⁰⁵ Die Länder gaben aber zu, dass Bildschirmtext von seiner Funktion her Ähnlichkeiten mit der Presse hat, die eine Anlehnung des Staatsvertrags an Pressegesetze rechtfertigt.¹⁰⁶ Die Bedeutung des Bildschirmtext-Staatsvertrags ging damit über die Regelung des eigentlichen Dienstes der Bundespost hinaus. Der Staatsvertrag galt für alle über Fernmeldenetze zugänglichen Kommunikationssysteme, die (Text-)Informationen auf einem Bildschirm darstellen.¹⁰⁷ Damit galten die Regelungen des Staatsver-

104 Vgl. Scherer, Telekommunikationsrecht und Telekommunikationspolitik, S. 564-565.

105 »Danach unterscheidet sich Bildschirmtext von Rundfunk und Presse grundlegend. Im Gegensatz zum Rundfunk vermittelt dieses System dem Teilnehmer die Information nur auf Einzelabruf, hat kein mit Bewegtbild oder Ton verbundenes fortlaufend ausgestrahltes Programm und stellt in einigen Anwendungskategorien, z.B. bei Einzelmitteilungen, Individualkommunikation dar. Im Gegensatz zur – von der Programmwahl abgesehen – lediglich passiven Nutzung der Rundfunkangebote entscheidet bei Bildschirmtext der Teilnehmer allein, welches Angebot (Bildschirmtextseite) er wie lange auf seinem Bildschirm sichtbar machen will. Der Teilnehmer kann auch in einen Dialog mit einem Rechner eintreten, bei dem er selbst Informationen eingibt. Ein weiteres wichtiges Unterscheidungskriterium ist auch die technisch und von den finanziellen Voraussetzungen her nahezu unbegrenzte Zahl der Anbieter.« Hessische Landesregierung, Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zum Staatsvertrag über Bildschirmtext (Bildschirmtext-Staatsvertrag) vom 24.03.1983, HE-LT Drs. 10/642, S. 14.

106 Vgl. ebenda. Die Definition von Bildschirmtext als »neues Medium« war in der juristischen Fachdiskussion umstritten. So merkte Scherer an, dass dieser Begriff technische und funktionale Kriterien vermischt und die Grenzen zwischen Massenkommunikation mit einer Allgemeinheit und Individualkommunikation unter Einzelnen verwischt. Rein technisch müsse Bildschirmtext als Rundfunk aufgefasst werden, sobald darüber Informationen verbreitet werden, die sich an die Allgemeinheit richtet. Vgl. Joachim Scherer, Rechtsprobleme des Staatsvertrages über Bildschirmtext, in: *Neue juristische Wochenschrift* 36 (1983), S. 1832-1838.

107 Im Artikel 1 des Bildschirmtext-Staatsvertrags wird Bildschirmtext definiert: »Im Sinne dieses Staatsvertrages ist Bildschirmtext ein für jeden als Teilnehmer und als Anbieter zur inhaltlichen Nutzung bestimmtes Informations- und Kommunikationssystem, bei dem Informationen und andere Dienste für alle Teilnehmer oder Teilnehmergruppen (Angebote) und Einzelmitteilungen elektronisch zum Abruf gespeichert, unter Benutzung des öffentlichen Fernmeldenetzes und von Bildschirmtextvermittlungsstellen oder vergleichbaren technischen Vermittlungseinrichtungen individuell abgerufen und typischerweise auf dem Bildschirm sichtbar gemacht werden. Hierzu

trags auch für private Mailboxen und Onlinedienste sowie bis zu seinem Außerkrafttreten im Jahr 1997 auch für das Internet.¹⁰⁸

Von der Gesetzgebung der Pilotversuche wich der Staatsvertrag in einem entscheidenden Punkt ab. Die Bundesländer verzichteten auf eine Zulassungspflicht der Informationsanbieter. An die Stelle einer vorherigen Zulassung traten nun abgestufte Sanktionsmöglichkeiten, die bis zur Sperrung einzelner Angebote durch die Behörden reichen konnten (Artikel 12). In der offiziellen Begründung des Staatsvertrags wurde der Verzicht damit begründet, dass eine vorherige Zulassung trotz des erheblichen Verwaltungsaufwandes keine verlässliche Prognose über die Legalität eines Angebotes ermöglichen würde. Beim Düsseldorfer Pilotversuch sei von den mehr als 2.500 Anbieterzulassungen nur ein einziger Antrag abgelehnt worden.¹⁰⁹ Sicherlich kann dieser Verzicht auch als ein Entgegenkommen an die Informationsanbieter gedeutet werden, die sich gegen Zulassungsbeschränkungen eingesetzt und stattdessen eine freiwillige Selbstkontrolle angeboten hatten.¹¹⁰

Ansonsten übernahm der Staatsvertrag die wesentlichen Regelungen der Pilotversuche. Die Anbieter waren verpflichtet, ein Impressum zu unterhalten (Artikel 5) und die Teilnehmer im Vorfeld über die Kosten ihres Angebotes zu informieren (Artikel 4). Ihre Nachrichtenangebote hatten wahrheitsgetreu und sachlich zu sein (Artikel 6), sie waren zur Veröffentlichung von Gegendarstellungen verpflichtet (Artikel 7) und mussten Werbung gesondert kennzeichnen (Artikel 8). Politische Meinungsumfragen waren verboten (Artikel 11), und vor dem Abrufen von Inhalten aus dem Ausland mussten die Teilnehmer darauf hingewiesen werden, dass der Staatsvertrag hier nicht gilt (Artikel 3, Abs. 2). Gegenüber den Pilotgesetzen wurden die Datenschutzbestimmungen verschärft, die nun nicht mehr nur für die Informationsanbieter, sondern auch für den Betreiber des Systems galten (Artikel 9), im Falle vom Bildschirmtext also für die Bundespost.¹¹¹

Standard, Technik und Gebühren von Bildschirmtext (1981 – 1983)

Parallel zu der Ausformulierung des Staatsvertrags begann die Bundespost in der zweiten Hälfte des Jahres 1981, die technischen Grundlagen für den bundesweiten Regelbetrieb zu schaffen. Um nicht wie beim Telefonnetz in den 1960er Jahren der Nachfrage

gehört nicht die Bewegtbildübertragung.« Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zum Staatsvertrag über Bildschirmtext (Bildschirmtext-Staatsvertrag) vom 24.03.1983.

108 Im Jahr 1997 wurde der Bildschirmtext-Staatsvertrag durch einen neuen Staatsvertrag über Medieneinstellen ersetzt.

109 Vgl. Hessische Landesregierung, Bildschirmtext-Staatsvertrag, S. 16.

110 Der DHIT sah in einer solchen Regelung sogar ein Verstoß gegen das Zensurverbot des Grundgesetzes. Siehe Deutscher Industrie- und Handelstag, Bildschirmtext und Wirtschaft. Grundsätzliche Vorstellungen und Forderungen, in: BArd B 257/2051, Einführung von Bildschirmtext (BTX), 1976-1978, Bl. 13-15, hier Rückseite Bl. 14.

111 Hieraus ergaben sich beim Bildschirmtext erneut kompetenzrechtliche Probleme, da sich die Bundespost nicht an die Gesetzgebung der Länder gebunden sah. Zwar sagte sie zu, sich grundsätzlich an die Datenschutzbestimmungen des Staatsvertrags zu halten, verweigerte aber eine Überprüfung durch Landesbehörden. Vgl. Hessische Landesregierung, Bildschirmtext-Staatsvertrag, S. 22-23; Scherer, Telekommunikationsrecht und Telekommunikationspolitik, S. 565-567.

nicht gewachsen zu sein und Wartelisten führen zu müssen, richtete sie die technische und organisatorische Infrastruktur von vornherein darauf aus, innerhalb von kurzer Zeit mehrere Millionen Teilnehmer anschließen zu können. Die Pilotversuche wurden noch mit dem Computer durchgeführt, den die Bundespost 1976 als Prototyp in Großbritannien gekauft hatte. Dieses System stieß bereits mit den 6.000 Teilnehmern der Pilotversuche an seine Kapazitätsgrenzen, sodass ein neuer, deutlich leistungsfähigerer Computer angeschafft werden sollte.

Außerdem stand jetzt fest, dass der Regelbetrieb auf einem neuen technischen Standard basieren sollte. Viewdata, das zu Beginn der 1970er Jahre entwickelt worden war, konnte nur 94 unterschiedliche Zeichen und wenige Farben darstellen. Andere Textsysteme, wie das kanadische Telidon oder das französische Antiope, die einige Jahre später entwickelt worden waren, arbeiteten dagegen mit einer größeren Farb- und Zeichenpalette. Mit dem Verweis auf die Möglichkeiten dieser Systeme hatten die Anbieter in der Konzeptphase darauf gedrängt, die visuellen Ausdrucksmöglichkeiten von Bildschirmtext zu erweitern. Die Elektronikhersteller hatten dagegen den Wunsch geäußert, einen Wildwuchs von unterschiedlichen Standards zu vermeiden, und daher auf eine internationale Norm für bildschirmtextartige Systeme gedrängt. Im Mai 1981 verabschiedete die Konferenz der europäischen Post- und Telekommunikationsunternehmen (CEPT) eine solche Norm. Der vom Fernmeldetechnischen Zentralamt (FTZ) der Bundespost gemeinsam mit den Anbietern entwickelte Standard entsprach mit einem größeren Zeichensatz und einer umfangreicheren Farbpalette sowie Blinkeffekten und 94 von den Anbietern frei definierbaren Zeichen mehr den Vorstellungen der Informationsanbieter.¹¹²

Der größere Zeichensatz des CEPT-Standards setzte aber eine aufwendigere und damit teurere Technik in den Decodern voraus. Das Hardwarekonzept der Bundespost ging auf der Teilnehmerseite davon aus, dass Fernseh- und Elektronikhersteller Decoder für Bildschirmtext entwickeln, die von ihr zugelassen werden müssen. Die Teilnehmer sollten diese Decoder im Fachhandel erwerben, mit steigender Nachfrage sollten die Preise dann so weit fallen, dass Bildschirmtextdecoder zur serienmäßigen Ausstattung von Fernsehgeräten werden. Ein Großteil der westdeutschen Haushalte würde dann mit dem Neukauf eines Fernsehers nach und nach die technischen Voraussetzungen für Bildschirmtext erwerben. Niedrige Festkosten sollten anschließend dafür sorgen, dass die Besitzer von btx-fähigen Fernsehern ihre Geräte tatsächlich auch an den Dienst anschließen. Von den Teilnehmern verlangte die Post nur eine monatliche Grundgebühr von 8 DM, die im Wesentlichen die Miete für das von der Post zur Verfügung gestellte Modem war.¹¹³ Alle weiteren Gebühren waren nutzungsabhängig. Für die Telefonverbindung des Modems fielen zeitabhängige Gesprächsgebühren an; hinzukamen Entgelte für das Abrufen von kostenpflichtigen Informationsangeboten, die bis zu einem maximalen Betrag von 9,90 DM pro Seite von den Anbietern selbst festgelegt werden konnten. Pro Nachricht an andere Teilnehmer oder Anbieter stellte

112 Vgl. Schneider, Technikentwicklung zwischen Politik und Markt, S. 112-115.

113 Vgl. ebenda, S. 135-136.

die Post 40 Pfennig in Rechnung, eine Antwort auf eine Nachricht fiel mit 30 Pfennig etwas günstiger aus.¹¹⁴

Von den Informationsanbietern erwartete die Post, dass sie mit ihren Gebühren die technische Infrastruktur finanzieren. Für ein bundesweit verfügbares Angebot mussten sie eine monatliche Grundgebühr von 350 DM zahlen, hinzukam eine Speichergebühr von 2,25 DM pro Seite. Bei regional begrenzten Informationsangeboten reduzierte sich die Gebühren auf 50 DM pro Monat sowie auf 45 Pfennig pro Seite. Für die kostenpflichtigen Angebote der Anbieter übernahm die Bundespost gegen eine Grundgebühr von 20 DM und 2 Prozent des Betrags das Inkasso. Bis 1985 stellte die Post den Anbietern zur Einführung des Dienstes die Speichergebühren nicht in Rechnung, 1986 verlangte sie nur die Hälfte der Gebühren.¹¹⁵ Mittelfristig sollte Bildschirmtext für die Post mindestens kostendeckend sein, langfristig sollte der Dienst Überschüsse produzieren.¹¹⁶

Bei der Wahl des Herstellers des Computersystems versetzte die Bundespost im Winter 1981 die europäische Fernmelde- und Computerindustrie in Erstaunen, da sie sich ausgerechnet für IBM entschieden hatte,¹¹⁷ die sich mit seinem Angebot auch gegen die traditionellen Amtsbaufirmen der Post durchsetzen konnten, die mit einem System von SEL, an dem Siemens als Softwarepartner beteiligt war, an der Ausschreibung teilnahmen¹¹⁸. Dies war vor allem daher überraschend, da IBM noch immer den globalen Computermarkt dominierte und sich in jüngster Zeit mit einer expansiven Telekommunikationsstrategie den Ruf erworben hatte, seine Stärke in der Datenverarbeitung jetzt auch auf den nationalen Telekommunikationsmärkten ausspielen zu wollen. Wie Volker Schneider gezeigt hat, spricht aber vieles dafür, dass bei der Wahl von IBM letztlich finanzielle Gründe industriepolitischen Erwägungen vorgezogen wurden. Das Systemkonzept von IBM bestand aus einem hierarchischen Netzwerk, bei dem die am meisten abgerufenen Informationsseiten in kleineren, regional verteilten Computern vorgehalten wurden. Nur die selten abgefragten Seiten sollten direkt vom Zentralrechner ausgeliefert werden. Dieses Konzept benötigte im Vergleich mit den anderen Angeboten insgesamt weniger Speicherplatz und reduzierte den notwendigen Datenverkehr, was wiederum niedrigere Betriebskosten ermöglichte.¹¹⁹

Bildschirmtext in der Praxis (1983 – 1989)

Im Frühjahr 1983 schien mit der Ratifizierung des Bildschirmtext-Staatsvertrags die größte Herausforderung gemeistert, um auf der Funkausstellung im September des Jahres – sechs Jahre nach der ersten Präsentation auf dieser Messe – Bildschirmtext offiziell als neuen Fernmeldedienst einzuführen. Im Laufe des Frühjahrs 1983 wurde es

114 Vgl. Entscheidung fällt der Postverwaltungsrat erst am 21. März. Btx-Gebühren liegen endlich auf dem Tisch, in: *Computerwoche* 4/1983.

115 Vgl. ebenda.

116 Vgl. Schneider, Technikentwicklung zwischen Politik und Markt, S. 135.

117 Vgl. Helga Biesel, Big Blue stattet Bildschirmtext-Zentralen mit 4300-Rechnern und Serie 1-Minis aus. Btx-Landschaft wird Teil der IBM-Welt, in: *Computerwoche* 49/1981; Schneider 1989, Technikentwicklung zwischen Politik und Markt, S. 115-119.

118 Vgl. Dieter Eckbauer, Zeitzähler, in: *Computerwoche* 51/1981.

119 Vgl. Schneider, Technikentwicklung zwischen Politik und Markt, S. 115-119.

aber immer fragwürdiger, ob der feierliche Startschuss des Dienstes im Rahmen der IFA, der von einer umfangreichen Werbekampagne begleitet werden sollte, auch der Beginn des Regelbetriebs sein kann. Dies lag einerseits an IBM, das bereits Anfang des Jahres der Post mitteilen musste, dass die Entwicklung der neuen Zentraltechnik bis zur IFA im Herbst nicht so weit abgeschlossen sein wird, dass das System eingesetzt werden kann. Anstatt zum 2. September ein unfertiges und fehlerbehaftetes System abzuliefern, nahm IBM lieber eine Vertragsstrafe von 3,6 Millionen DM in Kauf.¹²⁰ Anfang April informierte die Bundespost die Informationsanbieter, dass sie trotzdem an dem offiziellen Starttermin festhält, aber erst Anfang des Jahres 1984 mit dem neuen IBM-System zu rechnen sei. Bis dahin werde die Technik der Pilotversuche weiterverwendet, die an den neuen Standard angepasst wird.¹²¹ Auf der IFA konnte der neue Bundespostminister Schwarz-Schilling daher im Rahmen einer kleinen Zeremonie den bundesweiten Betrieb von Bildschirmtext mit einem symbolischen Tastendruck auf einen roten Knopf einleiten.¹²²

Für Anlaufschwierigkeiten sorgten auch die mangelnde Verfügbarkeit und hohen Preise von Decodern. Zum Start des Dienstes hatten nur Loewe und Blaupunkt zertifizierte Decoder für den neuen CEPT-Standard im Angebot, verlangten für diese Geräte aber rund 2.000 DM, womit ihre Anschaffung eine hohe Einstiegshürde darstellte. Obwohl in den folgenden Jahren weitere Hersteller Decoder auf den Markt brachten, blieben die Preise lange Zeit auf einem Niveau, das die Nutzung von Bildschirmtext für einen Großteil von privaten Haushalten zu teuer machte. Die Bundespost war in ihren ursprünglichen Planungen davon ausgegangen, dass die Preise von Decodern durch Massenfertigung schnell unter 300 DM fallen werden. Damit die Hersteller diese Preisgrenze erreichen können, hatte die Post 1982 bei Valvo, einer Tochterfirma des Philips-Konzerns, die Entwicklung eines hochintegrierten Mikrochips in Auftrag gegeben. Der »EUROM« getaufte Decoderchip sollte in Großserie gefertigt und für den erwarteten Preis von 50 DM pro Chip Grundlage für einen günstigen Massenmarkt von Bildschirmtexthardware werden.¹²³ Erst im Frühjahr 1984 war Valvo aber in der Lage, größere Stückzahlen zu liefern, verlangte dafür allerdings 600 DM pro Chip.¹²⁴ Für den ersten Fernseher, der auf Grundlage des EUROM-Chips mit eingebauter Bildschirmtextfunktion auf dem Markt kam, verlangte der Hersteller Grundig daher knapp 3.000 DM¹²⁵ und für einen einzelnen Decoder 800 DM.¹²⁶

Vor dem Hintergrund solcher Einstiegspreise blieb die prognostizierte Massenfrage aus. Nach den Erwartungen der Post hätte der Dienst bereits Ende des Jahres 1984 rund 150.000 Teilnehmer haben sollen, in der Realität hatte die Post zu diesem Zeitpunkt aber nur 20.000 Teilnehmerkennungen vergeben.¹²⁷ Zwei Jahre nach dem of-

120 Vgl. ebenda, S. 140.

121 Vgl. Helga Biesel, Btx verzögert: Auch IBM kocht nur mit Wasser. Immer neue Spezifikationen von EHKP 4, 5 und 6 erschweren Software-Implementierung, in: *Computerwoche* 14/1983.

122 Vgl. Schneider, Technikentwicklung zwischen Politik und Markt, S. 143.

123 Vgl. ebenda, S. 126.

124 Vgl. Der Eurom kostet zirka 600 Mark, in: *Computerwoche* 16/1984.

125 Vgl. Schneider, Technikentwicklung zwischen Politik und Markt, S. 147.

126 Vgl. Professionelle Btx-Geräte von Grundig. Für Eurom 800 Mark, in: *Computerwoche* 16/1984.

127 Vgl. Schneider, Technikentwicklung zwischen Politik und Markt, S. 153-154.

fiziellen Start von Bildschirmtext musste die Post anlässlich der Funkausstellung 1985 schließlich zugeben, dass sowohl die Teilnehmerzahlen als auch die private Nutzung von Bildschirmtext weit hinter den Prognosen zurückgeblieben waren. Im September 1985 hatte der Dienst nur 32.000 Teilnehmer, die überwiegende Mehrheit davon nutzte Bildschirmtext aus gewerblichen Gründen.¹²⁸

Die niedrigen Teilnehmerzahlen führten bei den Anbietern zu einem Umdenken. Vor allem die Verleger, die auf Bildschirmtext als Massenmarkt gehofft hatten, verkleinerten ihre Bildschirmtextangebote, da sie mit dem Verkauf von Presseinhalten über Bildschirmtext kein Geld verdienen konnten. Bereits Ende 1984 hatte der Axel-Springer-Verlag seine Bildschirmtextseiten deutlich reduziert. Der Fachverlag De Gruyter zog sich sogar vollständig zurück, nachdem seine medizinische Datenbank durchschnittlich nur einmal pro Monat abgerufen worden war. Auch andere Branchen reduzierten nach einer kurzen Experimentierphase ihre Bildschirmtextpräsenz, Daimler-Benz und Shell zogen sich komplett zurück, Volkswagen beschränkte sich dagegen nur auf eine Leitseite.¹²⁹

Angesichts der erheblichen finanziellen Mittel, die die Bundespost in den Dienst investiert hatte – in der Presse kursierten Zahlen zwischen 600 und 700 Millionen DM¹³⁰ –, und der verhaltenen Entwicklung der Teilnehmerzahlen sowie der Unzufriedenheit der Anbieter sprach die Fachpresse bereits Ende 1984 von Bildschirmtext als »Flop des Jahrhunderts«¹³¹. Auch der »Bankraub« des Chaos Computer Clubs verstärkte im November 1984 das negative Image des Dienstes (siehe Kapitel 9.a) und führte zu einem Rückgang der Neuanschlüsse.¹³² Finanziell war der Dienst von einer Kostendeckung weit entfernt. In der Antwort auf eine kleine Anfrage der Bundestagsfraktion der Grünen musste die Bundespost 1987 zugeben, dass der Dienst höchst defizitär war. 1985, im ersten vollen Jahr des Regelbetriebs, betrugen die Gebühreneinnahmen nur 4,6 Millionen DM, während allein Marketingkosten von 9 Millionen DM angefallen waren. 1986 waren die Gebühreneinnahmen zwar schon auf 13,6 Millionen DM gestiegen, einen kostendeckenden Betrieb erwartete die Post aber erst Mitte der 1990er Jahre.¹³³

Die Bundespost stand daher unter einem erheblichen Druck, Bildschirmtext doch noch zu dem erwarteten und angekündigten Erfolg zu machen. Im Postministerium ging man weiter davon aus, dass ab einer gewissen Anzahl von Teilnehmern eine selbsttragende Wachstumsdynamik einsetzen werde, und schätzte die Schwelle hierfür auf etwa 100.000 bis 200.000 Teilnehmer.¹³⁴ Um auf diese Teilnehmerzahl zu kommen,

128 Vgl. Helga Biesel, Statusbericht im Vorfeld der Funkausstellung in Berlin. Btx-Anbieter: Noch keine Gebührenerhöhung, in: *Computerwoche* 35/1985.

129 Vgl. Btx. Blumen aufs Grab, in: *DER SPIEGEL* 24/1985, S. 88–91, hier S. 90.

130 Vgl. Störendes Flimmern, in: *DER SPIEGEL* 21/1984, S. 58–60.

131 Vgl. Paul Maciejewski, Derzeitige Situation in der Btx-Szene legt die Frage nahe: Bildschirmtext – der Flop des Jahrhunderts?, in: *Computerwoche* 45/1984.

132 Im Dezember 1984 sank die Zahl der bundesweiten Neuanschlüsse erstmalig unter 1000. Vgl. Schneider, Technikentwicklung zwischen Politik und Markt, S. 153.

133 Vgl. Bundesregierung, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE GRÜNEN Wirtschaftlichkeit des Bildschirmtext-Dienstes der Deutschen Bundespost, vom 03.03.1987, BT-Drs. 11/28, Bonn 1987.

134 Vgl. Schneider, Technikentwicklung zwischen Politik und Markt, S. 160.

änderte die Bundespost Mitte der 1980er Jahre ihre Marketingstrategie. Bildschirmtext als Informationsmedium für private Haushalte rückte in den Hintergrund, stattdessen richtete die Bundespost ihre Werbematerialien nun gezielt auf gewerbliche Nutzer aus, bei denen die hohen Gerätepreise weniger ins Gewicht fielen. Als Zielgruppe, die für Bildschirmtext gewonnen werden sollte, sprach die Post jetzt besonders kleinere Gewerbebetriebe, Reisebüros, Einzelhändler und Freiberufler an, die den Dienst als günstiges Instrument zur Kommunikation und zum Datenaustausch mit ihren Geschäftspartnern entdecken sollten.

Die Nutzung von Bildschirmtext zur Datenkommunikation wurde in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre dann auch zum eigentlichen Zugpferd des Dienstes, was sich an einer steigenden Zahl von externen Rechnern ablesen ließ, die an das Bildschirmtextsystem angeschlossen waren und mit denen die Nutzer interagieren konnten. Durch diese Möglichkeit konnten beispielsweise Autowerkstätten Btx nutzen, um von einem Computer des Zubehörlieferanten Bosch die Verfügbarkeit von Ersatzteilen abzufragen und direkt zu bestellen. Für Reisebüros bot die Neckermann-Tochter NUR eine ähnliche Funktion an und ermöglichte ihnen eine Recherche nach freien Reisekontingenten, die sie direkt buchen konnten.¹³⁵

Mit der Schwerpunktverlagerung auf gewerbliche Kunden verband die Bundespost auch ein neues Hardwarekonzept. Der Fernseher als Darstellungsmedium verlor an Bedeutung, stattdessen förderte sie die Nutzung von Bildschirmtext über eigenständige Terminals. Im Sommer 1985 gab die Bundespost daher bei mehreren westdeutschen Elektronikherstellern die Herstellung von insgesamt 50.000 »MultiTels« in Auftrag. Diese Geräte erinnerten optisch an einen handelsüblichen Heimcomputer und kombinierten ein Telefon mit einem Zugangsterminal für Bildschirmtext.¹³⁶ Ab dem Frühjahr 1986 konnten Bildschirmtextnutzer dann statt eines Telefons für monatlich 48 DM auch ein MultiTel mit Schwarz-Weiß-Bildschirm von der Bundespost mieten, für 78 DM erhielten sie ein Gerät mit Farbmonitor.¹³⁷

Bei den MultiTels hatte sich die Bundespost von der Entwicklung in Frankreich inspirieren lassen. Dort war die Telekommunikationsbehörde DGT bei der Einführung ihres nationalen Bildschirmtextdienstes Teltel bereits in der Konzeptionsphase in einem entscheidenden Punkt vom Vorbild des britischen Viewdata-Konzepts abgewichen und hatte, statt den Fernsehapparat in den Mittelpunkt des Dienstes zu stellen, von vornherein auf eigenständige Hardware gesetzt. Französische Elektronikkonzerne waren mit der Produktion einer großen Anzahl von sogenannten Minitels beauftragt worden, die Telefonbesitzern mit der Einführung von Teltel als Ersatz für ein gedrucktes Telefonbuch unentgeltlich zur Verfügung gestellt wurden.¹³⁸ Bis 1993 wurden fast 6,5 Millionen

135 Vgl. Peter Gruber, Konkurrenzfähiges Medium – kein Notnagel. ISDN könnte als Katalysator Btx in den Rang eines anerkannten Telekommunikations-Mediums heben, in: *Computerwoche* 40/1989.

136 20.000 Schwarz-Weiß-Geräte wurden von Siemens geliefert, 20.000 Farbgeräte von Loewe & Hagenk. Jeweils 5.000 Geräte lieferten Nixdorf sowie ein Verbund von Neumann, Krone und Unipol. Vgl. Schneider, Technikentwicklung zwischen Politik und Markt, S. 161.

137 Vgl. ebenda, S. 160-162.

138 Vgl. Volker Schneider u.a., The Dynamics of Videotex Development in Britain, France and Germany. A Crossnational Comparison, in: *European Journal of Communication* 6 (1991), S. 187-212, hier S. 193-194.

Minitels an französische Haushalte ausgegeben, die Teltel zum meistgenutzten nationalen Bildschirmtextsystem mit einem vielfältigen Anbietermarkt machten.¹³⁹

Bildschirmtext als Onlinedienst für Personal- und Heimcomputer (1989 – 2001)

Die Nutzung von Bildschirmtext mit einem Heimcomputer war bis 1990 relativ schwierig und das Verhältnis eher von Konkurrenz geprägt. Die Erprobungs- und Einführungsphase von Bildschirmtext zwischen 1977 und 1983 fiel mit der Verbreitung von Mikrocomputern zusammen (siehe Kapitel 8.b). Durch diese Parallelentwicklung war Bildschirmtext nun, anders als noch zu Beginn der 1970er Jahre, für ein kleines Unternehmen oder einen privaten Haushalt nicht mehr die einzige und auch keinesfalls die günstigste Möglichkeit, auf einen Computer zuzugreifen. Gewerbliche Nutzer konnten Datenbanken nun auf einem eigenen Mikrocomputer betreiben oder für komplexere Berechnungen ein Tabellenkalkulationsprogramm verwenden. Es ist daher anzunehmen, dass die Verbreitung von Heimcomputern einen negativen Effekt auf die Nachfrage nach Bildschirmtext hatte. Die Zielgruppe, von der die Bundespost eine Pionierfunktion erwartet hatte, gewerbliche Nutzer und technisch interessierte Haushalte mit gutem Einkommen, dürften sich eher für die positiv besetzte Anschaffung eines Personal- oder Heimcomputers entschieden haben, statt sich an den teuer und als Flop geltenden Bildschirmtext anzuschließen.

Bereits der »Erfinder von Viewdata«, Sam Fedida (siehe Kapitel 2.d) hatte 1979 erkannt, dass sich mit dem Mikroprozessor die Voraussetzungen verändert hatten, und daher vorgeschlagen, den Dienst zur Verteilung von »Telesoftware« zu nutzen. Bis Ende 1989 verhinderten technische und regulatorische Hürden allerdings, dass Bildschirmtext im größeren Umfang mit Personal- und Heimcomputern genutzt werden konnte. Vom Heimcomputerboom der 1980er Jahre konnte die Bundespost mit Bildschirmtext daher nicht profitieren. Technisch lag dies zunächst daran, dass die ersten Personal- und Heimcomputer nicht leistungsfähig genug waren, um die hohen Grafikanforderungen des CEPT-Standards zu erfüllen, und zur Darstellung von Bildschirmtext daher auf zusätzliche Hardware-Steckkarten angewiesen waren. Damit diese Steckkarten von der Bundespost für den Anschluss an Btx zugelassen werden, mussten sie allerdings den für den Fernseher konzipierten CEPT-Standard vollständig umsetzen und daher eine Möglichkeit zur farbigen Wiedergabe bieten, wozu sie in der Regel einen zusätzlichen Videoausgang für Fernseher oder Farbmonitore benötigten.¹⁴⁰ Daher unterschieden sich Btx-Steckkarten für Mikrocomputer nur geringfügig von Decodern für Fernseher und waren daher ebenfalls verhältnismäßig teuer.¹⁴¹

139 Siehe zum Erfolg von Teltel in Frankreich insbesondere: Mailland/Driscoll, Minitel; Fletcher, France enters the information age.

140 Die Schwarz-Weiß-Variante des MultiTel erfüllte diese Anforderung nur durch einen zusätzlichen Anschluss für einen optionalen Farbmonitor. Vgl. Schneider, Staat und technische Kommunikation, S. 160.

141 Im Jahr 1988 kosteten Bildschirmtext-Steckkarten für Personal Computer zwischen 500 und 1000 DM. Ein Btx-Stecker für den beliebten Heimcomputer Commodore C64 oder C128 war für Preise zwischen 300 und 400 DM erhältlich. Vgl. Btx-Studie wertet Fragebögen-Antworten von neuen Teilnehmern aus. Mikros sind Multitels dicht auf der Spur, in: *Computerwoche* 32/1988.

Die Nutzung von Bildschirmtext mit einer Steckkarte über einen PC oder Heimcomputer wurde Ende der 1980er Jahre zwar gängiger, wegen der hohen Kosten nutzten dies aber vor allem gewerbliche Kunden. In einer Umfrage unter den Btx-Neukunden ermittelte die Bundespost im Frühjahr 1988, dass 43,2 Prozent von den insgesamt 1.614 Antwortenden Bildschirmtext über ein MultiTel nutzten und fast genauso viele (42,9 Prozent) hierfür einen Computer verwendeten. Der Fernseher als Darstellungsmedium lag dagegen mit 9,5 Prozent weit abgeschlagen. Als Grund für die Bildschirmtextnutzung gaben 45,8 Prozent der Antwortenden ausschließlich geschäftliche Zwecke an, 22,5 Prozent dagegen hatten einen rein privaten Anlass für ihre Nutzung.¹⁴²

Der Bundespost gelang es mit dem Fokus auf gewerblichen Kunden zwar, kontinuierlich neue Teilnehmer zu gewinnen, sodass sich ihre Anzahl von 60.000 im Jahr 1986 auf 194.000 im Jahr 1989 verdreifachte;¹⁴³ diese Zahlen waren aber noch immer weit von dem ursprünglich prognostizierten Massenmarkt entfernt. Selbst nach den ersten Startschwierigkeiten hatte die Bundespost 1984 noch geschätzt, dass Bildschirmtext spätestens 1987 mehr als eine Million Teilnehmer haben werde.¹⁴⁴

Die Zahl der Btx-Teilnehmer wurde erst größer, nachdem die reformierte Bundespost-Telekom zu Beginn der 1990er Jahre die Nutzung des Dienstes mit Personal- und Heimcomputer ohne zusätzliche Hardware ermöglichte. Software-Decoder für Btx gab es zwar bereits seit Mitte der 1980er Jahre, bis 1989 waren sie aber kaum verbreitet, da die Bundespost sie nur für den Einsatz mit genau spezifizierter, relativ teurer Hardware zertifizierte.¹⁴⁵ Computerhersteller und Softwarehäuser hatten bereits 1985 von der Post gefordert, die Anforderungen des CEPT-Standards abzusenken und Bildschirmtext als einen günstigen Onlinedienst für Personal- und Heimcomputer neu aufzustellen. Dieser Vorschlag wurde aber lange von der Bundespost und den Anbietern abgelehnt, die in den grafischen Fähigkeiten ein entscheidendes Alleinstellungsmerkmal von Btx sahen.¹⁴⁶

Erst 1989 veränderte die Bundespost die Anforderungen für Software-Decoder. Anstatt weiter auf der Möglichkeit einer farbigen Darstellung zu bestehen, reichte es nun aus, wenn sämtliche Zeichen des CEPT-Standards über einen Drucker wiedergegeben werden können. Diese neue Zulassungspraxis führte dazu, dass Software-Decoder auf den Markt kamen, mit denen die Nutzung von Btx ohne teure Zusatzhardware möglich wurde.¹⁴⁷ Für die Nutzung von Btx genügte seitdem ein handelsüblicher PC oder Heimcomputer. Das notwendige Modem, das allerdings nur für die Einwahl beim Bildschirmtext verwendet werden konnte, bekamen die Teilnehmer bis 1992 mit der Anschlussgebühr zur Verfügung gestellt. Durch das Ende des Endgerätemonopols zum 1. Juli 1990 wurde außerdem der Anschluss von privaten Modems an das Telefonnetz

142 Vgl. ebenda.

143 Vgl. Btx-Ziel 1989 nicht erreicht, in: *Computerwoche* 01/1990.

144 Vgl. Post korrigiert ihre ursprünglichen Annahmen, in: *Computerwoche* 38/1984.

145 Vgl. Helga Biesel, Software-Decoder von mbp hat FTZ-Zulassung, in: *Computerwoche* 01/1985 (1985).

146 Vgl. Schneider, Staat und technische Kommunikation, S. 152-153.

147 Vgl. Stelios Tsousidis, So einfach wie der PC. Vier Btx-Software-Decoder im Vergleich, in: *c't* 06/1989, S. 102-108.

erleichtert, das auch für Mailboxen oder andere Onlinedienste genutzt werden konnte (siehe Kapitel 7.d).

Als Onlinedienst für Personal- und Heimcomputer erreichte Btx in der ersten Hälfte der 1990er Jahre dann doch noch eine größere Zahl von Teilnehmern. Zum 1. Januar 1993 zog die Bundespost die Konsequenzen aus den veränderten Nutzungsgewohnheiten und benannte Bildschirmtext in »Datex-J« um. Der neue Name symbolisierte, dass Bildschirmtext nicht länger nur ein Textinformationsdienst für den Fernseher war, sondern ein Datenkommunikationsdienst, welche die Bundespost schon seit den 1960er Jahren als »Datex« bezeichnete, das nun jedermann («-J») zur Verfügung stand.¹⁴⁸

Durch die Neuausrichtung als Onlinedienst und mithilfe von privatwirtschaftlichen Vertriebspartnern konnte die Bundespost-Telekom die Teilnehmerzahlen von Bildschirmtext und Datex-J zu Beginn der 1990er Jahre schließlich deutlich steigern. Ende 1991 nutzten schon 300.000 Teilnehmer Btx, 1995 hatte Datex-J dann bereits mehr als 780.000 Teilnehmer.¹⁴⁹ Auf der IFA 1995 wurde Datex-J dann von der mittlerweile in eine Aktiengesellschaft umgewandelten Telekom in »T-Online« umbenannt und mit dem Internet verbunden, das in den kommenden Jahren immer mehr in den Mittelpunkt des Dienstes rückte (siehe zum Internet den Epilog). Mit Beginn des Jahres 2002 wurden schließlich die verbliebenen Btx-Seiten und Dienste abgeschaltet, die zuletzt unter dem Namen »T-Online-Classic« firmierten.¹⁵⁰

Btx im Kontext der Telekommunikationsentwicklung

Die Entwicklungsgeschichte von Btx zeigt, das bereits in den 1970er Jahren der Versuch unternommen wurde, den Computer als Kommunikationsmittel als ein neuartiges Medium zwischen Rundfunk und Presse in die Medienordnung der Bundesrepublik zu integrieren. Erfolgreich wurde der Dienst aber erst in den 1990er Jahren als Onlinedienst für Personal- und Heimcomputer und damit in einem wirtschaftlichen, politischen und medialen Umfeld, das sich stark von Diskussionskontext der 1970er Jahre unterschied. Wie im nächsten Kapitel noch gezeigt wird, erreichte der Konflikt über die Abgrenzung des vom Fernmeldemonopol bestimmten Telekommunikationssektors vom privatwirtschaftlich organisierten Datenverarbeitungsmarkt in den späten 1960er Jahren auch die Bundesrepublik und hatte auch hier zur Folge, dass der Fernmeldesektor ab den 1980er Jahren grundsätzlich liberalisiert wurde. Hierbei standen allerdings vor allem industriepolitische Erwägungen im Mittelpunkt.

Dass eine Liberalisierung der Telekommunikation auch neue Grundlagen für das Kommunikationsmedium Computer schafft, spielte beim Reformprozess dagegen nur eine untergeordnete Rolle. Die medienpolitische Debatte wurde in den 1980er Jahre zwar weiter von den Verkabelungsplänen der Bundespost dominiert, die in der öffentlichen Wahrnehmung aber kaum noch mit computerbasierten Diensten wie Faksimile-

148 Vgl. Nachfolgedienst Datex-J zielt primär auf professionelle Benutzer. Telekom erklärt ursprüngliche Btx-Konzeption für gescheitert, in: *Computerwoche* 12/1992.

149 Vgl. Dunkle Schatten, in: *DER SPIEGEL* 17/1995, S. 244-245, hier S. 244.

150 Vgl. Jürgen Hill, Deutscher Bildschirmtext-Pionier Eric Danke geht in den Ruhestand. Btx: Als Content noch Geld kostete, in: *Computerwoche* 12/2001, S. 12.

zeitungen oder Informationssystemen in Verbindung gebracht wurden. Als die Bundespost in den 1980er Jahren, trotz der ursprünglichen Skepsis der KtK, schließlich doch noch Breitbandnetze aufbaute, wurden diese daher von den Zeitgenossen vor allem mit der Einführung von Privatfernsehen in Verbindung gesetzt.

Ohne Kenntnis des Fortgangs der Diskussion über Breitbandnetze ist die bundesdeutsche Telekommunikationspolitik ab dem Jahr 1977 allerdings kaum zu verstehen. Die wechselhafte Debatte über den Aufbau von kupferbasierten Breitbandkabelnetzen im Anschluss an die KtK, die jetzt vor allem der Rundfunkversorgung dienen sollten, führte nämlich dazu, dass die Bundespost als Alternative hierzu zunächst den Aufbau eines Glasfasernetzes diskutierte und schließlich die Entscheidung traf, das Telefonnetz zu digitalisieren.

6.c Zwischen Kupfer und Glas. Von der Breitbandverkabelung zum Privatfernsehen (1976 – 1987)

Zwischen Investitionsplänen und Verkabelungstopp (1976 – 1979)

Der Schlüssel zum Verständnis der Verkabelungsdebatte im Anschluss an die KtK liegt darin, dass das Verhältnis der SPD zu Breitbandkabelnetzen schwieriger wurde. Wie bereits erwähnt, waren Kabelnetze zu Beginn der 1970er Jahre noch Bestandteil einer sozialdemokratischen Medienpolitik, mit der die Partei einem als problematisch empfundenen Konzentrationsprozess auf dem Pressemarkt entgegenwirken wollte, etwa durch Faksimilezeitungen und einer Stärkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf lokaler Ebene.

Mitte der 1970er Jahre entdeckte allerdings auch die CDU eine Breitbandverkabelung als medienpolitisches Instrument, mit dem sie ihre schon seit den 1950er Jahren verfolgten Pläne zur Einführung eines werbefinanzierten Rundfunks mit Beteiligung der Presseverlage im zweiten Anlauf durchsetzen konnte. Dies lag daran, dass mit der möglichen neuen Medienvielfalt der Kabelnetze aus Sicht der CDU das Monopol der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten seine Legitimationsgrundlage verliert. In seinem ersten Rundfunkurteil hatte das Bundesverfassungsgericht nämlich angesichts einer beschränkten Zahl von geeigneten Rundfunkfrequenzen den Binnenpluralismus der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zur einzigen Möglichkeit erklärt, eine gesellschaftliche Meinungsvielfalt im Rundfunk abzubilden. Da mit Kabelnetzen aber mehr Rundfunkkanäle übertragen werden konnten, sah die CDU hierin eine Chance, das Bundesverfassungsgericht zu einer Änderung seiner Rundfunk-Rechtsprechung zu veranlassen.¹⁵¹

151 Die Positionen der Parteien zu der Einführung von Privatfernsehen sollen hier nicht im Mittelpunkt stehen, da sie bereits gut dokumentiert sind. Siehe dazu insbesondere: Bösch, Politische Macht und gesellschaftliche Gestaltung; Peter M. Spangenberg, Der unaufhaltsame Aufstieg zum »Dualen System«. Diskursbeiträge zu Technikinnovation und Rundfunkorganisation, in: Irmela Schneider/Christina Bartz/Isabell Otto (Hg.), Medienkultur der 70er Jahre. Diskursgeschichte der Medien nach 1945, Bd. 3, Wiesbaden 2004, S. 21-39; Alfred-Joachim Hermann, Medienpolitik in den 80er Jahren. Machtpolitische Strategien der Parteien im Zuge der Einführung des dualen Rundfunksys-

Mit dieser Deutung von Breitbandkabelnetzen und Medienvielfalt durch die CDU wurden allerdings in der SPD und der sozialliberalen Bundesregierung die Bedenken größer. Sozialdemokratische Medienpolitiker wie Peter Glotz, aber auch der Bundeskanzler Helmut Schmidt standen einer Verkabelung mit dem Verweis auf die möglichen politischen und kulturellen Auswirkungen des Privatfernsehens skeptisch gegenüber und warnten, dass nicht alles, was technisch möglich ist, auch gemacht werden müsse. Auf der anderen Seite gab es innerhalb der Bundesregierung allerdings weiterhin Fürsprecher, die Breitbandkabelnetze als volkswirtschaftliches Modernisierungsprojekt für notwendig hielten. So verfolgte etwa die Bundespost, auch nach den Empfehlungen der KtK, weiter den Plan, Breitbandkabelnetze als einen wirtschaftlichen Stützpfiler für die Zeit nach dem Telefonboom aufzubauen. Auch das Bundeswirtschaftsministerium sah mit Blick auf das Modernisierungspotenzial der Fernmeldeindustrie spätestens mit der Amtsübernahme von Otto Graf Lambsdorff im Oktober 1977 ebenfalls Vorteile in Breitbandnetzen, wenn auch primär unter Wettbewerbsaspekten (siehe Kapitel 7.b).

Neben der Spaltung der Bundesregierung wurde die Debatte über Breitbandnetze zusätzlich durch den Bund-Länder-Konflikt verkompliziert, bei dem es primär um die Kompetenzaufteilung zwischen Bundesregierung (Fernmeldemonopol) und Bundesländern (Rundfunkhoheit) ging. Wie die Bundesregierung waren die Länder in ihrer Position zur Verkabelung aber gespalten. Die CDU-geführten Bundesländer wollten mit der Breitbandverkabelung die technischen Weichen für einen privaten Rundfunk stellen, während die SPD-geführten Länder das Monopol des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nicht gefährden wollten.

In dieser politischen Gemengelage verlief im Anschluss an die KtK die weitere Diskussion der Breitbandverkabelung. Die Bundesländer konnten sich zwar bald darauf einigen, den Vorschlag der KtK zu übernehmen und Kabelnetze in Pilotversuchen zu testen; wie diese Modellversuche aussehen und welche Anteile private Veranstalter und Netzbetreiber sowie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten daran haben sollten, war jedoch zwischen den SPD- und CDU-regierten Ländern umstritten. Erst im Mai 1978 konnten sich die Länder auf insgesamt vier Pilotversuche in Dortmund, München, Berlin und Ludwigshafen einigen. Nur in einem dieser Versuche, in Ludwigshafen, war die Beteiligung von privaten Rundfunkveranstaltern vorgesehen.¹⁵²

Noch bevor die Länder ihre Diskussion über mögliche Kabelprojekte überhaupt begonnen hatten, war Mitte des Jahres 1976 das Postministerium in die Offensive gegangen und hatte mit den bereits erwähnten »Vorstellungen der Bundesregierung zum weiteren Ausbau des technischen Kommunikationssystems« klargestellt, dass es auch bei den Pilotversuchen auf das Fernmeldemonopol bestehe und daher die Versuchsnetze selbst betreiben wird.¹⁵³ Das Postministerium wollte mit dieser Position einer langfristigen Schwächung seines Fernmeldemonopols entgegenwirken; außerdem sah

tems, Wiesbaden 2008. Zu Hermann sei auf den Hinweis von Bösch verwiesen, dass Hermann ab 1982 als Leiter der Abteilung Medienpolitik der CDU-Bundesgeschäftsstelle maßgeblich an der Einführung des privaten Rundfunks in der Bundesrepublik mitgewirkt hat und die Positionen der Parteien daher aus einer parteipolitisch gefärbten Perspektive schildert.

152 Vgl. Bausch, Rundfunkpolitik nach 1945 II, S. 904-909.

153 Vgl. Bundesregierung, Vorstellungen der Bundesregierung zum weiteren Ausbau des technischen Kommunikationssystems, S. 347-349.

es die Pilotversuche der Länder als ersten Schritt einer flächendeckenden Breitbandverkabelung, die weiterhin Bestandteil seiner langfristigen Investitionspläne war. Dies zeigte sich auch darin, dass die Post weiter an den technischen und organisatorischen Grundlagen von Breitbandnetzen arbeitete. Ohne die Bundesländer zu beteiligen und unbeeindruckt von der KtK begann die Post ihre Erfahrungen mit den Versuchsnetzen in Nürnberg und Hamburg auszuwerten und zusammen mit der Elektroindustrie die technischen und wirtschaftlichen Normen eines flächendeckenden Breitbandnetzes festzulegen.¹⁵⁴

Im September 1978 traf Postminister Gscheidle dann die Entscheidung, dass die Bundespost beim Aufbau von Breitbandnetzen nicht auf die Bundesländer warten wird. Ohne die Länder vorab zu informieren, leitete er die flächendeckende Verkabelung von elf Großstädten ein, die in drei bis acht Jahren abgeschlossen sein sollte. Aus Rücksichtnahme auf die Länder bezeichnete die Post diesen Ausbau weiterhin als Betriebsversuch, aber in der internen Verfügung begründete Gscheidle die Verkabelung als langfristiges Konjunkturprogramm, durch das bei der Bundespost und der Fernmeldeindustrie Arbeitsplätze für die Zeit nach dem Ende des Telefonausbaus gesichert werden sollten.¹⁵⁵ Hintergrund dieser Verkabelungsinitiative war, dass die Bundespost seit Mitte der 1970er Jahre wieder Überschüsse erwirtschaftete und das Haushaltsjahr 1978 sogar mit einem Rekordgewinn von 2,1 Milliarden DM abschließen konnte. Die Post verfügte daher über freie Finanzmittel, die sie, ohne das Telefon zu vernachlässigen, in den Aufbau neuer Infrastruktur und Dienstleistungen investieren konnte. Aus unternehmenspolitischer Sicht war es in dieser Situation sinnvoll, die freien Mittel in einem langfristigen Investitionsprogramm zu verplanen, da ansonsten das Bundesfinanzministerium erneut einen größeren finanziellen Beitrag der Bundespost zum Bundeshaushalt verlangen könnte.¹⁵⁶

Dieses Verkabelungsprogramm der Bundespost wurde allerdings am 26. September 1979 durch eine Richtlinienentscheidung des Bundeskanzlers gestoppt. Diesen »Verkabelungsstopp« begründete Helmut Schmidt mit den medienpolitischen Auswirkungen des Kabelfernsehens. Schmidt hatte sich bereits bei früheren Gelegenheiten kritisch über die Wirkung des Fernsehens geäußert und zum Schutz von Familien einen fernsehfreen Tag pro Woche gefordert.¹⁵⁷ Im Privatfernsehen sah er den »Weg und Boden, auf dem sich die Verführer, die ›großen Cäsaren‹ (Spengler), in die Seele der

154 Die Standardisierung der Bundespost hatte allerdings auch medienpolitische Auswirkungen, da sie die Übertragungskapazitäten von Breitbandnetzen auf zwölf Fernsehkanäle festlegte. Bei zwölf Fernsehkanälen blieben neben den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten aber nur wenige Kanäle für privaten Rundfunkveranstalter übrig. Vgl. Scherer, Telekommunikationsrecht und Telekommunikationspolitik, S. 517.

155 Vgl. ebenda, S. 520–522.

156 In den Jahren 1979 und 1980 musste die Bundespost eine Sonderablieferung an den Bundeshaushalt leisten. Im Mai 1981 wurde die im Poststrukturgesetz festgelegte Ablieferung dann von 6,6 Prozent auf 10 Prozent angehoben. Vgl. Werle, Telekommunikation in der Bundesrepublik, S. 235–237.

157 Vgl. Helmut Schmidt, Plädoyer für einen fernsehfreen Tag. Ein Anstoß für mehr Miteinander in unserer Gesellschaft, in: *DIE ZEIT* 22/1978.

Menschen einnisteten«¹⁵⁸, und begründete damit in der entscheidenden Kabinettsitzung seinen Entschluss. Mit dieser Richtlinienentscheidung hatten sich damit vorerst die medienpolitischen Skeptiker einer Breitbandverkabelung in der Bundesregierung durchgesetzt.

Glasfaser als medienpolitisch unbelastete Breitbandtechnologie

Auf der Seite der technologiepolitischen Modernisierer in der Bundesregierung verstärkte der Verkabelungsstopp die Hinwendung zur Individualkommunikation. Technologisch war dies mit dem Wechsel auf Glasfaser als neue Breitbandtechnologie verbunden. Während kupferbasierte Breitbandnetze in der medienpolitischen Debatte mittlerweile als Infrastruktur zur Verteilung von Kabelfernsehen galten, waren Glasfasern politisch unbelastet. Erst seit wenigen Jahren konnten sie in einer brauchbaren Qualität hergestellt werden, hatten sich aber bereits zum neuen Hoffnungsträger der Telekommunikationsindustrie entwickelt, die sich wegen ihrer hohen Bandbreite deutlich besser für den Einsatz in vermittelnden Fernmeldenetzen eigneten als kupferbasierte Koaxialkabel.¹⁵⁹ Die Bundespost gab daher im Anschluss an den Verkabelungsstopp eine Konzeptstudie in Auftrag, um die Eignung von Glasfasern als Trägermedium eines neuen, universellen Fernmeldenetzes bis zu den einzelnen Telefonanschlüssen zu erforschen, und startete 1980 ein Pilotversuch für ein »breitbandiges integriertes Glasfaser-Fernmeldeortsnetz« (BIGFON), über das Telefongespräche, Datenverbindungen und Videokonferenzen übertragen werden sollten.¹⁶⁰

Der Glasfaser kam zugute, dass sich das Argument, dass die technisch überlegene Übertragungstechnik zunächst erprobt, bevor über eine flächendeckende Verkabelung entschieden werden sollte, als Kompromissformel eignete, mit der der Konflikt zwischen den skeptischen Medienpolitikern und den Befürwortern einer wirtschaftsnahen und modernisierungsfreundlichen Telekommunikationspolitik im Post- und Wirtschaftsministerium beigelegt werden konnte. Da die Post den Glasfaserausbau als Individualkommunikation deklarierte, standen die medienpolitischen Implikationen dieser Technologie nicht im Vordergrund, zumindest aber wurden sie auf eine ungewisse Zeit nach dem Ende der Versuchsphase verschoben. Gleichzeitig boten Glasfasernetze für die Bundespost und die Fernmeldeindustrie aber technologische Zukunftsaussichten, die politisch unbelastet waren. Als daher am 8. April 1981 Wirtschaftsminister Lambsdorff eine Vorlage ins Bundeskabinett einbrachte, wonach die Bundespost nach den Pilotversuchen direkt mit dem Aufbau eines flächendeckenden Glasfaser-Breitbandnetzes

158 Zitiert nach: Kabinettsprotokolle Online, Protokoll der 146. Kabinettsitzung am Mittwoch, dem 26. September 1979, TOP 3, www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/o/k/k1979k/kap1_1/kap2_42/index.html (13.1.2021).

159 Vgl. Elias, Entwicklungstendenzen im Bereich des Fernmeldewesens, in: Gscheidle/Elias (Hg.), Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1977.

160 Vgl. Scherer, Telekommunikationsrecht und Telekommunikationspolitik, S. 323-328; Bundespostminister trifft Grundsatzentscheidung für Glasfaser im Ortsnetz. Start mit Bigfon für Breitbandkommunikation, in: *Computerwoche* 20/1981.

beginnen sollte,¹⁶¹ stimmte das Bundeskabinett zu, obwohl vorgesehen war, dass über ein solches Netz auch bis zu zwölf Fernsehkanäle übertragen werden können.¹⁶²

Kupfer fürs Privatfernsehen (1982 – 1987)

Die Vorbereitungen der Glasfaserpilotversuche liefen noch, als im Oktober 1982 die FDP den Koalitionspartner wechselte und die Regierungsübernahme der CDU ermöglichte. Neuer Postminister wurde Christian Schwarz-Schilling, der bis dahin vor allem als der profilierteste Medienpolitiker der CDU und zentraler Fürsprecher von privaten Rundfunksendern in Erscheinung getreten war. Seit 1975 hatte er als medienpolitischer Sprecher der Partei immer wieder für die Zulassung von privaten Rundfunksendern geworben, und seit 1978 war diese Position Bestandteil des CDU-Grundsatzprogramms.¹⁶³

Eine der ersten Maßnahmen von Schwarz-Schilling war daher die Fortsetzung der kupferbasierten Breitbandverkabelung. Seit dem Verkabelungsstopp von 1979 hatte die Bundespost den Aufbau von kupferbasierten Breitbandnetzen nicht komplett eingestellt, sondern weiterhin »bedarfsgerecht« Netze aufgebaut.¹⁶⁴ »Bedarfsgerecht« verkabelt wurde überall dort, wo der Fernsehempfang über Antenne gestört war, die Kommunen das Aufstellen von Fernsehantennen verboten hatten oder ein Kabelnetz für Neubaugebiete ausdrücklich wünschten. Trotz des nominellen Verkabelungsstopps waren die Investitionen der Post in diese Kabelnetze seit 1979 kontinuierlich gestiegen. 1982 gab sie hierfür bereits 280 Millionen DM aus. Noch im Oktober 1982, unmittelbar nach seiner Ernennung zum Postminister, erhöhte Schwarz-Schilling den Haushaltsansatz des Jahres 1983 für die Verkabelung von 410 Millionen DM auf über 1 Milliarde DM¹⁶⁵ und begründete dies in einem *Spiegel*-Interview als medienpolitische Weichenstellung. Unter seiner Führung werde die Bundespost die technischen Voraussetzungen für ei-

161 »Der FDP-Generalsekretär weist auf die gegenüber dem Medienpolitischen Beschluß vom 26. September 1979 etwas veränderte Lage hin. Der Beschluß vom 8. April 1981 zum Aufbau eines Breitbandkabelnetzes für Individualkommunikation habe einen großen Teil der zwischen den Koalitionsparteien bestehenden Schwierigkeiten ausgeräumt. Man dürfe aber nicht die Augen davor verschließen, daß auch im Bereich der Individualkommunikation revolutionäre Entwicklungen eintreten könnten.« Kabinettsprotokolle Online, Protokoll der 26. Kabinettsitzung am 13. Mai 1981, TOP 5, https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1981k/kap1_1/kap2_20/para3_10.html (13.1.2021)

162 Im BIGFON-Systemversuch sollten über eine Leitung gleichzeitig »zwei bis vier verteilvermittelte Fernsehkanäle oder alternativ 2x6 parallel angebotene Kanäle« übertragen werden. Vgl. Mettler-Meibom, Breitbandtechnologie, S. 319.

163 Vgl. Christian Schwarz-Schilling, Der Neuerer hat Gegner auf allen Seiten. Eine Bilanz, in: Günter Buchstab (Hg.), Die Ära Kohl im Gespräch. Eine Zwischenbilanz, Köln 2010, S. 63-79, hier S. 67; Bösch, Politische Macht und gesellschaftliche Gestaltung, S. 195.

164 Diesen bedarfsgerechten Aufbau hatte Schmidt 1979 auf direkte Nachfrage von Gscheidle »nicht als einen die künftige Medienpolitik der Bundesregierung präjudizierenden Schritt« bestätigt. Vgl. Kabinettsprotokolle Online, 146. Kabinettsitzung am Mittwoch, dem 26. September 1979, TOP 3, www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0/k/k1979k/kap1_1/kap2_42/index.html (13.1.2021).

165 Vgl. Scherer, Telekommunikationsrecht und Telekommunikationspolitik, S. 526.

ne größere Medienvielfalt schaffen, auf deren Grundlage die Bundesländer dann die Entscheidungen über die zukünftige Medienlandschaft treffen können.¹⁶⁶

Vor allem aus der SPD kam in den Jahren nach dem Regierungswechsel der Vorwurf, mit dem Aufbau von Kupferkoaxialnetzen setzten Schwarz-Schilling und die Bundespost auf veraltete Technik, die in wenigen Jahren durch die technologisch fortschrittlichere Glasfaser ersetzt werden muss.¹⁶⁷ Die Kritik an der Kupferverkabelung wurde noch durch einen Korruptionsverdacht verstärkt. Erst unmittelbar vor seiner Vereidigung hatte Schwarz-Schilling sich von seiner Beteiligung an der »Projektgesellschaft für Kabel-Kommunikation« getrennt, die von der Verkabelungsinitiative der Bundespost wirtschaftlich profitieren konnte.¹⁶⁸

Dafür, dass Schwarz-Schilling Kupferkoaxialkabel statt Glasfaser bevorzugte, sprachen aber in erster Linie politische Gründe. Das von der CDU politisch gewollte Privatfernsehen benötigte schnell Zugang zu einem großen Publikum, um sich durch Werbeeinnahmen finanzieren zu können, und daher mussten Breitbandnetze möglichst rasch eine große Zahl an Haushalten erreichen. Unter der Prämisse einer schnellen Breitbandverkabelung waren Glasfasern aber keine Option, da nach Berechnungen der Bundespost die Kosten eines Glasfasernetzes bis in die privaten Haushalte hinein um ein Vielfaches höher waren. Mit den gleichen Investitionsmitteln konnte ein Breitbandnetz auf Kupferbasis daher deutlich schneller aufgebaut werden.¹⁶⁹

Als Postminister konnte Schwarz-Schilling allerdings nur die technischen Grundlagen für private Rundfunkveranstalter schaffen, über die Einführung mussten die Bundesländer entscheiden. Bei diesem Entscheidungsprozess spielten die seit 1978 vorgesehenen Kabel-Pilotprojekte, die erst 1984 begannen, allerdings nur eine Nebenrolle. Die Weichen wurden vielmehr vom Bundesverfassungsgericht gestellt. 1981 hatte das Gericht bestätigt, dass die gesellschaftliche Meinungsvielfalt auch durch Wettbewerb

166 Vgl. Christian Schwarz-Schilling, *SPIEGEL* Gespräch: Das kann wie eine Narkose wirken. Bundespostminister Christian Schwarz-Schilling über das totale Fernsehen, in: *DER SPIEGEL* 43/1982, S. 53-69.

167 So im Zwischenbericht der Enquete-Kommission »Neue Informations- und Kommunikationstechniken«, die im April 1981 vom Bundestag eingesetzt wurde. Bis zu seiner Ernennung zum Bundespostminister saß Christian Schwarz-Schilling der Kommission vor, die durch die vorgezogene Bundestagswahl im März 1983 nur einen Zwischenbericht vorlegen konnte. Vgl. Zwischenbericht der Enquete-Kommission »Neue Informations- und Kommunikationstechniken«, BT-Drs. 9/2442, Bonn 1983, S. 75-76.

168 Für Aufsehen sorgte auch, dass die Anteile von Schwarz-Schilling von der Nixdorf Computer AG übernommen wurden, die seit längerem an einem besseren Verhältnis zur Bundespost interessiert waren. Vgl. Andere Umstände, in: *DER SPIEGEL* 45/1982, S. 124-126; Diskussion um Postminister und Kabelgesellschaft hält an. Nixdorf-Anteil an PKK jetzt 20 Prozent, in: *Computerwoche* 49/1982; Schwarz Schilling geht ausführlich auf PKK-Beteiligung ein. Post-Etat 83: Kein Hinweis mehr auf Btx-Start, in: *Computerwoche* 50/1982.

169 Laut Schwarz-Schilling basierte diese Kalkulation darauf, dass Glasfasern nicht in den für Haushaltsanschlüsse benötigten Radius gebogen werden konnten. In den Ecken hätten daher die Lichtsignale in Strom umgewandelt werden müssen, wofür pro Wandler Kosten zwischen 4000 und 5000 DM angefallen wären. Vgl. Schwarz-Schilling, Eine überfällige Reform, in: Büchner (Hg.), *Post und Telekommunikation*, S. 96.

zwischen Rundfunksendern sichergestellt werden kann. Im Anschluss an dieses Urteil hatten mehrere Bundesländer ihre Mediengesetze angepasst, um in Erwartung von Kabelnetzen die Zulassung von privaten Rundfunksendern zu ermöglichen. Nachdem das Bundesverfassungsgericht in einem weiteren Urteil 1986 zusätzlich den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten eine Existenzgarantie zur Grundversorgung der Bevölkerung gegeben hatte, konnten sich die Bundesländer 1987 auf einen Rundfunkstaatsvertrag einigen, der bundesweit einheitliche Bedingungen für private Rundfunkprogramme schuf. Auf diesem juristischen Fundament konnten sich private Rundfunksender, die zuerst 1984 im Rahmen der Kabelpilotversuche ihren Sendebetrieb aufgenommen hatten, seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre bundesweit etablieren.¹⁷⁰

Für die Verbreitung des Privatfernsehens in der Bundesrepublik waren aber nicht allein die Breitbandnetze der Post verantwortlich. Diese erreichten bis 1992 zwar bereits mehr als elf Millionen Haushalte,¹⁷¹ während weitere 2,7 Millionen Rundfunk über Satelliten empfangen konnten.¹⁷² Entscheidend für die Etablierung des privaten Rundfunks und den (zumindest langfristigen) kommerziellen Erfolg der großen Privatfernsehsender wie Sat.1 und RTLplus war vielmehr, dass seit 1986 ihr Empfang in einigen Teilen der Bundesrepublik auch über Antenne möglich war.¹⁷³

6.d Zwischenfazit: Medienrevolution in den Grenzen der Medienpolitik

Ende der 1980er Jahre gab es in der Bundesrepublik mit Bildschirmtext, Kabelfernsehen und Videotext drei neuartige Medienangebote, die sich auf die Idee eines universellen Breitbandnetzes für Sprache, Rundfunk und Daten der frühen 1970er Jahre zurückführen lassen. Fast 20 Jahre, nachdem Horst Ehmke als Post- und Technologieminister die Idee einer vernetzten »wired city« aufgegriffen hatte und damit Entwicklungsimpulse für die westdeutsche Telekommunikations- und Computerindustrie setzen wollte, gab es keine einheitliche Infrastruktur für diese Dienste. Lediglich Rundfunk wurde über ein neugebautes Breitbandnetz übertragen,¹⁷⁴ während Bildschirmtext auf die Technik des über hundert Jahre alten Telefonnetzes zurückgriff, und zur Datenübertragung mit ISDN gerade ein neues, digitales Schmalbandnetz aufgebaut wurde, dessen Hintergründe im nächsten Kapitel analysiert werden.

170 Zur Etablierung des Privatfernsehens in der Bundesrepublik siehe Humphreys, *Media and media policy in Germany*, S. 255-286; Hickethier/Hoff, *Geschichte des deutschen Fernsehens*, S. 416-430.

171 Vgl. Schwarz-Schilling, *Eine überfällige Reform*, in: Büchner (Hg.), *Post und Telekommunikation*, S. 97.

172 Vgl. Hickethier/Hoff, *Geschichte des deutschen Fernsehens*, S. 420.

173 Vgl. Technischer Kopfsprung, in: *DER SPIEGEL* 30/1986, S. 50-52; Sozusagen Löwenthal, in: *DER SPIEGEL* 6/1987, S. 48-53; Bösch, *Politische Macht und gesellschaftliche Gestaltung*, S. 197.

174 In den ersten Konzepten für die Kabelpilotversuche der Länder waren anfänglich noch Rückkanäle und Dialogdienste wie bedarfsabhängige Videosignale (Video-on-Demand) und ein bildschirmtextartiger Kabeltext vorgesehen, mit Bildschirmtext gerieten die Dialogdienste in den Breitbandkabelnetzen aber immer mehr in den Hintergrund und fielen schließlich zugunsten eines schnellen Netzausbaus weg. Zu dem schrittweisen Wegfall von Dialogdiensten zugunsten von Pay-TV beim Berliner Kabelversuch siehe: Fred Grätz, *Kabelprojekt Berlin. Metamorphose der Konzepte*, in: *Media Perspektiven* 9/1985, S. 669-676.

Ein Grund für das Scheitern der ursprünglichen Verkabelungspläne war die Vielzahl der beteiligten Akteure mit unterschiedlichen Interessen. Dies war bereits in der von Horst Ehmke eingesetzten KtK deutlich geworden, in der eine Allianz aus Fernmeldeindustrie und öffentlich-rechtlicher Rundfunksender sich nicht auf eine Gefährdung des für sie so vorteilhaften Status quo einigen konnten und Breitbandnetze lediglich in Pilotversuchen erproben wollten, und ansonsten auf das Entwicklungspotenzial des bestehenden Telefonnetzes verwies. Die Bundespost, die Mitte der 1970er Jahre auf der Suche nach langfristigen Wachstumsperspektiven war, hatte auf einen anderen Ausgang der KtK gehofft. Sie griff daher den Vorschlag auf, neue Dienste über das bestehende Telefonnetz zu realisieren und begann mit den Planungen von Bildschirmtext, dass nach dem Vorbild des britischen Viewdata ein neuer, interaktiver Kommunikationsdienst für den Fernseher werden sollte.

Es dauerte allerdings fast acht Jahre, bis Bildschirmtext seinen regulären Betrieb aufnehmen konnte. Diese lange Vorbereitungszeit wirkt überraschend, wenn man bedenkt, dass Btx von fast allen beteiligten Akteuren unterstützt wurde. Der Dienst wurde ab 1976 vom SPD-geführten Postministerium geplant und im Sommer 1981 von der SPD-geführten Bundesregierung unter Helmut Schmidt beschlossen. Seit der Regierungsübernahme von Helmut Kohl wurde das Projekt dann mit großem Engagement vom CDU-geführten Postministerium weiterverfolgt. Für die grundsätzliche Einführung von Bildschirmtext gab es zwischen 1976 und 1984 somit eine breite politische Koalition, die von der sozialdemokratischen Bundesregierung über den BDZV und den DIHT bis zur CDU reichte. Politisch umstritten war zwischen 1976 und 1982 »nur« die Kompetenzabgrenzung zwischen der Bundesregierung und den Ländern.

Erklären lässt sich die lange Planungszeit daher vor allen mit dem grundsätzlichen Misstrauen der Bundesländer gegenüber medienpolitischen Vorstößen des Bundes. Die Bundespost, die für den Erfolg des Dienstes auf die Bundesländer angewiesen war, agierte daher sehr vorsichtig und versuchte ein Scheitern ihrer Btx-Pläne zu verhindern. Genau wie Breitbandnetze, sollte daher auch Bildschirmtext zunächst in mehrjährigen, wissenschaftlich begleiteten Pilotversuchen erprobt werden. Erst 1984, und damit acht Jahre nach den ersten Planungen und mehr als zehn Jahre nach den ersten Konzepten der britischen Post, ging der Dienst in den Regelbetrieb.

Für den Erfolg von Bildschirmtext war diese lange Vorbereitungsphase aber fatal, da sich in dieser Zeit sein technologisches und ökonomisches Umfeld radikal verändert hatten. Wie in Kapitel 8 und 9 noch gezeigt wird, hatte das Aufkommen von Heimcomputern und die strukturellen Veränderungen des Telekommunikationssektors die Voraussetzungen für den Dienst verändert. Anstatt per Telefon auf einen entfernten Computer zuzugreifen, stand den Nutzern von Heimcomputern die Rechenleistung eines Computers jetzt direkt auf dem Schreibtisch zur Verfügung. In Verbindung mit einem liberaleren Zugang dieser Geräte zum Telefonnetz kamen, ausgehend von den USA, neuartige, dezentrale und unregulierte Formen der Kommunikation mit Computern auf. Bis Ende der 1980er Jahre war die Bundespost allerdings nicht in der Lage, angemessen auf den Wandel des technologischen Umfeldes zu reagieren und hielt zunächst an dem zu Beginn der 1970er Jahre entwickelten Konzepten fest. Erst, nachdem sie den Dienst zu Beginn der 1990er Jahre für den Heimcomputer öffnete, wurde er erfolgreicher.

Auch Breitbandnetze hatten nach Abschluss der KtK eine bewegte Geschichte. Trotz der Ablehnung einer flächendeckenden Verkabelung durch das Gremium arbeitete die Bundespost zunächst weiter an diesem Vorhaben, bis Bundeskanzler Helmut Schmidt, unter Verweis auf die medien- und gesellschaftspolitischen Auswirkungen dieser Technologie, den flächendeckenden Aufbau eines Kabelnetzes vorerst verbot. Dies war, neben weiteren Faktoren, die im nächsten Kapitel thematisiert werden, einer der Gründe dafür, dass sich der Fokus der Modernisierungsplanungen der Bundespost ab dem Ende der 1970er Jahre auf das Telefonnetz und die Individualkommunikation verschob. Mit der Regierungsübernahme der CDU wurden die Breitbandpläne allerdings reaktiviert, diesmal mit dem erklärten Willen, schnell die technischen Weichen für private Rundfunksender zu stellen. Damit sich dieses Vorhaben nicht noch weiter verzögert, verzichtete der neue Postminister Schwarz-Schilling auf aufwendige Rückkanaltechnik oder ein moderneres Glasfasernetz. Das Breitbandkabelnetz, das in den 1980er Jahren schließlich flächendeckend aufgebaut wurde, war daher nur für die Rundfunkübertragung vorgesehen.

Das Kabelnetz ist damit ein Beleg dafür, dass sich die medienpolitische Debatte seit den 1970er Jahren weitgehend von der Telekommunikationspolitik abgekoppelt hatte. Es kann daher als eine der Lehren der Bundespost aus dem Scheitern der ursprünglichen Verkabelungspläne in der KtK und den Verzögerungen beim Bildschirmtext angesehen werden, dass sich der Fokus ihrer Modernisierungsplanungen in den 1980er Jahren mit ISDN auf die Individualkommunikation verschob. Hier musste die Bundesregierung sich nicht mit den Bundesländern abstimmen, sondern konnte aus dem Fernmeldemonopol weitreichende Handlungsfreiheiten ableiten.

