

Der amerikanische Weg zum Information Superhighway Orientierungspunkt für Deutschland?

Prof. Dr. Herbert Kubicek, geb. 1946 in Köln, Studium der Betriebswirtschaftslehre, Promotion und Assistententätigkeit an der Universität Köln, lehrte seit 1972 Betriebswirtschaftslehre an der Universität Trier und lehrt seit 1988 Angewandte Informatik an der Universität Bremen. Er ist dort Leiter der interdisziplinären Forschungsgruppe Telekommunikation.

Wieder einmal kursiert ein neues Schlagwort in der (industrie)politischen Debatte über die Bedeutung der Informations- und Kommunikationstechniken: die Datenautobahn. Damit wird das Schlagwort vom „Information Superhighway“, mit dem in den USA Bill Clinton und Al Gore ihre Initiative für eine National Information Infrastructure (NII) auf einen publikationswirksamen Punkt gebracht haben, übersetzt. Seitdem beide in ihrem Wahlkampf versprochen haben, durch eine Kombination aus Technologieförderung, Gesetzesreformen im Telekommunikationsbereich, breiter Anwendungsförderung und Querbezügen zu Reformen im Verwaltungs-, Bildungs- und Gesundheitsbereich die USA nicht nur technologisch in der Weltwirtschaft an die Spitze zu befördern, sondern auch eine bessere Gesellschaftsordnung für das 21. Jahrhundert zu schaffen und darauf Wähler, Medien und Öffentlichkeit so positiv reagiert haben, versuchen andere Regierungen, dies nachzuahmen.

Der Ministerrat der Europäischen Union (EU) hat eine Gruppe hochrangiger Personen aus der Wirtschaft unter der Leitung von Kommissar Martin Bangemann gebeten, Vorschläge für Europas Weg in die Informationsgesellschaft zu erarbeiten. Aufbauend auf diesem als Bangemann-Report bekannt gewordenen Programm, das unter anderem zehn Anwendungsprojekte vorschlägt, hat die Kommission einen Aktionsplan erstellt. Fast alle Mitgliedstaaten der EU haben eigene Programmstudien in Auftrag gegeben. *Zuletzt* waren die Datenautobahnen Hauptthema des G-7-Gipfels in Brüssel im Februar 1995.

In Deutschland bereiten einzelne Bundesländer Pilotprojekte mit „Datenautobahnen“ vor. Teilweise wird auch von Multimedia-Projekten gesprochen. Der Landtag von Baden-Württemberg hat eine Enquete-Kommission eingerichtet. Die Bundesregierung hat für den Herbst eine Konzeption „Info 2000“ angekündigt, die auf Vorarbeiten von verschiedenen Kommissionen unter Federführung unterschiedlicher Ministerien aufbauen soll und Grundlage für die ordnungs- und gesellschaftspolitische Debatte über den Weg in die Informationsgesellschaft sein soll.

Soweit erkennbar, herrscht in der Regierungskoalition die Annahme vor, daß Deutschland technisch mit dem Ausbau der Telekommunikationsinfrastruktur weiter sei als die meisten anderen Länder. Daher komme es jetzt vor allem darauf an, durch die Postreform III die noch verbliebenen Monopole aufzulösen. Dann würden die Marktkräfte die vielen neuen Anwendungen produzieren und zu einem wirtschaftlichen Erfolg bringen, die schon seit mehr als 20 Jahren in den Visionen einer Informationsgesellschaft immer wieder skizziert worden sind: Teleshopping, Telearbeit, Informations- und Fernhabruf, bis hin zu Teledemokratie und Telesex.

Diese selbstzufriedene Situationseinschätzung beruht auf einem äußerst unvollständigen Bild von der aktuellen Debatte und den konkreten Maßnahmen in den USA, das bei Gesetzgebung und Förderprogrammen zu falschen Maßnahmen führen kann. Sie würden weder die wirtschaftspolitischen Ziele erreichen noch die versprochenen sozialen Erleichterungen hervorbringen, weil sie zu naiv auf den Marktmechanismus vertrauen und sich erst gar nicht auf die Komplexität der Entwicklung der propagierten Anwendungen neuer Informations- und Kommunikationstechniken einlassen.

Das Schlagwort von den Information Superhighways mag zu dieser verkürzten Sichtweise beitragen. Daher soll im folgenden zunächst kurz auf diesen Begriff eingegangen werden. Dann sollen die Eckpunkte der Clinton/Gore-Initiative skizziert und die in der deutschen Berichterstattung weniger behandelten Aspekte betont werden. Daran anschließend werden einige Grunderfordernisse der angesprochenen Multimedia-Anwendungen herausgestellt, die begründen, warum auch in Deutschland ein breiterer und offenerer Politikansatz geboten ist.

Zum Begriff des Information Superhighway bzw. der Datenautobahn

Die Karriere des Begriffs „Information Superhighway“ bzw. „Datenautobahn“ in Politik und Medien wird vielfach auf seine Unbestimmtheit und Vieldeutigkeit zurückgeführt. In der frühen Phase der Entwicklung neuer Techniken für Massenmärkte müssen finanzielle Mittel, politische Unterstützungs- und Regulierungsbereitschaft und öffentliche Zustimmung mobilisiert werden. Die Entwickler und Hersteller wissen zu diesem Zeitpunkt selbst noch nicht genau, wie das Ganze im Detail funktionieren soll und wie es realisiert werden kann. Begriffe, die eine Idee von der groben Richtung vermitteln, positive Assoziationen wecken und verschiedenen Gruppen die Möglichkeit eröffnen, ihre jeweils eigenen Zielvorstellungen darin unterzubringen, haben größere Erfolgchancen. In der sozialwissenschaftlichen Technikforschung wird von Leitbildern gesprochen.¹ Die entsprechenden Untersuchungen zeigen, daß die Bedeutungsinhalte solcher Leitbilder durch Diskussionen in Fachkreisen, in den Medien und in der Öffentlichkeit schrittweise konkretisiert werden. Es ist daher nicht unwichtig, was heute unter Information Superhighway bzw. Datenautobahn verstanden wird und

¹ Dierkes/Hoffmann/Marz: Leitbild und Technik, Berlin 1992.

wer sich mit welchen Argumenten an der Konkretisierung dieser Begriffe beteiligt.

Die Wortschöpfung „Information Superhighway“ wird Vizepräsident Al Gore zugeschrieben, der damit die Grundidee der von ihm und Bill Clinton zum Regierungsprogramm erhobenen „National Information Infrastructure“ für die breite Bevölkerung und die Medien illustrieren wollte. Die Aufgabe des Aufbaus dieser Informationsinfrastruktur verglich er mit der Aufgabe des Baus der Interstates, der Autobahnen in den USA, in den fünfziger Jahren. Um Multimedia-Anwendungen bis in die Privathaushalte zu bringen, brauche man technisch breitere Übertragungswege, die, im Gegensatz zu den Kabelfernsehtetzen, Verkehr in beide Richtungen ermöglichen.² Die Teilnehmer sollen nicht nur passive Empfänger, sondern auch aktive Sender sein können. Wie bei den Interstates komme es auf ein entsprechendes Zubringernetz an, damit alle Amerikaner von den Chancen besserer Erreichbarkeit und höherer Mobilität profitieren können. Weniger wichtig sei es, daß alle Straßen aus dem gleichen Baumaterial seien. Die Information Superhighways werden aus Glasfaser-, Kupferkoaxial- und Kupferkabel sowie aus Richtfunk- und Satellitenverbindungen bestehen.

Die Interstates gelten in den auf dezentrale Autonomie bedachten USA als eine der ganz wenigen gelungenen Maßnahmen der Bundesregierung; an ihrem Aufbau war der Vater von Al Gore maßgeblich beteiligt. Mit dem Vergleich mit den „Information Superhighways“ konnte der Sohn auch eine Anleihe bei der Reputation seines Vaters machen. Technisch gesehen hat die Analogie vieles für sich. Die sogenannte ATM-Technik (Asynchronous Transfer Mode), die sich als Übertragungsstandard wohl weltweit durchsetzen wird, teilt die zu übertragenden Text-, Ton- und Videodateien in viele kleine Pakete und schickt diese mit hoher Geschwindigkeit über das Netz, entsprechend den Autos auf der Autobahn, die alle einen Abfahrts- und einen Zielort haben. Das Netz muß nicht wissen, was sich in den Paketen befindet, sondern leitet diese in Abhängigkeit von der Zieladresse weiter.

Trotz dieser Parallelen gibt es in technischer Hinsicht auch Unterschiede. Vor allem aber führt die Analogie in gesellschaftlicher Hinsicht in die Irre:

1. Im Gegensatz zum Autoverkehr erfordert eine erfolgreiche Datenreise ein hohes Maß an technischer Kompatibilität zwischen Fahrzeug, Ausgangsgarage, Fahrstrecke und Ankunftsgarage. Daten werden beim Versand komprimiert oder codiert und müssen beim Empfänger wieder dekomprimiert und decodiert werden; die Standards für die Darstellung von Farben, Tönen und Videos müssen bei allen beteiligten Endgeräten übereinstimmen.

2. Weil in der Telekommunikation die Deregulierung auf der Tagesordnung steht und weil neben Computerherstellern auch die Hersteller von

² Vgl. zu einer Analyse dieses Vergleichs auch Sabine Hellmers/Ute Hoffmann/Weert Canzler, Die „Datenautobahn“, in: Forum Wissenschaft, 12. Jg. 1995, Nr. 1, S. 10-15.

Unterhaltungselektronik auf den Markt für Endgeräte und Anwendungen drängen, wird die Vielfalt im Vergleich zur PC-Software noch größer. Anders als bei den Autobahnen will der Staat weder einen Gesamtausbauplan erstellen noch Zulassungsverfahren schaffen. Die Information Superhighways sollen mit privatwirtschaftlichen Investitionen gebaut werden.

3. Während Bau und Wartung der Autobahnen (noch) nur indirekt über die Mineralölsteuer vom Nutzer bezahlt werden, wird auf den Datenautobahnen jede Nutzung in Abhängigkeit von Dauer und Entfernung registriert werden und zu bezahlen sein. Die Datenautobahn ist nicht als öffentliches Gut konzipiert. Ohne ergänzende Maßnahmen entscheidet der Geldbeutel über die Zugangsmöglichkeiten.

4. Der Staat soll noch nicht einmal ein System von Verkehrsschildern und Hinweistafeln, geschweige denn Verkehrsregeln vorgeben. Die Regierungsmehrheit vertraut darauf, daß auch bei den Dienstleistungs- und Informationsangeboten die Marktkräfte schon dafür sorgen, daß Angebot und Nachfrage zusammenkommen.

Die Datenautobahnen, so kann man zusammenfassen, werden ohne ergänzende Maßnahmen nicht für jedermann zugänglich sein, und man wird nicht jeden darüber erreichen können, weil entweder in der entsprechenden Gegend noch kein Ausbau erfolgt ist, weil die gewünschte Person sich keinen Anschluß leisten konnte oder weil deren Hard- und Software nicht mit der des Absenders kompatibel ist.

Und es bleibt die Frage, wie die Mehrzahl der Menschen lernen kann, sich technisch in die Netze einzuklinken und dort gezielt und erfolgreich das für sie Interessante zu finden, also durch die enorme Fülle an Angeboten zu navigieren.

Ohne breite flankierende Maßnahmen werden wahrscheinlich große Medien- und Unterhaltungselektronikkonzerne eigene Endgeräte auf den Markt bringen, mit denen man ihre Unterhaltungs-, Informations- und Transaktionsprogramme (Teleshopping, Reisebuchung etc.) nutzen kann. Dann würde der Information Superhighway letztlich allerdings mehr der Eisenbahn ähneln, wo man nur aus einem von anderen festgelegten Fahrplan Verbindungen zwischen von anderen ausgewählten Bahnhöfen nutzen kann.

Dies mag in Deutschland in den Spitzengesprächen zwischen Bundesregierung, Medien-, Unterhaltungselektronik- und Telekommunikationsindustrie so Konsens sein. Die Clinton-/Gore-Initiative für eine National Information Infrastructure enthält jedoch einige zusätzliche Elemente, die den interaktiven Zugang für alle sichern sollen.

Die soziale Dimension der NII in den USA

In ihrem Grundsatzdokument für die National Information Infrastructure, der Agenda for Action, entwickelt die Clinton-/Gore-Administration ein

umfangreiches Programm von Maßnahmen, die von gemischten Arbeitsgruppen aus den unterschiedlichsten Behörden vorbereitet werden. Zu den Grundprinzipien zählt,

- daß der Staat selbst nicht die Netze baut, sondern private Investitionen anregen und für eine Verknüpfbarkeit unterschiedlicher Teilnetze sorgen will,
- daß auf der einen Seite der Wettbewerb zwischen Telefongesellschaften und Kabelfernsehgesellschaften eröffnet werden soll, gleichzeitig jedoch neue gesetzliche Regelungen für den allgemeinen Zugang zu den neuen Netzen geschaffen werden sollen,
- daß ergänzend zu der privatwirtschaftlichen Entwicklung von Anwendungen im Unterhaltungsbereich öffentliche Programme zur Förderung der Entwicklung von Anwendungen im öffentlichen Bereich, insbesondere in den Bereichen Bildung (Schule und Bibliothek), Gesundheit, Verwaltung und Bürgerkommunikation („Civic Networking“) eingerichtet werden.

Während auf europäischer Ebene das erste Prinzip genauso formuliert und verfolgt wird, gibt es bei dem zweiten und dritten Prinzip deutliche Unterschiede. Zunächst ist es erstaunlich und paßt nicht zu den üblichen Vorurteilen, daß die Politik in den USA sozialen Aspekten einen höheren Stellenwert einräumt, als dies in Europa zur Zeit der Fall ist. Wie später noch zu zeigen ist, sind dafür nicht nur kulturgeschichtliche Gründe, sondern auch handfeste ökonomische Überlegungen maßgeblich.

a) Maßnahmen zur Sicherung eines allgemeinen Zugangs

Mit dem Communications Act von 1934 wurde in den USA das Ziel eines „Universal Service“, des Zugangs zum Telefonnetz für jedermann, festgeschrieben. Dieses soll nun ausgeweitet werden auf breitbandige Telekommunikationsnetze, die für multimediale Anwendungen geeignet sind, und auch auf inhaltliche Informationsdienste, die für die Teilhabe am öffentlichen Leben erforderlich sind.

Wenn die Visionen von der elektronischen Inanspruchnahme von Verwaltungsdienstleistungen, dem Zugang zu öffentlichen und kommerziellen Informationsangeboten usw. realisiert werden sollen, ist möglichst bald ein Zugang für möglichst große Teile der Bevölkerung zu schaffen. Private Investoren werden ohne entsprechende Verpflichtung nur in Ballungsräumen in den Gegenden mit einkommensstarken Haushalten investieren. Dieser Rosinenpickerei sollte in der Vergangenheit schon ein „Universal Service Fond“, in den Telefongesellschaften einzahlen und aus dem die Betreiber von Netzen in kostenaufwendigeren Gebieten subventioniert werden, entgegenwirken. Außerdem wurden aus einer Reihe von Förderprogrammen Telefonanschlüsse für bestimmte Bevölkerungsgruppen bezuschußt.

Seit einigen Jahren gibt es in den USA nun Bestrebungen, die Fernsprechmonopole im Nahbereich wie auch die noch bestehende Trennung zwischen Telefon- und Kabelfernsehnetzbetrieb aufzuheben. Telefongesell-

Schäften wollen auch Fernseh- bzw. Videodienste anbieten dürfen. Beim Kabelfernsehen gibt es jedoch ebenfalls eine Regulierung im öffentlichen Interesse, wonach Einzelstaaten und auch Kommunen den Netzbetreibern auferlegen können, einen bestimmten Anteil der Netzkapazität für Programme im öffentlichen Interesse zu reservieren. Um eine Erlaubnis zur Videoübertragung zu erhalten, haben die Telefongesellschaften von sich aus vorgeschlagen, das Prinzip des Universal Service auch auf neue multimediale Telekommunikationsdienste auszuweiten. Einzelne Bundesstaaten haben Kommissionen gebildet, die Vorschläge zur Weiterentwicklung des Universal Service machen sollen.

Parallel zur Entwicklung des Regierungsprogramms und zur Lobby-Arbeit der Industrie hat das Center for Media Education in Washington eine Interessengemeinschaft und Lobby von Public Interest Groups ins Leben gerufen, den Telecommunications Policy Roundtable. Einen Monat nach Veröffentlichung der Agenda for Action, im Oktober 1993, waren sieben Prinzipien des öffentlichen Interesses für die Telekommunikationspolitik formuliert und von über 70 Public Interest Groups unterschrieben worden.³ Das erste dieser Prinzipien heißt schlicht und einfach:

„1. Universeller Zugang: Alle Menschen müssen einen erschwinglichen Zugang zur Nil (National Information Infrastructure) haben. Eine Grundlage des Lebens, der Freiheit und des Strebens nach Glück im Informationszeitalter ist der Zugang zu Video-, Audio- und Datennetzen, die eine große Vielfalt von Neuigkeiten, Informationen über öffentliche Angelegenheiten, Bildung, Gesundheit und Verwaltungswissen und -dienste bieten. Diese Dienste müssen in einem verbraucherfreundlichen Format angeboten werden und für jeden, einschließlich Behinderter, zur Verfügung stehen. Informationen, die für eine umfassende Teilnahme an einer demokratischen Gesellschaft wesentlich sind, müssen kostenlos zur Verfügung gestellt werden.“

Welche Informationen dies sein könnten, macht Frederick Williams in einem Buch⁴ mit dem programmatischen Titel „The People's Right to Know“, frei übersetzt: das Grundrecht auf Wissen oder auf Informationszugang, deutlich. Viele Informationen werden und sollen auch gegen Entgelt angeboten werden, auf Papier und elektronisch, z. B. Flugverbindungen, Vergleiche von Versicherungsprämien, Horoskope, Sport ergebnisse, Filmkritiken u. a. m. Andere Informationen wie Schwangerschafts- oder Drogenberatung, Behördenwegweiser, Selbsthilfegewegweiser, Verbrauchertips, lokaler Veranstaltungskalender u. a. m., die heute, z. T. in gedruckter Form, frei erhältlich sind, müßten auch elektronisch kostenlos verfügbar sein.

Die Clinton-/Gore-Administration hat diese Diskussionen aufgegriffen. 1994 wurden mehrere öffentliche Anhörungen unter Beteiligung aller gesell-

³ Vgl. den vollständigen Text und die Liste der Unterzeichnerorganisationen in Kubicek u. a. (Hrsg.), Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft, Bd. 3, 1995, S. 278 ff.

⁴ Frederick Williams/John V. Pavlik, The People's Right to Know. Media, Democracy, and the Information Highway, Hillsdale/Hove/London 1994, insbes. S.15 und 19.

schaftlichen Gruppen über inhaltliche Zielvorstellungen sowie organisatorische, finanzielle und rechtliche Realisierungsmöglichkeiten für einen erweiterten Universal Service in verschiedenen Teilen der USA durchgeführt. Die Ergebnisse wurden sofort über das Internet öffentlich zugänglich gemacht.

Es bestand ein breiter Konsens darüber, daß Regelungen für einen erweiterten Universal Service erlassen werden sollen, daß aber auch noch genauer geklärt werden muß, auf welche Art und Weise dieses Ziel erreicht werden soll. Einvernehmen besteht, daß Netzbetreiber und Diensteanbieter in einen unabhängig verwalteten Fonds Zahlungen leisten und daß daraus Subventionen finanziert werden. Diese könnten an Netzbetreiber gehen, die dünn besiedelte Gebiete versorgen, sie könnten an Haushalte mit geringem Einkommen gezahlt werden, und/oder sie könnten auch dazu verwendet werden, um Schulen, Bibliotheken und Bürgerhäuser kostenlos oder kostengünstig anzuschließen.

Parallel dazu wurden im Senat und im Repräsentantenhaus Gesetzentwürfe eingebracht, in denen die Liberalisierung der Telekommunikation mit neuen Regelungen zum Universal Service kombiniert wird. Die 1993 eingebrachten Entwürfe wurden zwar vor Ende der Legislaturperiode nicht mehr verabschiedet. Aber auch unter der neuen Mehrheit der Republikaner wurde im März 1995 ein Gesetzentwurf im zuständigen Ausschuß verabschiedet, der klare Vorgaben für einen erweiterten Universal Service beinhaltet. Danach soll ein Bund-Länder-Ausschuß der Federal Communications Commission Vorschläge machen, die einigen im Gesetz verankerten Prinzipien entsprechen müssen.

So wird u. a. festgelegt, daß alle Netzbetreiber und Diensteanbieter verpflichtet sind, von Teilnehmern in ländlichen Gebieten keine höheren Gebühren als in Städten zu verlangen, und daß Schulen, Bibliotheken, Gesundheitseinrichtungen und andere Institutionen von öffentlichem Interesse zu Grenzkosten anzuschließen sind. Darüber hinaus steht es den Einzelstaaten und auch den Kommunen frei, weitere Auflagen im öffentlichen Interesse zu machen, solange diese gleichermaßen für alle Anbieter gelten und öffentlich bekannt gemacht werden.

Entsprechende Vorstellungen geschweige denn Gesetzesentwürfe gibt es weder auf EU-Ebene noch für die Postreform III. Obwohl mit der Postreform II ein Versorgungsauftrag ins Grundgesetz aufgenommen wurde, macht sich im Postministerium und auch bei den großen Parteien zur Zeit - soweit erkennbar - niemand Gedanken, wie dieser Auftrag in bezug auf Multi-Medianetze und -dienste umgesetzt werden kann. Das Eckpunkte-Papier des Postministers versteht unter dem Universaldienst im wesentlichen den einfachen Telefondienst.

b) Anwendungen im öffentlichen Interesse

Die rechtliche Regulierung ist eine Sache, ihre inhaltliche Füllung eine andere. In den USA wie in Europa wird daher den Erfahrungen mit Multi-

media-Pilotprojekten große Bedeutung beigemessen. Bei den inhaltlichen Schwerpunkten und bei der Art der Vergabe von Fördermitteln gibt es jedoch große Unterschiede.

Während in Deutschland wie auch auf der Ebene der Europäischen Union auf einige größere Projekte unter Federführung von Konsortien aus Telekom, medien- und informationstechnischer Industrie gesetzt wird, zielen Förderprogramme in den USA auf eine möglichst breite Erfahrungsgewinnung durch Anwender- und Nutzergruppen. Damit nicht nur kommerzielle Anbieter Erfahrungen sammeln können, sondern auch kommunale Einrichtungen, gemeinnützige Vereine u. a. m., wurde im Handelsministerium ein Förderprogramm für solche Institutionen eingerichtet. 1994 wurden ca. 90 Projekte mit einem Gesamtbetrag von 24 Mio. Dollar gefördert. Für 1995 soll der Betrag verdoppelt werden.⁵ Wichtiger als die Höhe dieses Betrages ist die Öffentlichkeitswirkung. Weil sich insbesondere Vizepräsident Al Gore intensiv für den Anschluß von Schulen, Bibliotheken und anderen öffentlichen Einrichtungen an den Information Superhighway einsetzt und dieses Programm als einen Beitrag zu einer größeren nationalen Initiative darstellt, gibt es mittlerweile eine Fülle ähnlicher Programme von Stiftungen, Einzelstaaten und großen Unternehmen. So hat in Kalifornien die Telefongesellschaft Pacific Bell ein Förderprogramm mit einem Volumen von 150 Mio. Dollar gestartet, aus dem Schulen kostenlos vier ISDN-Leitungen mit einem Internet-Anschluß erhalten und ein Jahr lang keine Nutzungsgebühren zahlen müssen. Danach soll ein Festpreis von monatlich 20 bis 30 Dollar bezahlt werden.

c) Das kommunale Wegerecht

Wie in Deutschland haben auch in den USA die örtlichen Telefongesellschaften noch ein Netzmonopol und das Privileg, öffentliche Wege für dieses Netz kostenlos zu nutzen. Dieses kann, wenn Wettbewerb unter Netzbetreibern zugelassen wird, nicht automatisch auf alle Netzbetreiber ausgedehnt werden. In den USA gibt es eine breite Debatte darüber, zu welchen Bedingungen Kommunen dieses Wegerecht vergeben sollen. Selbstverständlich wollen sie finanzielle Entgelte. Es gibt jedoch auch eine breite Strömung, die zusätzlich oder statt dessen Sachleistungen zur Auflage machen will. Diese können darin bestehen, daß zum einen öffentliche Einrichtungen kostenlos angeschlossen werden müssen und daß zum anderen Informationen von öffentlichen und gemeinnützigen Stellen kostenlos eingespeist werden dürfen. Denn, so die Argumentation, der öffentliche Grund gehöre allen Bürgern und die Kommunalverwaltung müsse bei der Vergabe von Nutzungsrechten darauf achten, daß diese auch allen Bürgern zugute kommen. Da auch in Deutschland mit der Zulassung von Netzwettbewerb das Privileg der Telekom nach dem Telegraphenwegegesetz entfällt, müssen auch hier die Kommunen Regeln und Kriterien für die Vergabe von Wegerechten defi-

⁵ Die Liste der geförderten Projekte ist übrigens über das Internet elektronisch einseh- und abrufbar (<http://www.ntia.doc.gov/>).

nieren. In den USA sollten die kommunalen Rechte zunächst per Bundesgesetz eingeschränkt werden. Nach breiten Protesten gibt der oben zitierte jüngste Gesetzentwurf lediglich vor, daß die Bedingungen der Kommunen öffentlich gemacht werden müssen und einzelne Wettbewerber nicht bevorzugen oder benachteiligen dürfen.

Der organisatorische und kulturelle Entwicklungsbedarf interaktiver Medien

Es drängt sich die Frage auf, warum es in den USA einen so breiten Konsens über Universal Service und Anwendungen im öffentlichen Interesse gibt. Die Amerikaner haben eine längere Tradition, bestimmte Leistungen dem Markt zu überlassen und durch ergänzende Regulierungen das öffentliche Interesse zur Geltung zu bringen, während Europäer und Deutsche im besonderen bisher der Erbringung dieser Leistungen durch den Staat selbst den Vorzug gaben. Engagement und Einsatz in der Kommune sind für Bürger und Unternehmer in den USA sehr viel selbstverständlicher. Doch das ist noch keine hinreichende Erklärung, denn etwa im Gesundheits- und Sozialbereich ist die Versorgungslage keineswegs so gut wie hierzulande.

Vertreter von Pacific Bell, der kalifornischen Telefongesellschaft, begründen ihr 150-Mio.-Dollar-Programm für die Schulen mit der Notwendigkeit, die Kunden für die neuen Dienste auszubilden und ihnen Erfahrungen zu ermöglichen. Auch die Förderung von Bibliotheksanschlüssen dient dazu, den Privathaushalten zu zeigen, was Multimediadienste sind, ihr Interesse zu wecken, bis sie sich dann entschließen, zu Hause einen Zugang zu installieren. Die Förderung von Anbietern aus dem öffentlichen Bereich dient dem Ziel, die Angebotsbreite zu vergrößern. Weitere Fernsehprogramme, Telespiele und Teleshopping werden zwar ihre Nachfrage finden. Aber es gibt immer mehr Zweifel, ob das alleine für den Aufbau einer neuen Infrastruktur reicht. In einer Umfrage der Zeitschrift MacWorld nach dem Interesse an Online-Zugängen kamen auf die ersten Plätze elektronische Abstimmungen, Fernlernen, Informationen über Schulen, Teilnahme an elektronischen Bürgerversammlungen, Zugang zu Verwaltungsinformationen. Video-on-demand kam erst an zehnter Stelle. Unabhängig davon, wie repräsentativ genau diese Reihenfolge ist, gibt es in den USA einen breiten Konsens, daß Anwendungen im öffentlichen Interesse die kommerziellen Anwendungen sinnvoll ergänzen und letztlich auch deren Verbreitung befördern. Anders als Medienkonzerne können Kommunalverwaltungen und gemeinnützige Organisationen entsprechende Multimedia-Angebote jedoch nicht nebenbei entwickeln. Sie brauchen die Förderung von Projekten, um die technischen Voraussetzungen und das Know-how zu erwerben und Erfahrungen zu sammeln. Nicht jede Anwendung wird erfolgreich sein, aber einige werden großen Zuspruch finden, nachgeahmt werden und sich durchsetzen.

Wenn heute von Multimedia und Neuen Medien gesprochen wird, so wird vergessen, welche langen Entwicklungsprozesse die heute „alten“ Medien Presse und Rundfunk durchlaufen haben, bis sie zu ihrer heutigen Form mit

einem Netzwerk aus Redaktionen, Presseagenturen, Korrespondenten im Hintergrund gefunden haben.

Heute beginnen neue technische Medien, ihre Organisationsformen, inhaltlichen Profile und typischen Nutzungsformen zu finden. Wer dies aus wirtschaftspolitischen Gründen will, muß eine entsprechend breite Basis schaffen. Nur von Wachstum und Arbeitsplätzen reden und auf die großen Konzerne hoffen, ist nicht genug. Die Amerikaner machen zur Zeit die intelligentere und weitsichtigere Industriepolitik.

Perspektiven für die Debatte in Deutschland

Anders als in den frühen achtziger Jahren wird heute in realistischer Einschätzung der internationalen Verflechtungen nicht mehr diskutiert, ob man die Datenautobahnen bauen soll oder nicht. Teilweise hat die Erfahrung mit der geringen Durchsetzbarkeit von Forderungen nach mehr Beschäftigungssicherung, Mitbestimmung, Datenschutz u. a. m. beim bisherigen Ausbau der Telekommunikation zum Verzicht auf die Entwicklung eigener Anforderungen geführt. Die Deutsche Postgewerkschaft und die IG Medien haben nicht aufgegeben und sind heute fast die einzigen, die an die öffentliche Verantwortung appellieren. Nach der hier vertretenen Auffassung kann niemand die Deregulierung und Kommerzialisierung von Information und Kommunikation verhindern. Es erscheint jedoch möglich, in dieser Gesamtentwicklung ein allgemeines Zugangsrecht und die Finanzierung von Informationen im öffentlichen Interesse durchzusetzen. Man könnte von einer dualen Informationsordnung sprechen. Wir kennen die duale Rundfunkordnung, das Nebeneinander von öffentlich-rechtlichen und privatwirtschaftlichen Rundfunkveranstaltern. Ganz selbstverständlich ist uns heute die Einrichtung von öffentlichen Büchereien neben dem privatwirtschaftlichen Büchermarkt. Die historische Aufgabe besteht darin, auch für die neuen interaktiven Medien eine solche duale Struktur aufzubauen. Dazu gehören Verpflichtungen der Telekommunikationsanbieter, vielleicht neue Aufgaben für die Rundfunkveranstalter, neue kommunale Aufgaben. Entscheidende gesetzgeberische Weichenstellungen finden 1995 statt (Postreform III und Rundfunkstaatsvertrag). Es existiert aber in der Öffentlichkeit noch nicht einmal ein Forum, auf dem telekommunikations-, rundfunk- und kommunalpolitische Fragen im Zusammenhang diskutiert werden. An dem oben zitierten Telecommunications Policy Roundtable in Washington beteiligen sich u. a. Verbraucherverbände, die Bibliotheksvereinigung, der Steuerzahlerbund, Behindertenverbände, Bürgerrechtsgruppen u. a. m. Wer könnte in Deutschland einen solchen Runden Tisch zusammenbringen?