

Teilprojekt Telekommunikation – Projektskizze

(1) Wege und Formen der Integration vor 1914

Da viele der ersten Telegraphenlinien in den europäischen Staaten entlang der Eisenbahnstrecken angelegt wurden, ergaben sich die ersten Integrationsbestrebungen im Bereich der Telegraphie aus der Notwendigkeit, eine Nachrichtenübermittlung im grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr mittels der erforderlichen technischen Standardisierungen zu ermöglichen. Tarifäre und betriebliche Standardisierungen folgten um die Mitte des 19. Jahrhunderts aufgrund der Freigabe der Telegraphenlinien für die Öffentlichkeit. 1850 wurde unter Beteiligung Preußens, Österreichs, Bayerns und Sachsens der Deutsch-Österreichische Telegraphenverein (DÖTV) gegründet, der für den grenzüberschreitenden Verkehr beispielsweise einheitliche Gebühren (tarifärer Standard), die Verwendung des Morse-Reliefschreibers zur direkten Telegrammübermittlung (technischer Standard) sowie Absprachen für den weiteren Ausbau der Netze (betrieblicher Standard) vertraglich regelte. Da die Bestimmungen und Arbeits- bzw. Vorgehensweise des DÖTV einen richtungweisenden Charakter für die weiteren Entwicklungen hatten, kann man von einer frühen Dominanz des kooperativen Integrationsweges über Politik in Form formeller Organisationen sprechen. Nach dem Vorbild des DÖTV folgte im Jahr 1855 die Gründung des Westeuropäischen Telegraphenvereins (WETV), dem Frankreich, Belgien, Spanien, Sardinien und die Schweiz angehörten. Auf dem Weg zu einer gesamteuropäischen Regelung der Bestimmungen für den Nachrichtenverkehr wurden ergänzende bilaterale Verträge, u.a. zwischen DÖTV- und WETV-Staaten, geschlossen und schließlich 1865 der Internationale Telegraphenverein (ITV) in Paris gegründet. Das Vertragswerk legte Beförderungsbestimmungen und Grundsätze für die Tarife ausschließlich im zwischenstaatlichen Telegrammverkehr fest; das Abkommen wurde ergänzt durch zahlreiche bilaterale Vereinbarungen, d.h. die Integrationsbestrebungen über eine formelle Organisation auf intergouvernementaler Ebene wurden erweitert um informelle Zusammenarbeit auf transgouvernementaler Ebene.

Neufassungen und Ergänzungen des ITV-Gründungsvertrages erfolgten auf mehreren internationalen Telegraphenkonferenzen, an denen Vertreter der staatlichen Telegraphenverwaltungen als Gesandte ihrer Regierungen teilnahmen, d.h. es entstand faktisch ein Zusammenschluss der nationalen staatlichen Telegraphenmonopole (intergouvernementale Organisation mit de facto transnationalem Charakter). Ziel der Organisation war es, die Zusammenarbeit im technischen, tarifären, betrieblichen und administrativen Bereich zu intensivieren, um grenzüberschreitende Dienste möglichst zu harmonisieren und die nationalen Dienste zu vernetzen. Der ITV wurde von Anfang an als eine dauernde formelle Organisation gegründet, da den Beteiligten klar war, dass fortschreitende technische Innovationen immer neue Formen der Standardisierung erfordern würden, um einen reibungslosen zwischenstaatlichen Telegrammverkehr unter veränderten technischen Rahmenbedingungen zu ermöglichen. Die Struktur des ITV nahm bis 1914 immer festere Konturen an, sein Tätigkeitsfeld und sein Mitgliederkreis wurden sukzessive erweitert. So konnten neue Kommunikationsmedien, wie der Fernsprecher, relativ problemlos in die Struktur des ITV integriert werden, was auch dadurch begünstigt wurde, dass der Betrieb der europäischen Fernsprechnetze, von wenigen Ausnahmen abgesehen, von den bestehenden staatlichen Post- und Telegraphenanstalten übernommen wurde. Die ersten Vereinbarungen in diesem Bereich erfolgten auf der Welttelegraphenkonferenz von Berlin im Jahr 1885. Zunächst wurden nur minimale Ausführungsbestimmungen bezüglich Technik, Tarifwesen oder betrieblicher Belange vorgeschrieben, um das neue

Medium nicht in seiner Entwicklung zu hemmen. Lediglich ein aus fünf Paragraphen bestehendes Kapitel, das sehr allgemein formuliert war, wurde in das Reglement aufgenommen. Den nationalen Verwaltungen wurde somit fast völlig freie Hand in der Ausgestaltung von Abkommen gelassen, mit Ausnahme der Festsetzung der Gesprächseinheit für die Gebührenerhebung auf fünf Minuten und der Limitierung des Gesprächsdauer auf maximal zehn Minuten im Falle von anderen Anfragen zur Nutzung der Verbindung. Auf der Konferenz von Paris 1890 wurde die Gesprächseinheit auf drei Minuten abgesenkt. Erst auf der Londoner Konferenz 1903 wurden für den Fernsprecher differenziertere Bestimmungen in das Reglement aufgenommen. Im Gegensatz zum Multilateralismus im Bereich der Telegraphie standen bilaterale Absprachen bei der Integration des Fernsprechers im Vordergrund. Die differenzierte Ausgestaltung des internationalen Regimes wurde nicht von einer internationalen Organisation bestimmt, sondern von Fachministerien und den ihnen untergeordneten Verwaltungen. Die Integrationsform kann daher als kooperativ, bilateral und vornehmlich transgouvernemental beschrieben werden.

Für den Bereich der Telekommunikation stellt sich zudem die Frage, welchen Einfluss die Wirtschaft auf den Integrationsprozess ausüben konnte. Aufgrund der enormen Expansion der Telekommunikation entwickelten sich in den europäischen Staaten bedeutende nationale Industrien, die durch die Abschottung der nationalen Telefongerätemärkte Einfluss zu nehmen suchten. Die Einführung internationaler Standards bei den Telefongeräten war industriepolitisch nicht gewünscht, da dies zwangsläufig eine Öffnung der nationalen Märkte zur Folge gehabt hätte mit befürchteten negativen Konsequenzen für die jeweilige nationale Industrie. Weiterhin besaßen die europäischen Staaten gegen Ende des 19. Jahrhunderts bereits ausgedehnte Telegraphennetze, deren hohe Anschaffungskosten sich amortisieren sollten. Das neue Kommunikationsmedium Telefon wurde in diesem Kontext zunächst als störende Konkurrenz empfunden. Gänzlich ignoriert werden konnte der Fernsprecher aber nicht, da die Öffentlichkeit ihm mit wachsender Nachfrage begegnete und zudem Bedarf für eine Ausweitung der Verbindungen zwischen großen Städten und im grenzüberschreitenden Verkehr anmeldete. Die Einrichtung grenzüberschreitender Fernsprechverbindungen unter Überwindung größerer Entfernungen erwies sich als technische Herausforderung. Im Vordergrund standen letztendlich die Bemühungen darum, überhaupt eine Verbindung mit ausreichender Sprech- und Verständnisqualität herzustellen (Interkonnektivität statt Interoperabilität), die verwendeten Endgeräte mussten lediglich kompatibel sein (Minimalstandard). Ein Beharren auf spezifische Apparate der nationalen Hersteller hätte die Einrichtung der Verbindung behindert, wenn nicht sogar unterbunden.

(2) Wege und Formen der Integration nach 1945

Trotz der erheblichen Störungen, die in der weltweiten Telekommunikation durch den Zweiten Weltkrieg eingetreten waren, wurde die internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich sehr schnell wiederbelebt. Hierfür wurde die bewährte Organisation des Internationalen Telegraphenvereins genutzt. Bereits im Jahr 1932 war der ITV mit der seit 1906 bestehenden Weltfunkkonferenz zur „Union Internationale des Télécommunications“ (UIT) vereinigt worden. Wesentliche Weichenstellungen für die Nachkriegsordnung der globalen Telekommunikation brachte die Konferenz der Regierungsbevollmächtigten von Atlantic City (1947). Ergebnis war ein internationaler Fernmeldevertrag sowie einschneidende organisatorische Änderungen der UIT. Ständige Organe für die Bereiche Telegraphie und Telephonie waren neben dem

Zentralbüro die Internationalen Beratenden Ausschüsse: das „Comité consultatif international téléphonique“ (CCIF) für den Fernsprehdienst und das „Comité consultatif international télégraphique“ (CCIT) für den Telegraphendienst. 1956 wurden CCIF und CCIT zum „Comité consultatif international télégraphique et téléphonique“ (CCITT) verschmolzen. Zentrale Aufgabe des CCITT wurde die Erstellung von Studien und die Erarbeitung von Empfehlungen zu technischen sowie zu Betriebs- und Gebührenfragen der Telegraphie und des Fernsprehdienstes. Obwohl die vom CCITT empfohlenen Standards formal dem kooperativen Integrationsweg über Politik über formelle Organisation zuzuordnen ist, da es sich beim CCITT um ein Gremium der UIT handelt, lassen sie sich de facto dem kooperativen Integrationsweg über Wirtschaft zuordnen. Zum einen dominierten in diesem Gremium – insbesondere bei technischen Standardisierungen – die Vertreter der Wirtschaft. Zum anderen hatte auch die Politik die Dominanz der Wirtschaft im CCITT erkannt, weshalb dieses Gremium offiziell nur Empfehlungen aussprechen durfte. Die Ausschüsse der UIT leisteten einen wesentlichen Teil der Arbeit. Die Vollzugsordnung Telephonie erlangte 1960 erstmals weltweite Geltung und blieb nicht wie zuvor auf Europa beschränkt. Die praktische Regelung der Details wurde dem CCITT übertragen.

Durch die politischen Veränderungen nach dem Zweiten Weltkrieg hatte auch die UIT ihre bis dahin eurozentrische Struktur verloren, d.h. auch im Telekommunikationsbereich wurde eine verstärkte europäische Zusammenarbeit notwendig, um den Interessen der westeuropäischen Staaten bei der Festsetzung weltweiter Standards Geltung zu verschaffen. Trotz verschiedener Ansätze, den PTT-Bereich in supranationale europäische Strukturen einzubinden, blieben die nationalen PTT-Verwaltungen zentraler Akteur im Integrationsprozess und gründeten 1959 eine formelle Organisation, die „Conférence Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications“ (CEPT). Die Kommission Fernmeldewesen der CEPT und die UIT ergänzten einander in ihrer Arbeit und ihr Erfolg führte dazu, dass der kooperative Integrationsweg über Politik in Form formeller Organisationen auch die Integrationsbestrebungen nach 1945 dominierte. Vergleichbar der Integration vor 1914 ist jedoch auch die Wirtschaft für die Zeit nach 1945 von Bedeutung. So ist z.B. der unmittelbare Einfluss der Wirtschaft im CCITT unübersehbar, da in diesem Gremium auch Angehörige der Industrie vertreten waren. Obwohl ihnen kein Stimmrecht zugestanden wurde, hatten sie in den technisch ausgerichteten Studiengruppen und Fachsektoren allein deshalb großen Einfluss ausüben, da ihr Sachverstand dort unerlässlich war.

(3) Arbeitshypothesen und Fallbeispiele im Überblick

Die Integration im Bereich der Telekommunikation ist gekennzeichnet durch ein hohes Maß an Kontinuität. Für den anvisierten epochalen Vergleich bietet es sich an, für beide Epochen Fallbeispiele aus dem Bereich der Telephonie heranzuziehen, da es sich um ein Kommunikationsmedium handelt, das für beide Betrachtungszeiträume ein hohes Innovationspotential im Telekommunikationsbereich und damit verbunden ein großes Integrationsbedürfnis aufwies. Für das 19. Jahrhundert sollen Anlage und Betrieb ausgewählter grenzüberschreitender Fernsprehverbindungen analysiert werden, um so zum einen die verschiedenen Wege und Formen von Integration und zum anderen die unterschiedlichen Integrationsmaßnahmen im technischen, betrieblichen, tarifären, rechtlichen und administrativen Bereich exemplarisch zu erfassen. Die Inhalte wurden zwischen den beteiligten Staaten bzw. nationalen Verwaltungen abgesprochen (Angleichung von Standards über Politik, bilateral, kooperativ und informell).

Für die Zeit nach 1945 sollen aufgrund der hohen Komplexität der Gesamthematik ausgewählte Inhalte in den Fokus der Betrachtung gerückt werden, so z.B. für den technischen Bereich die Bemühungen zu Einrichtung und Betrieb von interkontinentalen Durchgangsvermittlungsstellen in Europa auf Vorschlag der CEPT. Für den tarifären Bereich ist vor allem das innereuropäische Tarif- und Abrechnungswesen zu analysieren, während sich für den betrieblichen Bereich die Absprachen über einen koordinierten Ausbau der europäischen Fernsprechnetze heranziehen lassen. Der administrative Bereich soll durch die Bemühungen um die Vereinfachung der gegenseitigen Abrechnungen von Leistungen zwischen CEPT-Mitgliedsverwaltungen im Rahmen eines Clearing-Systems abgedeckt werden. Das in diesem Zusammenhang erarbeitete Clearing-Statut repräsentiert dabei den rechtlichen Bereich. Die oben kurz skizzierten ausgewählten Inhalte erschließen nicht nur exemplarisch die unterschiedlichen Integrationsmaßnahmen in den verschiedenen Bereichen, sondern darüber hinaus auch die unterschiedlichen Wege und Formen von Standardisierung. Vordergründig handelt es sich jeweils um Inhalte, die im Rahmen formeller Organisationen (UIT, CEPT) verhandelt wurden (Angleichung von Standards über Politik, kooperativ über formelle Organisation); für jeden der skizzierten Inhalte lassen sich jedoch auch andere Integrationseinflüsse festmachen, die dieses auf den ersten Blick einfache Schema in eine komplexere Struktur überführen, was am Beispiel der Einflussnahme der Industrie im CCITT kurz aufgezeigt wurde.