

Akzent: Deregulierung

# Basisdienste in jeder Hütte?

TELEKOMMUNIKATION UND ENTWICKLUNGSLÄNDER

*Urs A. Jaeggi*

Das bunte Bild, mit dem die Telecom Schweiz vor kurzer Zeit in den grossen Gazetten des Landes ganzseitig für ihre Dienste geworben hat, ist ebenso grotesk wie realistisch: In einer karibischen Fischerhütte verfolgen ein paar Jamaicaner begeistert die rasende Fahrt eines Viererbobs durch den Eiskanal. In scheinbarer Selbstverständlichkeit prallen zwei Welten aufeinander – die tropische und die nordische – und verschmelzen zu einer noch ungewohnten Einheit. Marshall MacLuhans Vision vom globalen Dorf ist Wirklichkeit geworden. Die Telekommunikation macht's möglich.

Ob die weltweite Vernetzung der technischen Kommunikation mehr als nur geographische Grenzen, Distanzen und Räume zu überwinden vermag, wird sich allerdings erst noch weisen müssen. Dem für immer mehr Menschen zur Selbstverständlichkeit werdenden Bad in der Informationsflut, dem Surfen im Cyberspace und dem Rasen auf den Data-Highways steht immerhin die fast unglaubliche Tatsache gegenüber, dass immer noch mehr als die Hälfte der Menschheit keinen Zugriff zu einem einfachen Telefon hat. Und über das wichtigste Instrument für den Zutritt zu dem, was gelegentlich als "neues Wissen" bezeichnet wird, den Computer, verfügen zwar in den USA auf 1'000 Menschen 265 (Statistik 1993), in Indien, das im Software-Bereich alles andere als ein Entwicklungsland ist, indessen nur gerade einer.

Mehr als die Hälfte der Menschen hat keinen Zugang zum Telefon

## NEBENSCHAUPLATZ DRITTE WELT

Die Frage, ob Telekommunikation, das heisst die weltweite und unbehinderte Vermittlung von Informationen und Daten über Satelliten, Computer-Netzwerke, elektronische Bild- und Tonträger, die Menschheit vereint oder endgültig in eine Zweiklassen-Gesellschaft von "Informierten" und "Nichtinformierten" dividiert, ist keineswegs beantwortet. Die Euphorie der Machbarkeit eines globalen Kommunikationssystems mit scheinbar unbeschränktem Zugriff auf Daten und Informationen für alle verdeckt zur Zeit die Sicht auf die Realität. Das kann nur jenen recht sein, die in der Telekommunikation die Branche mit den grössten Zuwachsraten orten und wohl am wenigsten aus ökologischen Gründen daran arbeiten, dass der Weltmarkt Kommunikation bereits Ende der neunziger Jahre grösser sein wird als der Automobilmarkt. Sie investieren in Betriebssysteme und Netzwerke, für deren Benutzung sie nach der Einführungsphase immer höhere Gebühren verlangen werden. Ihre Politik ist in der Computerbranche im Kleinen schon heute vorgezeichnet: Leistungsfähige Betriebssysteme sind wohlfeil zu erstehen. Der Ärger beginnt, wenn Beratung notwendig ist oder – um beim simpelsten aller Vergleichsbilder zu bleiben – der Preis für eine Ersatzkartouche für den Bubblejet-Printer bezahlt werden muss.

Noch ist nicht ausgemacht, ob Telekommunikation die Menschheit vereint oder in eine Zweiklassen-Gesellschaft teilt

Gerade weil die Telekommunikation eine der zukunftsträchtigsten Wachstumsbranchen ist und gerade, weil immer weniger, aber dafür umso mächtigere Konzerne um Vormachtstellungen im Markt kämpfen, ist gegenüber der vielzitierten Demokratisierung der Kommunikation und damit auch der Weltgemeinschaft durch erleichterten Datenzugang und den unbehinderten Fluss der Information Skepsis angebracht. Wie berechtigt sie ist, zeigt sich – man ist versucht zu sagen: einmal mehr – auf dem Nebenschauplatz Dritte Welt. Nebenschauplatz bleiben Entwicklungsländer nicht nur, weil sie in den internationalen Verteilstatistiken für Telekommunikation und elektronische Datenverarbeitung unter der diskriminierenden Rubrik “Andere” erscheinen. Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist vielmehr, dass die Profiteure der telekommunikativen Entwicklung vor allem im Handels- und Dienstleistungssektor, nur bedingt in der produktiven Industrie und kaum in dem in der Dritten Welt nach wie vor bedeutendsten Wirtschaftszweig, der Landwirtschaft, zu finden sind.

Die Hoffnung, dass sich die “information poor” durch die leichte Zugänglichkeit zur Telekommunikation zu “information rich” wandeln würden, wird sich, realistisch gesehen, kaum erfüllen. Dagegen sprechen zu viele Faktoren. Genügende Energieversorgungssysteme und funktionierende Telefonleitungen – beides Voraussetzungen für eine globale telekommunikative Vernetzung bis in die Peripherie – sind in vielen Entwicklungsländern vor allem Afrikas noch längst keine Selbstverständlichkeit. Gegen einen raschen Ausbau sprechen nicht nur die hohen Kosten und die relativ dünne Besiedelung zahlreicher peripherer Gebiete, sondern in viel höherem Masse die historische Erfahrung. Technologische Innovationsschübe wie beispielsweise die Telegrafie, Telefonie, Printmedien, Radio und Fernsehen haben noch nie zu einer Verbesserung des allgemeinen sozialen Wohlstandes geführt, wie irrtümlicherweise immer wieder behauptet wird. Sie haben die Zweiklassengesellschaft vielmehr zementiert. Der Grund dafür ist einfach: Die Veränderung der Rahmenbedingungen, das heisst eine andere Verteilung des Zugangs zur Macht und zu den Gütern, vermochten sie nicht zu bewirken; wohl nicht zuletzt deshalb, weil sie selber den herrschenden Gesetzen der Macht und des Verteilungskampfes ausgesetzt wurden.

VERLAGERUNG VON DER GESELLSCHAFTLICH-ETHISCHEN AUF DIE TECHNISCH-ÖKONOMISCHE EBENE  
Dass Macht- und Marktpolitik in der Entwicklung der Telekommunikation ein erstrangiger Aspekt ist – und Habenichtse deshalb nicht nur geringe Chancen haben, sondern aller Voraussicht nach noch weiter ins Abseits gedrängt werden –, ist spätestens seit dem Scheitern der von der UNESCO vorgeschlagenen Weltinformations- und Kommunikationsordnung in den achtziger Jahren augenfällig. Unter dem Vorwand, die Entwicklungsländer würden mit Unterstützung des damaligen Ostblocks mit dieser Ordnung die Pressefreiheit westlichen Zuschnitts untergraben, traten die Vereinigten Staaten damals unter Gefolgschaft einiger weiterer Nationen aus Protest aus der UNESCO aus und stürzten die Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur der Vereinten Nationen in eine tiefe Krise. Der wirkliche Grund für die radikale Massnahme war – wie klarsichtige und unbefangene Beobachter schon damals analysierten – ein ganz anderer: Die USA fürchteten um ihre Vormachtstellung im Kommunikations-Business, kontrollierten sie doch weite Bereiche der Film- und Fernsehindustrie, des internationalen Nachrichten- und Informationsmarkts, des Austausches von Wirtschafts- und Wissenschaftsdaten und auch des Hardware-Sektors.

Heute weiss man, dass die USA, die zumindest im Bereich der Software die unbestrittene Nummer eins der Welt sind, mit ihrem spektakulären Austritt aus der UNESCO eine Doppelstrategie verfolgten. Einerseits verlagerten sie die politische Diskussion um Kommunikationsfragen und der internationalen Medienpolitik von der gesellschaftlich-ethischen und kulturellen Ebene weg zur technologisch-wirtschaftlichen. In der UNESCO wurden auf der Grundlage des 1980 veröffentlichten MacBride-Reports über Kommunikation und Gesellschaft, “Many Voices, One World”, Themen wie Pressefreiheit, freier Fluss der Information und Zugang aller zu den Medien bei

Grosskonzerne streben Vormachtstellungen auf dem Wachstumsmarkt Telekommunikation an

Die Landwirtschaft als wichtigster Wirtschaftszweig der Dritten Welt profitiert kaum von Telekommunikation

In der Peripherie fehlen Infrastrukturen für eine Vernetzung

In den 80er Jahren scheiterte die von der UNESCO propagierte New World Information and Communication Order NWICO

## Akzent: Deregulierung

notabene grosser Drittwelt-Präsenz diskutiert. Dies widersprach inhaltlich den Vorstellungen der Vereinigten Staaten, denen weniger an freien Medien, denn an freien Marktzugängen für die Medien gelegen war. Eine Verlagerung der öffentlichen Debatte von der UNESCO in mehr wirtschaftlich und technisch orientierte Institutionen wie das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT, heute Welthandelsordnung WTO), die Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD), die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die Internationale Fernmeldeunion (ITU) oder die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) wurde deshalb bewusst angestrebt.

Die Distanzierung zur UNESCO aber entsprach andererseits auch der in den USA bereits in den frühen achtziger Jahren zurechtgelegten Strategie für eine internationale Medienpolitik. Diese setzte auf bilaterale Verhandlungen anstelle von bindendem Völkerrecht. Zwar mag die oben aufgeführte Liste internationaler Organisationen, in welchen die medienpolitische Diskussion nun stattfindet, in einem gewissen Widerspruch dazu stehen. Dies allerdings nur scheinbar: Ein genaueres Hinschauen offenbart, dass etliche dieser Institutionen eine verhältnismässig geringe Drittwelt-Präsenz aufweisen. Wie wichtig bilaterale Verhandlungsstrategien für die USA sind, zeigt sich nicht nur in zahlreichen Austrittsdrohungen, beziehungsweise im Nichterfüllen der Beitragszahlungen gegenüber multilateralen Organisationen, sondern auch in der Zuckerbrot-und-Peitsche-Politik gegenüber einzelnen Staaten. "Unbotmässiges" Verhalten führt schon mal zu Bestrafung mit dem Entzug der Meistbegünstigungsklausel oder dem Mittel der Exportbeschränkung, wie dies beispielsweise Indien oder Brasilien in der Informationsindustrie oder südostasiatische Länder in der Urheberrechtsfrage erfahren mussten. Der vielzitierte Begriff "Deregulierung" im Wirtschaftsbereich müsste auch einmal unter diesem Aspekt betrachtet werden.

### ÖKONOMISIERUNG DER KOMMUNIKATION MIT FOLGEN

Wenn die Informations- und Telekommunikations-Industrie als Markt verstanden wird und man sich bewusst ist, dass in diesem Marktgeschehen die Software eine ungleich grössere Rolle spielt als die Hardware, ist leichter zu verstehen, welche Funktion den Ländern im Süden (und wohl auch den bisher gerade in diesem Bereich wenig entwickelten des Ostens) zugewiesen wird. Sie werden nicht als Informations- und Kommunikationspartner, sondern als Informations- und Kommunikationsnutzer, beziehungsweise -käufer definiert. Schwellen- und Entwicklungsländer sind Märkte von einem gewissen, aber auch beschränkten Interesse, die es zu erschliessen gilt. Denn nur über eine totale Ausschöpfung des Marktes sind die enormen Investitionskosten und der kostspielige Verdrängungskampf unter den Giganten der Branche, den sogenannten "Global Players", zu amortisieren. Die radiale Struktur ihrer Kommunikationsnetze – alles läuft über zentrale Stellen – erhärtet diese These.

Den Preis, den die Entwicklungsländer für ihre – wenn zumindest vorläufig eher marginale – Teilnahme an einer weltweit vernetzten Kommunikation zu bezahlen haben, wird möglicherweise sehr hoch sein. Einseitiger Informationsfluss, kulturelle Kolonisierung, Desorientierung durch Informationsüberflutung und Verstärkung der Abhängigkeit bis zum Verlust der Souveränität sind nur drei Stichworte dazu. Letzteres war schon in den achtziger Jahren ein Grund, der viele Länder der Dritten Welt eine neue Informations- und Kommunikationsordnung vehement fordern liess und die USA bewog, ihren Austritt aus der UNESCO nicht nur anzudrohen, sondern zu vollziehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die ungehinderte Ausstrahlung von Radio- und Fernsehprogrammen über geostationäre Satelliten in die Hoheitsgebiete souveräner Staaten durchaus ambivalent ist: Sie kann unerwünschte bis unstatthafte Beeinflussung oder gar Infiltration durch einen Drittstaat bedeuten. Sicher aber ist auch die Angst gewisser Staatsoberhäupter vor Demokratie-schüben als Folge einer offenen, nicht mehr von ihnen kontrollierten Information. Im Zusammen-

Den USA war weniger an freien Medien als an freien Marktzugängen für ihre Medienindustrie gelegen

Die USA zogen bilaterale Verhandlungen dem bindenden Völkerrecht vor und setzten immer wieder einzelne Länder unter Druck

Entwicklungs- und Schwellenländer werden von den Global Players als abhängige Technik-anwender definiert

Der Dritten Welt droht kulturelle Kolonisierung, Desorientierung und Verlust der Souveränität

hang mit globaler Kommunikation hat die Frage des Souveränitätsprinzips aber letztlich nur nebensächlichen Charakter.

Keineswegs marginal dagegen ist die Ökonomisierung von Information, Kultur und wirtschaftlichen oder wissenschaftlichen Daten. Die Software-Industrie boomt mit zweistelligen Wachstumsraten, und die Vereinigten Staaten sind der absolute Marktleader. Mit ihrer Vormachtstellung in den Bereichen Betriebssysteme, neuronale Netze, Computeranimation und Datenbanksysteme verfügen einige wenige Grosskonzerne sozusagen über eine Monopolstellung, die kaum zu umgehen ist. Das trifft in ähnlichem Umfang auch für die Film- und Fernsehindustrie der USA zu. Die Kommerzialisierung des Fernsehens hat zu einer sprunghaften Vermehrung der Programmanbieter geführt. Damit aber ist auch die Nachfrage nach sendbarem Material gewachsen, und aller Voraussicht nach wird der Fernsehprogramm-Markt in den nächsten Jahren noch kräftiger angeheizt. Kein Wunder, wird doch allein der gesamteuropäische Bedarf für das Jahr 2'000 auf 700'000 Sendestunden geschätzt (1985 galt es noch – allerdings beschränkt auf Westeuropa – 160'000 Stunden zu füllen). Der audiovisuelle Markt der USA scheint zur Zeit der einzige zu sein, der diese Bedürfnisse abzudecken vermag. So steigt der Anteil an US-amerikanischen Kinofilmen keineswegs nur in den Kinos ständig, sondern auch in den Fernsehprogrammen rund um die Welt. Zusammen mit Serien aller Art und weiteren TV-Programmangeboten üben die Vereinigten Staaten einen Einfluss aus, wie er noch nie zuvor stattfand. Dass durch eine solchermassen vorangetriebene globale Homogenisierung der Kultur ethnische Konflikte und fundamentalistische Tendenzen gefördert werden, sei nur nebenbei erwähnt. Die Kolonisierung über die Medienkommunikation erfasst nicht nur Entwicklungsländer. Betroffen sind nahezu alle.

Angesichts der Ökonomisierung von Software im Computerbereich, sogenanntem neuem Wissen durch Vernetzung von Datenbanken und der gelegentlich als "Programmlücke" bezeichneten Nachfrage nach audiovisuellen Programmen bleibt die schöne Geschichte vom zentralafrikanischen Bauer, der vor seinem Notebook sitzt und via Internet die Kaffee-Notierungen an der New Yorker Börse abrufen, um zu entscheiden, ob er seine Ernte jetzt oder erst später verkaufen soll, wohl noch lange eine Illusion. Der Zugriff auf Basisdienste in jeder Hütte ist zwar theoretisch machbar, bringen wird er aber kaum etwas. Die Marktmechanismen werden es zu verhindern wissen.

Das in Entwicklungs-Zeitschriften immer wieder heraufbeschworene Beispiel deckt zweierlei auf:

- die euphemistische Haltung sonst in der Regel recht kritischer Personen, wie sie im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zu finden sind, gegenüber einer neuen Technologie, die raffiniert propagiert, aber kaum je hinterfragt wird;
- eine wenig ganzheitliche Denkweise, die das schnelle, aber möglicherweise kurzfristige Erfolgs Erlebnis über die Erkenntnis stellt, dass letztlich nur eine langwierig und beschwerlich zu vollziehende Veränderung der Rahmenbedingungen die Voraussetzung auch für einen ungehinderten und gleichberechtigten Zugang zur Kommunikation verschaffen kann.

#### PRIMÄR IN DIE TELEKOMMUNIKATION INVESTIEREN?

Die Euphorie über die Möglichkeiten der Telekommunikation ist zwar durchaus verständlich. Nichtregierungs-Organisationen (NGO's) sowohl aus dem Norden wie im Süden orten zurecht eine Verbesserung ihres Nachrichtenflusses, der gegenseitigen Information und der Koordination etwa dank E-Mail. Und es ist ihnen zweifellos auch schon gelungen, dank globaler Vernetzung wirksam und schnell zu agieren. So etwa berichtet die deutsche "epd - Dritte Welt Information" im September 1995, wie es dank elektronischer Botschaften gelungen ist, in einer weltweiten Protestaktion von Umweltschützern die geplanten Bohrungen des US-amerikanischen Ölkonzerns Conoco mitten im Yasuni-Nationalpark in Ecuador zu verhindern. Und in einem Artikel mit dem vielsagenden Titel "Die Zapatisten auf der Datenautobahn" beschwört die österreichische Entwicklungszeitschrift "Südwind" (Nr. 10, Oktober 1995) das Bild des Subcomandante Marcos, der mit dem Laptop im

In den wichtigsten Bereichen der Informations- und Kommunikationsindustrie haben die USA die Vormacht

US-Produkte beherrschen den Kino- und Fernsehmarkt in zunehmendem Mass

NGO's benützen globale Kommunikationsnetze mit wachsendem Erfolg

## Akzent: Deregulierung

Busch sitzt und via E-Mail die neusten Botschaften der Zapatisten in alle Welt schickt, zwar nur in einer Bildlegende. Aber es wird doch moniert, dass das Beispiel Mexiko zeige, "dass die rasante Entwicklung, die die Daten Highways in den letzten Monaten genommen haben, den Organisationen von zivilgesellschaftlichen Bewegungen ebenso zugute kommen kann wie jenen, die bereit sind, ihre sozialen und politischen Interessen wenn nötig auch mit Waffen zu verteidigen."

Der Beispiele liessen sich leicht mehr aufzählen, etwa vom Einbruch offener Informationen über Satelliten in bewusst geschlossene Gesellschaften, wie dies etwa im Iran der Fall ist. Oder über das indonesische Osttimor, wo die brutale Ermordung zweier oppositioneller Studenten im Anschluss an eine friedliche Demonstration durch die Regierungstruppen innert Stunden über E-Mail an die Weltöffentlichkeit gelangte. Sind sie ein Beweis dafür, dass Entwicklungsländer ihre ohnehin spärlichen Mittel prioritär in den Ausbau moderner Telekommunikation investieren, wie es die "Unabhängige Kommission zur weltweiten Entwicklung des Fernmeldewesens" – die sogenannte Majtland Kommission – empfiehlt?

Es ist nicht zu bestreiten, dass moderne Telekommunikation technisch in der Lage ist, Öffentlichkeit auch dort zu schaffen, wo solche unerwünscht ist. Dieser subversive Charakter ist Kommunikationsmedien schon immer eigen gewesen, auch den traditionellen. Nur muss man wissen, dass gerade dies einer der wesentlichen Gründe ist, weshalb Macht, gleichgültig ob im politischen oder wirtschaftlichen Bereich, die Kontrolle über die Kommunikation anstrebt. Die Fernmelde-netze sind eben nicht die neutralen Leitungssysteme, als welche die Maitland-Kommission sie definiert. Auch in Entwicklungs- und Schwellenländern nicht: Der indonesische Präsident Suharto, der die Rolle der Telekommunikation in seinem von ihm mit eiserner Hand regierten Land bei der Stärkung des Zusammenhalts der Gesellschaft, des Identitätsbewusstseins und auch der politischen Stabilität immer wieder hervorhebt, weiss wovon er spricht: Zwei Satelliten liess er ins All schiessen, um die via Fernsehen verbreitete Staatspropaganda im ganzen Inselstaat verbreiten zu können. Und der britische Medien-Tycoon Rupert Murdoch, hat im von ihm zu über sechzig Prozent kontrollierten asiatischen "Star-TV" die journalistisch gut aufbereitete Informationen vermittelnde "BBC World Service Television" kurzerhand entfernen lassen, um die herrschenden Kräfte in diesem Raum nicht zu vergraulen.

Prioritär in die globale Telekommunikation zu investieren, wie dies die Majtland-Kommission den Entwicklungsländern und auch den Entwicklungshelfern empfiehlt, kann deshalb einen wirklichen Sinn erst dann haben, wenn eines der wesentlichen Merkmale der Entwicklung eben auch in diesem Bereich zur Realität wird: die Partizipation aller Beteiligten am Entwicklungsprozess. Davon ist heute kaum etwas zu spüren. Deshalb behält die Unterstützung von Projekten, die lokalen Bedürfnissen angepasst sind und die einen Zugang aller zur Kommunikation eher ermöglichen, vorläufig weiterhin Vorrang. Solche Entwicklungsvorhaben schliessen übrigens die Anwendung moderner Kommunikationstechnologie keineswegs aus.

Moderne Telekommunikation erlaubt offene Information in diktatorischen

Die gleiche Technik dient aber auch der Staatspropaganda

Telekommunikation dient der Entwicklung nur, wenn sie partizipativ aufgebaut wird