

Tabelle 3:

Erlaß öffentlicher Entwicklungshilfekredite 1978–1990 an Niedrigeinkommensländer
(in Mill US-Dollar von 1989)

Kreditgeber	1978–1986	1987–1989	insgesamt
<i>Hochverschuldete Niedrigeinkommensländer</i>			
Belgien	0,0	164,4	164,4
Dänemark	205,8	99,0	304,8
Deutschland	1 181,0	1 028,0	2 209,0
Finnland	55,0	0,0	55,0
Frankreich	51,5	0,0	51,5
Großbritannien	113,4	49,1	162,6
Italien	80,7	0,0	80,7
Japan	19,9	36,3	56,2
Kanada	166,0	39,1	205,1
Niederlande	152,0	52,7	204,7
Norwegen	4,7	6,4	11,1
Schweden	193,0	2,7	195,7
Schweiz	0,0	0,0	0,0
Alle bilateralen öffentlichen Kreditgeber	2 223,0	1 478,0	3 701,0
<i>Andere Niedrigeinkommensländer</i>			
Alle bilateralen öffentlichen Kreditgeber	1 651,5	184,4	1 835,9
<i>Länder mit mittlerem Einkommen</i>			
Alle bilateralen öffentlichen Kreditgeber	424,6	211,6	636,2
Insgesamt	4 299,0	1 874,0	6 173,0

BSP-Deflator der Industrieländer (1985 = 100):
1978–1986 = 85,5
1987–1989 = 110,1

Quelle: The World Bank, World Debt Tables, 1990-91, Vol.1, S. 26; International Monetary Fund, International Financial Statistics, 1990 Yearbook, S. 168-169

Dennoch kann kein Zweifel bestehen, daß viel mehr geschehen muß, um den Entwicklungsländern aus der »Schuldenfalle« herauszuhelfen. Verstärkte öffentliche Entwicklungshilfe und massiver Schuldenerlaß sind die beiden Instrumente, mit denen die Finanzierung der Entwicklung rasch und wirksam auf den Weg gebracht werden kann. Schuldenerlaß mit Reformmaßnahmen in den Entwicklungsländern zu verknüpfen, scheint dann kein unbilliger Vorschlag zu sein, wenn die Identität des Schuldnerlandes damit nicht gefährdet wird. Dies vor allem, weil selbst markante Verbesserungen in Volumen, Qualität und Effizienz der Entwicklungshilfe allein nicht ausreichen werden, den notwendigen Nettoressourcentransfer in die Entwicklungsländer in den neunziger Jahren zu gewährleisten.

- 1 Franz Nuscheler, Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. 3.Aufl., Bonn 1991, S.19.
- 2 Die Ausrufung des (ersten) Jahrzehnts der Vereinten Nationen für Entwicklung, ging auf eine Anregung des US-amerikanischen Präsidenten John F. Kennedy zurück; Text der Resolution 1710(XVI) der Generalversammlung: VN 5/1962 S.157 f.
- 3 Siehe Hans Zwiefelhofer, Die internationale Gemeinschaft am Beginn der Dritten Entwicklungsdekade, VN 2/1981 S.41ff.; Text der Internationalen Strategie für die Dritte UN-Entwicklungsdekade: VN 2/1981 S.64ff. Schon vor der Halbzeit der Dritten Entwicklungsdekade fiel eine erste Evaluierung ermüdet aus; siehe Michael Bohnet, Ziele und Ergebnis. Eine Zwischenbilanz der Dritten Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen (1981-1990), VN 6/1984 S.181ff.
- 4 Nuscheler (Anm. 1), S.35ff.
- 5 Siehe den Bericht von Karl Wohlmuth in VN 5/1990 S.188ff. und die Tabelle »Index der menschlichen Entwicklung« im gleichen Heft (S.196).
- 6 Vgl. Udo Ernst Simonis, A Development Strategy for the 1990s, in: Intereconomics, Vol.25, no.3 (1990), S.111-121; derselbe: Internationale Entwicklungsstrategie für die neunziger Jahre, in: Universitas, 45.Jg., Heft 1 (1990), S.1-5.
- 7 Siehe zum bisherigen Stand Roland Wartenweiler, Die Uruguay-Runde im Zeitverzug. Testfall für eine verstärkt marktwirtschaftliche Welthandelsordnung, VN 2/1991 S.60ff.
- 8 Siehe den Bericht von Victor Beermann in VN 1/1991 S.18ff.

Verkehrsregeln für die »elektronische Autobahn«

Information und Kommunikation als Gegenstand multilateraler Verhandlungen im Verband der Vereinten Nationen

WOLFGANG KLEINWÄCHTER

Fragen der grenzüberschreitenden Verbreitung von Informationen und der internationalen Kommunikation sind seit jeher Gegenstand multilateraler Verhandlungen im Verband der Vereinten Nationen. Insbesondere dann, wenn durch neue kommunikationstechnologische Entwicklungen neue technische Möglichkeiten für die Verbreitung von und den Zugang zu Informationen entstanden, reagierte die internationale Gemeinschaft, wenngleich im Regelfall erst nachträglich, mit dem Versuch, die sich daraus ergebenden Probleme durch die Vereinbarung wechselseitiger Rechte und Pflichten der Staaten zu regeln, um Rechte und Grundfreiheiten der Menschen sowie politische, wirtschaftliche und kulturelle Interessen der Staaten zu schützen. Dies läßt sich bis weit ins vorige Jahrhundert zurückverfolgen.

Von der Internationalen Telegraphenkonvention von 1865 zum Genfer Rundfunkfriedenspakt von 1936

Nachdem es Samuel Morse am 4.September 1837 gelungen war, über eine Leitung von 1700 Fuß Kupferdraht vor einer größeren Versammlung einige Worte zu telegraphieren, entwickelte sich relativ rasch die bis dahin unbekannte Möglichkeit, Botschaften mit hoher Geschwindigkeit in andere Länder zu übermitteln. Dies hatte weitreichende Konsequenzen für den

einzelnen ebenso wie für die Staaten, für Politik, Wirtschaft und Kultur. Noch vor der Verlegung des ersten Unterseekabels zwischen Europa und Nordamerika im Jahre 1866 lud damals das Kaiserreich Frankreich alle europäischen Staaten zu einer Konferenz über diese Thematik nach Paris ein, in deren Ergebnis am 17.Mai 1865 eine »Internationale Telegraphenkonvention« beschlossen und eine »Internationale Telegraphenunion« – der Vorläufer der heutigen ITU – begründet wurde. In Artikel 1 der Konvention gestehen »die hohen contrahierenden Theile Jedermann das Recht zu, mittelst der internationalen Telegraphen zu correspondiren«. Gleichzeitig aber behalten sie sich das Recht vor,

»die Beförderung eines jeden Privat-Telegramms zu verhindern, welches für die Sicherheit des Staates gefährlich erscheint, oder gegen die Landesgesetze, die Öffentliche Ordnung oder die Sittlichkeit verstößt.«¹

Nicht anders reagierten die Staaten auf die Entwicklung der drahtlosen Telegraphie zu Beginn des 20. Jahrhunderts. 1906, noch bevor die ersten Rundfunkstationen ihren Betrieb aufnahmen, hatte auf der Berliner Funktelegraphenkonferenz der deutsche Staatssekretär für das Postwesen, Kraettke, darauf hingewiesen, daß

»die Ausbreitung der elektrischen Wellen zur radiotelegraphischen Nachrichtenübertragung jedoch nicht von den Staatsgrenzen aufgehal-

ten wird. Jede elektrische Welle, die mit dem nötigen Energieaufwand ausgestrahlt wird, überschreitet diese Grenzen, gleich ob der Bestimmungsort diesseits oder jenseits gelegen ist.«

Und er fügte hinzu: »Aus diesem Grunde hat die Radiotelegraphie mehr als jedes andere Nachrichtenmittel von Anbeginn an einen internationalen Charakter, der zweifellos eine internationale Ordnung verlangt.«² Auf der Konferenz wurde von 28 Staaten eine »Internationale Radiotelegraphenunion« geschaffen, deren Gründungsvertrag in wesentlichen Punkten an der Internationalen Telegraphenkonvention orientiert war.

Der Aufbau dieser beiden Abkommen ist außerordentlich interessant, weil ebenso logisch wie allgemeingültig. Einerseits verpflichten sich die Staaten wechselseitig, die freie Kommunikation zu gewährleisten, andererseits versuchen sie, Schranken zu errichten gegen eine mißbräuchliche Nutzung der Kommunikationsmittel.

Als sich in den zwanziger und dreißiger Jahren der internationale Kurzwellenrundfunk schnell ausbreitete, folgte die Reaktion der internationalen Gemeinschaft abermals diesem Muster: Im Rahmen des Völkerbundes begannen multilaterale Verhandlungen, und die 1936 angenommene Genfer Konvention über den Gebrauch des Rundfunks im Interesse des Friedens konstituierte sowohl das Recht zur freien Verbreitung von Rundfunkprogrammen als auch die Pflicht, gegen Sendungen vorzugehen, die »zum Krieg aufreizen«.³

Auch nach dem Zweiten Weltkrieg läßt sich dieser Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Kommunikationstechnologie und internationalen Regelungsversuchen nachweisen. Die Zunahme grenzüberschreitenden Fernsehens durch die Nutzung von Satelliten, der Aufbau globaler Kommunikationsnetzwerke und der anschwellende transnationale Datenfluß führten zu neuen multilateralen Verhandlungen. Und auch hier wurde schnell das Spannungsfeld zwischen individueller Kommunikationsfreiheit und staatlichem Souveränitätsanspruch sichtbar.

Nach dem Zweiten Weltkrieg: Ost-West-Konflikt

Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg ist jedoch von zwei weitergehenden Besonderheiten geprägt. Erstens wurden alle informations- und kommunikationspolitischen Debatten in den Vereinten Nationen durch den machtpolitischen und ideologischen Ost-West-Konflikt überlagert. Zweitens vollzog sich im Übergang von der Industriegesellschaft zur Informationsgesellschaft ein qualitativer Sprung in der kommunikationstechnologischen Entwicklung.

Der Ost-West-Konflikt hatte zur Folge, daß die bei multilateralen Verhandlungen notwendige Güterabwägung zwischen dem Recht auf Meinungsfreiheit und dem Schutz von Persönlichkeitsrechten, zwischen dem freien Informationsfluß und der Gewährleistung von Sicherheit und öffentlicher Ordnung, in

einem bislang nicht gekanntem Maße politisiert wurde. Demnach sah der Osten, dem die Publizistik insgesamt ja als Transmissionsriemen des Parteiwillens galt, in der Betonung der »Schranken der Kommunikationsfreiheit« ein Mittel, sich vor parteiamtlich unerwünschten Informationen zu schützen, und erblickte folglich in der vereinbarten internationalen Kommunikationsfreiheit ein gegen sein politisches System gerichtetes Instrument der »ideologischen Subversion« des Westens. Der Westen hingegen sah in der beharrlichen Berufung auf den freien Informationsfluß ein Mittel, die für eine demokratische Entwicklung unverzichtbaren Grundrechte und Freiheiten zu gewährleisten – und folglich in den vereinbarten Schranken der Informationsfreiheit einen Versuch des Ostens, »Zensur« zu legitimieren.

Wiewohl sich die USA und die Sowjetunion nach 1945 im Grundsatz darin einig waren, daß die von den Nazis praktizierte Unterdrückung der Informationsfreiheit und der Mißbrauch von Presse und Rundfunk verbrecherisch waren und demzufolge die Gewährleistung des Rechts auf freie Meinungsäußerung und das Verbot von Kriegs- und Rassenpropaganda notwendige Elemente einer neuen Friedensordnung seien – was seinen Niederschlag auch in den Resolutionen 59 (I) und 110 (II) der 1. und 2. UN-Generalversammlung fand⁴ –, brach dieser Konsens im Gefolge des Kalten Krieges schnell auseinander. Stalin unterdrückte brutal jedwede freie Meinungsäußerung in der Sowjetunion und in seinem weiteren Einflußbereich. Truman wies darauf hin, daß ein Verbot von Kriegs- und Rassenpropaganda mit dem Ersten Zusatz zur amerikanischen Verfassung unvereinbar sein. Schon die UN-Konferenz zur Informationsfreiheit vom Mai 1948 scheiterte.⁵ Die wechselseitigen Vorwürfe – »Subversion« auf der einen und »Zensur« auf der anderen Seite – verhinderten die Verabschiedung der ursprünglich ins Auge gefaßten drei Konventionen zur Informationsfreiheit, zur Nachrichtenbeschaffung und zum Berichtigungsrecht.

Auch alle nachfolgenden Versuche, internationale Vereinbarungen über Informations- und Kommunikationsfragen abzuschließen, scheiterten an dieser politischen Konstellation. Das traf insbesondere auf die in den sechziger Jahren in den UN und der UNESCO beginnenden Debatten um das Satellitendirektfernsehen (SDF) und die Neue internationale Informations- und Kommunikationsordnung (NIKO) zu. Die Entwicklungsländer, die durchaus andere Interessen einbrachten – beispielsweise Aufbau einer kommunikativen Infrastruktur, Entwicklung nationaler Informationssysteme und Beteiligung am internationalen Informationsaustausch –, wurden in diese von vornherein zur Erfolglosigkeit verurteilte Konfrontation mit hineingezogen. Kompromisse, wie etwa die UNESCO-Massenmediendeklaration von 1978⁶, waren nichts anderes als eine Einigung darüber, daß man sich uneinig war, und blieben ohne jede praktische Konsequenz.⁷

Nicht immer eine gute Presse hatten die Vereinten Nationen im Laufe ihrer mittlerweile mehr als 45jährigen wechselvollen Geschichte. Von den verschiedenen Konjunkturphasen hinsichtlich Aufmerksamkeitswert und Wertschätzung in der öffentlichen Meinung einmal abgesehen, bleibt ein strukturelles Dilemma: Verhandlungsprozesse, deren oftmals lediglich mikroskopische Fortschritte häufig nur für Insider erkennbar sind, eignen sich nun einmal nicht für die Schlagzeilen der Tageszeitungen oder für die Abendnachrichten in Rundfunk und Fernsehen; ausgesprochen spektakuläre Ereignisse sind am UN-Sitz eher selten. Dieses Dilemma prägt auch den Alltag der UN-Korrespondenten (vgl. den Beitrag von Friederike Bauer auf S.106ff. dieser Ausgabe). – Im Bild: Ablage der neuesten Pressemitteilungen im 3. Stock des Sekretariatsgebäudes in New York.



Gerade die Debatte um die UNESCO-Massenmediendeklaration offenbarte die Kernpunkte der Auseinandersetzung. Der Osten suchte sich gemeinsam mit der Mehrheit der Entwicklungsländer indirekt ein Instrumentarium zu schaffen, um den weltweiten Informationsfluß stärker unter Kontrolle zu bekommen. In wachsendem Maße spürten insbesondere die autokratischen Staaten, daß der freie und ungehinderte Informationsfluß mittelfristig ihre Herrschaftsstrukturen, die auf einer kontrollierten und zentralistischen Informationsverbreitung basierten, unterhöhlte. Der Westen wiederum sah genau darin eine wesentliche Funktion des freien Informationsflusses, und er betrachtete jedweden Versuch, den internationalen Informationsfluß zu regulieren, als eine mehr oder minder direkte Methode der Zensur. Insofern war es nicht verwunderlich, daß man sich zwar über Begriffe wie ›Demokratisierung und ›Entkolonisierung‹ der Information im Grunde einigen konnte, daß aber, sobald es zur praktischen Umsetzung kam, die Gegensätze aufbrachen. Dies erklärt auch, daß alle diesbezüglichen UNESCO-Resolutionen, einschließlich der Resolution 4.19. der 21. UNESCO-Generalkonferenz von Belgrad im Jahre 1980, zum Bericht der mit diesen Fragen befaßten MacBride-Kommission unter Berufung auf die UN-Menschenrechtsdeklaration und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte im Konsens angenommen wurden. Während aber die westlichen Staaten in den dort verankerten Freiheitsrechten den Regel- und in den Einschränkungsrechten den Ausnahmefall sahen, war die Praxis der östlichen Staaten genau umgekehrt. De facto las man dort die Artikel 19 und 20 von hinten: erst die Verbote, dann die Gebote.

Widerstreitende Tendenzen

Diese mit Ideologie und Machtinteresse befrachtete Debatte geriet zunehmend in Widerspruch zu der sich aus der kommunikationstechnologischen Entwicklung ergebenden Notwendigkeit, die Prozesse internationaler Kommunikation im globalen Rahmen zu regeln. Das von Marshal McLuhan prognostizierte ›Weltdorf‹ (global village) wurde Schritt für Schritt Wirklichkeit. Durch die Verbindung von Fernsehbildschirm, Telefon, Computer, Satellit und Kabel begannen die jahrhundertalten Grenzen von Zeit und Raum für die Erlangung, Verarbeitung und Verbreitung von Informationen aller Art zu verschwinden. Vor allem die Perspektiven des Satellitendirektfernsehens verdeutlichen wie kein anderes Problem im Bereich der internationalen Information sowohl die Unmöglichkeit von auf Abschottung ausgerichteten isolierten nationalen Regelungen als auch die Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit. Zu den bislang bekannten Problemen internationaler Massen- und Telekommunikation trat als neues Phänomen der Internationale Datenfluß. Die Entwicklung der modernen Informations- und Kommunikationstechnologie machte den Bedarf an universellen Regelungen für diesen Bereich immer offensichtlicher. James C. Grant von der ›Royal Bank of Canada‹ brachte dies bei der Zweiten Weltkonferenz über den transnationalen Datenfluß in Rom im Juni 1984 auf den Punkt, als er sagte: »Elektronische Autobahnen bedürfen einer Straßenverkehrsordnung.«⁸

Im Unterschied zur Seerechtsproblematik, wo alle durch die neuen technischen Entwicklungen (etwa den Tiefseebergbau) aufgeworfenen Fragen mit den alten Problemen zusammen in ein Paket geschnürt, im Rahmen einer einzigen Mammutkonferenz verhandelt und schließlich auch in einer Konvention geregelt wurden, spaltete sich die Kommunikationsproblematik in zahlreiche Einzelthemen auf, die auch separat verhandelt wurden.

In den achtziger Jahren beschäftigten sich über 50 Gremien der UN und ihrer Sonderorganisationen mit verschiedenen Teilaspekten der Kommunikationsproblematik. Allein in den UN standen Informationsfragen auf der Tagesordnung von mehr

als zwanzig Ausschüssen und Kommissionen. Dazu zählten unter anderem der Informationsausschuß (NIKO, UN-Informationspolitik), der Weltraumausschuß (SDF, Erdfernerkundung), die Kommission für transnationale Unternehmen (transnationaler Datenfluß), die Menschenrechtskommission, der Menschenrechtsausschuß, der Ausschuß für die Beseitigung der rassischen Diskriminierung und der Anti-Apartheid-Ausschuß (Recht auf freie Meinungsäußerung und Verbot von Kriegs- und Rassenpropaganda), der Entkolonisierungsausschuß (Entkolonisierung der Information), die Abrüstungskommission (Weltabrüstungskampagne), die Kommission für soziale Entwicklung (Kommunikationsentwicklung) sowie das Zentrum für Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung (neue Kommunikationstechnologien). In der UNESCO beschäftigte sich nicht nur das Hauptprogramm III (›Kommunikation im Dienste des Menschen‹) mit Informationsfragen, sondern auch die Programme für Bildung, Entwicklung, Wissenschaft und Technik sowie Frieden und Menschenrechte. Mit dem IPDC (Internationales Programm zur Entwicklung der Kommunikation) und dem IIP (Internationales Informatik-Programm) wurden zwei neue, Kommunikationsfragen betreffende zwischenstaatliche Programme gegründet. Unter Federführung der ITU wurde 1983 das Weltkommunikationsjahr⁹ durchgeführt. Die Zahl der Funkverwaltungskonferenzen stieg an. Neben dem IFBR, dem CCIR und dem CCITT entstand ein Zentrum der ITU für Telekommunikationsentwicklung. Die WIPO behandelte die sich aus der kommunikationstechnologischen Entwicklung ergebenden Urheberrechtsfragen. Informationsfragen wurden vom Weltpostverein, von der UNCTAD und der UNIDO behandelt. Das UNDP förderte, auch in Kooperation mit der FAO und der WHO, Informationsprojekte. Mitte der achtziger Jahre begann das GATT sich mit Fragen der Telekommunikation unter dem Aspekt des Handels mit Dienstleistungen zu beschäftigen.

Bei dieser ständig wachsenden Vielfalt von Verhandlungs- und Beratungsgremien kam es zwangsläufig zu Doppelungen. Das Satellitendirektfernsehen war Gegenstand von Verhandlungen im Weltraumausschuß der UN, in der UNESCO, in der ITU und in der WIPO. Der transnationale Datenfluß stand auf der Tagesordnung der UN-Kommission für transnationale Unternehmen, der UNCTAD, des Zwischenstaatlichen Büros für Informatik (IBI) in Rom und des GATT. Die Neue internationale Informationsordnung beschäftigte die UNESCO und den UN-Informationsausschuß. Strategien und Projekte zur Kommunikationsentwicklung in Asien, Afrika und Lateinamerika wurden vom IPDC der UNESCO, vom Zentrum für Telekommunikationsentwicklung der ITU, vom UNDP, von der UNIDO und von der UNCTAD diskutiert und gefördert. Obwohl die Forderung nach Vermeidung von Überschneidungen und besserer Koordinierung immer wieder erhoben wurde – der Informationsausschuß, ein Nebenorgan der UN-Generalversammlung, erhielt für diese Koordination sogar ausdrücklich ein Mandat –, kam es zu keiner effektiven Abstimmung zwischen den verschiedenen Gremien.

Diese Zersplitterung hatte ihre Ursachen sowohl in der Komplexität der Materie – die internationale Kommunikation ist kein in sich geschlossenes, sondern ein mehrdimensionales Problemfeld mit politischen, ökonomischen, militärischen, technischen und kulturellen Komponenten, das zahlreiche andere Probleme durchdringt – als auch im Ost-West-Konflikt. Die Unmöglichkeit, in den politischen Grundfragen einen universellen Konsens zu erzielen, zwang nachgerade zu einer separaten Behandlung jener Materien, wo auf Grund von Sachzwängen multilaterale Vereinbarungen zwingend nötig und ungeachtet der ideologischen Differenzen auch möglich waren (wie zum Beispiel bei der Nutzung des geostationären Orbits für die Satellitenkommunikation). Insofern wiesen die multinationalen Informations- und Kommunikationsverhandlungen im UN-System in den achtziger Jahren eine widersprüchliche Entwicklung auf.

In jenen Gremien, in denen politische Grundfragen wie Informationsfreiheit, Verantwortung der Kommunikatoren, Kommunikationsethik, Beteiligung der Entwicklungsländer am internationalen Informationssystem, kulturelle Identität und dergleichen auf der Tagesordnung standen, kam es in der ersten Hälfte der achtziger Jahre zu zugespitzten politischen Konfrontationen. Die USA, Großbritannien und Singapur verließen die UNESCO, um ein deutliches Zeichen zu setzen, daß sie den Mißbrauch einer UN-Organisation zur Einschränkung des freien Informationsflusses nicht tatenlos hinnehmen würden. Ein Konsens war unmöglich; jede Sachfrage wurde sofort politisiert. Die Bemühungen um ernsthafte Gespräche liefen ins Leere. Das Resultat war, daß ausgangs der achtziger Jahre – auch im Gefolge des Verschwindens des Ost-West-Konflikts – die Debatten abebbten. Informationsfragen rutschten auf der Prioritätenliste nach unten und erlangten nur noch periphere Bedeutung.

Demgegenüber gab es in jenen Gremien, in denen es um unmittelbare materielle Konsequenzen aus der Kommunikationstechnologischen Entwicklung ging (Frequenznutzung, geostationärer Orbit, technische Standards, geistiges Eigentum, Handel mit Kommunikationsdienstleistungen und so fort), eine konstruktive Zusammenarbeit, eine Intensivierung der Diskussion und die Bereitschaft zum Konsens. Kommunikationsfragen stiegen hier auf der Prioritätenliste nach oben und erlangten zentrale Bedeutung.

Am deutlichsten wird diese gegenläufige Bewegung, wenn man die Arbeit der UN und UNESCO einerseits mit der Arbeit der ITU und des GATT andererseits sowohl zu Beginn als auch ausgangs des letzten Jahrzehnts vergleicht.

UNESCO und UN versus ITU und GATT

In der UNESCO hatte zu Beginn der achtziger Jahre die 20. Generalkonferenz (Belgrad 1980) ein ganzes Paket von Maßnahmen zur Schaffung einer NIIKO verabschiedet. Vorgesehen waren unter anderem die Durchführung regelmäßiger NIIKO-Gesprächsrunden (gemeinsam mit den UN), die Ausarbeitung einer Deklaration zur NIIKO, die Förderung von Kommunikationsprojekten im Rahmen des IPDC, die Durchführung von Überprüfungs-konferenzen zur 1978 angenommenen UNESCO-Massenmediendeklaration und die Ausarbeitung von Studien zu den sozialen, kulturellen, ökonomischen und juristischen Folgewirkungen neuer Kommunikationstechnologien. Mittlerweile, nach der Zurückdrängung des Einflusses der Dritten Welt, die mit dem Sturz des Generaldirektors M'Bow verbunden war, sieht die UNESCO in der NIIKO nur noch eine historische Reminiszenz. Eine Deklaration zur NIIKO wurde nie ausgearbeitet. Die Serie der Gesprächsrunden zur NIIKO wurde nach der zweiten Veranstaltung 1986 in Kopenhagen gestoppt. Zu einer weiteren Verfolgung der Massenmediendeklaration ist es nicht gekommen. Das Studienprogramm ist stark geschrumpft. Lediglich das IPDC arbeitete kontinuierlich im Rahmen seiner allerdings bescheidenen finanziellen Möglichkeiten.¹⁰

In den Vereinten Nationen stand eingangs der achtziger Jahre noch die Ausarbeitung von Abkommen zum Satellitendirektfernsehen auf der Tagesordnung. Der erst 1978 gegründete Informationsausschuß erhielt das Mandat, die Schaffung einer NIIKO zu fördern und entsprechende UNESCO-Aktivitäten zu unterstützen. Seit Ausgang der achtziger Jahre ist auch im Informationsausschuß der NIIKO-Streit beigelegt.¹¹ Zu einer SDF-Konvention ist es nicht gekommen.

In der ITU intensivierten sich hingegen nach der 1982 in Nairobi stattgefundenen Regierungsbevollmächtigtenkonferenz die multilateralen Verhandlungen. Die fünfzehn vorgesehenen Funkverwaltungs-konferenzen wurden planmäßig durchgeführt und erbrachten – wenngleich oft erst nach komplizierten Verhandlungen – konstruktive Ergebnisse. Das betraf insbe-



*Arbeitsbereich der Presse
im Gebäude des UN-Sekretariats in New York*

sondere die in zwei Etappen durchgeführte Funkverwaltungs-konferenz für die Nutzung des geostationären Orbits (WARC ORB) sowie die Weltverwaltungs-konferenz für Telegrafie und Telefonie (WATTC). Der von der WARC ORB angenommene Nutzungsplan für den geostationären Orbit reicht in seiner Bedeutung ebenso wie die WATTC-Regelung (mit den Prinzipien 'interconnectivity' und 'interoperability' und den technischen Standards für internationale Datennetze (etwa ISDN)) weit ins 21. Jahrhundert. Die ITU-Regierungsbevollmächtigtenkonferenz in Nizza bestätigte im Sommer 1989 beide Abkommen. Zusammen mit der novellierten ITU-Verfassung und der ITU-Konvention konstituieren sie wesentliche Elemente einer neuen Weltkommunikationsordnung. Eine neue Serie von ITU-Verwaltungs-konferenzen wird die bisherigen Regeln in der ersten Hälfte der neunziger Jahre weiter präzisieren. Mit dem ersten ITU-Symposium zu den elektronischen Medien (Genf 1989) ergänzte die ITU ihre Aktivitäten um ein weiteres bislang vorwiegend in der UNESCO behandeltes Element.

Das GATT hatte zu Beginn des letzten Jahrzehnts mit der Informations- und Kommunikationsproblematik so gut wie nichts zu tun. Erst im Vorfeld der GATT-Ministerkonferenz von Punta del Este im Jahre 1986 wurden die Themen 'Handel mit Dienstleistungen' und 'geistiges Eigentum' aufgeworfen. Die Ministerkonferenz beschloß, neben der Uruguay-Runde zum Handel mit Waren einen neuen Verhandlungsstrang zum Handel mit Dienstleistungen zu eröffnen, wobei auch Dienstleistungen im Bereich der Information und Kommunikation mit erfaßt wurden.¹² Zwar ist es der Uruguay-Runde nicht gelungen, wie geplant bis Ende 1990 die Verhandlungen zu dieser Thematik abzuschließen, dennoch zeichnen sich die Konturen eines entsprechenden Abkommens bereits ab. Auch diese Vereinbarung wird weitreichende Konsequenzen haben und von

wesentlicher Bedeutung für die Weltkommunikationsordnung des 21. Jahrhunderts sein.

Ein weiterer mit der Politisierung der Mediendebatte in den Vereinten Nationen und der UNESCO indirekt zusammenhängender Effekt war, daß infolge der nicht möglichen universellen Vereinbarungen regionale Staatengruppierungen dazu übergingen, eigenständige Verhandlungen aufzunehmen und Abkommen dort zu schließen, wo auf Grund des Sachzwanges eine internationale Regelung zwingend geboten war, wie zum Beispiel hinsichtlich der Werbung beim grenzüberschreitenden Satellitenfernsehen. Das betraf insbesondere die europäischen Staaten, namentlich die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft beziehungsweise des Europarats.

Zwischen den EG- und Europarats-Mitgliedern gibt es keinerlei politische Differenzen. Alle bekennen sich uneingeschränkt zu Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention, in dem das Recht auf freie Meinungsäußerung ebenso verankert ist, wie es die in einer demokratischen Gesellschaft zulässigen Schranken der Informationsfreiheit sind. Von dieser gemeinsamen Plattform ausgehend, begannen Anfang der achtziger Jahre zunächst die EG-Staaten, seit Mitte des letzten Jahrzehnts auch die Mitglieder des Europarats, sich innerhalb ihrer Gremien der Frage des grenzüberschreitenden Fernsehens zuzuwenden. Während in den UN und der UNESCO der Dissens zur Frage der Informationsfreiheit die Ausarbeitung von universellen Rechtsinstrumenten zu dieser Thematik verhinderte, gestattete der diesbezügliche Konsens zwischen den europäischen Staaten die rasche Kodifikation von entsprechenden Abkommen. Die Konvention des Europarats vom 5. Mai 1989¹³ und die EG-Richtlinie vom 3. Oktober 1989¹⁴ zum grenzüberschreitenden Fernsehen sind praktische Resultate dieses Vorgehens. Was UN und UNESCO nicht zustande brachten, konstituieren diese beiden Instrumente: ein allgemeines juristisches Rahmenwerk für das Satellitenfernsehen auf der Basis eines uneingeschränkten Bekenntnisses zur Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit.

Neue Rahmenbedingungen in den neunziger Jahren

Zu Beginn des gegenwärtigen Jahrzehnts haben sich die Rahmenbedingungen für die multilateralen Informations- und Kommunikationsverhandlungen nicht unerheblich verändert. Von entscheidender Bedeutung ist erstens die eingeleitete Demokratisierung in Osteuropa und das mit einhergehende Verschwinden des Ost-West-Konflikts. Michail Gorbatschows Politik der Glasnost (Offenheit) beinhaltet ja von Anfang an ein eindeutiges Bekenntnis zu dem in Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankerten Recht auf freie Meinungsäußerung. In den letzten Jahren sind die Mediensysteme in den ehemals sozialistischen Staaten gründlich umgestaltet worden. Mediengesetze, die sich an der in Westeuropa herausgebildeten Rechtsordnung orientierten, wurden verabschiedet. Selbst wenn der Veränderungsprozeß in einigen Ländern nur langsam vorankommt wie in Rumänien und Bulgarien (oder auch von Rückfällen begleitet wird wie in der Sowjetunion nach den Ereignissen in Litauen), haben sich alle osteuropäischen Staaten eindeutig dazu bekannt, die Grundrechte und Freiheiten im Bereich der Information und Kommunikation zu gewährleisten. Das Abschlußdokument der Kopenhagener KSZE-Konferenz zur menschlichen Dimension ist diesbezüglich eindeutig.¹⁵

Zweitens gibt es nicht unwesentliche Modifikationen in der Haltung der Entwicklungsländer zur Neuen internationalen Informations- und Kommunikationsordnung. Sie ist zwar einerseits von Kontinuität geprägt, andererseits hat sie sich aber in bestimmter Hinsicht erheblich gewandelt. Kontinuierlich wird gefordert, die Sachprobleme, die die Entwicklungsländer Mitte der siebziger Jahre in die internationale Debatte einbrachten – Disparitäten in der Kommunikationsinfrastruktur, Disproportionen im weltweiten Informationsfluß, mangelnde

Beteiligung an der internationalen Kommunikation –, zu lösen. Keines dieser Probleme ist in den letzten 15 Jahren einer Lösung auch nur näher gekommen. In vielen Teilbereichen gibt es sogar gegenläufige Tendenzen, nämlich ein Anwachsen von Disproportionen und Disparitäten.¹⁶ Gewandelt hat sich hingegen die von den Entwicklungsländern angewandte Methode zur Durchsetzung ihrer Forderungen. Setzten sie in den späten siebziger Jahren vor allem auf politische Maßnahmen wie die Ausarbeitung von Abkommen zur Begrenzung der internationalen Tätigkeit westlicher Medien, so dominiert heute der Wunsch nach praktischer Zusammenarbeit mit eben diesen Medien bei der Entwicklung der nationalen und regionalen Informations- und Kommunikationssysteme. Die Informationsminister der blockfreien Staaten haben auf ihrer dritten Konferenz (COMINAC III), die im September 1990 in Havanna stattfand, ein eindeutiges Bekenntnis zu den grundlegenden Rechten und Freiheiten im Bereich der Information und Kommunikation abgelegt und sich gegen jedwede Behinderung des freien Informationsflusses ausgesprochen.

Drittens schließlich haben sich die Mittel der Kommunikation, also die Informations- und Kommunikationstechnologie, weiter verändert. Die »Informatisierung« auch der internationalen Beziehungen schreitet schnell voran. Es verschwinden nicht nur die Grenzen von Zeit und Raum für die Sammlung, Verarbeitung, Verbreitung und Erlangung von Informationen aller Art; durch die voranschreitenden Prozesse der Konvergenz von Tele-, Daten- und Massenkommunikation wird die Kommunikationsproblematik auch immer komplexer. Die traditionellen Unterscheidungsmerkmale zwischen Fernmelde-satellit und Fernsehdirekt-satellit werden obsolet. Digitalisierte Fernsehprogramme, Telefongespräche und Datenpakete nutzen nicht nur zunehmend die gleichen »elektronischen Autobahnen«, um von einem Ort zum anderen zu gelangen; schon schlägt der Prozeß der Konvergenz auch auf die Endgeräte – auf Bildschirm, Telefon und Computer – durch. Alan McAdams vom »Economic Strategy Institute« in Washington spricht im Zusammenhang mit dem Fernseher von morgen als einem »kompakten Container«, der zugleich als TV-Gerät und als Computer dient und zur Durchführung von Videokonferenzen geeignet ist.¹⁷ Neue Dienste und neue Verbreitungsmöglichkeiten – nicht zuletzt durch mobile Sende- und Empfangstechnik – entstehen. Immer enger wird ein dienste-integriertes, digitales satelliten- und kabelgestütztes Informations- und Kommunikationsnetzwerk um den Globus geknüpft. Die Welt erhält ein »künstliches Nervensystem.«¹⁸ Dies hat weitreichende politische, ökonomische und kulturelle Konsequenzen. Und dies hat zwangsläufig auch Konsequenzen für die multilateralen Verhandlungen.

Dabei kann zunächst davon ausgegangen werden, daß – wie in der Vergangenheit, so auch in der Zukunft – jede neue kommunikationstechnologische Entwicklung neuen Regelungsbedarf im internationalen Rahmen hervorbringt. Ob dies dann auch zu internationalen Abkommen führt, ist jedoch eine andere Frage.

Einerseits scheinen die Möglichkeiten, in den neunziger Jahren multilaterale Konventionen universellen Charakters auszuarbeiten, günstiger als je zuvor. Das Verschwinden des Ost-West-Konflikts durch den politischen und sozialen Bankrott autoritärer Systeme im Osten Europas und das allgemeine Bekenntnis zur Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit sind eine Basis, von der aus man auch im globalen Rahmen nüchtern und ohne ideologische Scheuklappen über die politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Herausforderungen des Informationszeitalters sprechen und in den zahlreichen neuen strittigen Sachfragen (Werbung, Urheberrecht, technische Standards und so fort) zu einem ausgewogenen Interessenausgleich zwischen allen Mitgliedern der internationalen Gemeinschaft gelangen kann. Die zwar komplizierten, aber nicht erfolglosen Verhandlungen in der ITU und im GATT sind signifikante Beispiele dafür, daß es prinzipiell möglich ist, eine

für einen reibungslosen Verkehr auf den elektronischen Autobahnen des 21. Jahrhunderts unbedingt notwendige universell gültige Straßenverkehrsordnung auszuarbeiten.

Andererseits zeichnen sich bereits neue Konflikte ab, die jenseits des Syndroms von vermuteter Zensur einerseits und befürchteter Subversion andererseits der Nachkriegsperiode liegen. In dem Maße, wie die Rolle von Information als einer gewinnbringenden Ressource – als dem »Öl der neunziger Jahre« – in den internationalen Beziehungen wächst, werden sich hier zwangsläufig auch neue Verteilungskämpfe entwickeln. Die Tatsache, daß die amerikanische Handelsbeauftragte Carla Hills die EG-Fernsehrichtlinie vom 3. Oktober 1989, die europäische Film- und Fernsehproduktionen zur Stärkung der kulturellen Identität des alten Kontinents fördern soll, als einen fundamentalen Verstoß gegen das Prinzip des freien Welt Handels kritisierte, ist bereits ein erstes Signal für eine sich ändernde Konfliktstruktur. Auch das Problem der Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit ist noch lange nicht von Konflikten frei. Die Zensurpraktiken bei der Berichterstattung über den Golfkrieg sind dafür ein aktueller Beleg. Noch unklar sind ebenso die mit der weiteren Informatisierung verbundenen Sicherheitsrisiken. Informationsgesellschaften sind nicht unverwundbar, im Gegenteil, sie sind hochgradig verletzbar. Kommunikationsblackout, Datenwaffen, Hacking oder Computerviren – um nur diese Stichworte zu nennen – können auch Gegenstand oder Begleiterscheinung internationaler Konflikte werden.¹⁹

Inwiefern bei der Lösung dieser neuen Konflikte nicht nur ITU und GATT, sondern auch UN, UNESCO und andere UN-Sonderorganisationen wieder eine konstruktive Rolle spielen können und inwieweit es dann zu einem höherem Niveau der Koordination und der Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Gremien kommt, bleibt indes abzuwarten.

- 1 Zitiert in G. Krause, Internationaler Fernmeldeverein, Frankfurt 1960, S.62.
- 2 Zitiert in Krause (Anm.1), S.10.
- 3 Vgl.: Der Rundfunkfriedenspakt von 1936, in: Jahrbuch für Internationales Recht, Kiel, 9.Bd., H.1, Juli 1960, S. 31ff.
- 4 Vgl. W. Kleinwächter, The Birth of Article 19 – A Twin Concept of the United Nations, in: Journal of Media Law and Practice, Vol.10, No.3, September 1990, S.93ff.
- 5 Vgl. Final Act of the United Nations Conference on Freedom of Information, Genf, 21.4.1948, UN Doc. E/CONF. 6/79.
- 6 Text der Erklärung über die Grundprinzipien für den Beitrag der Massenmedien zur Stärkung des Friedens und der internationalen Verständigung, zur Förderung der Menschenrechte und zur Bekämpfung von Rassismus, Apartheid und Kriegshetze: VN 1/1979 S.36f.
- 7 Vgl. K. Nordenstreng, The Mass Media Declaration of UNESCO, Norwood, N.J. 1984.
- 8 Zitiert in: G. Russel Pipe, TDF Priorities: Building Infrastructures and Co-operation, in: Transnational Data Report, Amsterdam, Vol.VII, No.5/6, 1984, S.255.
- 9 Siehe das Schwerpunktheft dieser Zeitschrift (mit folgenden Aufsätzen: B. Streck, Bilder und Trugbilder im interkulturellen Verständnis; R. Dill, Zwischen Freiheit und Gleichgewicht. Stolpersteine auf dem Wege zu einer Neuen Weltinformations- und Kommunikationsordnung; B. C. Witte, Medienförderung in der Dritten Welt), VN 6/1983, und die Evaluierung von R. E. Butler, Nachrichtenwesen und Entwicklung. Rückblick auf das Weltkommunikationsjahr 1983, VN 6/1984 S.186ff.
- 10 Third Medium Term Plan (1990-1995), UNESCO Doc. 25 C/4/Approved, S.99ff.
- 11 Siehe Resolution 45/76 der Generalversammlung v. 11.12.1990.
- 12 Vgl. P. Robinson, K. Sauvart, V. Govitrikar, Electronic Highway for World Trade, San Francisco/London 1990; R. Mansell, Telecommunication Network Based Services: Policy Implications, Paris (OECD, ICCP 18), 1989; E. Mestmäcker, Law and Economics of Transborder Telecommunications, Baden-Baden 1987.
- 13 Text in: Media Perspektiven, Dokumentation II/89, Frankfurt, S.99ff.
- 14 Text in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 298/23 v. 17.10.1989.
- 15 Text in: Europäische Grundrechte Zeitschrift, Heft 9-10/1990, S.239ff.
- 16 Vgl. World Communication Report, Paris (UNESCO) 1989.
- 17 Zitiert in: D. Pitts, HDTV Expected in U.S. Stores by Mid-1990s, in: Weekly Bulletin, Washington, No.43, 10.8.1990, S.10.
- 18 Vgl. u.a. C. Hamelink, The Technology Gamble: Informatics and Public Policy, Norwood, N.J. 1988; H. Mowlana, Global Information and World Communication: New Frontiers in International Relations, New York/London 1986.
- 19 Siehe etwa W. Kleinwächter, Verletzlichkeit globaler Kommunikationssysteme, in: B. Gonnermann/A. Mechttersheimer (Hrsg.), Verwundbarer Frieden, Berlin 1990, S.167ff.

Informationsgewinnung, Datensammlung und Frühwarnung

Das UN-Büro für Forschung und Tatsachenermittlung (ORCI)

JÜRGEN DEDRING

Vorgeschichte

Der Gedanke einer Verbesserung der Informations- und Forschungskapazität für das Büro des Generalsekretärs der Vereinten Nationen tauchte zum ersten Mal im Jahresbericht von Javier Pérez de Cuéllar für die 37.Generalversammlung auf, der im September 1982 veröffentlicht wurde. In diesem Bericht, der die Entwicklungen zusammenfaßte und bewertete, die die Tätigkeit der UN betrafen (Text: VN 6/1982 S.199ff.), beklagte der Generalsekretär den allgemeinen Niedergang der Organisation hinsichtlich ihrer Friedenssicherungsaufgabe und wies auf die höchst unzureichende Informationsstruktur hin, die dem Sicherheitsrat sowie ihm selbst den rechtzeitigen Einsatz in internationalen Konfliktsituationen erschwerte, wenn nicht gar unmöglich machte. Er schlug vor, im Sekretariat der Vereinten Nationen einen neuen kleinen Dienst einzurichten, der die besten technischen Mittel benutzen sollte, um neueste Informationen zu sammeln, zu sichten und für die Zwecke des Sicherheitsrats und des mit diesem zusammenarbeitenden Generalsekretärs in Friedens- und Sicherheitsangelegenheiten verfügbar zu machen.

Der Bericht vom September 1982 erregte weltweit großes Interesse und wurde von vielen Staaten und Regierungen lebhaft

begrüßt; Ansätze zur Konfliktprävention wie insbesondere die auf die Vermeidung neuer Flüchtlingsströme abzielende Initiative der Bundesrepublik Deutschland wurden damals bereits diskutiert. Die Rezeption der generellen Kritik und der einzelnen Empfehlungen in den Debatten der Generalversammlung und in den fortlaufenden Konsultationen des Sicherheitsrats bewies eindeutig, daß die große Mehrheit der Mitgliedstaaten das Urteil des Generalsekretärs teilte, daß die Dinge im argen lagen und dringend Abhilfe geschaffen werden mußte. Die entscheidende Frage, die daraus resultierte, war nicht so sehr, ob etwas getan werden sollte, sondern was zu tun war. Damit begann eine neue Diskussion über die Ziele und Methoden eines verbesserten Informationsdienstes, der dem Sicherheitsrat und dem Generalsekretär zugute kommen würde. Die Auseinandersetzung spitzte sich darauf zu, ob dem Generalsekretär und dem ihm unterstellten Sekretariat das Recht gegeben werden sollte, autonom Informationen zu sammeln und zu verwerten, die außerhalb der Aufsicht der souveränen Mitgliedstaaten liegen würden. Grob gesagt, wollte man der UN-Verwaltung jede Art von »Spionage« untersagen, damit die multilateral strukturierte Organisation nicht so etwas wie eine selbständige, die Staaten überwachende Behörde errichten konnte. Obwohl dieses Argument unrealistisch und unzureichend ist, spielte es in