

Informationelle Grundversorgung in der Informationsgesellschaft

Herbert Kubicek

Eine Weiterentwicklung staatlicher Institutionen wird erforderlich sein, damit Multimedia nicht das Privileg weniger bleibt; sie könnte sich am Ende auch ökonomisch auszahlen.

Wenn über Chancen und Risiken der neuen Informations- und Kommunikationstechniken gesprochen wird, ist fast immer von der Gefahr einer neuen Spaltung der Gesellschaft die Rede: Möglicherweise werde nur eine Minderheit intellektuell und finanziell in der Lage sein, die neuen Möglichkeiten für die berufliche und persönliche Entwicklung aktiv zu nutzen, während der große Rest auf den passiven Konsum vorgefertigter Information und Unterhaltung angewiesen wäre. Wenn erst ein wesentlicher Teil der gesellschaftlichen Diskussion in den neuen Medien stattfinden sollte, wären davon de facto diejenigen ausgeschlossen, die sich die zugehörige Geräteausstattung samt Gebühren nicht leisten können, mit der Bedienung nicht zu Rande kommen oder weitab von der Datenautobahn wohnen.

Vielfach wird daher die Forderung erhoben, dem Bürgerrecht auf informationelle Grundversorgung auch für die neuen Medien Geltung zu verschaffen. Der Deutsche Bundestag hat die Einrichtung einer Enquête-Kommission zu diesem Thema beschlossen.

In der Bundesrepublik hat dieses Recht Verfassungsrang, wie das Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen zur Rundfunkordnung bekräftigt hat: Ein solches Regelwerk muß den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, sich unabhängig zu informieren und eine Meinung zu bilden, um am demokratischen Willensbildungsprozeß teilnehmen zu können. Die Rundfunkanstalten müssen die verschiedenen Meinungen wiedergeben und zu Wort kommen lassen. Eine staatliche Zensur darf nicht stattfinden. Weil eine rein marktmäßige Rundfunkordnung, die sich vor allem an Einschaltquoten und Werbeeinnahmen orientiert, diesen Verfassungsauftrag nicht umsetzen kann, hat das Bundesverfassungsgericht den Fortbestand der öffentlich-rechtlichen, aus Gebühren finanzierten Rundfunkanstalten vorgeschrieben.

Aber muß man die informationelle Grundversorgung wirklich durch gezielte staatliche Infrastrukturentwicklung sicherstellen? Der Buchmarkt scheint auf den ersten Blick ein Gegenbeispiel zu sein. Aber auch er hätte sich nicht so entwickeln können, wenn es

keine Schulpflicht und nicht auch staatliche Schulen gäbe. Und öffentliche Bibliotheken verschaffen auch denjenigen Zugang zu Wissen, die sich den Kauf von Büchern nicht leisten können.

Höchstwahrscheinlich werden auch die neuen interaktiven Medien und Online-Dienste erst durch eine solche Kombination aus öffentlichen Infrastrukturen und Märkten einem großen Teil der Bevölkerung zugänglich werden. Schließlich kostet ein Internetzugang heute pro Monat mehr als die Rundfunkgebühr. Und angesichts der sicher noch steigenden Vielzahl von elektronischen Informationsquellen wird eine Strukturierung und Selektion immer wichtiger. Im geschäftlichen Bereich werden Informationsmakler diese Leistungen gegen individuelle Bezahlung erbringen. Aber wie kann der einzelne seine Alltagsinformationen im sozialen, kulturellen Bereich, zu Fragen der Gesundheit und Ernährung, der Umwelt und des Verkehrs und vieler anderer Bereiche finden?

Universal Service

In Deutschland ist die Diskussion über die informationelle Grundversorgung noch recht unterentwickelt. In den USA dagegen ist sie unter dem Schlagwort "Universal Service" zentrales Thema der intensiv geführten Debatte über die Information Superhighways. Aktuelle Ergebnisse sind staatliche Förderprogramme und Gesetzesvorlagen zur Neuordnung der Telekommunikation.

Letzlich geht es darum, das jedermann unabhängig von seinem Wohnort einen erschwinglichen Zugang zu den Telekommunikationssystemen haben soll. Durch unterschiedliche Mechanismen ist dieses Ziel für den einfachen Telefonanschluß inzwischen weitgehend erreicht. Seit Ende der achtziger Jahre geht es nun um die Übertragung des Prinzips auf digitale, insbesondere breitbandige Netze sowie inhaltliche Informations- und Kommunikationsdienste. Die Telefongesellschaften wollen auch Information und Unterhaltung, insbesondere Fernseh- und Videodienste anbieten dürfen. Um dafür die Erlaubnis zu erhalten, haben sie von sich aus vorgeschlagen, das Prinzip des Universal Service auch auf neue multimediale Dienste auszuweiten. Einzelne Bundesstaaten haben bereits Kommissionen zum Thema gebildet.

Andererseits steht in den USA - wie auch in Europa - eine Liberalisierung der örtlichen Telefonmonopole an. Senat und Repräsentantenhaus haben in diesem Jahr Gesetzentwürfe verabschiedet, die beides - Liberalisierung und neue Regelungen zum Universal Service - kombinieren. Nach dem im Senat mit großer Mehrheit verabschiedeten Gesetz soll ein Bund-Länder-Ausschuß der Federal Communications Commission Vorschläge machen, die bestimmten Prinzipien entsprechen müssen. So sollen alle Netzbetreiber und Diensteanbieter verpflichtet werden, von Teilnehmern in ländlichen Gebieten keine höheren Gebühren als in Städten zu verlangen. Der höhere Aufwand für die Anbindung ländlicher Teilnehmer wird aus einem Fonds erstattet, in den alle Netzbetreiber einzahlen müssen.

Dagegen sollen nach dem Entwurf für ein deutsches Telekommunikationsgesetz vom Mai dieses Jahres nur diejenigen Unternehmen in einen derartigen Universalfonds einzahlen, die einen Marktanteil von mehr als fünf Prozent haben. Inhaltlich soll der Universaldienst im wesentlichen auf den einfachen Telefondienst beschränkt bleiben. Darin können sich die Vorteile der Informationsgesellschaft aber doch nicht erschöpfen. Wenn multimediale Dienste neue Chancen eröffnen, besteht die Regulierungsaufgabe auch darin, den Zugang zu den dafür geeigneten Netzen so schnell wie möglich so vielen Menschen wie möglich zu verschaffen.

Wie in Deutschland war auch in den USA das Netzmonopol mit dem Recht verbunden, öffentliche Wege für dieses Netz kostenlos zu nutzen. Dieses Privileg kann unter Wettbewerbsbedingungen 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 statt dessen oder auch zusätzlich Sachleistungen zur Auflage machen will, wie sie bisher schon die Betreiber von Kabelfernsehtnetzen erfüllen mußten. Man könnte kostenlosen Anschluß für öffentliche Einrichtungen fordern sowie kostenlose Einspeisung von Informationen öffentlicher oder gemeinnütziger Stellen. 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.

In den USA sollten die kommunalen Rechte zunächst durch Bundesgesetz eingeschränkt werden. Nach breiten Protesten gibt das oben erwähnte Gesetz nunmehr lediglich vor, daß die Bedingungen der Kommunen öffentlich gemacht werden müssen und einzelne Wettbewerber nicht bevorzugen oder benachteiligen dürfen.

Der deutsche Gesetzentwurf vom Mai sieht noch eine unentgeltliche Nutzung von Wegerechten für alle lizenzierten Netzbetreiber vor. Die kommunalen Spitzenverbände haben ihre Forderungen schon formuliert. Es spricht vieles dafür, daß gerade die Sachleistungen eine Kompromißmöglichkeit bieten.

Die elektronische Stadtbücherei

Damit die neuen Medien in die Durchschnittshaushalte gelangen können, sind bestimmte kulturelle Vorleistungen und Rahmenbedingungen erforderlich. In den USA wird dabei den Bibliotheken und Schulen, aber auch Gemeindehäusern oder Multimedia-Kiosken an anderen Stellen große Bedeutung beigemessen. Das vom Senat verabschiedete Telekommunikationsgesetz verpflichtet explizit Netzbetreiber und Diensteanbieter auf besonders günstige Tarife für Schulen, Bibliotheken und Einrichtungen des Gesundheitswesens. Mittlerweile gibt es eine Fülle ähnlicher Programme von Stiftungen, Einzelstaaten und großen Unternehmen. So hat in Kalifornien die Telefongesellschaft Pacific Bell ein Förderprogramm mit einem Volumen von 100 Millionen Dollar aufgelegt, 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.

Inhalte der Grundversorgung

Wenn es um die informationelle Grundversorgung in inhaltlicher Hinsicht geht, sind in Deutschland die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als erste zu nennen. Mit Videotext haben sie die bisherige bloße Informationsausstrahlung ein Stück weit überwunden und ein Minimum an individueller Auswahl und Interaktivität realisiert. Die neuen technischen Möglichkeiten erlauben eine massive Ausweitung. Die mit großem Aufwand erarbeiteten Sendungen sind viel zu wertvoll, um nur ein- oder zweimal ausgestrahlt zu werden. Statt dessen könnten die Texte der gesendeten Nachrichten, die Manuskripte von Hörfunksendungen und in breitbandigen Netzen auch Fernsehbeiträge nach der Erstaussstrahlung zum Abruf bereitgestellt werden. So könnte manche Unterrichtseinheit mit einem Beitrag aus der Kindersendung "Sesamstraße" eröffnet und interessanter gemacht werden. Die Beiträge der geplanten Spartenkanäle sollten inhaltlich und technisch von vornherein so gestaltet werden, daß der Abruf über Netze möglich ist. Der Rundfunkstaatsvertrag sollte diese Aufgabe den Rundfunkanstalten ausdrücklich zuweisen.

Die zweite Informationsquelle von allgemeinem Interesse ist die öffentliche Verwaltung. In den USA ist durch den Freedom of Information Act das Zugangsrecht der Bürgerinnen und Bürger zu Verwaltungsinformationen schon seit langem gesetzlich verankert. Mit der von Präsident Bill Clinton und Vizepräsident Al Gore eingeleiteten Information Infrastructure Initiative wird noch einmal ausdrücklich bekräftigt, daß diese Informationen der Allgemeinheit gehören, weil sie mit ihren Steuergeldern produziert worden sind, und daß jeweils nur die Distribution in Rechnung gestellt werden darf. Die National Information Infrastructure soll diesen Zugang bequemer und schneller machen.

Multimedia-Systeme können in der Tat Informationen verständlicher darstellen. Dadurch würden heute schon bestehende gesetzliche Beteiligungsrechte, etwa bei der Stadtplanung und bei Bauvorhaben, tatsächlich nutzbar und bereits vorhandene Informationen, etwa im Umweltbereich, leichter zugänglich. Aber die Verwaltungen müssen für diese Aufbereitung Aufwand treiben; also muß man ihnen diese Aufgabe ausdrücklich und unter Bereitstellung entsprechender Mittel zuweisen. Dies wäre ein unmittelbarer Beitrag zu größerer Bürgernähe und zur Überwindung von Politikverdrossenheit.

Die Aufgabe der Universitäten

Das rasante Wachstum des Internet, das zu so optimistischen Prognosen über die Verbreitung kommerzieller interaktiver Dienste Anlaß gegeben hat, beruht auf wesentlich nicht-kommerziellen Ursachen: Es ist ein nicht-zentralistischer, freiwilliger und selbstorganisierter Zusammenschluß mit davon entkoppelter staatlicher Finanzierung. Die Universitäten bezahlen nicht nur die Gebühren für die Leitungen. Ihr Personal hat im wesentlichen auch die Internetdienste entwickelt und eine Fülle von

Informationen und Verzeichnissen erstellt. Dieses Personal sitzt zum Teil in Rechenzentren, deren Aufgaben durch die Dezentralisierung der Datenverarbeitung in den Universitäten zurückgehen. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sollten den bisherigen Beitrag der Universitäten zur Entwicklung des Internet anerkennen und als Aufgabe der Universitäten für die Zukunft explizit verankern. Neben dem sich entwickelnden kommerziellen Informationsmarkt könnten Universitäten für bestimmte inhaltliche Bereiche Informationsbestände zusammenstellen und aktuell halten.

Soziale Erfindungen

Die bisherigen Massenmedien Presse und Rundfunk haben ihren Namen von technischen Erfindungen. Ihren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzen verdanken sie jedoch sozialen Erfindungen wie Schulen, Bibliotheken und Rundfunkanstalten, die im Laufe der Zeit um die technischen Innovationen herum geschaffen wurden. Die große politische Herausforderung auf dem Weg in die Informationsgesellschaft besteht darin, entweder diese Institutionen so weiterzuentwickeln, daß sie ihre Funktionen auch in bezug auf die neuen elektronischen Medien wahrnehmen können, oder sie um entsprechende neue Institutionen zu ergänzen.

In einer Zeit, in der Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung das politische Handeln prägen, mag der Ruf nach der Weiterentwicklung oder gar Neugründung von öffentlichen Institutionen antiquiert erscheinen. Es kann durchaus sein, daß die neuen Märkte irgendwann die Versorgung des zahlungskräftigen Teils der Bevölkerung erreichen. Aber dies wird sehr lange dauern, und dieser Teil wird wohl auch nicht groß genug sein, um in absehbarer Zeit Wachstum und Arbeitsplätze zu schaffen. Daher ist eine Förderung der informationellen Grundversorgung nicht nur aufgrund des Verfassungsauftrags geboten, sondern gleichzeitig auch eine intelligente Industriepolitik.