

B.II. Länderstudie Peru

Die Länderstudie gliedert sich wie im argentinischen Fall in vier Teile. Im ersten Abschnitt werden die Transformationen des politischen und ökonomischen Kontextes der NIKT-Entwicklung in den 90er Jahren analysiert (B.II.1.). Ihm folgt eine kurze historische Darstellung der NIKT-Entwicklung (B.II.2.), bevor eingehend Nutzung und Regulierung der NIKT in Peru untersucht werden (B.II.3.). Abschließend wird eine Analyse der NIKT-Entwicklung vor dem Hintergrund der politischen und ökonomischen Entwicklungen vorgenommen (B.II.4.).

B.II.1. Der Kontext

Auch in dieser Länderstudie soll als Voraussetzung für ein besseres Verständnis und die präzise Analyse der Regulierung und Nutzung der NIKT der Forschungsgegenstand in seinen politischen und wirtschaftlichen Kontext, in dem Regulierung und Nutzung stattgefunden haben, eingebettet werden. Zunächst werde ich die grundlegenden Kenndaten des Landes markieren und die Ausgangssituation 1990 verdeutlichen. Danach werde ich auf die wesentlichen Momente der Transformationen im politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereich in den 90er Jahren eingehen. Deutlich werden dabei die strukturellen Merkmale des Landes und die wesentlichen Akteure der Entwicklung. Wie schon im argentinischen Fall wendet sich die Argumentation dabei zuweilen gegen von großen Teilen der traditionellen Transformationsforschung geteilte Annahmen und Prämissen.¹²⁷

B.II.1.1. Geographische, demographische und sozio-politische Grunddaten Perus

Mit knapp 1,3 Mio. km² Fläche gehört Peru gemeinsam mit Venezuela, Kolumbien, Chile und Bolivien zu den lateinamerikanischen Ländern mittlerer Größe und ist knapp halb so groß wie Argentinien. Geographisch erstreckt es sich über eine 2.000 km lange Nord-Süd-Ausdehnung zwischen dem 0° und dem 18°21' südlicher Breite und über eine rund 1.200 km lange Ost-West-Ausdehnung im Norden zwischen dem 81°20' und dem 68°39' westlicher Länge. Im Osten verengt die Grenze in der Mitte das Land bogenförmig und reduziert die Ost-West-Ausdehnung auf rund 600 km, und im Westen verläuft sie quasi diagonal vom 81°21' bis zum 70°50' östlicher Länge, so dass auch im Süden die Ost-West-Ausdehnung wesentlich geringer als im Norden ist. Im Westen wird Peru durch den pazifischen Ozean, im Norden durch Grenzen mit Ekuador und Kolumbien, im Osten mit Brasilien und Bolivien und im Süden mit Chile begrenzt (Kümmerly&Frey et al. 1987:242-249). Topographisch gliedert sich Peru in drei Großräume. Einen relativ schmalen Streifen von 50-100 km Breite bildet das Küstentiefland, das zwar zu größten Teilen aus Wüste besteht, in deren Flussmündungsgebieten sich aber dennoch circa 1/3 des kultivierten Landes befinden. Das Hochgebirge der Anden dient insbesondere der Rohstoffausbeutung. In diesem Gebiet leben hauptsächlich Subsistenzwirtschaft betreibende Indígenas. Schließlich bildet das östliche Amazonastiefland mit 56% des Territoriums den größten und am geringsten besiedelten Teil des Landes, der erst seit den 80er Jahren in zunehmendem Maße als Wirtschafts- und Siedlungsraum erschlossen wurde. In diesem tropischen Regenwaldgebiet werden in einem kleinen Teil Kaffee, Tee und Nahrungsmittel für den Export angebaut und insbesondere Öl gefördert (Dirmoser 1993).

¹²⁷ In der Untersuchung greife ich vorwiegend auf die Arbeiten des Instituto de Estudios Peruanos zurück, die relativ einheitlich einen polit-ökonomischen und einen soziologisch-ethnologischen Ansatz bei der Analyse der peruanischen Transformationen verfolgen.

Mit knapp 26 Mio. EinwohnerInnen im Jahr 2000 weist Peru rund 5% der Gesamtbevölkerung Lateinamerikas und rund 30% weniger als Argentinien auf. Das Bevölkerungswachstum betrug rund 1,7%. Mit der daraus resultierenden statistischen Bevölkerungsdichte von 20 EinwohnerInnen auf einen km² zählt Peru zu den gering besiedelten Ländern der Welt. Der Urbanisierungsgrad ist mit 72% der Bevölkerung zwar hoch, aber weitaus geringer als in Argentinien. Die Konzentration auf die Hauptstadt Lima ist mit rund 30% der Gesamtbevölkerung hoch, aber ebenfalls geringer. 53% der Bevölkerung leben im Küstenstreifen, 37% im Andengebirge und nur 10% im Amazonastiefland (INEI 2001d). Peru ist eine multiethnische Gesellschaft. In erster Linie ist sie durch die indigenen UreinwohnerInnen des Landes und die Mestizen bestimmt, die 50% bzw. 33% der Bevölkerung ausmachen. Lediglich 12% stammen ausschließlich von den europäischen EinwanderInnen ab. Sie gehören fast alle zur Oberschicht des Landes. Im Laufe der 80er Jahre kam es zu einer verstärkten Einwanderung von EinwohnerInnen des asiatisch-pazifischen Raums, die zusammen mit einigen BewohnerInnen schwarzafrikanischer Abstammung rund 5% der Gesamtbevölkerung bilden (Dirmoser 1993).

Peru zählt zu den weniger entwickelten Ländern Lateinamerikas. Der Human Development Index des UNDP lokalisiert das Land seit den 70er Jahren bei tendenziell steigendem Wert mit 6,5 - 7,5 Punkten unter den Ländern mit mittlerem Entwicklungsstand. Das Bruttoinlandsprodukt betrug 1999 mehr als US\$ 63 Mrd. und lag pro Kopf der Bevölkerung mit US\$ 2.513 mehr als drei Mal unter dem Argentinien (Tabelle 9). Die Bevölkerung lässt sich in fünf Einkommensklassen gliedern (Apoyo 1999b, Apoyo in Chaihuaque 2001): Der Klasse A, die im Jahr 2000 durchschnittlich über knapp US\$ 3.000 Monatseinkommen verfügte, gehören 1,4% aller Haushalte an, Klasse B mit US\$ 680 Einkommen 9,3% aller Haushalte, Klasse C mit US\$ 289 Einkommen 26,8% aller Haushalte, Klasse D mit US\$ 199 Einkommen 34,8% aller Haushalte und Klasse E mit bis zu US\$ 126 Einkommen 27,7% aller Haushalte Perus. Das Durchschnittseinkommen liegt damit bei US\$ 287. Über 70% der Bevölkerung erreichen diesen statistischen Mittelwert nicht. In erster Linie ist Peru ein traditionelles Rohstoffexportland mit einer relativ kleinen, stark außenabhängigen Zulieferindustrie leichtverarbeiteter Zwischenprodukte. Das formale politische System Perus ist eine präsidentiale Republik mit Einkammern-Parlament und 24 Provinzen.

B.II.1.2. Der historisch-spezifische Hintergrund 1990 vor der NIKT-Entwicklung

Der Ausgangspunkt der Untersuchung fällt in Peru zusammen mit dem Scheitern der Regierung unter Präsident Alan García (Apra) in einem umfassenden wirtschaftlichen und politischen Fiasko im Jahre 1990. García hatte seit 1985 versucht, im Rahmen einer sozialdemokratisch orientierten Politik eines „Dritten Weges“ ein binnenmarktorientiertes und importsubstituierendes Akkumulationsmodell zu etablieren, um das Land aus der schweren wirtschaftlichen Krise herauszuführen, in die es die IWF-konforme Anpassungspolitik der Vorgängerregierung hineingebracht hatte (Dirmoser 1989:250f.).

Die mit dem Ende eines kurzfristigen Wirtschaftsbooms 1987 erlassene, allerdings misslungene Verstaatlichung der Banken, läutete das Ende der Amtszeit Garcías ein, da sich sowohl die bis dahin wohlgesonnenen Unternehmer und Agraroligarchen als auch seine Partei von der Regierungspolitik abwandten und sein Ansehen auch in der Bevölkerung rapide sank (Dirmoser 1989:253ff.). Die sogenannten „12 Apostel“, die herrschenden zwanzig Wirtschaftsgruppen aus dem Finanz-, Industrie- und Agrarbereich, unterstützten gemeinsam mit dem Militär die Bildung des rechtskonservativen Bündnisses FREDEMO. Dies wurde mit dem Schriftsteller Vargas Llosa als Kandidaten für die Präsidentschaftswahlen 1990 etabliert (Ebda.). Auch die Verkündigung eines orthodoxen IWF-konformen Anpassungsplans half

García 1988 nicht mehr, die schwere Rezession zu verhindern, die zusammen mit der Hyperinflation in den Jahren 1988 bis 1990 das endgültige Scheitern der Administration besiegelte. 1989 betrug die Jahresinflation 2.775%.

Das von García zur Lösung der Wirtschaftsprobleme verkündete „Schuldenteilmoratorium“, diente ihm zwar als propagandistisches und legitimatorisches Mittel nach Innen. Tatsächlich hielt sich García allerdings nicht an die verkündete Obergrenze der Zahlungen von 10% der Exporte, sondern überwies an die Auslandsbanken und den IWF jährlich bis zu über 30% der Handelserlöse. Gleichwohl führte der Diskurs zur Isolierung des Landes gegenüber den internationalen Finanzinstitutionen und zu einem Verlust des Vertrauens, das García trotz zahlreicher Bemühungen gegen Ende seiner Amtszeit nicht wiederherstellen konnte (Dirmoser 1989:250). Die akkumulierten Auslandsschulden Perus beliefen sich 1990 auf knapp US\$ 22,8 Mrd. und betrugten damit 63% des offiziellen BIP (Tabelle 9).

Innerhalb der Wirtschaftsstruktur Perus kam es unter García zu einer grundlegenden Veränderung. Ausgelöst durch die tendenzielle Dauerkrise des Landes konnte sich neben der formellen Wirtschaft ein informeller Wirtschaftssektor etablieren, der im Laufe der 80er Jahre enorm an Bedeutung gewann und in seinem Umfang die peruanische Realökonomie in vielen Bereichen, etwa der Textilbranche oder der Möbelfabrikation überholt hat.¹²⁸ In diesem Wirtschaftskreislauf waren 1990 knapp 50% der Beschäftigten des Landes tätig (Tabelle 9).

Unter García kam es zu einer strukturellen Transformation der zentralen Machtgruppen des Landes, die auch für die 90er Jahre von Bedeutung war (Castillo/Quispe 1995:122ff.). Die traditionellen wirtschaftlichen Machtfaktoren bildeten in Peru bis dahin die Agraroligarchie und in geringerem Maße die Industriebourgeoisie, die sich auf leichtverarbeitete Zwischenprodukte und Konsumgüter konzentrierte. Das Anfang der 80er Jahre entstandene Finanzkapital konnte in Peru im Bündnis mit der Agraroligarchie in der zweiten Hälfte der 80er Jahre seine Machtposition ausbauen. Die Hyperinflation von 1988 bis Juli 1990 und die dabei destabilisierend wirkenden massiven Kapitalbewegungen markierten diesen Zuwachs. Auch die über hohe Importzölle stark protegierte Binnenwirtschaft erlebte unter García eine grundlegende Neustrukturierung und Aufwertung. Der entscheidende Machtfaktor blieb aber auch unter García das Militär, welches die traditionelle Agraroligarchie des Landes unterstützte.

Auch politisch versank Peru gegen Ende der 80er Jahre insbesondere aufgrund der eskalierenden Gewalt des Bürgerkriegs zwischen der stalinistischen „Guerilla“ Sendero Luminoso und dem Militär im Chaos. Die Organisation hatte sich 1980 gegründet und zum bewaffneten Umsturz des Regimes und dem Aufbau einer „sozialistischen“ Diktatur maoistischen Typs aufgerufen. Sendero konnte innerhalb kürzester Zeit Tausende von Anhängern rekrutieren und stellte eine existenzbedrohende militärische und politische Herausforderung für das Regime dar. Vor allem die meisten Universitäten des Landes wurden zu Hochburgen der Organisation ausgebaut und entzogen sich gänzlich der staatlichen Kontrolle. García gelang es nicht, das Problem politisch zu lösen. Stattdessen entwickelte die Armeeführung eine Eigen-dynamik, mit der sie sich vollständig verselbständigte und versuchte Sendero militärisch zu besiegen. Hauptopfer dieses Konflikts war die bäuerliche Zivilbevölkerung der Anden, die in den Auseinandersetzungen buchstäblich zwischen den Fronten zerrieben wurde. Zwischen 1980 und 1992 wurden 25.000 PeruanerInnen entweder vom Militär oder von Sendero umgebracht. Gegen Ende der 80er Jahre entfaltete sich somit in den andinen Regionen Perus eine

¹²⁸ Systematische Untersuchungen über die Größenordnung der informellen Ökonomie liegen nicht vor. Gleichwohl wird ihr Anteil am BIP von vielen BeobachterInnen höher als der der formellen Ökonomie eingeschätzt (Manrique 2000a).

Terroratmosphäre höchsten Grades, die die Migration in die Hauptstadt beschleunigte (Degregori 1996, Tapia 1999)¹²⁹.

Dirmoser stellte 1989 fest, „Peru ist dabei, in bewaffnete Interessenkonflikte auseinanderzufallen, die von Unterschiedlichem (...) zusammengehalten werden, für die es aber keinen gemeinsamen Nenner gibt. An der Spirale der Gewalt drehen die Guerillaorganisationen (...), Privatmilizen von Unternehmern (...), bewaffnete Bauernligen, die Todesschwadron Rodrigo Franco und paramilitärische Gruppen der Drogenproduzenten, nicht zu vergessen Polizeitruppen und Einheiten der Armee. (...) Die Kehrseite dieser Zersplitterung in große, kleine und winzige Bereiche, wo jeweils eigene Gesetze gelten, ist ein voranschreitender Verfall von Staatlichkeit“ (Dirmoser 1989:248f.). 1989/90 hielten zahlreiche Beobachter eine Machtübernahme durch Sendero Luminoso oder aber einen erneuten Putsch der Militärs für die wahrscheinlichsten Optionen (Dirmoser 1989:258).

B.II.1.3. Die wirtschaftlichen und politischen Transformationen 1990 bis 2001

B.II.1.3.1. Die Administration Fujimori

Der Sieger der Präsidentschaftswahlen von 1990 war überraschend der angebliche Nachfahre japanischer EinwanderInnen Alberto Fujimori.¹³⁰ Die Wahl war die erste ethnisch bestimmte Entscheidung des Landes, denn die MigrantInnen indigen-bäuerlicher Herkunft, die zum großen Teil auch den informellen Sektor des Landes bilden, waren das ausschlaggebende WählerInnenpotential. Sie konnten sich eher mit dem Zuwandererkind Fujimori als mit seinem Kontrahenten Vargas Llosa, einem Repräsentanten der weißen Oberschicht identifizieren (Degregori/Grompone 1991, Steinhilber 1993). Die beiden ersten Regierungszeiten Fujimoris (1990-2000) führten zu einer umfassenden und grundlegenden Transformation der peruanischen Gesellschaft, Wirtschaft und Politik. Kam es auf der wirtschaftlichen Ebene zu einer neoliberalen Umstrukturierung, so führte die Politik nach 1992 zur Etablierung einer Diktatur mit partiellen, äußerst begrenzten Freiräumen, die im Laufe der Jahre sukzessive eingeschränkt wurden. Im Zuge der faktischen Abschaffung des traditionellen politischen (Parteien)Systems kam es hierbei zu einer Auflösung bzw. Privatisierung und Neugründung der Politik und ihres institutionellen Gefüges selbst. Das dritte übergreifende Strukturmerkmal des Wandels ist die dauerhafte Etablierung einer strukturellen Korruption höchsten Grades in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, die zum Aufbau eines Mafia-ähnlichen Gesellschaftssystems führte (Cotler 2000, Degregori 2000b, Grompone 2000).

Fujimori setzte bei seiner Politik auf eine direkte Allianz mit den Militärs, den nationalen Wirtschaftsgruppen und dem ausländischen Finanzkapital. Dies von ihm geschmiedete Bündnis sicherte ihm an den drei Fronten, welche einen direkten Einfluss auf die peruanische Politik ausübten, eine breite Unterstützung, auch wenn es ihm nicht gelang, eine dauerhafte Stabilität des Bündnisses institutionell abzusichern. Das in den 90er Jahren neu aufkommende Argument der „Regierbarkeit“ diente dabei als zentrale diskursive Legitimation (Cotler 2000:22f., Durand 1999:198f.).

¹²⁹ Sendero Luminoso unternahm in polpotischer Manier zahlreiche Massaker an der Zivilbevölkerung, wenn diese sich nicht eindeutig zu der Bewegung bekannte. Auf der anderen Seite vermuteten die Militärs in der gesamten Landbevölkerung potentielle oder faktische Senderistas und liquidierten ihrerseits Tausende von BäuerInnen (Degregori 1996). Neben Sendero ist seit den 80er Jahren mit der MRTA eine zweite Guerilla in Peru aktiv gewesen, gelangte allerdings nicht zu herausragender Bedeutung.

¹³⁰ Es war bereits zu Beginn der ersten Amtszeit Fujimoris offenkundig geworden, dass Fujimori in Japan geboren wurde, und damit als japanischer Staatsbürger niemals hätte kandidieren bzw. zum Präsidenten gewählt werden dürfen. Endgültig bewiesen wurde das Faktum erst nach seiner Flucht im November 2000 (Levano 2000).

Das Militär konnte erfolgreich vom Chef des Geheimdienstes Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) und der grauen Eminenz des Landes Vladimiro Montesinos, der aufs Engste mit dem Präsidenten verbündet war, unter Kontrolle gebracht werden (Rospigliosi 2000b:11f.). Infolge einer grundlegenden Restrukturierung des Apparats wurde hierbei die Gefahr eines eigenmächtigen Handelns dieses Akteurs ausgeschlossen (Cotler 2000:24,35). Wirtschaftlich schaffte es Fujimori durch seine neoliberale Politik nicht nur, die Interessen der nationalen Primärgüterexporteure und des Finanzkapitals, sondern ebenso die der internationalen Finanzinstitutionen und transnationalen Konzerne zusammenzuschweißen. Zum ersten Mal seit den 70er Jahren fand sich der Großteil der UnternehmerInnen und des Finanzkapitals damit unter einem ideologischen Dach zusammen. Der Konsens beinhaltete allerdings den bewussten Ausschluss des nationalen verarbeitenden Gewerbes, das Ende der 90er Jahre nur noch einen untergeordneten Machtfaktor in Peru bildet (Grompone 2000:102ff., Durand 1999:184ff.).

Wirtschaftspolitik

Die wirtschaftliche Transformation Perus unter Fujimori (Tabelle 9) ist gekennzeichnet durch:

1. eine dauerhafte finanzpolitische Stabilisierung bei tendenziell steigender Überbewertung der Landeswährung;
2. eine radikale Außenöffnung der Wirtschaft infolge des massiven Abbaus von Zöllen und nicht-tarifären Handelshemmnissen;
3. eine umfassende und fast vollständige Privatisierung der Staatsunternehmen;
4. die Einleitung einer strukturellen Rezession nach einer ersten Wachstumsphase;
5. eine sinkende Wettbewerbsfähigkeit der verarbeitenden Industrie bei tendenzieller Deindustrialisierung;
6. einen zunehmenden Einfluss transnationaler Konzerne und des internationalen Finanzkapitals;
7. die Etablierung eines hohen Handelsbilanzdefizits;
8. eine tendenziell wachsende Auslandsverschuldung;
9. eine signifikante Steigerung des Schuldendienstes, gemessen an den Exporten des Landes;
10. einen weitgehenden Abbau geschützter Arbeitsverhältnisse und den parallelen Aufbau eines ungeschützten Arbeitsmarktes;
11. die Steigerung der Arbeitslosigkeit und deren Stabilisierung auf hohem Niveau;
12. ein massives Anwachsen des informellen Sektors und
13. eine Steigerung der Regressivität der Einkommensverteilung bei einer erneuten Zunahme der Verarmung nach ihrer anfänglichen Verringerung.

Entgegen seinen Versprechungen übernahm Fujimori nach der Wahl, das Wirtschaftsprogramm seines Kontrahenten Vargas Llosa, das von den ökonomischen Machtgruppen ausgearbeitet worden war und auf eine IWF-konforme orthodoxe Anpassungspolitik bei radikaler Außenöffnung, sowie auf umfassende Privatisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen setzte (Grompone 2000). Basierend auf dem Washington Konsens der 90er Jahre (Williamson 1990) orientierte sich das Wirtschaftsprogramm Fujimoris an den Hauptkriterien der orthodoxen Politik des Neoliberalismus: strikte Fiskaldisziplin, monetäre Restriktivität, Handelsliberalisierung, Freigabe des Wechselkurses, Privatisierung der Staatsunternehmen, Deregulierung des Arbeitsmarktes und die Förderung von Auslandsinvestitionen (Jiménez/Aguiar/Kapsoli 1999:18). Alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Liberalisierung und Deregulierung wurden durch eine hochgradige Regulierung seitens des Staates gewährleistet. Das wesentli-

che Ziel bestand hierbei darin, über die strukturellen Anpassungsmaßnahmen die Auslandsschulden zu bedienen und so die Kreditwürdigkeit des Landes wieder herzustellen.

Fujimori gelang zunächst mit einem Schockprogramm unter Aufsicht des IWF im August 1990 über eine Währungsreform und die weitgehende Dollarisierung der Wirtschaft eine dauerhafte finanzpolitische Stabilisierung auf Kosten einer tendenziellen Überbewertung der Landeswährung (González de Olarte 1998:46ff.). Die Hyperinflation wurde schlagartig eingedämmt und sank von 7.650% 1990 auf 139% im folgenden Jahr und nach 1993 dauerhaft unter 20%. Mit diesen Maßnahmen einhergehend erfolgte eine rigorose Liberalisierung des Binnenmarktes durch die Abschaffung von Preiskontrollen, die Auflösung der Agrarbank und sämtlicher staatlicher Beihilfen an die Klein- und Mittelunternehmer, eine handelspolitische Außenöffnung durch die fast vollständige Reduzierung der Zölle und nicht-tarifären Handelshemmnisse und eine vollständige Liberalisierung des Kapitalmarktes (González de Olarte 1998:50ff.). Diese Maßnahmen hatten u.a. einen Importboom zur Folge, der sich in den 90er Jahren in einer chronisch defizitären Handelsbilanz manifestierte. So stiegen die Importe Perus von US\$ 2,9 Mrd. im Jahre 1990 auf US\$ 8,2 Mrd. 1998. Im gleichen Zeitraum wuchsen die Exporte lediglich von US\$ 3,5 Mrd. auf US\$ 5,7 Mrd. (Tabelle 9). Hierbei wurde Peru in zunehmendem Maße auch zum Importeur agrarischer Primärgüter, obwohl es als Agrarland auf keinerlei Importe angewiesen ist. Sowohl die nationale verarbeitende Industrie als auch die Primärgüterproduktion erlebten durch die Liberalisierungsmaßnahmen einen dramatischen Niedergang (Ebda.:115f.).

Parallel arbeitete Fujimori daran, über Verhandlungen und die pünktliche Bedienung der Auslandsschulden die Beziehung zu den internationalen Gläubigern zu verbessern. IWF und Weltbank waren allerdings nicht zu Umschuldungsverhandlungen bereit, sondern betrachteten die ersten Regierungsjahre als eine Probezeit und gewährten Peru erst ab 1993 über zahlreiche Kredite neue Liquidität. Sie wurden allerdings mit ausgesprochen hohen Zinssätzen und der Auflage der Beibehaltung des strikten Austeritäts- und Anpassungsprogramms zu sehr negativen Bedingungen für das Land abgeschlossen. Gleichzeitig verpflichtete sich die Regierung, die Privatisierungserlöse fast vollständig für die Bedienung der Auslandsschulden zu verwenden (Ebda.: 78ff., Campodónico 1996:155f., Dirmoser 1994:263f.).

Im Rahmen des im Juni 1991 eingeleiteten Privatisierungsprogramms wurden bis Dezember 1999 178 der 186 Staatsunternehmen privatisiert, wodurch der Regierung Gesamteinnahmen in Höhe von US\$ 8,2 Mrd. zuflossen, die zur Begleichung der Auslandsschulden verwendet wurden (González de Olarte 1998:55, BCRP 1999:83f., 2000:96ff.). An die Privatwirtschaft überführt wurden dabei Unternehmen aus dem Finanzbereich, der verarbeitenden Industrie, der Fischereiwirtschaft, dem Bergbau und dem Dienstleistungssektor (González de Olarte 2000:113ff.). Als Resultat befanden sich Anfang des Jahres 2000 lediglich ein Erdölunternehmen, ein Bergbauunternehmen, die öffentliche Wasserversorgung, die Flughafenverwaltung, die Banco de Materiales sowie drei Stromunternehmen in den Händen des Staates (BCRA 2000:93ff.). In dieser Entstaatlichung bzw. Einführung der privaten Marktwirtschaft in Peru lag neben der Bedienung der Auslandsschulden das zweite übergreifende Ziel der Reformmaßnahmen (González de Olarte 1998:41f.). Über die Privatisierungen erfolgte der Eintritt zahlreicher transnationaler Unternehmen in die peruanische Wirtschaft, deren Bedeutung als Machtfaktor damit in den 90er Jahren stark zunahm. Infolge einer der ersten Veräußerungen, der Privatisierung der staatlichen Sozialversicherungen, gewannen zudem der nationale Kapitalmarkt und mit ihm finanzpolitische Spekulationen an Bedeutung. So machten Ende 1996 allein das in den privaten Kompensationsfonds akkumulierten Kapital mit knapp US\$ 3 Mrd. rund 5% des BIP bzw. 25% der nationalen Ersparnisse aus. Die privaten Renten-

fonds hatten bis zum gleichen Zeitpunkt mit gut 1,5 Mio. Mitgliedern zusätzlich rund US\$ 1 Mrd. akkumuliert (González de Olarte 1998:58). Hierbei stiegen ebenfalls transnationale Finanzinstitutionen zu herausragender Bedeutung auf.

Zwei konjunkturelle Phasen lassen sich unter Fujimori unterscheiden (Tabelle 9). Konnte in den Jahren 1993-1995 durch ein starkes Wachstum eine Reaktivierung der Ökonomie hergestellt werden, so waren die Jahre 1996-2000 durch eine zunehmende Abschwächung der Konjunktur und eine beginnende Rezession gekennzeichnet. Im Zuge der Privatisierungsmaßnahmen kam es zunächst zu einer Reaktivierung der Ökonomie, aufgrund ihrer investitionsanreizenden Wirkung. „Seit den 50er Jahren lagen die direkten und spekulativen Auslandsinvestitionen nicht derart hoch. (...) Von den Privatisierungen wurden gute Geschäftsmöglichkeiten erwartet“ (González de Olarte 1998:58). Die Reformmaßnahmen waren somit „im Sinne der Zielmargen der internationalen Finanzinstitutionen und der ausländischen Investoren erfolgreich“ (Grompone 2000:117). Ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum blieb allerdings aus, denn die Wirtschaft rutschte nach 1996 in eine sich verfestigende Rezession bei einem massiven Rückgang der privaten wie öffentlichen Investitionen und zunehmenden Kapitaltransfers ins Ausland (Cotler 2000:47, BCRP 2001). Ab 1997 verringerten sich hierbei auch die Privatisierungen und ein Großteil der Staatsressourcen wurde für die beabsichtigte Wiederwahl Fujimoris verwendet (Degregori 2000b).

Ein weiterer Effekt der Privatisierungsmaßnahmen ist infolge einer mangelnden Verwaltung durch Regulierungsbehörden ein allgemeiner Preisanstieg der ehemals öffentlichen Produkte und Dienstleistungen sowie im Bereich der Energie- und Telekommunikationsunternehmen eine Überführung des staatlichen in ein privatwirtschaftliches Monopol. Auffällig ist hierbei, dass nur in diesen beiden Wirtschaftssektoren eine staatliche Regulierungsbehörde eingerichtet wurde, deren Politik im Ergebnis zu dieser Monopolbildung führte (González de Olarte 1998:56) und die Staatsbehörden somit - beabsichtigt oder unbeabsichtigt - als Garanten zur Absicherung der Monopolbildung dienten.

Neben den Maßnahmen zur makroökonomischen Stabilisierung und Liberalisierung und dem umfassenden Privatisierungsprogramm bestand die dritte Hauptmaßnahme unter Fujimori im Neuaufbau des Steuersystems im Rahmen der Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) (González de Olarte 1998:59f.). Wurden auf der einen Seite die Abgaben von über 100 auf fünf reduziert¹³¹, so wurde gleichzeitig die Anzahl der SteuerzahlerInnen signifikant erhöht. Sie stieg von 787.000 im Jahre 1990 auf über 1,6 Millionen im Jahr 1996. Die Einnahmen stiegen im gleichen Zeitraum von US\$ 2,8 Mrd. auf US\$ 8,6 Mrd., wobei der Hauptteil durch indirekte Steuern erwirtschaftet wurde (Ebda.:61ff.). Im Ergebnis besitzt Peru damit im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern Lateinamerikas ein relativ funktionierendes Steuereinzugswesen. Gleichwohl bleibt anzumerken, dass unter der Administration Fujimori wenig Transparenz über die Verwendung der öffentlichen Gelder bestand und ein Großteil der Steuereinnahmen unter dem Einfluss des Geheimdienstes in den zahlreichen Kanälen des Korruptionssystems verschwunden ist bzw. zur Aufrechterhaltung des Regimes verwendet wurde (El Comercio 6.12.2000). So finanzierte Fujimori beispielsweise seine Wahlkampagnen, ohne dies zu verheimlichen, aus den Staatseinnahmen (Crabtree 2001:110).

Da der wiederhergestellten externen Stabilität mit den Gläubigern durch die Bedienung der Auslandsschulden und der fiskalpolitischen Stabilität oberste Priorität beigemessen wurde, war Fujimori ab 1996 zu klareren Anpassungsmaßnahmen gezwungen, die den Spielraum für Sozialmaßnahmen einschränkten, die ihm bis dahin einen starken Rückhalt gewährt hatten

¹³¹ Mehrwertsteuer, Vermögenssteuer, Besitzsteuer, Mineralölsteuer und Importzoll.

(Cotler 2000:44f.). Fujimori sah sich allerdings zur Aufrechterhaltung der internen Legitimation dazu veranlasst, einen Diskurs gegen den Neoliberalismus zu führen. Daraufhin reagierten die wirtschaftlichen Machtgruppen zunehmend nervös und zurückhaltend und wandten sich teilweise vom Regime ab, mit der Folge, dass die Koalition, die Fujimori ab 1990 erfolgreich geschmiedet hatte, zu zerbrechen begann (Ebda.). Die Auswirkungen der Klimaveränderungen durch das El Niño Phänomen 1996 und die internationalen Wirtschaftskrisen in Mexiko 1997 und Asien/Russland 1998/99 wirkten sich ebenfalls negativ auf die peruanische Konjunktur aus und verstärkten die Rezession, aus der sich das Land bis 2001 nicht befreien konnte (Cotler 2000:47).

Waren Außenöffnung und Überbewertung des Sol die Bedingungen der finanzpolitischen Stabilität, so wirkten sich beide Aspekte langfristig negativ aus auf die nationale Produktion. Die Deindustrialisierung¹³² der peruanischen Ökonomie ist ein weiteres Hauptresultat der neoliberalen Transformationen der 90er Jahre. Ausgelöst wurde dieser Niedergang der verarbeitenden Industrie durch die vollständige Außenöffnung und die Überbewertung der Landeswährung. Beide Faktoren haben eine Flut billiger Importe zur Folge gehabt, gegen die die seit den 70er Jahren aufgebaute und bis dahin durch hohe Importzölle geschützte nationale Industrie nicht wettbewerbsfähig sein konnte (Jiménez/Aguiar/Kapsoli 1999:181). So reduzierte sich der Anteil der industriellen Produktion von knapp 20% im Jahre 1987 auf 16,8% im Jahre 1995. Demgegenüber wuchs die Primärgüterproduktion von 4,2% des BIP auf 5,2% im gleichen Zeitraum (Ebda.:21)¹³³. Die Außenöffnung hatte weniger eine „Anpassung“ der nationalen Produktion und eine Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit zur Folge, als vielmehr deren tendenzielle Eliminierung. Der Binnenmarkt ging teilweise und der Exportmarkt gänzlich für den Großteil der nationalen Produzenten verloren. Lediglich der nicht-exportorientierte Teil der Möbel- und Lebensmittelbranche konnte bis Ende der 90er Jahre trotz der Außenöffnung überleben (Ebda.:89f., 181f.). Gegen Ende der 90er Jahre „widerspricht der makroökonomische Kontext einer industriellen Entwicklung und begünstigt eine Rekonfiguration der Ökonomie in Richtung Primärgüterproduktion“ (Ebda:89)

Trotz des wirtschaftlichen Aufschwungs bis 1996 und der vorrangigen Bedienung der Auslandsschulden kam es im Jahre 1996 zu einer Finanzkrise des Landes, da sich die Verbindlichkeiten auf knapp US\$ 34 Mrd. akkumuliert hatten. Die Zahlungsunfähigkeit konnte nur durch die Aushandlung eines Umschuldungsabkommens mit dem IWF im Rahmen des Brady-Plans abgewendet werden. Dieses erfolgte allerdings zu ungünstigen Bedingungen, da zu diesem Zeitpunkt die peruanischen Papiere mit über 100% ihres nominalen Wertes auf den internationalen Finanzmärkten notierten, während ihr Wert im Jahre 1990 5% betrug (González de Olarte 1998:77f.). Insgesamt wuchs die externe Verschuldung unter Fujimori von US\$ 22,8 Mrd. 1990 auf US\$ 27,6 Mrd. im Jahr 2000 (Tabelle 9). Trotz der Um- und „Entschuldungsverhandlungen“ hat sich damit die Auslandsverschuldung auf einem hohen Niveau stabilisiert und macht Ende 2000 trotz des starken und verzerrenden BIP-Wachstums¹³⁴ immer noch

¹³² Auch wenn Peru, anders als Brasilien, Argentinien oder Mexiko, nicht zu den Ländern Lateinamerikas gehört, in denen in den Jahrzehnten zuvor eine weitreichende Industrialisierung stattgefunden hat, so bleibt doch festzustellen, dass es keineswegs absurd anmutet von einer Deindustrialisierung zu sprechen. Die peruanische Industrie, die in den 70er und 80er Jahren aufgebaut wurde und in ihrer Hochzeit 25% zum BIP beitrug konzentrierte sich insbesondere auf die Produktion von Konsumgütern sowie industrieller Zwischenprodukte der Textil-, Holz-, Chemie-, Glas-/Porzellan-, Plastik- und Metallbranche (Jiménez/Aguiar/Kapsoli 1999:93f.).

¹³³ Für den Zeitraum 1996-2000 liegen keine verwertbaren Daten vor, die Tendenz hat sich allerdings fortgesetzt.

¹³⁴ Das reale BIP unterliegt nach Untersuchungen des Instituto de Estudios Peruanos (IEP) seit 1994 einer tendenziellen Überbewertung seitens der Regierung und des IWF. Das Ziel der Datenmanipulation besteht in mehreren verzerrenden Auswirkungen bei der Betrachtung der ökonomischen Bedingungen, etwa der Relativierung der äußerst hohen Steuerrate oder des Schuldendienstes des Landes (González de Olarte 1998:60).

41,9% des BIP aus. Der tatsächliche Schuldendienst Perus wurde bis 1998 von 17,1% auf 42,7% der Exporterlöse gesteigert (Tabelle 9). In jedem Fall muss festgestellt werden, dass durch die Erlöse aus den Privatisierungen kein langfristiger Abbau der Auslandsverschuldung stattgefunden hat.

Die Auswirkungen der neoliberalen Umstrukturierung haben sich in Peru nicht in allen Regionen in gleichem Maße ausgewirkt. Vielmehr können im Rahmen eines Zentrum-Peripherie-Modells innerhalb des Landes strukturelle Unterschiede diagnostiziert werden. Etabliert wurde eine Verstärkung des bereits bestehenden Zentralismus, in dessen Folge die ruralen Gebiete fast vollständig vom Wirtschaftswachstum bis 1996 ausgenommen waren, während sich die negativen sozialen Folgen dort umgekehrt stärker ausgewirkt haben. Gleichzeitig haben sich die urbanen Zentren in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zunehmend von der Konjunktur der ländlichen Gebiete abgekoppelt und die Interdependenzen zwischen beiden Gebieten verringert (González de Olarte 2000).

Fujimori gelang es auf der einen Seite, sich über die Zusammenarbeit mit der US-Regierung beim Thema der „Drogenbekämpfung“, in deren Folge sich große Teile der Drogenproduktion in den 90er Jahren nach Kolumbien verlagerten, wirtschaftliche Investitionen und Wohlwollen zu sichern. Gleichzeitig konnte er die Handelsbeziehungen in den asiatischen Raum ausweiten und Investitionen aus dieser Region in Peru sichern (Cotler 2000:39). Die radikale Außenöffnung hatte allerdings eine grundlegende Restrukturierung der peruanischen Ökonomie zur Folge. Neben der tendenziellen Deindustrialisierung und dem starken Bedeutungsverlust des verarbeitenden Gewerbes kann eine signifikante Steigerung der Außenabhängigkeit festgestellt werden. So wuchs der Anteil der Im- und Exporte am BIP von 15,4% im Jahr 1989 auf 22,3% im Jahr 1997 (Tabelle 9). Gleichzeitig wurde im Gegensatz zum Modell der importsubstituierenden Industrialisierung während der 80er Jahre die periphere Weltmarktintegration Perus verfestigt, nach der das Land in steigendem Maße verarbeitete Güter und Primärprodukte importiert und fast ausschließlich Primärgüter exportiert (Abugattas 1999, Jiménez/Aguiar/Kapsoli 1999).

Ein weiterer Bestandteil der neoliberalen Umstrukturierung der peruanischen Ökonomie bestand in der Redefinierung des Arbeitsmarktes unter dem Stichwort der „Deregulierung“. Normativ abgesichert wurde eine allgemeine Ausweitung von Zeitarbeitsverträgen und Subunternehmertum, die Erleichterung von Kündigungen sowie eine weitere Schwächung der ohnehin fast bedeutungslosen Gewerkschaften bei der Aushandlung von Tarifverträgen und eine Einschränkung des Streikrechts (Grompone 2000:118). Im Ergebnis führte die betriebene Politik nicht zu einer Steigerung der Anzahl der Arbeitsplätze, sondern einem Anwachsen der Arbeitslosigkeit von 8,3% im Jahr 1990 auf 10,3% im Jahr 2000¹³⁵. Die Unterbeschäftigung lag hierbei während der 90er Jahre gleichbleibend hoch bei über 40%. Ebenso stieg der ohnehin hohe Grad der Informalität der peruanischen Ökonomie von 49,3% im Jahr 1990 auf 54,1% im Jahr 1997 (Tabelle 9).

Die Einkommensverteilung entwickelte sich unter Fujimori stark regressiv. Es liegen keine umfassenden Daten für diesen Aspekt vor. Untersuchungen des Consulting-Unternehmens Cuanto zeigen, dass zwischen 1990 und 1994 der Anteil der Unternehmensgewinne am Gesamteinkommen des Landes von 64,6% auf 77,8% gestiegen ist, während der der Arbeiter und Angestellten von 34,4% auf 21,2% sank (González de Olarte 1998:115). Analysen der Weltbank belegen zudem einen Anstieg des Anteils der obersten 10% der Bevölkerung von

¹³⁵ Die Arbeitslosenzahlen beziehen sich lediglich auf den formalen Sektor. Insgesamt ist in Peru die Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung nur schwer in Zahlen zu erfassen.

34,3% des Gesamteinkommens im Jahre 1994 auf 35,5% im Jahre 1997, während der Anteil der untersten 50% der Bevölkerung von 1,9% auf 1,6% sank (Tabelle 9). Die extreme Verarmung der Bevölkerungsmehrheit des Landes konnte trotz großangelegter staatlicher Hilfsleistungen (s.u.) nur unwesentlich reduziert werden. So fiel die Anzahl der EinwohnerInnen unterhalb der Armutsgrenze von 57,4% im Jahr 1991 lediglich auf 54,1% im Jahr 2000, wobei die Anzahl der in absoluter Armut lebenden Menschen sich immerhin von 26,8% im Jahre 1991 auf 14,8% im Jahr 2000 reduziert hat (Tabelle 9). Laut Untersuchungen der Consultingfirma Apoyo verfügten 1999 im Schnitt 1,4% der peruanischen Haushalte monatlich über US\$ 3.000, 9,3% über US\$ 680 und 89,3% zwischen US\$ 126 und 289 (Apoyo 1999b).

Im Ergebnis hatte die neoliberale Umstrukturierung der 90er Jahre eine grundlegende Transformation der Wirtschaft und Gesellschaft sowie der Zusammensetzung des Kapitals zur Folge. Während die sozialen Unterschiede und der Ausschluss der Bevölkerungsmehrheit aus dem formellen Wirtschaftskreislauf stark angewachsen sind, sich der informelle Sektor somit stark vergrößert und die Spaltung der peruanischen Gesellschaft verstärkt hat, kann auf der anderen Seite eine Neustrukturierung der herrschenden Wirtschaftsgruppen festgestellt werden. Die wesentlichen Gewinner der Transformation sind die von den Privatisierungen profitierenden transnationalen Unternehmen insbesondere im Energie und Telekommunikationsbereich, die sich in Peru niedergelassen haben, die Dienstleistungsunternehmen sowie die Finanzbourgeoisie (González de Olarte 1998:111ff.). Die Anfälligkeit der peruanischen Ökonomie für spekulative Bewegungen des Finanzkapitals ist in diesem Prozess enorm angewachsen und stellt in Verbindung mit der hohen Auslandsverschuldung Ende der 90er Jahre den Hauptfaktor der Verwundbarkeit bzw. Instabilität der Wirtschaft dar (Iguñiz 1999:33f.).

Politik

Die Transformation der Politik Perus unter Fujimori ist gekennzeichnet durch:

1. die Etablierung einer formaldemokratisch legitimierten Diktatur mit äußerst begrenzten Freiräumen;
2. den starken Einfluss des Geheimdienstes und Militärs in allen Teilen der Gesellschaft;
3. die Auflösung des traditionellen politischen Parteiensystems und einen schwindenden Einfluss der traditionellen politischen Akteure;
4. die Auflösung und Neugründung der Politik und ihres institutionellen Gefüges selbst;
5. die dauerhafte Etablierung einer strukturellen Korruption als Kern des neuen Politikmodells und den Aufbau eines Mafia-ähnlichen Machtapparats, der die Gesamtgesellschaft durchzog;
6. die Gleichschaltung und Instrumentalisierung der Justiz;
7. die weitgehende Einschränkung der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit bei weitreichenden Menschenrechtsverletzungen und
8. die faktische Zerschlagung und Auflösung der Guerilla.

Fujimori etablierte sich zunächst bewusst als Antipolitiker (Degregori 2000b:27ff.) und arbeitete gleichzeitig geradlinig am Aufbau eines autoritären Systems. Im April 1992 holte er trotz oder vielleicht gerade aufgrund des hergestellten Konsenses mit den einflussreichen Mächten zum Radikalschlag aus und bewirkte durch die Auflösung des Parlaments, die Absetzung der Judikative und die Außerkraftsetzung der Verfassung bei gleichzeitiger Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung einen dekretierten „Selbstputsch“ (Ebda:42ff.). Die zufällige Festnahme des Anführers der Guerilla Sendero Luminoso Abimael Guzmán im September 1992 und die nachfolgende de facto Auflösung der Bewegung markierte keinen militäri-

schen Sieg im Bürgerkrieg, sie diente vielmehr im nachhinein erfolgreich als Legitimation des Staatsstreichs, der von 70% der Bevölkerung gutgeheißen wurde (Ebda.). Fujimori gelang es hierdurch trotz einer anfänglichen „Skepsis“ über die autoritäre Wende seitens der US-Regierung und des internationalen Finanzkapitals, sich deren Zustimmung bzw. Stillschweigen aus Gründen der „Regierbarkeit“ zu sichern (Cotler 2000:22ff.). Gleichwohl ist die erste und mehr noch die zweite Amtszeit Fujimoris durch systematische Menschenrechtsverletzungen und den Aufbau eines autoritären Regimes gekennzeichnet. Etabliert wurde durch eine umfassende Überwachung durch den Geheimdienst ein Regime der Einschüchterung großer Teile der Gesellschaft, mit dem kritische Meinungsäußerungen zu verhindern versucht wurden. Dieses funktionierte insbesondere über die Gleichsetzung jeglicher Kritik mit terroristischen Aktivitäten (Degregori 2000b, Grompone 2000:153). 1992 stattete Fujimori zudem, neben dem Militär, die Polizei durch eine Anti-Terrorismus-Gesetzgebung mit extensiven Repressionsmöglichkeiten aus. In der Folge „verschwanden“ bis 1995 Hunderte von PeruanerInnen oder wurden ohne Prozess erschossen und massive Folter in den Gefängnissen wurde alltäglich (AI 1996, 2000a). Durch die Gleichschaltung (Intervention) der Justiz waren zudem nach 1992 keine fairen Gerichtsverfahren gewährleistet. Allein zwischen Mai 1992 und Dezember 2000 wurden über 5.000 PeruanerInnen vor Militärgerichten des Terrorismus beschuldigt und zu langjährigen Haftstrafen oder zum Tod verurteilt (AI 1996).

Eine entscheidende Frage ist, warum Fujimori für seine offensichtlich antidemokratische Politik bis zu seiner Wiederwahl einen mehrheitlichen Rückhalt innerhalb der Bevölkerung des Landes verbuchen konnte. Die Beseitigung der Hyperinflation und die Beendigung des 12-jährigen Bürgerkriegs sind in ihrer legitimierenden Wirkung nach innen sicherlich kaum zu überschätzen. Tatsächlich gelang es Fujimori, abgesehen vom Selbstputsch, zunächst ohne offene Repressionen und eine völlige Einschränkung der Meinungs- und Pressefreiheit, sämtliche Maßnahmen bis 1995 mit den beiden Gründen erfolgreich zu legitimieren. Erst nach der Wiederwahl 1995 entfalteten sich in dem Maße, wie die sozialen Proteste zunahmen die autoritären Züge des Regimes zur Durchsetzung der politischen und wirtschaftlichen Umstrukturierung offensichtlicher und klarer (Cotler 2000:40f.). Gleichwohl ist das Einwirken des Geheimdienstes bei der nach dem Selbstputsch durchgeführten „Reorganisation“ und Instrumentalisierung der Staatsinstitutionen und seiner Bediensteten nicht zu unterschätzen (Cotler 2000:35ff., Steinhauf 2000a). De facto entwickelte er sich zum wichtigsten Garanten und Faktor der autoritären Machtausübung des Fujimori-Regimes.

Ein weiterer wesentlicher Grund dafür, dass Fujimori vor allem auf den Rückhalt innerhalb der marginalisierten Bevölkerungsmehrheit rechnen konnte, ist darin zu finden, dass er ihn direkt gesucht hat und bis 1996 durch populäre „sozialpolitische“ Maßnahmen herstellen konnte. Tatsächlich gerieten nach 1993 über 40% der Bevölkerung durch staatliche Lebensmittelhilfen in eine direkte Abhängigkeit gegenüber dem Regime (Cotler 2000:37f., Grompone 2000:124ff.)¹³⁶. Fujimori gelang es hierbei auf der einen Seite, Gruppierungen gesellschaftlicher Selbstorganisation erfolgreich in eine neuaufgebaute Maschinerie der staatlichen

¹³⁶ Es ist erwähnenswert, dass die „Hilfsleitungen“ weder von der Regierung noch seitens der internationalen Kreditinstitutionen, die sich die „Bekämpfung der Armut“ auf die Federn geschrieben haben, wie die BID oder die Weltbank, einem humanistischen Impuls folgten, und eine substantielle Verbesserung der Lebensrealität der Bevölkerungsmehrheit zum Ziel hatten, sondern von beiden Seiten als notwendiges Mittel zum Zweck betrachtet wurden. War Fujimoris primäres Ziel, seine Anhängerschaft zu vergrößern und die Mehrheit der Bevölkerung über die Teilhabe an dem Netzwerk der Korruption in das System zu integrieren um seine Herrschaft abzusichern, so bestand die gemeinsame Intention von BID, Weltbank und Regierung darin, durch die Verhinderung breiter sozialer Proteste die Etablierung der wirtschaftlichen Transformationen sicherzustellen (Campodónico 1996, 1997).

Unterstützung zu integrieren bzw. im Falle mangelnder Bereitschaft zur „Zusammenarbeit“ zu marginalisieren oder durch Repression zu eliminieren (Grompone 2000:124ff.). Die damit einhergehende Abhängigkeit der Organisationen vom Regime wurde während der 90er Jahre immer wieder zur politischen Unterstützung missbraucht, insbesondere bei den „Wiederwahlen“ 1995 und 2000 (Ebda.:135). Im Ergebnis setzten sich die meisten „Basisorganisationen“ der Marginalisierten Ende der 90er Jahre aus einer neuen Generation von politischen Vertretern zusammen, die sich in direkter Verbindung mit dem Fujimori-Regime etabliert haben. Gleichwohl sind diese nicht mit unveränderbaren Fujimoristas gleichzusetzen, denn „die vorhergehenden Nachbarschaftsgruppierungen waren ebenso wenig weitgehend autonom wie die neuen vollständig abhängig sind“ (Ebda.:137).

Die Kontrolle großer Teile der Medienlandschaft durch den SIN und der über sie verbreitete Diskurs der „Sozialen Demokratie“ sicherte gleichzeitig, dass die liberalen Wirtschaftsmaßnahmen, die vor allem auf die Bedienung der Interessen der Auslandsgläubiger und des nationalen Finanzkapitals zielten, von der Bevölkerungsmehrheit mitgetragen wurden (Cotler 2000:38). Fujimori selbst versuchte gleichzeitig sich durch zahlreiche wirkungsvoll inszenierte populistische Maßnahmen, wie die Einweihung von Gemeindezentren und Schulen, die Schenkungen von Infrastrukturkomponenten wie Computern etc. bei Aufenthalten in den verarmten Zentren selbst die Unterstützung für seine Politik zu sichern (Degregori 2000b:51). Hierbei ersetzte in zunehmendem Maße ein symbolischer Politikstil die fehlenden Inhalte der Politik (Steinhauf 2001).

Auch wenn der Selbstputsch der Logik folgte, dass für die in den 90er Jahren durchzuführenden grundlegenden Transformationen eine „harte Hand“ notwendig wäre, bestand gleichzeitig aufgrund externen Drucks eine Notwendigkeit, diese Etablierung eines autoritären Regimes formaldemokratisch zu legitimieren und damit ihren tatsächlichen Charakter zu verdecken. In diesem Prozess liegen zahlreiche „Konfusionen nationaler und internationaler Analytiker und Politiker begründet“ (Cotler 2000:29). So ist festzustellen, dass große Teile der traditionellen Transformationsforschung in den 90er Jahren über teilweise abenteuerliche Definitionsversuche den autoritären Charakter des unter Fujimori etablierten Regimes tatsächlich verschleiert haben (Grompone 2000:107ff., Degregori 2000b:21). Dass es weder als eine „delegative Demokratie“ (O'Donnell 1994) noch als defekte Demokratie (Croissant/Thierry 2001), eine Demokratie mit autoritären Zügen und auch nicht als „halbdemokratisches“ oder „hybrides System“ (Crabtree 2001), sondern vielmehr als Diktatur bezeichnet werden muss, ist zwar vom Jahr 2000 aus betrachtet eindeutiger zu erkennen, war allerdings bereits seit 1992 auszumachen (Grompone 1998, 2000:107ff., McClintock 1999). Die Frage ist damit weniger, welche Form der Demokratie unter Fujimori etabliert wurde, sondern welche Funktionsweise die Diktatur aufweist und welche Charakteristika sie von den „traditionellen“ lateinamerikanischen Militärdiktaturen der 70er und 80er Jahre unterscheiden. Ohne sich in unergiebigem Wortklaubereien zu verstricken, gilt es somit, das Augenmerk auf die qualitativen Veränderungen und Charakteristika des Systems selbst zu richten (Degregori 2000b:21).

Das von der Verfassungsgebenden Versammlung 1993 erarbeitete „Grundgesetz“ bildete einen erheblichen Rückschritt in Bezug auf grundlegende republikanisch-demokratische Werte. Geschwächt wurden insbesondere das Wahlsystem, unabhängige Kontrollinstitutionen und die Justiz, und eingeführt wurde eine weitere Zentralisierung der Vollmachten in der Person des Präsidenten (Ballesteros 1993, Torres 1993). Gleichzeitig wurde die Todesstrafe ausgeweitet, die Unabhängigkeit der Justiz de facto abgeschafft und eine weitgehende Militärgerichtsbarkeit eingeführt (AI 1996, 2000c). Gleichwohl konnte Fujimori über die Volksabstimmung zur neuen Verfassung 1993 und die Wiederwahl 1995 nicht nur diese Änderungen

erfolgreich legitimieren, sondern auch sein internationales Ansehen verbessern. Die „internationale Gemeinschaft“ befand Peru mit Etablierung der Verfassung und der Abhaltung der Wahlen weiterhin als „Demokratie“, wenn auch als eine „defekte“. Fujimori war sich seines Wahlsieges 1995 allerdings nicht gewiss und inszenierte systematische Fälschungen, die von der internationalen Gemeinschaft ebenfalls nicht kritisiert wurden (Grompone 2000).

Die durch die Verfassungsänderung ebenfalls ermöglichte zweite Amtszeit Fujimoris stellte, nachdem die Außenlegitimation wiederhergestellt worden war, eine Verschärfung und nicht etwa Minderung des autoritären Modells dar (Degregori 2000b: 52f.). In der Folge begann ab 1996 in einer Gegenbewegung die interne Legitimation des Regimes in dem Maße zu sinken, wie die direkte und indirekte Repression offener zu Tage traten. Diese wurde weiterhin, vor allem nach der Besetzung der japanischen Botschaft durch die Guerilla Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) im Dezember 1996, mit der Notwendigkeit der Bekämpfung der Guerilla begründet (Ebda.: 56, 84ff.). Die Amnestierung der Militärs und Polizeibehörden für alle Menschenrechtsverletzungen bis 1995 war zwar ein indirektes Schuldeingeständnis der Regierung, führte allerdings zu keiner veränderten Situation. Mitte 2000 berichtete Amnesty International an das UN-Menschenrechtskomitee, dass seit 1996 trotz der Verabschiedung eines Anti-Folter-Gesetzes durch den Kongress im Jahr 1998 keine Verbesserung der Situation stattgefunden hat. Weiterhin wurden Hunderte von Menschen verhaftet, exekutiert und gefoltert. Allein 3000 nachgewiesene Fälle fälschlich inhaftierter wurden von Amnesty aufgezählt sowie eine offene Fahndungsliste mit 5.000 PeruanerInnen bemängelt. Todesdrohungen und Einschüchterungsversuche gehörten zum Alltag (AI 2000a, 2000b). Die Gerichte garantierten weiterhin keine rechtsstaatlichen Prozesse. Die Organisation stellt fest, dass bis Mitte 2000 „das Rechtssystem weiter geschwächt wurde und die Geltung des Rechts in Peru inexistent ist“ (AI 2000a). Als die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) Menschenrechtskommission ebenfalls ihre Kritik an den Menschenrechtsverletzungen verschärfte, trat die peruanische Regierung 1999 kurzerhand aus dem interamerikanischen Menschenrechtssystem aus (Ebda.).

Presse- und Meinungsfreiheit wurden in Peru ab 1992 und insbesondere nach Fujimoris „Wiederwahl“ in mehreren Etappen und auf verschiedene Art und Weise systematisch eingeschränkt und die Medien gleichgeschaltet. Zum einen intervenierten Regierung und Geheimdienst direkt zahlreiche Medien und übten eine kontinuierliche Repression auf Pressevertreter aus. Eingesetzt wurde hierfür oftmals auch die gleichgeschaltete Justiz (Rospiglioso 2000a:134ff., ANP 1996, 1997, 2000). Auch wenn in Kolumbien in den 90er Jahren mehr JournalistInnen umgebracht wurden, führt Peru die regionale Statistik der Gewalt und Verbrechen gegen Medienvertreter seit 1992 bis 2000 an (FIP 2000). Nach dem Selbstputsch 1992 wurde von der nationalen JournalistInnengewerkschaft (ANP) (ekeko2.rcp.net.pe/anp) ein Menschenrechtsbüro für Pressevertreter eingerichtet, in dem u.a. versucht wurde, alle bekannten Verletzungsfälle zu dokumentieren. Insgesamt wurden von Anfang 1996¹³⁷ bis Ende 2000 fast 500 Übergriffe auf MedienvertreterInnen registriert, darunter sieben Morde, 18 Bombenanschläge bzw. Attentatsversuche, 156 physische Attacken, 147 Bedrohungen und direkte Einschüchterungen, 112 „juristische“ Attacken, sowie 49 Behinderungen der freien Zirkulation der Medien. Die Attacken nahmen dabei nicht ab, sondern steigerten sich kontinuierlich bis zum Jahr 2000, in dem mit 137 Angriffen der Höhepunkt erreicht wurde (ANP 2000, Lainez Otero 2001). Die Übergriffe konzentrieren sich hierbei nicht allein auf die Hauptstadt, sondern fanden auch im gesamten Inland statt. Reporter Sans Frontiers stellt im

¹³⁷ Systematische Daten für den Zeitraum 1990 bis 1995 liegen nicht vor. zwischen 1990 und 1993 wurden 22 JournalistInnen bei der Ausübung ihres Berufs umgebracht (Lainez Otero 2001).

Jahresbericht 2000 fest, dass „sich in den letzten drei Jahren auch die Überwachungen, Telefonabhörungen, juristischen Einschüchterungen und Todesdrohungen multipliziert haben. Zusätzlich ermöglichten die Erpressungen des Fernsehens durch die Drohung des Entzugs öffentlicher Werbung, sämtliche politische Information, die das Regime kritisierte, zu unterdrücken“ (RSF 2000). Die Interamerikanische Menschenrechtskommission kam im Jahresbericht 2000 zu dem Ergebnis, dass „Peru keine Bedingungen aufweist, die den Individuen eine Entfaltung des Rechts auf freie Meinungsäußerung erlauben“ (AI 2000a).

Gleichzeitig schufen diese Maßnahmen in Verbindung mit dem allgemeinen Klima der Einschüchterung eine weit verbreitete Praxis der Selbstzensur, die jegliche kritische Meinungsäußerung fast gänzlich erstickte (Lainez Otero 2000). „Regime-kritische JournalistInnen und Medien wurden zur Zielscheibe informeller Zensurmechanismen und verbaler Attacken durch Regierungsfunktionäre“ (Conaghan 1999:248). Die damit etablierte Angst vor einer Bestrafung führte zu einem weit verbreiteten vorauseilenden Gehorsam, der zum Charakteristikum der Medienlandschaft unter Fujimori avancierte und immer dann, wenn sie dennoch durchbrochen wurde, repressiv geahndet wurde (Ebda:270f.). Von den ehemals freien traditionellen Medien existierte im Jahr 2000 mit der Tageszeitung *El Comercio* und der ihr zugehörigen Kabel-TV-Station noch eines, in dem begrenzt kritische Informationen verbreitet wurden. Und selbst dieses Unternehmen lief in der Vorbereitung der Wahlen 2000 die Gefahr einer direkten Intervention (*El Comercio* 14.3.2000).

Fujimori war gleichzeitig bemüht, nach außen das Bild einer „Presse- und Medienfreiheit“ in Peru aufrechtzuerhalten, was ihm in zahlreichen verbalen Bekundungen zumindest nach außen auch gelang (Conaghan 1999). Als „Beweis“ diente ihm dabei die große Anzahl peruanischer Medien. Parallel zu der offenen und verdeckten Repression baute das Regime nach 1992 aus diesen „freien Medien“ eine Maschinerie der gezielten „Desinformation“ auf (Rospigliosi 2000a:213ff.). Etabliert wurde eine Vielzahl von regierungskonformen „Boulevardmedien“ mit hohen Auflagen und zu niedrigen Preisen, in denen nicht nur eine Trivialisierung, sondern eine unablässige Fälschung der Realität betrieben und die kritische Opposition gezielt und kontinuierlich entwürdigt wurde. Die Medien wurden benutzt, um kritische Personen in der Öffentlichkeit einen „gesellschaftlichen Tod“ sterben zu lassen. Insbesondere die zahlreichen Printmedien und TV-Stationen erlangten große Reichweiten (Ebda.). Die im August 1999 gegründete *Asociación Prensa Libre* (APL) (www.ddm.com.pe/prensalibre) urteilte 2000 „dass es dem Regime Fujimori in den vergangenen 10 Jahren gelungen ist, aus allen öffentlichen zugänglichen TV-Stationen Orte systematischer Desinformation zu machen“ (APL 2000). In der Folge erlebte APL zahlreiche direkte und indirekte Repressionen seitens der Regierung, was die Organisation nicht daran hinderte vor dem Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshof mehrere Klagen gegen die Beschneidung der Presse- und Informationsfreiheit einzureichen. Dank zahlreicher international renommierter Mitglieder konnte die Vereinigung bis 2001 weiterexistieren (Townsend 2000).

Auch die Justiz wurde von Fujimori weiterhin gleichgeschaltet. So setzte er die drei Richter, die die Verfassung entgegen seiner Auffassung in der Art interpretierten, dass eine dritte Kandidatur Fujimoris nicht möglich sei, 1997 kurzerhand ab. Da sie nicht ersetzt wurden, verfügte Peru bis Ende 2000 aufgrund der fehlenden Beschlussfähigkeit faktisch über kein Verfassungsgericht (AI 2000b). Die Verfassungsänderung garantierte Fujimori zudem die direkte Einflussnahme auf die Justiz, deren Unabhängigkeit zwischen 1992 und 2000 nicht gegeben war. Bis Mitte 2000 waren 80% aller RichterInnen und Staatsanwälte des Landes außerdem „provisorisch“ eingestellt, wodurch ihre direkte Absetzung durch den Präsidenten

ohne die Angabe von Gründen erfolgen konnte (AI 2000a). Eine große Anzahl von Richtern wurde darüber hinaus systematisch vom mafösen Apparat gekauft.

Die unter Fujimori stattgefundenene „Privatisierung der Politik“ (Cotler 2000) bestand zunächst in der Zerstörung bzw. Ausschaltung der traditionellen politischen Institutionen und des demokratischen Systems selbst. An ihrer Stelle baute Fujimori ein Netzwerk der Korruption und neuer Institutionen auf, mit dessen TeilhaberInnen die Politikgestaltung neu organisiert und der Staat selbst quasi neugegründet wurde (Gonzales de Olarte 1998:88ff.). Dabei verstand Fujimori es, die „Reformen“ geschickt unter einem Deckmantel der Modernisierung des Staates zu verkaufen und internationale Zustimmung zu erhalten. Die meisten von Fujimori etablierten Behörden, wie die Agenturen für Sozialprogramme, die Steuereinzugsbehörde etc. unterlagen nicht nur einer hochgradigen Korruption, sie waren die institutionellen Garanten des Regimes. Sie sicherten auf der einen Seite eine breite Integration der Bevölkerungsmehrheit, so führten sie zu einer Steigerung der Anhängerschaft und Legitimation und machten gleichzeitig alle in seine korrupten Arme verwickelten zu Teilhabern und Mitverantwortlichen (Ebda., Degregori 2000b). Klientelismus und Korruption wurden in den 90er Jahren in Peru zur eigenen Staatsform, die in Aufbau und Funktionsweise nur mit Mafia-Systemen vergleichbar ist (Descro 2000, Burgos 2001). Die Legislative blieb auch nach der Wiedereröffnung des Kongresses Ende 1993 faktisch ausgeschaltet. Degregori spricht von einer Geiselnahme und anschließender Lobotomie des Parlaments. Durch Einschüchterung und Korrumpierung der Mehrheit der Abgeordneten wurde trotz der Wahlen bis 2000 fast jegliche kritische Aktion ausgeschlossen. „Die faktischen Mächte ersetzten die traditionellen Komponenten des politischen Systems und bildeten eine Gesamtheit von Stützen und Riemen, die das Rückgrat ersetzten“ (Degregori 2000b:67). Die somit etablierten Netzwerke aus informellen und formalen Institutionen und Agenten der Korruption als System konnte allerdings keine absolute Stabilität gewährleisten und zerbrach an den Punkten, an denen die Einzelinteressen nicht mehr zusammengehalten werden konnten (Grompone 2000:82).

Die Oppositionsbildung verlief allerdings weder geradlinig noch in traditionellen Formen. Die gesellschaftliche Opposition war zum einen durch den Höhepunkt der wirtschaftlichen und politischen Krise 1990 zunächst „betäubt“ und im Zuge der nach 1992 einsetzenden Selbstdemontage des Parteien- und Verbändesystems ausgeschaltet. „Das Ende der Regierung García fiel zusammen mit einer Krise der politischen Repräsentation. Diese Krise riss nicht nur die mit dem populistischen System verbundenen sozialen Akteure wie die Gewerkschaften mit sich, sondern erodierte die Gesamtheit gesellschaftlicher AkteurInnen, die sich in den vorhergehenden Jahrzehnten herausgebildet hatten. Eine wesentliche Konsequenz dieser Krise war der Zusammenbruch der politischen Parteien“ (Degregori 2000b:31). Fujimori konnte die Desavouierung der traditionellen politischen Akteure nutzen, um sich als alleinige politische Alternative zu präsentieren und einen nachhaltigen Rückhalt in der Bevölkerung für seine autoritäre Regierungsweise zu sichern (Cotler 2000:30ff.). Gleichzeitig hatte der Bürgerkrieg mit Sendero Luminoso nicht nur Tausende von Todesopfern gefordert, sondern zudem den Depolitisierungsprozess weiter vorangetrieben. Widerstand bildete sich nach 1992 nicht mehr in traditionellen Formen heraus (Grompone 1999). Die wachsende Zersplitterung der Opposition in eine Vielzahl oftmals kurzlebiger „Wahlagenturen“, die die traditionellen Parteien ersetzten (Tanaka 1999, Vargas León 1999) und die faktische Bedeutungslosigkeit traditioneller Verbände, wie Gewerkschaften im Ergebnis des Niedergangs des produzierenden Gewerbes und der zunehmenden Arbeitslosigkeit (Grompone 2000:116), charakterisieren diese Transformation. Die nach 1995 neuentstandenen „Parteien“ verfügten allerdings über keine organischen, sondern lediglich konjunkturelle Basen. Die PolitikerInnen etablierten sich dabei als populistische „Anti-Fujimoristas“ ohne dezidiertes Programm (Cotler 2000:51). An

Bedeutung gewonnen haben demgegenüber in den 90er Jahren neuartige soziale Netzwerke, die in direkter Verbindung zum informellen Wirtschaftsmilieu auf der einen, und den indigenen Traditionen auf der anderen Seite stehen (Huber/Steinhauf 1997). Diese informellen Milieus konnten allerdings in Teilen immer wieder erfolgreich von den die Parteien ablösenden Bewegungen kolonisiert bzw. instrumentalisiert werden. Selbst Fujimori gelang es zumindest bis 1997 große Teile der Bevölkerung über die Gründung von Stadtteilbewegungen und anderen Organisationen zur Unterstützung zu gewinnen, und die Formen der Selbstorganisation der vom formellen politischen Leben ausgeschlossenen Bevölkerungsmehrheit teilweise erfolgreich zu schwächen (Grompone 2000).

Trotz zunehmender Unzufriedenheit in der zweiten Amtszeit konnte Fujimori zunächst aufgrund zweier militärpolitischer Ereignisse erneut seine Legitimation nach Innen herstellen. Die Niederschlagung der Besetzung der Japanischen Botschaft durch die Guerilla MRTA im Dezember 1996 und der militärisch ausgetragene Grenzkonflikt mit dem Nachbarstaat Ecuador 1997 belebten das Bild des militärisch erfolgreichen Staatschefs wieder, der den nationalen Frieden intern wie extern sicherstellte. Dies führte bis 1998 dazu, dass die Kritik an den wirtschaftlichen, politischen und sozialen Maßnahmen der Regierung abnahm (Cotler 2000:46). Die wirtschaftliche Rezession, die sich im Zuge des negativen Einflusses der externen (Weltwirtschafts)Krisen steigerte führte allerdings dazu, dass ab 1998 der Anteil der mit der Regierungspolitik Unzufriedenen erneut zunahm und die politische Opposition gestärkt wurde (Cotler 2000:47f.).

Im Zuge des Wahlkampfes 2000 organisierte der SIN eine „Schmutzkampagne“ mit dem Ziel, die Vertreter der Opposition zu diskreditieren und Fujimoris zweite Wiederwahl durchzusetzen. Gleichzeitig war das Regime Fujimori bemüht, möglichst große Teile der Opposition durch Bestechungen zu kooptieren (Ebda.: 53f.). Die von der Tageszeitung *El Comercio* aufgedeckte Fälschung von einer Million der für Fujimoris Bewegung für die Zulassung zur Wahl notwendigen Unterschriften durch Anhänger des Regimes brachte das Fass aus Sicht der Regierung zum Überlaufen (*El Comercio* 2.3.2000). Die darauf einsetzende offene Repression gegen die Medien und die politischen Gegner (*El Comercio* 14.-16.3.2000) mündete in den zweiten Wahlbetrug im April/Mai 2000, der zwar im Gegensatz zu 1995 umso weitreichender und offensichtlicher war, allerdings wiederum international nicht kritisiert, sondern gedeckt wurde (Steinhauf 2000a). Statt dem Regime nach der erneuten „Wiederwahl“ Fujimoris die Legitimität zu entziehen, setzte die „internationale Gemeinschaft“, angeführt von der OAS und der US-Regierung, nach der formalen Anerkennung auf die Ausarbeitung eines „Demokratisierungsprogramms“ für Peru. Vorgesehen war ein Chronogramm, nach dem in einem langsamen Prozess bis 2005 die demokratische Verfasstheit des Landes durch die Vertreter der Regierung selbst wiederhergestellt werden sollte. Die Einhaltung sollte von kontinuierlichen Missionen der OAS überprüft werden (Ebda.). Fujimori zeigte nach der Wahl 2000 allerdings keinerlei Anzeichen, dem Plan zu entsprechen und setzte vielmehr auf die mittlerweile bewährten Strategien. Der internationale „Druck“ entpuppte sich damit als Freifahrtsschein für die Kontinuität des Modells. Die Abgeordneten des Kongresses, in denen der Fujimorismo seine Mehrheit verloren hatte, wurden systematisch gekauft, um eine Regierungsmehrheit zu sichern und Fujimori setzte seine Politik zunächst unbeirrt fort (Degregori 2000b:65ff.). Die gesellschaftliche Opposition gegen das Regime wandte sich ab April 2000 vom politischen Prozess frustriert einem zunehmend militanter werdenden Widerstand zu, der seinerseits wiederum vom Geheimdienst SIN mitgeschürt wurde und Anlass für weitere massive Repressionsmaßnahmen bot (Cotler 2000:62).

Insgesamt wurde in Peru von einer „Geiselnahme des Staates“ gesprochen, bei der über die Gleichschaltung des gesamten Staatsapparats dieser auf Grundlage der neuen Verfassung und der intervenierten Justiz gleichzeitig als Repressionsinstrument genutzt wurde (Degregori 2000b:62ff.). Das Charakteristische dieses organisierten Verbrechens als Staatsform zum Aufbau einer mafiösen Struktur zeigt sich darin, dass die vollzogenen Maßnahmen und Handlungen nicht verdeckt werden mussten, sondern offen durchgeführt werden konnten. Die Komplizenschaft der internationalen Gemeinschaft drückt sich dadurch aus, dass dem Regime bis zur Wahl 2000 und selbst darüber hinaus nicht die Legitimität entzogen und es damit stabilisiert wurde.

Ohne den zahlreichen Definitionsversuchen des Fujimori-Regimes weitere hinzufügen zu wollen, kann festgestellt werden, dass selbst die Minimaldefinition der traditionellen Transformationsforschung für ein autoritäres Regime erfüllt wurde, da aufgrund der Manipulationen über den formaldemokratischen Akt der Wahlen 2000 zum zweiten Mal keine Veränderung der Regierung möglich war. Dies stellt unter Beweis, dass vom Selbstputsch 1992 eine kontinuierliche Entwicklung ausgeht und das Regime Fujimori bis 2000 als Diktatur bezeichnet werden muss und auch als solche gewertet werden sollte (Grompone 2000). Die unter dem Regime gewährten begrenzten und partiellen Freiheiten fanden an dem Punkt ihr definitives Ende, an dem das Regime keine formaldemokratische Legitimierung mehr sicherstellen konnte und die Opposition zu einer wirklichen Gefährdung avancierte. Dies führte allerdings weder die OAS noch die US-Regierung noch die Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten dazu, die dritte Amtseinführung Fujimoris durch konterkarierende Maßnahmen entgegenzuwirken.

B.II.1.3.2. Der „Millenniumswechsel“ 2000/2001

Fujimori selbst schätzte die Situation nach der Wahl trotz der an Militanz zunehmenden Proteste offensichtlich als kontrollierbar ein. Er geriet allerdings in die Fänge des von ihm selbst etablierten Systems der Korruption (Grompone 2000:150, Steinhauf 2000b/c) und sah sich durch seinen engsten Vertrauten, Geheimdienstchef Montesinos, über die Herausgabe von Belegen über die Wahlfälschungen 2000 und den Kauf „oppositioneller“ Abgeordneter des Kongresses veranlasst, nach einem Staatsbesuch in Brunei im November nicht wieder ins Land zurückzukehren, sondern in sein Heimatland Japan weiterzufliegen (El Comercio 15.11.2000). Wenige Wochen zuvor hatte Fujimori nach dem Offenkundigwerden der Bestechungen durch Montesinos überraschend Neuwahlen ohne eine eigene Kandidatur für den April 2001 angekündigt, dem Geheimdienstchef seine Unterstützung entzogen und den SIN „deaktiviert“ (El Comercio, 17./29.9.2000). Montesinos hatte sich bereits direkt danach ins Ausland abgesetzt¹³⁸. Ein weiterer ausschlaggebender Stolperstein für Fujimori und Montesinos war allerdings die bereits Ende August 2000 ungewollt von ihnen selbst aufgedeckte Verwicklung des Regimes in Waffen- und Drogengeschäfte mit der kolumbianischen Guerilla und Drogenmafia, durch die Peru für die US-Regierung zum regionalen „Sicherheitsproblem“ avancierte (Steinhauf 2000b). Fujimori ist nicht gestürzt worden, sondern außer Landes geflohen. Das Regime scheiterte weniger, weil es eine institutionelle Absicherung versäumte oder weil Fujimori eine solide Parteibasis fehlte (Crabtree 2001), und auch nicht, weil die internationale Öffentlichkeit ihm die Legitimität entzog, sondern weil Fujimori dem von ihm etablierten System und seinen Schergen selbst zum Opfer fiel.

¹³⁸ Am 25. Juni 2001 wurde Montesinos in Venezuela verhaftet und an die peruanische Regierung ausgeliefert (El Comercio 26.6.2001).

Nach dieser de facto Flucht des Präsidenten stand Peru vor einem demokratischen Neubeginn. Eingesetzt wurde vom Parlament eine Übergangsregierung unter dem kurz zuvor berufenen Parlamentspräsidenten Paniagua¹³⁹, der ein neues Kabinett berief, das sich größtenteils durch parteipolitisch unabhängige Experten auszeichnete (Steinhauf 2000c). Der danach beginnende Redemokratisierungsprozess des Landes, der in der Wahl Alejandro Toledo zum neuen Präsidenten im Juni 2001 gipfelte gestaltete sich durch die Entmachtung der Militärspitze und der Geheimdienstführung erstaunlich stabil und ruhig (Steinhauf 2001a). Paniagua setzte in seiner acht-monatigen Amtszeit eine Reihe struktureller Reformen durch, die dem Land innerhalb kürzester Zeit eine institutionelle Stabilität zurückgaben. Er setzte bei diesen Reformen konsequent auf eine Erhöhung der Transparenz und einen Austausch der Fujimori-treuen Beamten. Festzuhalten sind allerdings einige strukturelle Barrieren, die den beginnenden Prozess der Aufarbeitung der Diktatur Fujimori in jedem Fall charakterisieren werden.

1. Die Etablierung einer strukturellen Korruption hat sich nicht auf die politischen RepräsentantInnen beschränkt, sondern reicht weit in alle Bereiche der Gesellschaft hinein. Mehrere Tausend Video-Dokumente des Geheimdienstes, die einzelne Personen und Organisationen belasten, stellen quasi die „Materialisierung“ des Systems des Fujimorismo dar (Grompone 2000: 81ff.). Der politische und gesellschaftliche Neuaufbau des Landes ist gerade aufgrund der weitreichenden Transformation unter Fujimori gleichbedeutend mit einer grundlegenden Umorganisation bzw. Neugründung der Gesellschaft und Politik selbst. Dies wird wesentlich mehr Zeit und andere Maßnahmen erfordern, als das Abhalten von Wahlen und das Entlassen Fujimori-treuer Beamter. Der erste und wichtigste Schritt ist hierbei, das tatsächliche Ausmaß der antidemokratischen Einschnitte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft Perus zu erkennen. Dies kann allerdings erst in dem Maße erfolgen, wie eine umfassende Aufarbeitung des Regimes die Einzelheiten in ihrer ganzen Bandbreite entfaltet und „dem bislang unbewussten Großteil der Bevölkerung die Reichweite und Größe des Schadens vor Augen führt, der im Land verursacht worden ist“ (Grompone 2000:173). Die Wiederherstellung einer intellektuellen und moralischen Integrität wird von vielen Beobachtern in Peru als vorrangige Aufgabe angesehen, um eine Neubegründung von Gesellschaft und Politik betreiben zu können (Ebda.:158ff.).

2. Amnesty International stellte Ende 2000 fest, dass Folter und andere Menschenrechtsverletzungen in Peru weiterhin zum Alltag gehören und eine funktionierende unabhängige Justiz nach wie vor inexistent sei (AI 2000d). Die Organisation empfahl der Übergangsregierung und der Neuen Regierung einen detaillierten Maßnahmenkatalog zur Wiederherstellung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten in Peru. Angeregt wurde darin u.a. die Etablierung einer Wahrheitskommission, die Aufhebung der Amnestiegesetze und die Demokratisierung der Verfassung (AI 2000c). Der Übergangspräsident Paniagua setzte im Juni 2001 eine Wahrheitskommission ein (El Comercio, 5.6.2001). Inwieweit diese Kommission unter dem neu-gewählten Präsidenten Toledo eine Aufarbeitung betreiben wird, die eine Bestrafung der TäterInnen mit sich bringt, bleibt abzuwarten. Beobachter halten eine weitgehende Straflosigkeit für die wahrscheinlichere Option (Steinhauf 2001). Ein wesentlicher Testfall wird sicherlich der Prozess gegen Montesinos sein, wobei die Brisanz darin liegt, dass der Geheim-

¹³⁹ Valentin Paniagua gehörte der Mitte-Rechts Partei Acción Popular an, die im letzten Parlament unter Fujimori knappe 6% der Stimmen erhielt und war erst Anfang November 2000 zum neuen Parlamentspräsidenten gewählt worden. Paniagua genoss in Peru den seltenen Ruf einer integeren Person. Er hatte u.a. 1997 drei von Fujimori abgesetzte Verfassungsrichter in ihrer Klage gegen die Regierung vor Gericht vertreten (Steinhauf 2000c:227).

dienstchef über seine Aussagen die Verwicklung zahlreicher AmtsträgerInnen in die korrupten und kriminellen Machenschaften aufzudecken droht.

3. Auch wenn zahlreiche Militärs inhaftiert wurden oder ins Ausland geflohen sind, ist das weitere Verhalten dieses zentralen Machtfaktors unklar. Die Distanzierung der neuen Militärführung von der Unterstützung der Fujimori-Diktatur folgte dem Aktenkundigwerden der direkten Verstrickung der oberen und mittleren Ränge in den Selbstputsch und die Wahlfälschungen auf dem Fuße (El Comercio, 17./18.4.2001). Inwieweit allerdings eine umfassende Aufarbeitung der Rolle des Militärs in den 90er Jahren, womöglich im Rahmen der im Frühjahr 2001 eingeforderten Wahrheitskommission möglich ist und welche Gegenreaktionen derartige Maßnahmen mit sich bringen, kann sich erst in der Zukunft zeigen.

4. Die „Depolitisierung“ der Gesellschaft hat de facto zu einem Fehlen politischer RepräsentantInnen geführt. Das „autoritäre und personalisierte Regime sah sich in Peru dazu gezwungen, die Herrschaft abzugeben, ohne dass innerhalb der Opposition gefestigte, politische oder gesellschaftliche Akteure existieren“ (Grompone 2000:169). Ob der Wiederaufbau eines Parteiensystems gelingt oder aber sich andersartige Formen der politischen Repräsentation bzw. Partizipation - mit oder ohne neopopulistische Elemente - etablieren und wie lange personalistische Führungsfiguren eine bedeutendere Rolle spielen als Programme und Parteibasen selbst, sind offene Fragen, deren Beantwortung zukünftigen Untersuchungen vorbehalten bleibt. Der schmutzige Wahlkampf vom April bis Juni 2001, aus dem der Populist Eduardo Toledo (Perú Posible) bei 30% Wahlenthaltung und „votos en blanco“ ohne dezidiertes Parteiprogramm als neuer Präsident hervorging, stimmen hierbei eher skeptisch (El Comercio 5.6.2001).

5. Auch das weitere Verhalten der herrschenden Wirtschaftsgruppen und der Verlauf der Ökonomie bilden in diesem Sinne eine Unbekannte. Keine/r der zur Wahl stehenden KandidatInnen hatte wohlweislich ein ökonomisches Programm entwickelt, der Bevölkerung aber gleichwohl einen Ausweg aus der Rezession und eine Verbesserung der Lebensrealität der verarmten Mehrheit versprochen (AE 2001, Schuldt 2001). Der Verbesserung der ökonomischen und sozialen Situation wird ein entscheidendes Gewicht für die Stabilität des Transformationsprozesses zukommen.

Erst nach der Flucht Fujimoris kamen die Beweise für die beschriebenen Umstrukturierungen und über den autoritären Charakter des Systems und seiner zentralen Institutionen stückchenweise ans Tageslicht und wurden belegbar. Dies insbesondere deshalb, weil der Geheimdienst in akribischer Manier alle Facetten der Korruption und Manipulation in Audio-, Video- und Textform festgehalten hat (El Comercio, 10.11.2000, FR, 7.4.2001). Diese „Zeitbombe“ stellt für die Involvierten die größte Gefahr dar, ihre Eliminierung ebenso wie die anderer Dokumentationen andererseits die größte Bedrohung des demokratischen Neubeginns.¹⁴⁰ Gleichwohl wurden seit 1992 die damit heute als Tatsachen feststehenden Einzelheiten auch ohne die Möglichkeit definitiver „Beweise“ immer wieder von PeruanerInnen denunziert und der Öffentlichkeit damit der diktatorische Charakter des Regimes zur Kenntnis gebracht. Der Kontrast zwischen dieser Wahrnehmung innerhalb der Sozialwissenschaften in Peru und vielen TeilnehmerInnen der internationalen Transformationsdebatte ist auffällig. Es ist zu wünschen, dass die damit einhergehende (un)gewollte Komplizenschaft bzw. Legitimation des Regimes durch kommende Untersuchungen offengelegt und kritisiert wird. Andernfalls droht auch die Wissenschaft ihren Teil zur Verhinderung einer tatsächlichen Aufarbeitung der „Transformationen“ beizutragen und damit die Möglichkeiten eines positiven Neuaufbaus der Demokratie in Peru negativ zu beeinflussen.

¹⁴⁰ Amnesty International berichtet Ende Dezember 2000 vom Diebstahl des Archivs der Menschenrechtskommission in Ayacucho, in dem von 61 Menschenrechtsgruppen Materialien zur Dokumentation der Verbrechen unter Fujimori gesammelt worden waren (AI 2000e).

B.II.1.4. Resümee der Kontextentwicklung

Im Ergebnis können zwei zentrale Effekte der Transformationen der 90er Jahre festgehalten werden, die Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Peru kennzeichnen und den Rahmen bilden, in dem sich NIKT-Nutzung und -Regulierung vollzogen haben.

1. Die Entwicklungen 90er Jahre haben erfolgreich eine vollständige Durchkapitalisierung der peruanischen Ökonomie unter neoliberalen Vorzeichen und eine weitgehende „Depolitisierung“ und Aushöhlung des Staates bewirkt. Der gegen Ende der Amtszeit Garcías von Beobachtern diagnostizierte „voranschreitende Verfall der Staatlichkeit“ (Dirmoser 1989:249) ist dabei an seinen Endpunkt und darüber hinaus gelangt. Die Neuerschaffung des Politischen, des Staates und seiner Fundamente selbst, durch Fujimori bildet heute die Grundlage der formellen Politik und Gesellschaft Perus. Anstatt dass die Verfassung Fujimoris aus- und die alte oder aber eine neue demokratische Verfassung eingesetzt wurde, operierte die Übergangsregierung unter Paniagua wie auch die Neue Regierung unter Toledo mit und im Rahmen der diktatorischen Verfassung. Einen historischen Vergleichspunkt bildet hier lediglich die unter Pinochet ausgearbeitete, bis heute gültige Verfassung Chiles (Bustos 1987).

2. In den 90er Jahren hat sich die Parallelität von zwei politischen und wirtschaftlichen Realitäten des Landes akzentuiert. Die „inoffizielle“ Seite oder „Parallelgesellschaft“ Perus bildet die von der Teilhabe an der formellen Wirtschaft und am formellen politischen Geschehen ausgeschlossene Bevölkerungsmehrheit. Die 54% der Bevölkerung, die ihre Grundbedürfnisse offiziell nicht befriedigen können, bewegen sich sowohl politisch als auch wirtschaftlich in einem informellen Milieu. Dieses bildet losgelöst und relativ unabhängig von der formellen Sphäre seine eigenen Strukturen und Regeln gesellschaftlicher Organisation heraus. Gleichwohl handelt es sich nicht um eine duale Trennung, denn die formelle und die informelle Politik und Wirtschaft interagieren und bilden zusammen ein komplexes Gebilde (Tanaka 1999b). In die formelle politische Sphäre ragt die informelle „Parallelgesellschaft“ allerdings lediglich über die partielle Teilnahme an Wahlen hinein. In diesem Sinne bilden die neuen „Parteien“ des peruanischen Systems die formaldemokratische Repräsentation und Integration dieser Bevölkerungsmehrheit ins formelle System, mit dem einzigen und alleinigen Ziel einer „mehrheitlichen“ Legitimation derjenigen Sphäre, von der sie ausgeschlossen ist.

Die wesentlichen Merkmale der Transformationen in Politik und Wirtschaft Perus in den 90er Jahren lassen sich insgesamt in neunzehn Punkten zusammenfassen:

- eine diktatorische Regierungsweise unter starkem Einfluss des Militärs und Geheimdienstes,
- der Aufbau eines mafiösen Staatsapparats und eine kompletten Neustrukturierung der Politik,
- eine fast vollständig eingeschränkte, auch durch Wahlen nicht mehr gegebene formale Partizipation,
- die Etablierung neuartiger partizipativer Netzwerke im informellen gesellschaftlichen Milieu,
- ein sehr geringer Pluralismus, dem tendenziell lediglich eine Fassadenfunktion zukam,
- die Inexistenz von Meinungs- und Pressefreiheit,
- eine systematische Verletzung der Menschenrechte,
- eine fehlende Responsivität und Verantwortlichkeit der Regierung,
- eine Gleichschaltung der Justiz und fehlende Rechtsstaatlichkeit,
- der Aufbau eines umfassenden Überwachungsstaates,
- eine wirtschaftliche Erholung ohne dauerhaftes Wachstum,
- ein geringer finanzpolitischer Spielraum,
- eine verstärkte Bedienung der Auslandsschulden ohne Reduzierung derselben,
- verstärkte Konzentrations- und Transnationalisierungsprozesse in der Ökonomie,
- eine zunehmende Spaltung zwischen formeller und informeller Ökonomie,

- eine Steigerung und ein Bedeutungszuwachs der informellen Ökonomie,
- eine einseitige und asymmetrische Weltmarktintegration,
- eine stark regulierte Deregulierung der Wirtschaft,
- ein weitreichender sozialer Abstieg und weitgehender Ausschluss der Bevölkerung.

Ende des Jahres 2000 wurde das Regime Fujimori nach dessen Flucht durch eine Übergangsregierung abgelöst, die eine zügige Redemokratisierung des Landes einleitete. Dieser Bruch mit der Entwicklung der 90er Jahre kulminierte in Wahlen, aus denen im Juni 2001 Alejandro Toledo als neuer demokratisch legitimierter Präsident hervorging. In den folgenden Abschnitten wird zu prüfen sein, inwieweit sich diese Kontextcharakteristika auch in der Regulierung und Nutzung der NIKT zeigen. Zurückgegriffen wird darauf insbesondere in der abschließenden Analyse der Länderstudie.

Tabelle 9
Indikatoren zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Perus 1989 – 2000

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Wirtschaft												
BIP ¹ absolut (US\$ Mio.)*	37.752	36.136	42.637	41.877	40.240	49.669	58.911	60.448	64.711	62.518	63.393	65.929
Wachstum (zum Vorjahr)	- 13%	- 4,3%	18%	-1,8	-4%	23,4%	18,6%	2,6%	7,1%	-3,4%	1,4%	4%
pro Kopf (US\$)	1.784	1.675	1.941	1.873	1.769	2.147	2.504	2.524	2.655	2.521	2.513	2.571
Jahresinflation ¹	2.775,3%	7.649,6%	139,2%	56,7%	39,5%	15,4%	10,2%	11,8%	6,5%	6,0%	3,7%	4,0%
Zahlungsbilanz ¹ (US\$ Mio.)	-2.610	-2.315	-602	-774	28	1.367	-575	1.010	2.562	-1.371	-793	115
Finanzreserven ² (US\$ Mio.)	1.480	1.769	3.000	3.365	3.842	7.355	8.588	10.928	11.254	9.834	9.001	
Exporte ¹ (US\$ Mio.)	3.533	3.321	3.406	3.661	3.516	4.598	5.589	5.898	6.832	5.735		
Importe ¹ (US\$ Mio.)	2.287	2.922	3.595	4.002	4.123	5.596	7.754	7.886	8.553	8.200		
Handelsbilanz	1.246	399	-189	-341	-607	-998	-2.165	-1.988	-1.721	-2.465		
Anteil der Ex- & Importe am BIP	15,4%	17,3%	16,4%	18,3%	19%	20,5%	22,6%	22,8%	23,8%	22,3%		
Verschuldung ¹ (US\$ Mio.)	18.536	22.856	25.444	26.612	27.447	30.191	33.378	33.805	28.635	30.014	27.966	27.600
fällige Zinsen ¹ (US\$ Mio.)	1.860	1.913	1.555	1.676	1.692	1.956	2.223	1.835	1.621	1.794		
realer Schuldendienst ² (US\$ Mio.)	604,5	475,9	1.152,2	1.004,1	2.758,3	1.142,5	1.240,4	2.931,9	2.899,6	2.453,6		
Auslandsschulden/BIP	49,1%	63,2%	59,7%	63,5%	68,2%	60,8%	56,7%	55,9%	44,3%	48%	44,1%	41,9%
Zinsen/BIP	4,9%	5,3%	3,6%	4%	4,2%	3,9%	3,8%	3%	2,5%	2,9%		
Schuldendienst/Exporte	17,1%	14,3%	33,8%	27,4%	78,4%	24,8%	22,1%	49,7%	42,4%	42,7%		

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Sozialstruktur												
Arbeitslosigkeit ¹	7,9%	8,3%	5,9%	9,4%	9,9%	8,8%	8,2%	8,0%	9,2%	8,4%	9,1%	10,3%
Unterbeschäftigte ³							42,4%	42,6%	41,8%	44,1%	43,4%	
Informeller Sektor ⁴	47,7%	49,3%	49,7%	52,2%	51,9%	51,2%	51,7%	52,1%	54,1%			
Human Development Index ⁵	0,753	0,644		0,709	0,694	0,717	0,729		0,739	0,737	0,743	
EinwohnerInnen unterhalb der Armutsgrenze ^{6,7}			57,4%			53,4%		49%	50,7%			54,1%
Einwohner in absoluter Armut ⁷			26,8%			19%		16,6%	14,7%			14,8%
Einkommensverteilung ⁶												
Obere 10% der Bev.						34,3%			35,5%			
Untere 50 % der Bev.						1,9%			1,6%			

Quellen:

¹ Cepal (1999, 2000b). Arbeitslosigkeit nur in urbanen Zentren

² BID (2000)

³ INEI (2000)

⁴ ILO (2000). Informeller Sektor nur in urbanen Zentren

⁵ UNDP (2000, 2001). Der Index teilt 175 Länder in ihrer Rangfolge bezüglich des Grades menschlicher Entwicklung ein, auf der Grundlage der drei Dimensionen Lebenserwartung, Bildung und Lebensstandard, bei einer Einteilung in hohen (1,0-0,8), mittleren (0,79-0,5) und niedrigen (ab 0,49) Entwicklungsstand.

⁶ Weltbank (2000)

⁷ Instituto Cuánto (2000)

* Zu laufenden Marktpreisen. Das reale BIP unterliegt nach Untersuchungen des IEP seit 1994 einer tendenziellen Überbewertung seitens der Regierung und des IWF. Ihr Ziel besteht in mehreren verzerrenden Auswirkungen bei der Betrachtung der ökonomischen Bedingungen, etwa der Relativierung der extrem hohen Steuerrate des Landes (González de Olarte 1998:60).

B.II.2. Kurze Geschichte der NIKT in Peru

Bevor die Regulierung und Nutzung der NIKT detailliert dargestellt wird, soll in einem geschichtlichen Überblick die Dynamik der Entwicklung in den 90er Jahren kurz zusammengefasst werden. In diesem Abriss werden bereits die wesentlichen Akteure und einige zentrale Problemfelder der Regulierung angeschnitten, die im folgenden Abschnitt vertiefend behandelt werden.

Die Geschichte der Verbreitung und Nutzung der NIKT in Peru lässt sich - ebenso wie die in Argentinien - zeitlich in drei Etappen gliedern: Eine Vorphase von 1985 bis 1991, eine anschließende Frühphase bis 1994 und eine dritte Etappe starker Dynamik ab 1995.¹⁴¹ Dabei ist sie eng verknüpft mit der Geschichte des peruanischen Wissenschaftsnetzwerks (Red Científica Peruana - RCP).

Der Frühphase gingen erste Versuche eines nationalen Netzwerkaufbaus ab Mitte der 80er Jahre voraus. 1985 planten WissenschaftlerInnen den Aufbau eines nationalen Wissenschaftsnetzes, das allerdings nicht realisiert wurde. 1990 existierte für kurze Zeit ein erster peruanischer E-Mail-Verbund, Perunet, der allerdings nach kurzer Zeit wieder eingestellt wurde (Pimienta 1992, Soriano 1996b, Afemann 1998).

Die Frühphase der NIKT - und damit ihre eigentliche Verbreitungs-Geschichte - beginnt im Dezember 1991 mit der Gründung der NGO Red Científica Peruana (RCP) (www.rcp.net.pe). In ihr schlossen sich 43 akademische und gesellschaftliche Einrichtungen zusammen. Das RCP ist und war - anders als es der Name nahelegt - niemals ein rein akademisches Netzwerk mit ausschließlich wissenschaftlichen Zielen, auch wenn die Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Universitäten und WissenschaftlerInnen von Beginn an ein fester Bestandteil war. Vielmehr ist das RCP eine gesellschaftliche Vereinigung ohne kommerzielle Ziele. Seine Mitglieder waren und sind AkademikerInnen, Universitäten, Einzelpersonen, NGOs aus verschiedensten Bereichen, einzelne Staatsbehörden und alle mit dem RCP assoziierten NutzerInnen.

Das RCP etablierte sich nach 1991 als wesentlicher Promoter des Internet und der NIKT-Nutzung in Peru. Sein Ziel war, der Bevölkerung Perus, insbesondere den einkommensschwachen Klassen Computernetzwerk-basierte Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen, die ihnen bei der Lösung alltäglicher Probleme behilflich sind. Dafür wurde von den Mitgliedsgruppen und Einzelpersonen in den ersten Jahren das Verbreitungs- und Anwendungskonzept der Cabina Pública (Öffentliche Kabine) entwickelt. Zudem wurde infrastrukturell wie inhaltlich am Aufbau eines nationalen Netzwerks gearbeitet, in dem sich alle Gesellschaftsmitglieder Perus wiederfinden könnten: Ein Internet von PeruanerInnen für PeruanerInnen. Parallel arbeiten die RCPlerInnen daran, ein breites Bewusstsein des ihrer Meinung nach der NIKT-Nutzung innewohnenden gesamtgesellschaftlichen Entwicklungspotentials für Peru zu schaffen (RCP 1995, 1996).

Im Gründungsjahr 1991 wurden die MitarbeiterInnen des RCP von Technikern der UNDP in der Handhabung von Computernetzen ausgebildet. Über eine Schenkung von Basisequipment durch die Organisation und mittels dreier Telefonleitungen stellte das RCP Dialup-Verbindungen zum UUCP-Netz her und bot als erste Institution in Peru E-Mail-Dienstlei-

¹⁴¹ Die folgende Darstellung fußt, soweit nicht anders vermerkt, im Wesentlichen auf Interviews mit MitarbeiterInnen des RCP (Soriano 2000, Torres 2000, Iriarte 2000, Alvarado 2000, Marcone 2000, Toledo 2000, Herrera 2000) sowie anderen Akteuren der Netzwerkgestaltung in Peru (Manrique 2000, Saravia 2000, Ventura 2000, Kadena 2000, Cipriano Prigo 2000, Gusukuma Lozano 2000). Zu ähnlichen geschichtlichen Darstellungen vgl. auch Bernstein 2000.

stungen an (Bernstein 2000, Pimienta 1992). In den folgenden Jahren wurden zahlreiche peruanische Diskussionslisten zu technischen, sozialen, politischen und wirtschaftlichen Themen aufgebaut und erste Inhalte der NIKT-Nutzung von den Mitgliedsgruppen des RCP entwickelt.

Anfang 1994 etablierte das RCP durch eine Hardwareschenkung der OAS per Satellit die erste permanente Internetverbindung Perus mit dem Backbone der National Science Foundation in den USA. Erste WWW- und GOPHER-Netzwerke und -Datenbanken wurden daraufhin in Peru etabliert, und die Organisation wurde zum ersten ISP des Landes (Torres 1999:22). Die WWW-Homepage des RCP ist historisch gesehen weltweit die Web-Page Nr. 235.¹⁴² Sie diente vor allem als Verbreitungsquelle zahlreicher Inhalte und Anwendungen, die von den Mitgliedsgruppen und dem RCP entwickelt wurden. Die offizielle Verwaltung des nationalen DNS im Network Information Center (NIC-PE) wurde dem RCP von der Internet Assigned Numbers Authority (IANA) zwar erst 1996 übertragen, allerdings bereits zuvor faktisch bewerkstelligt. Ende des Jahres 1994 wurde das peruanische Internet von 496 Institutionen hauptsächlich aus dem akademischen und gesellschaftlichen Bereich gebildet. Unter den Mitgliedern des RCP befanden sich auch einzelne Regierungsinstitutionen wie z. B. das Bildungsministerium. Kommerzielle Sites bildeten eine verschwindend geringe Minderheit. Das RCP verfügte zu diesem Zeitpunkt über 20 hauptamtliche MitarbeiterInnen (RCP 1995).

Um die nationale Integration und Partizipation auf möglichst breiter Ebene zu ermöglichen, wurde vom RCP ebenfalls frühzeitig der Aufbau eines nationalen Internet-Backbones anvisiert, allerdings aufgrund der hohen Kosten erst bis zum Jahr 2000 in mehreren Etappen umgesetzt. Bis 1994 kam neben der Rückständigkeit und Defizienz des landesweiten Telekommunikationsnetzes als Hindernis hinzu, dass die beiden staatlichen Telekommunikationsunternehmen Perus (CPT und ENTEL) das RCP als Konkurrenten betrachteten und ebenso wie die Regierung jegliche Zusammenarbeit ablehnten (Torres 1999:22, Bernstein 2000)¹⁴³. Auch die regionale Vernetzung mit den Nachbarländern versuchte das RCP frühzeitig über die Beteiligung am „Konsortium Andiner Netzwerke“ (CRA) voranzutreiben (Soriano 1996b).

1995 wurden die nationalen Telekommunikationsunternehmen Entel Perú und Compañía Peruana de Teléfonos (CPT) privatisiert und an die spanische Telefónica de España verkauft, die sie unter dem Namen Telefónica del Perú (TdP) (www.Telefónica.com.pe) zusammenfasste (s. Telekommunikationspolitik). Mit dem Verkauf begann zeitgleich zum kommerziellen Boom des Internet durch das WWW in den USA die dritte Etappe der Entwicklung des peruanischen Internets. Diese war charakterisiert durch eine Modernisierung und Ausweitung der Basisinfrastruktur, die Herausbildung eines privaten Monopols im Telekommunikationsbereich mit der Folge zahlreicher Regulierungskonflikte und die rasante Ausbreitung des spezifisch peruanischen Zugangsmodells der Cabinas Públicas.

Auch wenn TdP im Telekommunikationsbereich ein Monopol gewährt wurde, bestand im Internet-Bereich offener Wettbewerb, auch für den Aufbau nationaler Backbones. TdP baute das nationale Telekommunikations-Leitungsnetz aus und versuchte gleichzeitig jeden Akteur unter Vertrag zu nehmen, der die Einrichtung eines alternativen Backbone auf nationaler Ebene anstrebte, der potentiell auch für Sprach-Telekommunikation nutzbar ist. Das Internetgeschäft interessierte das Unternehmen zunächst nicht. Eine restriktiv gehandhabte Vergabe von Lizenzen (für nationale und internationale Ferngespräche wie für das Festnetz) brachte

¹⁴² Die Homepage des RCP mit ihrem weitgefächerten Angebot - hier würde man von Portal sprechen, das Wort ist dort nicht sehr beliebt - ist seit ihrem Bestehen auch eine der am häufigsten angewählten Lateinamerikas.

¹⁴³ Trotz dieser offiziellen Verweigerung einer Zusammenarbeit partizipierten einzelne Regierungsinstitutionen wie das Bildungsministerium im RCP.

bis 2000 lediglich begrenzten Wettbewerb mit sich. Gleichzeitig führte diese Politik zu wachsenden Konflikten zwischen dem RCP und TdP. Um die Konkurrenten zu bekämpfen, griff TdP auch zu „illegalen“ Methoden wie dem Unterbrechen von Leitungen. In der Folge kam es zu zahlreichen Konflikten, mit denen sich die Regulierungsbehörde Osiptel (www.osiptel.gob.pe) konfrontiert sah.¹⁴⁴

Die Kontroversen zwischen RCP und TdP verhinderten bis 1996 alle Versuche des RCP, sich in den Provinzen mit seinem Modell der Cabinas Públicas als ISP zu etablieren (Torres 1999:23). Gleichzeitig wandelte sich das RCP durch die de-facto-Konkurrenzsituation mit TdP ungewollt in ein Quasi-Unternehmen, das den Wettbewerb mit TdP suchte und förderte, um seine Ziele weiterverfolgen zu können. Dennoch akkumulierte das RCP keine Gewinne im traditionellen Sinne eines Unternehmens. Sämtliche über die Nutzungsgebühren erwirtschafteten Gewinne wurden vom RCP kontinuierlich in den Aufbau des nationalen Netzwerkes investiert. Der zwangsläufig asymmetrische Wettbewerb aufgrund der finanziell ungleichgewichtigen Ausgangsbedingungen der beiden Parteien führte allerdings dazu, dass ein wachsender Teil der Aktivitäten und Kräfte des RCP nach 1994 in der Auseinandersetzung mit TdP eingebunden war und infolge bei der Projektarbeit fehlte (RCP 2000a).

1996 gründete TdP mit UNIRED (www.unired.net.pe) und Infovia zwei eigene ISPs und stieg ins Internetgeschäft ein. Mitte 1998 etablierten sich neben TdP und dem RCP weitere Akteure auf dem ISP-Markt (Tabelle 10). Aus der Konkurrenzsituation resultierten relativ niedrige Nutzungspreise sowohl für ISPs als auch für EndnutzerInnen. Ab 1999 begannen einige ISPs neben dem Internetzugang auch nationale und internationale Ferngespräche über Voice-over-IP (VoIP) anzubieten, was zu weiteren eskalierenden Konflikten mit TdP führte (Torres 1999:24).

Neben den Konflikten innerhalb des Telekommunikationsmarktes ist die dritte Etappe vor allem durch eine starke Verbreitung des Internet insbesondere über die Etablierung des gemeinschaftlichen Zugangsmodells des RCP charakterisiert. Anfang 1995 wurde vom RCP die erste Cabina Pública im Mittelklassestadtteil Miraflores in Lima eröffnet, in der innerhalb eines Jahres 50.000 Multiplikatoren und Einzelpersonen in der Computer- und Internetbenutzung ausgebildet wurden. Im selben Jahr wurde das peruanische Internet von 4000 Institutionen gebildet. Ende des Jahres 1996 waren über 20.000 EndnutzerInnen an das Netz angeschlossen (Tabelle 10). Ende 1997 existierten bereits 200 Cabinas Públicas in ganz Peru, die Hälfte davon in Lima. Zwischen 1996 und 1998 trieb das RCP den Aufbau des eigenen nationalen Internet-Backbones voran und konnte sich in die Provinzen des Landes ausdehnen. Gleichzeitig engagierte sich das RCP verstärkt im regionalen Kontext für den parallelen Aufbau eines lateinamerikanischen Backbones sowie einer regionalen Netzwerkverwaltung (RCP 1996a).

Im Jahr 1999 lässt sich das erste Mal von einem NIKT-Nutzungsboom in Peru sprechen (Torres 1999:22). Anfang 2000 gab es in Peru 680 Cabinas Públicas, 60% und damit 400 von ihnen in der Hauptstadt Lima. Pro Woche kamen laut Untersuchungen des Consulting-Unternehmens Apoyo sieben neue Cabinas hinzu (Soriano 2000a). Festzustellen ist eine große Vielfalt der Nutzungsorte. So etablierten sich Cabinas jeglichen Typs für alle Bevölkerungskreise in allen Stadtteilen Limas, auch in den stark verarmten Slums, und in allen 23 Provinzen Perus (Fernández-Maldonado 2000:3f.). Die Nutzungspreise in einer Cabina lagen Anfang 2000 aufgrund des starken Wettbewerbs zwischen den Anbietern zwischen 50 Cents und einem US-Dollar pro Stunde. Es wird vom RCP und von Consulting-

¹⁴⁴ Eine ausführliche Dokumentation der Konflikte zwischen TdP und dem RCP findet sich unter www.rcp.net.pe/controversia/.

und einem US-Dollar pro Stunde. Es wird vom RCP und von Consulting-Unternehmen geschätzt, dass Mitte 2000 über die Cabinas 600.000 PeruanerInnen einen Zugang zum Internet regelmäßig, also wenigstens ein Mal pro Woche, nutzten - das entspricht 2,3% der Bevölkerung. Die Anzahl der privaten Internet-NutzerInnen per Dialup bzw. Standleitung in Peru lag zum selben Zeitpunkt bei 250.000 bis 300.000, womit insgesamt knapp 3,5% der Bevölkerung die NIKT nutzten. Das RCP selbst verfügte zu diesem Zeitpunkt als größter ISP über 150.000 EndnutzerInnen (Unternehmen, Cabinas, Dialup-Zugänge) (Soriano 2000, Toledo 2000). Aus der Tabelle 10 sind die wesentlichen Daten über die NIKT-Verbreitung in ihrem historischen Verlauf zu entnehmen.

Tabelle 10
NIKT-Infrastruktur in Peru

	Hosts ^{1**}	Domains ²	ISPs ^{3,4}	NutzerInnen ^{*3,5,6}
01/1995	171	-	1	8.420
07/1995	367	-	1	-
01/1996	813	-	1	21.000
07/1996	2.269	-	3	29.000
01/1997	5.192	74	20	-
07/1997	6.510	-	39	135.000
01/1998	3.415	509	51	208.200
07/1998	3.763	-	54	246.500
01/1999	4.794	1.130	37	301.600
07/1999	7.805	1.727	42	386.000
01/2000	9.230	2.100	56	500.000
07/2000	9.967	-	58	900.000
01/2001	10.705	6.029	-	-

Quellen: Network Wizards/Internet Software Consortium (2001)¹, RCP (2001)², INEI (2000b)³, TdP (1999)⁴, RCP (1995, 1996)⁵, Osiptel (2001c)⁶

* EndnutzerInnen einschließlich der geschätzten NutzerInnen in öffentlichen/gemeinschaftlichen Zugangsorten (Cabinas Públicas etc.)

** Network Wizards führte im Januar 1998 ein neues Zählverfahren ein, so dass sich danach - nicht nur im peruanischen Fall - eine teilweise starke Abweichung zu den vorhergehenden Host-Zahlen ergab.

Die inhaltliche Struktur des peruanischen Internet wandelte sich erst gegen Ende der 90er Jahre. Waren es vom Beginn der Entwicklung bis 1998 Akteure ohne kommerzielle Ziele, die bei den angebotenen Inhalten überwogen, so bildet seit 1999 der kommerzielle Sektor die Mehrheit der NIKT-Angebote. Im Juni 1999 entfielen 72% der Domains auf den wirtschaftlichen Bereich („.com“), 9,6% auf Bildungseinrichtungen („.edu“) und 7,5% auf gesellschaftliche Organisationen („.org“) (Torres 1999:16, Afemann 1998). Im April 2001 stammten bereits 84% der insgesamt knapp 7.000 aktivierten Domains aus dem kommerziellen Bereich, während gesellschaftliche Organisationen 7,6% und Bildungseinrichtungen 4,1% ausmachten (RCP 2001).

Infolge des Booms der Cabinas kam es zu einer starken allgemeinen Verbreitung der NIKT-Anwendungskennnisse in Peru. Eine Untersuchung des nationalen Statistikinstituts (INEI) von Anfang 2000 gibt einen Überblick über die Ausdehnung der NIKT-Infrastruktur und -Kenntnisse in Peru (INEI 2000c). So stieg die Anzahl der PCs in den Privathaushalten von 10,7% im Jahre 1997 auf lediglich 11,2% im Jahr 2000. 32,8% von ihnen entfielen auf das oberste Fünftel der einkommensstärksten Haushalte und lediglich 4,4% auf die unteren 40% (Ebda.:23, 27). Lediglich 20,5% der Haushalte mit Privat-PCs verfügten über einen Internetanschluss, 1997 waren es 15,6%. 92% der Haushalte gaben an, dass sie nicht über die ökonomischen Mittel für einen PC mit Internetanschluss verfügen (Ebda.:39, 42). Gleichwohl besaß im Jahr 2000 in über 60% der Haushalte mindestens ein Mitglied Computer- und Internet-Kenntnisse. 1997 waren es immerhin schon 33,3% gewesen. Auffällig ist hierbei, dass selbst im untersten Fünftel der einkommensschwächsten Haushalte knapp 40% über Informatik-Kenntnisse verfügen und in den anderen Klassen zwischen 55 und 77% (Ebda.:30, 32). 43% der Haushalte, die keinen Privat-PC mit Internetanschluss besaßen, gaben an, über Cabinas Públicas oder den Arbeitsplatz die NIKT zu nutzen. 46% von ihnen zu (Fort-)Bildungszwecken und 40% für ihre Arbeit (Ebda.:43f.). Auch wenn diese Daten lediglich für die Hauptstadt Lima einen Annäherungswert liefern und damit kein repräsentatives Bild für Gesamt-Peru entwerfen, ist die Untersuchung statistisch relativ glaubwürdig und genau vorgenommen worden. Ihre Ergebnisse zeichnen das Bild einer Gesellschaft, in der NIKT-Kenntnisse und -Anwendungen eine äußerst starke Verbreitung gefunden haben, die nicht auf dem Privatbesitz der notwendigen Infrastruktur beruhen, sondern auf die weite Verbreitung gemeinschaftlicher Zugangsorte zurückzuführen sind.

Das RCP entwickelte sich als zentraler Akteur der NIKT-Ausbreitung im Laufe der 90er Jahre von einer NGO zu einem Telekommunikationsunternehmen/NGO. Hierbei stellte es seit Ende 1999 ein mittelgroßes Konvergenzunternehmen mit einem eigenen nationalen Leitungsnetz, dem bis zum Jahr 2000 einzigen real existierenden NAP in Peru¹⁴⁵ mit Verbindungen zu allen anderen Telekommunikationsanbietern, ISP, Unternehmensberater, Inhalte- und Anwendungsproduzent, Hardwareentwickler, Projektorganisator, ExpertInnengremium und Pressure-Group in einem dar. Ende 1999 waren bei ihm über 300 Personen festangestellt. Die Nicht-Regierungs-Organisation RCP bestand im Jahr 2000 aus über 7.000 assoziierten Organisationen und Einzelpersonen.

Bis zum Jahr 2000 hatte das RCP keinen Telekommunikationsanbieterstatus inne, obwohl es faktisch bis 2001 nicht nur der größte ISP, sondern auch eines der fünf wesentlichen Telekommunikationsunternehmen des Landes war. Dies hatte zur Folge, dass die Organisation dieselben Kosten für die Telekommunikationsdienstleistungen an TdP entrichten musste wie jeder andere private Endnutzer. Um dem ungewollten Status eines de-facto-Wettbewerbers auf dem NIKT-Markt sowie der Bindung der Kräfte der NGO in den Auseinandersetzungen mit TdP zu entkommen, suchte das RCP ab Oktober 1997 einen Geschäftspartner zur Gründung eines kommerziellen Unternehmens, das als vollständiger Wettbewerber auf dem peruanischen Markt auftreten konnte. Die Verhandlungen mit WorldTel Ltd. und der BID (1997) und Telecom Italia (1998) schlugen zunächst fehl. Im Dezember 1999 konnte der US-amerikanische Investmentfond Westsphere Equity Investors L.P. als Juniorpartner gewonnen werden (RCP 2000a).

Anfang 2000 wurde damit eine Trennung der konfligierenden Bereiche des RCP durchgeführt. Das Unternehmen Infoductos y Telecomunicaciones del Perú S.A. (Infoductos) über-

¹⁴⁵ Erst Ende des Jahres 2000 wurde eine gemeinsame Bestrebung aller Telekommunikationsunternehmen zur offiziellen Bildung eines NAP verkündet, der im Mai 2001 eingeweiht wurde (Gestión 14.5.2001).

nahm den kommerziellen Part. Als Geschäftspartner hielten im Jahr 2001 Westspehre 23,6% der Anteile des Aktienunternehmens Infoductos und das RCP 76,4% (Santoyo 2001). Die „wiederbelebte“ NGO RCP konzentrierte sich auf ihre ursprünglichen Ziele und trieb die nicht-kommerzielle Projektentwicklung und -betreuung der NIKT-Nutzung weiter voran (RCP 2000a).

Aus der historischen Betrachtung lassen sich zusammenfassend sechs spezifische Charakteristika der NIKT-Verbreitung in Peru festhalten:

1. Die NIKT-Verbreitung begann zu einem relativ frühen Zeitpunkt Anfang der 90er Jahre.
2. Die NIKT-Nutzung wurde im Wesentlichen durch einen gesellschaftlichen Akteur vorangetrieben und verbreitet, der ein eigenes nationales Leitungsnetz aufbaute und ein kostengünstiges gemeinschaftliches Zugangsmodell etablierte.
3. Infolge der NIKT-Nutzung lassen sich im Jahr 2000 weit verbreitete Kenntnisse über den Umgang mit den NIKT in allen Teilen der Bevölkerung feststellen, ohne dass diese auf einem Privatbesitz der notwendigen Infrastruktur beruhen.
4. Die kommerzielle NIKT-Nutzung begann erst zu einem späten Zeitpunkt ab 1998 eine stärkere Dynamik zu entfalten und überzog erst ab 1999 die nicht-kommerzielle.
5. Bei der Netzbildung kam es bis 1995 zu Blockierungen durch die Regierung und danach zu zahlreichen Regulierungskonflikten mit dem Telekommunikationsmonopolisten TdP, die die Verbreitung behinderten.
6. Aufgrund der Konkurrenz zwischen dem RCP und TdP sowie der Cabinas untereinander konnten sich relativ niedrige NIKT-Nutzungspreise etablieren.

B.II.3. Regulierung und Nutzung der NIKT in Peru (1990 - 2001)

Regulierung und Nutzung der NIKT sollen im Folgenden in vier Bereichen untersucht werden. Im ersten Teil werden übergreifend die grundlegenden infrastrukturellen und bildungspolitischen Voraussetzungen der NIKT-Nutzung und ihrer Verbreitung betrachtet (B.II.3.1.), bevor auf die Nutzung in den einzelnen Teilen der Gesellschaft eingegangen wird. Ihr folgt zunächst eine Analyse der Regulierung der wirtschaftlichen (B.II.3.2.), dann der gesellschaftlichen (B.II.3.3.) und schließlich der politischen NIKT-Nutzung (B.II.3.4.). Vor der abschließenden Gesamtbetrachtung der NIKT-Entwicklung (B.II.3.6.) wird dann der Gestaltungsprozess selbst einer Analyse unterzogen (B.II.3.5.).

B.II.3.1. Regulierung der NIKT-Infrastruktur, ihrer Nutzungsbedingungen und -voraussetzungen

In diesem Abschnitt wird die Regulierung der NIKT-Infrastruktur, ihrer Nutzungsbedingungen und -voraussetzungen betrachtet werden. Dabei wird zunächst auf die Telekommunikationspolitik eingegangen, die im Wesentlichen durch die Privatisierung der Staatsunternehmen und die daraus resultierenden Veränderungen und Konflikten gekennzeichnet war (B.II.3.1.1.). Im Anschluss wird die Verwaltung der nationalen NIKT-Infrastruktur, des Domain Name System (DNS), beleuchtet werden (B.II.3.1.2.). Ihr folgt eine Untersuchung der Verbreitungsmaßnahmen der NIKT in Politik und Gesellschaft (B.II.3.1.3.). Abgeschlossen wird dieser Teil durch eine Analyse der materiellen und immateriellen Nutzungsvoraussetzungen der NIKT in Peru (B.II.3.1.4.).

B.II.3.1.1. Telekommunikationspolitik

Wie aus dem geschichtlichen Überblick bereits zu ersehen war, ergaben sich infolge der Privatisierung der Telekommunikationsunternehmen zahlreiche Regulierungskonflikte. Diese werden im Folgenden - nach einer Darstellung der Privatisierung selbst - einer Analyse unterzogen. Ein besonderes Gewicht liegt dabei auf der Betrachtung des Agierens der im Zuge der Entstaatlichung gebildeten Regulierungsbehörden.

B.II.3.1.1.1. Die Privatisierung der Telekommunikationsunternehmen

Der Privatisierung des rein staatlichen Telekommunikationssektors wurde unter dem Regime Fujimori die Hauptrolle im neoliberalen Umstrukturierungsprozess der peruanischen Wirtschaft beigemessen. Dem Einfluss internationaler Finanzorganisationen wie IWF und Weltbank kam dabei entscheidendes Gewicht zu (Romero 2000). Infolge wurde der Rückzug des Staates aus der Unternehmerrolle und die Attraktion von Privatinvestitionen zum „nationalen Interesse erklärt“ (Campodónico 1999:15). Ausmachen lassen sich drei Schritte der Privatisierung: die Planung und Vorbereitung ab 1991, die Etablierung der Regulierungsbehörden 1993 und der Verkauf selbst, der im Februar 1994 vorgenommen wurde (Briceño/Bisso/Guerrero 2001:39).

1991 und 1992 wurde von Fujimori mittels extralegalen Vollmachten durch zwei Dekrete zunächst die Privatisierung der beiden Staatsunternehmen Compañía Peruana de Teléfonos (CPT) und Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel) festgeschrieben (PdP 1991a, 1992)¹⁴⁶. Von der staatlichen Kommission für Privatinvestitionen (COPRI) wurde daraufhin der Rahmen für den Transfer ausgearbeitet (Campodónico 1999:15ff.). Er sah vor, 35% der

¹⁴⁶ CPT bot Telekommunikationsdienstleistungen in Lima und Entel im Landesinnern an.

beiden Staatsunternehmen an einen alleinigen Anbieter zu veräußern, weiter 26,4% an Einzelaktionäre und 28,6% zunächst in den Händen des Staates zu belassen. Für fünf Jahre sollte ein vorübergehendes Monopol des Anbieters gewährleistet werden. Im Gegenzug wurde eine Reihe von Mindestauflagen festgeschrieben (Ebda, Briceno/Bisso/Guerrero 2001:39):

- eine substantielle Verbesserung der Qualität der Dienstleistungen;
- eine Verkürzung der Wartezeiten auf einen Telefonanschluss von mehreren Jahren auf wenige Wochen;
- Mindestinvestitionen in Höhe von US\$ 1 Mrd.;
- die Erhöhung der Telefonanschlussdichte von 2,7 auf 10 pro 100 EinwohnerInnen;
- die Installierung von mindestens 978.000 neuen Telefonanschlüssen;
- die Erneuerung von 200.000 der 1993 bestehenden rund 670.000 Telefonanschlüssen;
- die Installation von 19.000 öffentlichen Telefonzellen, 1.500 davon in Orten des Landes mit weniger als 50.000 EinwohnerInnen;
- die Aufrechterhaltung aller Anfang 1994 bestehenden Telefonanschlüsse im Landesinnern, unabhängig von ihrer Rentabilität;
- die Steigerung der Anbindung an das nationale Ferngesprächsnetz von 1.450 auf mindestens 5.000 Ortschaften des Landes;
- die Pflicht, alle Telekommunikationsdienstleistungsunternehmen auf Verlangen per Zwischenverbindung an das Telefonnetz zu gleichen Bedingungen anzuschließen und ihnen einen adäquaten Service zu bieten;
- 1% der Bruttoeinkünfte in den nationalen Telekommunikationsinvestitionsfond Fitel abzuführen.

Darüber hinaus wurde ein Tarifschema festgelegt, nach dem die Monatsgrundgebühren im fünfjährigen Monopolzeitraum für Privatkunden um 300% und für Geschäftskunden um 77% steigen dürften, während die Verbindungskosten für Ortsgespräche um 20%, für Ferngespräche um knapp 39% und für internationale Gespräche um 48% sinken müssten. Hierbei sollte das Unternehmen die Tarifanpassungen derart vornehmen, dass die notwendigen Ressourcen für die Investitionsauflagen vollständig aus den Bruttoeinkünften getätigt werden könnten (Campodónico 1999:16). Im Gegensatz zur Basistelefonversorgung für Orts- sowie nationale und internationale Ferngespräche standen alle anderen Telekommunikationsdienstleistungen und somit auch die Internetanbindung und andere NIKT-Anwendungen zu jeder Zeit dem freien Wettbewerb offen.¹⁴⁷ Gleichwohl wirkte sich das Monopol im Telefonfestnetz über die Tarife für Ortsgespräche und Zwischenverbindungen der Dienstleistungsanbieter direkt auf die NIKT-Nutzung aus.

1993 wurde der „Einheitstext des Telekommunikationsgesetzes“ (TUO) verabschiedet, der die Privatisierung und die zugehörige Regulierung des Sektors auf Grundlage der Vorgaben in allen Einzelheiten regelte (PdP 1993). Unterlag die Regulierung des Bereichs zunächst allein dem Ministerium für Kommunikation, Verkehr und Bau (MTC), so wurde mit dem TUO als zweite Regulierungsinstanz der Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel) als direkt dem Präsidenten unterstehende Behörde geschaffen¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Diese Dienstleistungen umfassen alle „Mehrwertleistungen“ wie Internetanbindung, Teletext, Telefax, Datenverarbeitung, Auskunftsdienste etc. sowie Mobiltelefonie, DFÜ, Email und Kabelfernsehen (PdP 1993).

¹⁴⁸ Auch wenn im Dekret verbal die „Autonomie“ OSIPTELS behauptet wird, ist festzuhalten, dass die Behörde keine Entscheidungen treffen konnte, die nicht direkt vom Präsidenten gebilligt wurden und sie gleichzeitig faktisch dem MTC untergeben war.

Das MTC war zuständig für:

- die Formulierung der generellen Leitlinien der Telekommunikationspolitik,
- internationale Harmonisierungen,
- die Lizenzvergabe,
- die Erarbeitung nationaler Telekommunikationspläne sowie
- die Formulierung des regulativen Rahmens.

Osiptel oblag:

- die Beratung des MTC,
- die Regulierung des Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen,
- die Wettbewerbssicherung,
- die Verwaltung des nationalen Telekommunikationsinvestitionsfonds Fitel¹⁴⁹ (s. Reichweite),
- die Erarbeitung der rechtlichen Grundlagen für die Tarifpolitik, die Zwischenverbindungen, die Qualität der Dienstleistungen
- der VerbraucherInnenschutz,
- die Konfliktregulierung zwischen den Anbietern sowie
- die Überwachung der Einhaltung der Regulierungsaufgaben und der Konfliktregelungen.

Auch wenn die Zuständigkeiten somit prinzipiell festgeschrieben waren, liegt in der „Doppelspitze“ und den partiellen Überschneidungen der Kompetenzbereiche ein Großteil der Regulierungskonflikte begründet, die die Entwicklung der folgenden Jahre charakterisierten. Entscheidendes Hindernis für die Entwicklung war allerdings das Fehlen exekutiver Vollmachten für Osiptel bis zum Jahr 2000. De facto bestimmte bis dahin das MTC die Margen der Politik Osiptels.

Von Beginn an orientierten sich die Regulierungsnormen an den internationalen Leitlinien der International Telecommunications Union (ITU) und der World Trade Organization (WTO). Allerdings vollzog die peruanische Regierung erst 1997 ihren formalen Beitritt zum WTO-Dienstleistungsabkommen für den Telekommunikationssektor (WTO 1997). In den Verträgen wurde die vollständige Öffnung des Telekommunikationsmarktes ab Juni 1999 festgeschrieben. Bis auf ein generelles Verbot der direkten Verbindung privater EndnutzerInnen untereinander behielt sich die Regierung darin keine Ausnahmeregelungen vor.

Die internationale Ausschreibung der peruanischen Staatsbetriebe CPT und Entel wurde im Februar 1994 von einem von Telefónica de España (Telefónica) angeführten Konsortium gewonnen. Beteiligt waren an ihm daneben die beiden nationalen Unternehmensgruppen WISE und Graña (Campodónico 1999:18). Im Gegensatz zu den beiden anderen Konsortien unter Führung der US-Unternehmen Bell bzw. GTE bot das Telefónica-Konsortium mit US\$ 2 Mrd. fast viermal mehr als den anvisierten Minimalverkaufspreis. Die Transaktion war vom Finanzvolumen bis dahin die größte der peruanischen Wirtschaftsgeschichte und glich mit 4% des BIP 80% des Zahlungsbilanzdefizits im Jahre 1992 aus. Bis Ende 1998 repräsentierte die Summe 27% der seit 1992 akkumulierten ausländischen Direktinvestitionen in Peru (Ebda.:18f.). Das hohe Finanzvolumen unterstreicht die Erwartungen, die Telefónica in den peruanischen Markt gesteckt hatte und resultiert zum Großteil sicherlich aus der bis dahin besonders geringen Telefonanschlussdichte des Landes.

Das Telefónica-Konsortium fasste die beiden ehemaligen Staatsunternehmen zur Firma Telefónica del Peru (TdP) zusammen. Im Juli 1996 verkaufte die peruanische Regierung bis auf 2% ihre 28,6% der 1994 behaltene Anteile auf den internationalen Aktienmärkten für US\$

¹⁴⁹ FITEL sollte die Verbreitung von Telekommunikationsanschlüssen in Regionen des Landesinnern fördern, die als wirtschaftlich unrentabel angesehen werden.

1,24 Mrd. Die peruanische Regierung erzielte damit insgesamt US\$ 3,24 Mrd. für den Verkauf der Staatsbetriebe, einer der höchsten Netto-Privatisierungserlöse für staatliche Telekommunikationsunternehmen in Lateinamerika. Die gesamte Summe wurde für die Ausglei- chung des Haushaltsdefizits und die Bedienung der Auslandsschulden verwendet. Eine Kapi- talisierung von Auslandsschuldentiteln fand bei dem Transfer nicht statt. Im Juli 1998 weite- ten neben den beiden vertretenen nationalen Unternehmensgruppen fünf weitere ihren Akti- enbesitz an TdP aus und akkumulierten zusammen 7% des Unternehmenskapitals (Ebda:21f.). Im Juli 2000 nahm TdP eine Umstrukturierung seiner Aktienanteile und zeitgleich eine Neu- emission vor. Als Resultat dieser Maßnahmen befanden sich seit diesem Zeitpunkt 97% des Gesellschaftskapitals von TdP im Besitz von Telefónica de España (El Comercio 11.7.2000, TdP 2001).

Marktentwicklung

Bis 1994 stagnierte der nationale Telekommunikationsmarkt faktisch auf einem äußerst un- terentwickelten Niveau (Briceno/Bisso/Guerrero 2001:39). Seine Hauptcharakteristika waren eine der geringsten Telefonanschlussdichten des Kontinents mit 2,9 Telefonen auf 100 Ein- wohnerInnen im Jahr 1993, Wartezeiten von fünf bis neun Jahren auf einen Telefonanschluss, sehr hohe Anschlusskosten von US\$ 1.500, eine hohe Konzentration der Anschlüsse in Lima (63% aller Anschlüsse), geringe Investitionen und Wachstumsraten des Netzes und eine äu- ßerst hohe technische Anfälligkeit und mangelhafter Service (Ebda, Campodónico 1999:8f., CAJ 1998:73f., Osiptel 1999a:18ff.).

In Folge der Privatisierung veränderte sich die Telekommunikationsstruktur Perus grundle- gend (Tabelle 11). Anzahl und Qualität der Telefonleitungen haben sich durch die Investitio- nen im Zuge der Privatisierung enorm erhöht. So erreichte Telefónica im Jahre 2000 eine Steigerung auf 6,7 Telefone auf 100 EinwohnerInnen. Waren vor der Privatisierung erst 38% der Netze digitalisiert, so waren es im Jahr 2000 96%. Das Personal der Unternehmen wurde zwischen 1990 und 2000 um 55% reduziert, wodurch sich insgesamt die Anzahl der An- schlüsse pro Angestellten um den Faktor 4,6 gesteigert hat.

Tabelle 11
Qualitätsindikatoren von Telefónica del Peru 1994 - 2000

	Telefonan- schlüsse*	Telefon- zellen	Personal	Anschlüsse/ Angestellte	Anschlüsse/100 EinwohnerInnen	Digitalisierung des Netzes
12/1993	676.000	4.458	14.000	48	2,9	38%
12/1994	772.000	13.000	8.900	87	3,4	53%
12/1997	1.645.000	38.000	5.735	282	6,7	88%
12/2000	1.717.118	81.253	6.330	271	6,7	96%
Wachstum 93-97	143%	752%	- 59%	488%	131%	132%
Wachstum 93-00	154%	1722%	- 55%	464%	131%	152%

Quellen: TdP (2000, 2001), MTC (2000, 2001), Osiptel (1995, 2001)

* Aktive Telefonanschlüsse inklusive der Telefonzellen

Die Verbesserung der Infrastruktur wurde durch die Investitionen TdPs ermöglicht. Gleich- wohl bleibt festzustellen, dass das Unternehmen Gewinnmargen erwirtschaften konnte, die weit über den Branchen-üblichen liegen und zu den höchsten der Welt gehören. Die Rentabi- lität TdPs lag seit 1995 mit gut 20% weit über den internationalen Vergleichsmargen und über

denen der Region. Selbst die Profitrate der argentinischen Tochterfirma Telefónicas von 15,5% wurde übertroffen. Über 40% des Gesamtgewinns resultierten nach 1995 aus den Einnahmen der Ortsgespräche (Campodónico 1999:25, 35).

Tabelle 12

Netto-Gewinne und Investitionen von Telefónica del Peru 1994 – 2000 in US\$ Mio.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	94-00
Reingewinne	35,5	305,1	348,3	400,5	217,9	204	116,2	1.627,5
Investitionen	80,0	750,0	670,0	521,0	395,0	409,2	406,9	3.232,1

Quellen: Campodónico 1999, TdP (2000, 2001).

TdP konnte die gesamten Investitionen bis zum Jahr 1998 in Höhe von US\$ 2,4 Mrd. aus den erwirtschafteten Bruttogewinnen finanzieren (Tabelle 12). Faktisch haben damit die peruanischen VerbraucherInnen die Expansion und Modernisierung der Telekommunikationsinfrastruktur in den 90er Jahren vollständig finanziert, so wie es in den Privatisierungsvereinbarungen vorgesehen war (Campodónico 1999:34)¹⁵⁰. Innerhalb von nur zweieinhalb Jahren konnte TdP damit über ihre erwirtschafteten Bruttogewinne die Investitionssumme zum Kauf der beiden Staatsbetriebe kompensieren. Insgesamt akkumulierten sich die Nettogewinne bis zum Dezember 2000 auf US\$ 1,6 Mrd. und die Gesamtinvestitionen auf US\$ 3,2 Mrd. TdP stieg damit in den 90er Jahren zum ökonomisch bedeutendsten Unternehmen Perus auf. Der Umsatz von fast US\$ 1,5 Mrd. im Jahr 1997 war doppelt so hoch wie der der beiden in der Rangliste folgenden Unternehmen Southern Peru und Banco del Crédito (Ebda.).

B.II.3.1.1.2. Problembereiche der Regulierung

Die Regulierung des Telekommunikations- und NIKT-Bereichs war infolge der Privatisierung auf vier Gebiete konzentriert: die Gestaltung der Marktstruktur (a), die Erteilung der Zwischenverbindungen (b), die Gestaltung der Nutzungskosten für Endkunden und für ISPs (c) sowie die Nutzung der NIKT für nationale und internationale Ferngespräche per IP-Telefonie (Voice-over-IP) (d). Gekennzeichnet war sie durch langjährige Konflikte zwischen den Wettbewerbern, insbesondere TdP und dem RCP, und langwierige Verhandlungen der Regulierungsbehörden bis zu abschließenden Lösungen. Deutlich wurde dabei, dass es der Regulierungsbehörde an Unabhängigkeit mangelte, und dass erst durch hartnäckige Interventionen des RCP die technologische Modernisierung beschleunigt und die Erarbeitung einer effektiven Regulierung gefördert wurde (e).

a) Gestaltung der Marktstruktur und Wettbewerbspolitik

Da die wesentlichen Privatisierungsaufgaben nach TdPs Meinung ein Jahr vor dem Auslaufen der Monopolfrist erfüllt worden waren, einigte sich das Unternehmen im August 1998 mit Osiptel auf eine vorzeitige Beendigung des Exklusivnutzungsrechts, das laut Vertrag bis Juni 1999 bestehen sollte (Campodónico 1999:31). Dennoch ist festzustellen, dass TdP bis zu diesem Zeitpunkt nicht alle Auflagen erfüllt hatte (Briceno/Bisso/Guerrero 2001:40, Osiptel 1999a:33f.). Die durchschnittliche Telefonleitungsdichte war bis 1998 lediglich auf 6,7 statt 10 Anschlüsse pro 100 EinwohnerInnen angehoben worden. Bis zum Jahr 2000 stieg sie nicht

¹⁵⁰ Diese Rentabilität hinderte das Unternehmen nicht daran, auf dem nationalen und internationalen Finanzmarkt über Kreditaufnahmen und die Ausgabe von Schuldscheinen finanzspekulative Maßnahmen in dreistelliger Millionenhöhe zu treffen (Campodónico 1999:28f.).

weiter an. Die nationale Verbreitung wurde bis Ende 1998 auf lediglich 3000, anstelle der anvisierten 5000 Orte ausgedehnt.

Insgesamt verlief die Ausweitung im Land sehr ungleichgewichtig und wurde die Konzentration der Infrastruktur auf die Hauptstadt verstärkt. So wurde die Anzahl der Telefonanschlüsse in Lima zwischen 1994 und 2000 um 129% von 469.447 auf 1.074.335 gesteigert, in den Provinzen allerdings nur um 87% von 289.744 auf 543.074 Anschlüsse (MTC 2001a). Infolge lässt sich ein verstärkte Asymmetrie in der Telefonanschlusssdichte erkennen. Kamen im Jahr 1999 in der Hauptstadt Lima 15,1 Anschlüsse auf 100 EinwohnerInnen, so waren es in den Provinzen zwischen 8,5 und 0,5, wobei in 5 der insgesamt 23 Provinzen zwischen 8,5 und 5 Anschlüsse auf 100 EinwohnerInnen entfielen, in 8 weiteren Provinzen zwischen 5 und 3 und in den übrigen 10 Provinzen 3 bis 0,5 (INEI 2000b). Die Modernisierung der Infrastruktur ist damit im Ergebnis ein im Wesentlichen auf die Hauptstadt Lima und wenige Provinzen beschränktes Phänomen. Gleichzeitig konzentriert sich das Wachstum in Lima auf die ökonomisch starken Einkommensklassen. Allerdings kann auch in den unteren Klassen eine erhebliche Steigerung der Anschlüsse festgestellt werden (Tabelle 13).

Tabelle 13
Anzahl der Haushalte mit Telefonanschluss in Lima nach ökonomischen Einkommensklassen in Prozent

Jahr	alle Haushalte	Einkommensklassen			
		A	B	C	D
1993	17	92	54	10	1
1994	22	100	68	16	1
1995	28	100	75	21	1
1996	37	100	84	36	7
1997	42	100	83	44	13
1998	48	100	96	55	21
1999	49	99	94	62	21

Quelle: MTC (2000:26)

Durch die Übererfüllung der Auflagen bezüglich der Mindestinvestitionen (US\$ 2 Mrd. anstelle von 1 Mrd. bis 1998), der öffentlichen Telefonzellen (30.000 im Dezember 1997 statt 19.000 im Dezember 1998) und der Qualitätsmargen der Dienstleistung sowie die vorzeitige Quasi-Erfüllung der Anzahl der Anschlüsse (942.600 von 978.600 im Dezember 1997) sowie die Verkürzung der Wartezeiten auf einen Telefonanschluss auf 45 Tage, wurden die Vereinbarungen auch von Osiptel dennoch als insgesamt erfüllt angesehen (Campodónico 1999:22f., Osiptel 1999:33ff.). Auffällig ist, dass sich nach der Vereinbarung von 1998 die Anzahl der aktivierten Telefonanschlüsse zunächst um 150.000 reduziert hat und erst im Jahr 2000 in absoluten Zahlen geringfügig erhöht hat, ohne dass die Telefonanschlusssdichte gestiegen ist (Osiptel 2001c). Es ist anzunehmen, das TdP den relevanten peruanischen Individualmarkt für sich als erschöpft angesehen hat und deshalb die vorzeitige Öffnung anstrebte¹⁵¹.

Anhand der zwischen Osiptel und TdP in der Folge getroffenen Vereinbarungen wurde allerdings deutlich, dass es sich bei der „Marktöffnung“ eher um eine faktische Verlängerung des

¹⁵¹ Trotz mehrmaliger Anfragen war kein Mitarbeiter des Unternehmens TdP zu einem Interview bereit, in dem diese und ähnliche Fragen bzw. Vermutungen hätten präzisiert werden können.

Monopols bzw. eine Einschränkung des möglichen Wettbewerbs gehandelt hat. In der Übereinkunft wurden gegenüber den ursprünglichen Vereinbarungen Änderungen für den einsetzenden Wettbewerb vorgenommen. Umstritten war hierbei vor allem die Festlegung eines Minimaltarifs bis zum Jahr 2001, der es TdP faktisch ermöglichte, die Tarife höher zu halten, als es in den ursprünglichen Auflagen für den Zeitraum nach 1999 vorgesehen war. Zudem wurde ein relativ hoher Minimalpreis für die Kosten der Zwischenverbindungen festgelegt, die TdP von zukünftigen Wettbewerbern verlangen konnte. Diese lagen mit US-Cent 2,9 pro Minute höher als die Minutentakte, die TdP zu diesem Zeitpunkt für lokale Telefongespräche von seinen PrivatnutzerInnen verlangte (US-Cent 2,6) (Campodónico 1999:31f.).

Faktisch wurde damit nicht der Wettbewerb vorverlegt, sondern um weitere zwei Jahre bis Juni 2001 verlängert. Das US-Unternehmen Bell South legte bei Osiptel Widerspruch gegen die Übereinkunft ein. Die Regulierungsbehörde schöpfte allerdings den ihr formal zur Verfügung stehenden Zeitraum der Bearbeitung von 3 Monaten aus, ohne den Konflikt zu lösen und erbat sich eine weitere Frist bis zum Frühjahr 2000 für eine genaue Untersuchung des Sachverhalts. Der Zwischenverbindungstarif blieb damit unverändert (Ebda:32, Gestión, 10.4.2000.). Tatsächlich hatte sich in der Folge bis zum März 2000 kein Wettbewerb auf dem peruanischen Festnetzmarkt eingestellt und blieb TdP das alleinige Unternehmen, wie selbst die Regulierungsbehörde feststellte (Osiptel 2000a:18). Lediglich im Bereich der nationalen und internationalen Ferngespräche wurde durch den Eintritt der Wettbewerber RCP und FirstCom ein geringfügiger Wettbewerb erzielt (El Comercio 6.4.2000).

Im März 2000 legten die US-Unternehmen FirstCom/AT&T und Bell South eine erneute Beschwerde gegen die Tarife bei der Regulierungsbehörde ein (El Comercio 15.3.2000). Die US-Regierung nahm ihrerseits einen regionalen Gipfel zur Telekommunikationspolitik in Lima im April 2000 zum Anlass, die mangelnde Marktöffnung offen zu kritisieren. Sie forderte einen ungehinderten Marktzugang ein und drohte mit einer Beschwerde vor der WTO (El Comercio 14.3./5.4.2000). Kritisiert wurden von den Unternehmen wie von der US-Regierung auch die offensichtlich mangelnden Vollmachten der Osiptels zur Lösung der Auseinandersetzungen (El Comercio 24.3.2000).

In der Folge war die Regierung bemüht, verbal eine Abschaffung der existierenden Marktbarrieren zu bekunden. Auch wenn Osiptel zunächst verkündete, Ende April neue Tarife zu beschließen, zogen sich die Verhandlungen und Prüfungen allerdings bis zum Ende des Jahres hin. Erst Anfang Dezember wurde ein neuer Zwischentarif festgelegt, der ab 2001 gelten sollte. Demnach muss für alle Zwischenverbindungen derselbe Tarif gelten, der den auf der Grundlage eines internationalen Vergleichs von 41 Ländern ermittelten Durchschnittspreis als Obergrenze nicht überschreiten darf. Für die Zwischenverbindungen liegt dieser Preis pro Minute bei US-Cent 1,68 und für lokale Durchleitung bei US-Cent 0,74 (Osiptel 2000c). Im August war in Verhandlungen zwischen Telefónica und Bell der Preis für die Zwischenverbindungen bereits auf dem selben Niveau festgelegt worden (Ebda.).

Bis Anfang des Jahres 2001 hat sich auf dem peruanischen Festnetzmarkt faktisch kein Wettbewerb eingestellt. Der Zeitraum nach August 1998 wurde vielmehr lediglich dafür genutzt, die für eine Konkurrenz zentrale Frage der Zwischenverbindungskosten zu regeln. Die Ankündigungen AT&Ts ab dem Frühjahr 2001 in den Wettbewerb einzusteigen schwächen deshalb Erwartungen auf eine allgemeine Veränderung der Situation, da das Unternehmen sich lediglich im Bereich der Geschäftskunden engagieren will (El Comercio, 3./31.1.2001). Die Untersuchung des Agierens weiterer Konkurrenten bleibt abzuwarten und zukünftigen Analysen vorbehalten. De facto konnte TdP allerdings die verbal im August 1998 proklamierte vorzeitige Phase des Wettbewerbs zu einer Verlängerung des Monopols bis zum Jahr 2001 nut-

zen. Das Unternehmen hat dabei den gewährten Zeitraum dafür verwendet, sich auf dem Markt in all seinen Sparten in einer Art und Weise zu positionieren, die den Eintritt für zukünftige Wettbewerber strukturell erschwert¹⁵² (Campodónico 1999:34, Briceno/Bisso/Guerrero 2001:36f.). An dieser Tatsache ändern auch die verbalen Bekundungen des MTC zur Öffnung des Marktes (MTC 1998) und der daraufhin erarbeitete nationale Telekommunikationsentwicklungsplan nichts (Gestión 12.11.1999). Die Maßnahmen sehen bis zum Jahr 2003 eine Telefonanschlussdichte von 20 Telefonen auf 100 EinwohnerInnen und den Anschluss von 5.000 ländlichen Ortschaften vor.

b) Gestaltung der Telekommunikations-Nutzungskosten

Mit der Privatisierung im Mai 1994 wurde von Osiptel ein Tarifschema entworfen, das Obergrenzen für die Nutzungskosten für Endkunden während des Monopolzeitraums festlegte. Nach der Verhandlung mit TdP im Juli 1998 wurde das Schema bis zum August 2001 erweitert (Osiptel 1999a:65f.). Die Leitlinie der Tarifpolitik war eine Anpassung der Nutzungspreise an die tatsächlichen Kosten, wobei bestehende Verzerrungen ausgeglichen und neuartige, etwa in Form von Quersubventionierungen, ausgeschlossen werden sollten (Ebda.). Faktisch wurden dabei innerhalb von vier Jahren die stark divergierenden Kosten für die private und die kommerzielle Nutzung auf das selbe Niveau angeglichen. In der Folge stiegen zwischen 1994 und 2001 die monatlichen Grundgebühren für die privaten EndnutzerInnen um 275% und für Geschäftskunden um 67% an, während die Verbindungskosten für Orts- und Ferngespräche zwischen 18 und 62% sanken. Signifikant wurden die Installationsgebühren für Privatkunden um 71% von US\$ 523 auf US\$ 151 und für Geschäftskunden um 85% von US\$ 1.019 auf ebenfalls US\$ 151 gesenkt (Tabelle 14).

Tabelle 14
Entwicklung der Telekommunikationskosten 1994-2001 gemäß Tarifschema Osiptels
in US\$ (konstanter Wechselkurs vom Juli 1998)

	02/94	12/94	12/95	12/96	12/97	07/98	08/98	03/99	08/01	Wachstum
private Monatsgebühr	4,24	5,82	7,45	9,88	13,40	14,80	14,80	15,90	15,90	275%
kommerzielle Monatsgebühr	9,54	11,55	15,60	15,60	16,17	16,26	16,26	15,90	15,90	67%
Ortsgespräche*	0,039	0,037	0,035	0,035	0,034	0,030	0,032	0,032	0,032	-18%
nationale Ferngespräche*	0,320	0,304	0,275	0,243	0,221	0,204	0,175	0,175	0,175	-45%
internationale Ferngespräche*	2,085	1,872	1,699	1,502	1,271	1,151	0,796	0,796	0,796	-61,9%
Installation (privat)	523	489	422	356	289	249	151	151	151	-71,2%
Installation (kommerziell)	1.019	979	757	579	401	293	151	151	151	-85,2%

Quelle: Osiptel (1999a).

* Gebühr pro Minute

Wird ein gleichbleibendes Kommunikationsverhalten angenommen, haben sich die monatlichen Gesamttelefonkosten für PrivatnutzerInnen ohne Einbeziehung der Installationsgebühr

¹⁵² Es ist hier nicht näher ausgeführt worden, dass TdP neben dem Festnetz- und Internetgeschäftsbereich auch im Mobilfunk, TV-Kabelgeschäft und NIKT-Inhaltebereich auf dem peruanischen Markt eine dominante Stellung einnimmt. Die Unternehmungen sind hierbei in die regionalen und globalen Strategien des Mutterunternehmens Telefónica de España eingebunden (Briceno/Bisso/Guerrero 2001).

damit zwischen 1994 und 2001 um 16,3% reduziert. Damit sind die Hauptkosten der NIKT-Nutzung, die Gebühren für Ortsgespräche, in Peru, anders als in vielen anderen Ländern der Region gesunken, obgleich sie von vielen Seiten dennoch als zu hoch und damit als Eintrittsbarriere für EndnutzerInnen angesehen werden (Briceno/Bisso/Guerrero 2001:10, Kappel/Reber/Koch 1999:53f., Manrique 2000, Romero 2000, Torero 2000).

Die lokalen Gesprächskosten bilden den Hauptteil der Internetrechnung der EndnutzerInnen. Das RCP trat seit 1994 kontinuierlich für die Etablierung eines niedrigen Pauschaltarifs ohne Zeitbegrenzung ein (Flatrate). Alle Forderungen dieser Art wurden von TdP bis 2001 jedoch weitgehend ignoriert. Der Kongressabgeordnete für die Partei Unión por el Perú, Daniel Estrada, versuchte im Parlament über verschiedene Wege die gesetzliche Festlegung eines Pauschaltarifs durchzusetzen. Im April 1999 präsentierte er ein erstes entsprechendes Gesetz, um der Mehrheit der PeruanerInnen einen billigen Zugang zu ermöglichen (Expreso 28.4.1999, CdP 1999j). In der Kongresskommission für Telekommunikation kam es daraufhin im Mai zu einer öffentlichen Anhörung, in der der Direktor von TdP eine Tarifierduzierung für die Internetnutzung über ein Bonussystem für Oktober 1999 und eine Flatrate für TV-KabelnutzerInnen in Höhe von US\$ 35/Monat ankündigte, einen Pauschaltarif für die Allgemeinnutzung jedoch ablehnte (CdP 1999c). Osiptel lehnte ihrerseits einen Pauschaltarif für die Internetnutzung ab, da die Behörde nicht in die festgelegten Konzessionen und Bedingungen der Tarifgestaltung eingreifen könne (CdP 1999j).

Eine zweite Initiative Estradas sah die Bereitstellung eines niedrigen Pauschaltarifs in zu schaffenden, öffentlichen NIKT-Zugangsorten in den Gemeinden des Landes vor (CdP 1999j). Nachdem sie zunächst im Mai abgelehnt wurde (CdP 1999b), wurde eine zweite Fassung im November 1999 von der zuständigen Kommission angenommen (CdP 1999i), in der Folge vom Parlament jedoch nach einer ebenfalls ablehnenden Beurteilung durch Osiptel nicht verabschiedet (Osiptel 1999c). Osiptel wollte die Reduzierung der Tarife für die Internetnutzung der Entwicklung durch den Markteintritt neuer Anbieter vorbehalten. Mit einer dritten Vorlage verfolgte der Abgeordnete dann im August die erneute Einführung eines allgemeinen Pauschaltarifs über die Erklärung des Internet zum öffentlichen Interesse und zur nationalen Notwendigkeit (CdP 1999j). Dieses Vorhaben wurde ebenfalls von der zuständigen Kommission abgelehnt (CdP 1999k). Experten sprechen aufgrund dieser Erfahrungen von einer faktischen Komplizenschaft des Telekommunikationsmonopolisten und der Regierung zur Verhinderung eines niedrigen Pauschaltarifs (Manrique 2000).

Im Oktober 1999 präsentierte TdP ihren Plan zur Einführung des Bonussystems für die Internetnutzung, dass mittels einer Prepaid-Karte eine Reduzierung der Telefonverbindungskosten um 10-30% vorsah (Osiptel 1999d). Nachdem das RCP dagegen protestiert hatte, dass TdP das Angebot einzig auf ihre Kunden begrenzte (RCP 1999d) verfügte die Regulierungsbehörde im Dezember 1999 die Anwendung der Kostenreduzierung für alle NutzerInnen (Osiptel 1999e). Gleichwohl ergaben sich aus dem im Jahr 2000 folgenden Angebot des RCP/Infoductos für eine ähnliche Prepaid-Karte zur Kostenreduktion weitere Konflikte (s.u.). Ein Pauschaltarif für die Internetnutzung wurde allerdings bis zum Sommer 2001 trotz weiterer Gesetzesinitiativen im Kongress nicht etabliert (CdP 2000k, 2001a).

Den zweiten Teil der Kosten der NIKT-Nutzung neben den Telefongebühren bilden die Kosten für den Zugangsanbieter (ISP). Von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung dieser NIKT-Nutzungspreise für Endkunden wie für ISPs in Peru ist, dass zum einen das RCP vor TdP im Geschäftsbereich tätig war und zum zweiten TdP zwar bis 2001 faktisch ein Monopol für die internationale Anbindung und die landesinternen Leitungen an die EndnutzerInnen im Festnetz genoss, allerdings nicht der einzige Anbieter war. Bis 1996 war das RCP alleiniger

ISP in Peru. Für die direkte internationale Anbindung per Satellit war ihm durch die Regierung 1993 eine Lizenz gewährt worden (Briceno/Bisso/Guerrero 2001:4). Das RCP visierte von Beginn an den niedrigst möglichen Tarif und die Etablierung eines niedrigen ISP-Pauschaltarifs an. Aus diesen Gründen sanken in Peru anders als in vielen anderen Ländern der Region die ISP-Kosten und Gebühren seit Mitte der 90er Jahre kontinuierlich und befanden sich niemals auf einem vergleichbar hohen Niveau.

TdP begann den Einstieg ins Internetgeschäft erst 1996 mit der Gründung der Tochterunternehmen Infovia und Unired. Unired bot Standleitungen für private Endkunden an, insbesondere Unternehmen, während Infovia Standleitungen an ISPs vermietete und damit das Providergeschäft stimulieren wollte (Ebda:5f.). Die Regulierungsbehörde griff von sich aus nur ein einziges Mal in die Tarifgestaltung ein. Osiptel verfügte im Juli 1996 eine Reduzierung der Kosten für von Infovia gemietete Standleitungen um 19-35% (Osiptel 1996). Hierdurch wurde der Geschäftsbereich des Internetzugangs lukrativ, so dass sich in kurzer Zeit eine wachsende Anzahl von ISPs auf dem Markt etablierte (Ebda.:9).

Mit dem Markteintritt von Infovia entstand ab dem Frühjahr 1996 allerdings ein virulenter Konflikt mit dem bisherigen Alleinanbieter RCP, der den Internetmarkt praktisch zu 100% bediente¹⁵³. Die Lösung des Streits zog sich bis zum Februar 1998 hin. Bis dahin hatte Infovia circa 40% des Internetmarktes in Peru gewonnen. Infovia bot anderen ISPs die Leitungsverbindungen zu wesentlich günstigeren Konditionen an als dem RCP. Gleichzeitig versuchte das Unternehmen, in möglichst kurzer Zeit neue Klienten zu gewinnen, und stellte beantragte Leitungen nach wenigen Tagen zur Verfügung. Dem RCP wurde hingegen der Ausbau seiner Kapazitäten dadurch erschwert, dass es auf neu beantragte Leitungen mehrere Monate bzw. Jahre warten musste. Die bestehenden Leitungen mit dem TdP-Netz unterlagen zur selben Zeit kontinuierlichen Unterbrechungen für mehrere Stunden bzw. Tage, für die TdP keine Begründung lieferte (Gestión, 21.3.1996, La República, 8.12.1996).

Das RCP rief daraufhin im Februar 1996 die Regulierungsbehörde Osiptel mit einer Beschwerde gegen TdP an. Dem Unternehmen wurde u.a. unlauterer Wettbewerb, Geschäftsbehinderung und illegale Quersubventionierung vorgeworfen, mit dem Ziel das RCP vom Internetmarkt weitmöglichst zu verdrängen (RCP 1996b). TdP ging daraufhin ihrerseits im August in die Offensive und legte vor dem Kommunikationsministerium (MTC) und Osiptel eine Beschwerde gegen das RCP wegen schweren Rechtsbruchs bzw. unlauteren Wettbewerbs ein (TdP 1996a, 1996b). Das Unternehmen warf dem RCP vor, unter dem Deckmantel einer nicht-kommerziellen NGO de facto ein Telekommunikationsunternehmen zu betreiben, das ohne entsprechende Lizenz und entgegen den Regelungen des Privatisierungsabkommens in direkter Konkurrenz zu TdP stehe. Gefordert wurde von TdP eine unverzügliche Schließung des RCP, die Beschlagnahme seiner Einrichtungen und Gerätschaften und eine Suspendierung seiner Konzession, sowie die Zahlung eines Bußgeldes in Höhe von US\$ 55.000. Am selben Tag legte das RCP wiederum seinerseits eine Beschwerde wegen unlauteren Wettbewerbs, Verstoß gegen die Werbegesetzgebung und Irreführung der VerbraucherInnen gegen TdP vor der Regulierungsbehörde für Wettbewerbsschutz und geistige Urheberrechte Indecopi ein (RCP 1996c). TdP hatte in einer äußerst aggressiven Werbekampagne direkt das RCP verunglimpft und das Unternehmen UNIRED als alleinigen Repräsentanten des Internet in Peru dargestellt. Das RCP forderte eine Richtigstellung der Tatsachen und ein Bußgeld gegen TdP. In den Gesamtkonflikt involviert waren damit alle drei für den Bereich der NIKT zuständigen Regulierungsbehörden Perus. 24 Monate benötigten sie, um den Konflikt über mehrere In-

¹⁵³ Ein detailliertes Dossier über den Konflikt zwischen der TdP und dem RCP findet sich unter: www.rcp.net.pe/controversia/INDEX.HTM.

stanzen und nach zahlreichen weiteren Eingaben und Überprüfungen zu einem Endpunkt zu bringen (RCP 1998). Die beim MTC anhängige Klage TdPs gegen das RCP wurde an Osiptel abgegeben, wodurch sich die Klagen auf drei reduzierten. Im Mai 1997 gab das Schiedsgericht Osiptels der Klage TdPs gegen das RCP in Teilen statt und verurteilte das RCP aufgrund öffentlich gemachter Erklärungen gegen TdP wegen unlauteren Wettbewerbs. Abgewiesen wurde hingegen die Forderung TdPs nach der Schließung des RCP und dem Entzug seiner Lizenz aufgrund unrechtmäßiger Etablierung eines Telekommunikationsunternehmens. Das RCP wurde zur Zahlung einer Geldbuße in Höhe von US\$ 27.500 verurteilt (Osiptel 1997b). Im Dezember desselben Jahres wurde das Urteil in der zweiten und letzten Instanz bestätigt (Osiptel 1997d).

Im Oktober 1997 wurde demgegenüber auch der Beschwerde des RCP gegen TdP Recht gegeben und TdP vom Schiedsgericht Osiptels in allen Punkten für schuldig befunden und zur Zahlung einer Geldbuße von knapp US\$ 55.000 verurteilt (Gestión 17.10.1997, Osiptel 1997d). Die Regulierungsinstanz kam zu dem Urteil, TdP habe seine Monopolposition für unlauteren Wettbewerb in einem angrenzenden Marktsegment missbraucht und gegen das RCP diskriminierende Maßnahmen ergriffen. Weil TdP unter Berufung auf das Informationsgeheimnis die Einsicht in interne Unterlagen verweigerte, konnte allerdings die Quersubventionierung nicht direkt nachgewiesen werden (Torres 1999:23). TdP wurde unverzüglich aufgefordert, die Praktiken einzustellen und die Tarife Infovias anzupassen. Bis dahin hatte das RCP einen großen Teil des Internetmarktes und eine Investition von US\$ 400.000 für den Aufbau eigenständiger Leitungskapazitäten verloren, die nicht notwendig gewesen wäre, wenn TdP die Leitungen an das RCP in derselben Frist zur Verfügung gestellt hätte wie den anderen ISPs (La República 17.10.1997). Die Anfechtung TdPs gegen die Entscheidung wurde im Februar 1998 abgelehnt, wobei die Geldbusse auf US\$ 46.000 verringert und der Gesamtkonflikt damit endgültig beendet wurde (Osiptel 1998a).

Im Juni 1997 hatte Indecopi schließlich der Klage des RCP unter Berufung auf die Gesetze zum VerbraucherInnenschutz in den wesentlichen Punkten stattgegeben und TdP aufgefordert, die unlautere Werbung einzustellen, Unwahrheiten zu korrigieren und zu einer Geldstrafe von US\$ 28.500 verurteilt (Indecopi 1997a). Im Dezember 1997 wurde das Urteil in der zweiten Instanz bestätigt, die Geldstrafe allerdings auf US\$ 4.750 reduziert (Indecopi 1997b).

TdP stieg nach diesen Auseinandersetzungen erst ab 1998 selbst ins Providergeschäft ein, indem sie den Großteil der bis dahin entstandenen ISPs aufkaufte (Torres 1999:19f.). Der peruanische ISP-Markt ist damit nach einer Zwischenphase seit 1999 hochgradig konzentriert, auch wenn die vergebenen Lizenzen einen anderen Eindruck erwecken. Die Mehrheit der vorwiegend Dialup-Verbindungen anbietenden 58 ISPs im Juli 2000 waren im Besitz von TdP (INEI 2000b, Torres 1999:19). Insgesamt reduziert sich die tatsächliche Anzahl der Wettbewerber auf dem Markt Ende 1999 damit auf sieben Anbieter: RCP, TdP, Global One, IBM, FirstCom, @Phone und Dragon Fan (Torres 1999:19). Zu diesem Zeitpunkt verfügte lediglich das RCP über eine eigene nationale Infrastruktur für lokale Zugänge. TdP bot für das Internetangebot im Landesinnern faktisch Fernleitungen zum Preis lokaler Anschlüsse an. Der gesamte Internet-Verkehr von TdP ist allerdings auf Lima konzentriert und wird über POPs in der Hauptstadt abgewickelt. Die übrigen Anbieter bieten lediglich lokal auf die Hauptstadt begrenzt einen Internetzugang an (Ebda.:15f.).

Dass sich trotz der von Osiptel verfügbaren Senkung der Standleitungspreise an ISPs nur begrenzt ein Wettbewerb einstellen konnte, wird u.a. daran deutlich, dass das RCP die Zugänge über seine eigene Satellitenverbindung wesentlich günstiger anbieten kann, als über die Nutzung der Festnetzanbindung mit TdP. Das RCP bietet vier unterschiedliche Dialup-Zugänge

an, deren Monatsgebühren im Dezember 2000 zwischen US\$ 14,6 und US\$ 3 lagen. Interessant ist hierbei, dass die Zugänge über die eigene Satellitenverbindung des RCP nicht nur die günstigeren sind, sondern zudem technisch stabiler und schneller (56 kbps. statt 33,6 kbps). Eine 64 kbps.-Standleitung verkaufte das RCP zur selben Zeit für US\$ 310/Monat, eine 128 kbps.-Leitung für US\$ 540 (Briceno/Bisso/Guerrero 2001:4). Die Standleitungspreise von TdP lagen zum selben Zeitpunkt mit US\$ 594 bzw. US\$ 942 fast doppelt so hoch, und Dialup-Zugänge wurden monatlich für US\$ 13 bis US\$ 5 angeboten (Ebda.:7). Über den Eintritt der Unternehmen Bell und AT&T und weiterer kleinerer Wettbewerber mit eigenen internationalen Anbindungen nach der Marktöffnung 1998 auf dem Internetmarkt, fielen ab 1999 auch die Preise für die Standleitungsverbindungen für ISPs von Infovia um 30% (Ebda.:11f.). Insgesamt lässt sich damit infolge der rechtlichen Auseinandersetzungen von einem begrenzten Wettbewerb auf dem peruanischen Internetprovidermarkt sprechen, der bis 1999 im Wesentlichen durch das Monopol der internationalen Anbindung in den Händen von TdP begrenzt und dessen folgende Entwicklung dadurch strukturell behindert wurde.

c) Regulierung der IP-Telefonie

Im Frühjahr 1999 keimte ein zweiter Konflikt zwischen dem RCP und TdP auf, der seinen ersten Ausdruck in der bereits bekannten Maßnahme der Leitungsunterbrechungen durch TdP fand (Torres 1999:24). Das RCP arbeitete an der Einrichtung eines nationalen Voice-over-IP-(VoIP)-Netzes, um nationale Ferngespräche unter der Benutzung des IP-Protokolls über das Leitungsnetz des RCP ermöglichen zu können (IP-Telefonie)¹⁵⁴. Bislang wurden von ihm nur internationale Ferngespräche per VoIP angeboten. Damit strebt das RCP eine Reduzierung der Tarife um über 50% an (Ebda.). Ermöglicht wurde diese kostengünstige Art des Telefonierens über ein spezielles Equipment (APLIO), das in Peru vom RCP zur Verfügung gestellt und auch von Hardwarehändlern angeboten wurde (Briceno/Bisso/Guerrero 2001:31).

TdP legte daraufhin im März 1999 bei Osiptel eine Beschwerde wegen unlauteren Wettbewerbs gegen das RCP ein und forderte erneut die Auflösung des RCP, die Beschlagnahmung seiner Installationen und ein Bußgeld (TdP 1999a). Das RCP klagte bei Osiptel wiederum gegen TdP aufgrund der massiven Leitungsunterbrechungen (RCP 1999a). TdP hatte darüber hinaus über eine Filterung ihres Netzes weitere VoIP-Anbieter ausfindig gemacht und deren Verbindungspunkte ebenfalls blockiert, bzw. für eine VoIP-Nutzung gesperrt (Torres 1999:24). Der oppositionelle Kongressabgeordnete Harold Forsyth deklarierte daraufhin auf einer Pressekonferenz die Maßnahmen TdPs als Versuch einer Zensur des Internet und seiner Nutzung und forderte im Kongress die Vorladung des Kommunikationsministers zu einer öffentlichen Anhörung zu den Vorfällen (CdP 1999a), die jedoch nicht stattfand. Aufgrund der mittlerweile gesammelten Erfahrungen über die Langwierigkeit der Konfliktlösungen mobilisierte das RCP gleichzeitig die allgemeine Öffentlichkeit und seine Mitglieder für Beschwerdeschreiben an die zuständigen Regulierungsbehörden und die Forderung zur Etablierung eines effektiven regulativen Rahmens (RCP 1999b).

TdP verweigerte Osiptel einen Zugang zu seinen Kommunikationsgeräten zur Überprüfung der Klage des RCP gegen die Leitungsunterbrechungen. Osiptel lehnte daraufhin im Mai 1999 zunächst die Klage des RCP gegen TdP ab (RCP 1999a). Im September 1999 wurde

¹⁵⁴ An dieser Stelle sei die wichtige Unterscheidung zwischen Internet-Telefonie und IP-Telefonie angemerkt: Während die erste Variante über die Nutzung einer mit einem PC verbundenen Telefonanlage Sprachübertragung per Internet bezeichnet, bei der die Verbindung und ihre Qualität bislang nicht immer gewährleistet werden können, handelt es sich bei der IP-Telefonie um eine Nutzung des IP-Protokolls für Sprachübertragung in lokalen Netzwerken zur Ermöglichung von Ferngesprächen ohne die direkte Nutzung des Internet (Briceno/Bisso/Guerrero 2001:3).

dann ebenfalls die Klage TdPs gegen das RCP gegen die Nutzung der VoIP-Technologie für nationale Ferngespräche als unzulässig abgewiesen (Osiptel 1999b). Osiptel stellte fest, dass die Bereitstellung des APLIO-Equipments und die Nutzung zur nationalen IP-Telefonie keiner gesonderten Lizenz bedürfe, sondern durch die Lizenz des RCP als Telekommunikationsdienstleistungsanbieter gedeckt sei. Die Nutzung stelle zudem keine kommerzielle Dienstleistung für Ferngespräche dar, da keine zusätzlichen Verbindungskosten anfielen. Gleichwohl hatte das RCP zu Jahresbeginn beim MTC eine Lizenz für nationale und internationale Ferngespräche beantragt und im Mai erhalten (MTC 1999). Dies führte dazu, dass TdP gegen die Entscheidung Osiptels keine Berufung einlegte. Beobachter vermuten, dass TdP einen endgültigen Beschluss zur Regulierung der VoIP-Nutzung vermeiden wollte (Briceno/Bisso/Guerrero 2001:32).

Die Beurteilung Osiptels stellt weltweit einen (unabgeschlossenen) Präzedenzfall zur Beurteilung der IP-Telefonie dar. Seit dem Jahr 2000 wird im Rahmen der ITU daran gearbeitet, VoIP-Dienstleistungen eindeutig und verbindlich zu kategorisieren. Hierbei ist bisher offen, ob VoIP eine Telefondienstleistung, eine Internet/DFÜ-Dienstleistung oder eine andersartige dritte Art von Dienstleistung darstellt, die bisher eines regulativen Rahmens entbehrt (Ebda.). Osiptel hat sich dafür entschieden, das Angebot der IP-Telefonie mit einer Lizenz für Internet-Dienstleistungen als abgedeckt anzusehen. Das MTC schloss sich dieser Beurteilung an und hob positiv hervor, dass IP-Telefonie zu einer Belebung des Wettbewerbs, niedrigeren Telefonarifen und einer Ausweitung der NIKT-Nutzung führen werde (Valdez 2000). Es ist anzunehmen, dass dieser Konflikt zwischen RCP und TdP bei abschließenden internationalen Harmonisierungsverhandlungen in eine weitere Runde gehen wird.

Ende des Jahres 1999 kam es dann zum dritten und bislang letzten Konflikt zwischen dem RCP und TdP, der in einem direkten Zusammenhang mit der IP-Telefonie auf der einen und den zuvor beschriebenen Konflikten um die Zwischenverbindungen der Leitungsnetze auf der anderen Seite steht. Im Juni 1999 hatte das RCP eine Zwischenverbindung mit allen Leitungsnetzen TdPs beantragt. Nachdem das Unternehmen dem Ersuchen nicht nachkam, forderte das vom RCP mittlerweile gebildete Unternehmen Infoductos im Dezember 1999 Osiptel zur Erteilung einer Weisung an TdP auf (Briceno/Bisso/Guerrero 2001:33). Im Juli 2000 übersandte Osiptel den beiden Konfliktparteien eine vorübergehende Anordnung zur Zwischenverbindung aller Netze zu dem noch geltenden Festpreis von US-Cent 2,9 pro Minute (Osiptel 2000b).

Infoductos lancierte ab Mitte 2000 eine Prepaid-Karte („Tarjeta Roja y Blanca“), die von öffentlichen Telefonzellen aus für Festnetz- und VoIP-Ferngespräche über ihr Netz genutzt werden kann (Briceno/Bisso/Guerrero 2001:35). Damit umging das Unternehmen des RCP die Etablierung einer Preselection-Variante, die mit der Marktöffnung nach 1998 ermöglicht worden war. TdP blockierte seine öffentlichen Telefonzellen für die Karte und verweigerte dem RCP die Nutzung ihres Netzes zu dem festgelegten Preis. Stattdessen verlangte das Unternehmen neben den Zwischenverbindungskosten einen Aufpreis von US-Cent 33 pro Anruf, da seiner Meinung nach öffentliche Telefonzellen keinen Bestandteil lokaler Telekommunikationsdienstleistungen bilden, auf die sich die Zwischenverbindungsregulierung Osiptels beziehe. TdP begründete die höheren Verbindungspreise damit, dass die Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Telefone höher seien als die eines Privatanschlusses. Das RCP legte daraufhin Berufung vor Osiptel gegen dessen Zwischenverbindungsmandat ein (Ebda.:5, 35). Laut Meinung von Experten der ITU sind die Kosten für die Bereithaltung eines öffentlichen Telefons in Peru mit denen eines Privatanschlusses nahezu identisch. Sie weisen zudem darauf hin, dass TdP selbst eine Prepaid-Karte betreibe, die von allen Anschlüssen aus, also auch

den öffentlichen Telefonzellen, genutzt werden kann (Ebda.:35). Osiptel erließ allerdings im Dezember 2000 eine Anordnung, die für die Verbindungen über öffentliche Telefonzellen Zwischenverbindungskosten von US-Cent 6,48 pro Minute festlegte, die Infoductos an TdP zu entrichten habe (Osiptel 2000d). Infoductos legte Berufung gegen die Entscheidung ein und argumentierte, dass das geltende Zwischenverbindungsgesetz einen einheitlichen Preis für lokale Tarife fordere und die öffentlichen Telefonzellen Teil des lokalen Telekommunikationsnetzes von TdP bilden (Briceno/Bisso/Guerrero 2001:35). Im Frühjahr 2001 erließ Osiptel zwei Resolutionen, die die Benutzung von Prepaid-Karten anderer Anbieter neben TdP erlaubten und den Preis für Zwischenverbindungen über die Nutzung öffentlicher Telefonzellen allgemeingültig zunächst auf US-Cent 5,20 pro Minute festlegten (Osiptel 2001a). Nach einer Intervention von TdP wenige Wochen darauf wurde der Tarif allerdings auf US-Cent 6,03 angehoben (Osiptel 2001f). Das Angebot von Infoductos war damit nur noch bedingt konkurrenzfähig. Faktisch wurde somit tatsächlich eine Zensur ausgeübt, indem die Möglichkeit der Nutzung einer überlegenen Technologie verhindert wurde (Iriarte 1999b).

Die ITU-Experten kommen in ihrer Studie über IP-Telefonie in Peru zu dem Schluss: „An important feature of the telecommunications in the country since 1994 is the promotion of vertically integrated companies as TdP. This often gives rise to anti-competitive practices to the detriment of other more specialized non vertically integrated competitors, such as RCP. A clear example of this can be seen from the events which took place after 1996, when TdP decided to enter the Internet access business“ (Ebda.:36f.). Sie weisen darauf hin, dass es weniger technologische Aspekte seien, die die Bedingungen der IP-Telefonie-Entwicklung bestimmen werden, als vielmehr Markt- und Anti-Monopol-Aspekte. Der fehlende regulative Rahmen für die IP-Telefonie in Peru resultiert ihrer Meinung nach in einer weiteren entscheidenden Barriere für die Entwicklung des Wettbewerbs auf dem nationalen Markt.

d) Das Agieren der Regulierungsbehörden

Die Auseinandersetzungen im Telekommunikationsbereich Perus verdeutlichen mehrere Schwachpunkte des regulativen Rahmens und der zuständigen Behörden: eine mangelnde inhaltliche Kompetenz der MitarbeiterInnen der Regulierungsbehörden, fehlende Exekutivbefugnisse Osiptels, eine unscharfe Abgrenzung der Kompetenzbereiche der Regulierungsbehörden und eine Kurzsichtigkeit der Regulierer mit der Folge blockierter technologischer Neuerungen.

In den geschilderten Konflikten waren alle drei Regulierungsbehörden des Bereichs, das MTC, Osiptel und Indecopi involviert und erhielten die Gelegenheit ihre Funktionstüchtigkeit unter Beweis stellen. Die mit den stärksten Exekutivvollmachten ausgestattete Regulierungsbehörde, das MTC, zog sich im ersten Hauptkonflikt zwischen TdP und RCP 1996/98 aus der Verantwortung zurück und delegierte die Bearbeitung an Osiptel. Im zweiten Konflikt 1999 bewahrte Osiptel seinerseits das MTC davor, mit einer Stellungnahme konfrontiert zu werden. Durch die von Osiptel im ersten Konflikt gesprochenen Urteile ergab sich eine salomonische Lösung, da sowohl das RCP als auch TdP Recht bekamen. In den folgenden Konflikten wurde TdP einseitig begünstigt. Zudem benötigten die Behörden für die Beilegung der Konflikte einen außerordentlich langen Zeitraum, so dass die befürchteten Entwicklungen der Marktkonzentration und Wettbewerbsverzerrung nicht aufgehalten werden konnten (Briceno/Bisso/Guerrero 2001). Dies lag auch daran, dass die Kompetenz auf Seiten der Regulierer erst im Prozess erworben wurde und die Details des regulativen Rahmens erst gemeinsam mit den Konfliktregulierungen entstanden. Das RCP arbeitete hierbei direkt mit Osiptel zusammen. De facto holten sich die Mitarbeiter der Regulierungsbehörde vom RCP einen Großteil der

notwendigen Fachkenntnisse zum Aufbau einer effektiven Gestaltung des Bereichs (Soriano 2000, Iriarte 2000, Gusukuma 2000, Cipriano 2000).

In den ersten beiden Konflikten zwischen TdP und dem RCP wurde auch ein zentraler Schwachpunkt der Befugnisse Osiptels deutlich. TdP hatte der Behörde den Zugang zu Dokumenten und Daten, die für die Beurteilung des Konflikts notwendig waren, unter Berufung auf das Unternehmensgeheimnis vorenthalten. Osiptel verfügte über keinerlei Handhabe die Informationsweitergabe zu erzwingen (Gestión 17.10.1997). Im zweiten Konflikt verweigerte TdP Osiptel schlichtweg die Inspektion ihres Equipments, was Osiptel lediglich zur Abweisung der Klage des RCP gegen die Leitungsunterbrechungen motivierte. Die mangelnden Exekutivbefugnisse der Regulierungsbehörde haben sich im Laufe der 90er Jahre an vielen weiteren Punkten als strukturelle Hindernisse offenbart und wurden auch von MitarbeiterInnen der Behörde selbst bemängelt (Kadena 2000, Viñas 2000). Auch vor dem Kongress wurde von ihrem Direktor selbst eingestanden, dass Osiptel nicht über die Befugnisse verfügt, um die Einhaltung der Gesetze, Auflagen und Sanktionen wirklich durchzusetzen (CdP 1999c:25). Nachdem auch die US-Regierung und transnationale Unternehmen wie AT&T dieses Faktum im Frühjahr 2000 direkt beklagten (El Comercio 24.3.2000), war die Regierung bemüht, die Vollmachten Osiptels zu stärken. Im Juli 2000 wurde vom Kongress zunächst ein Gesetz verabschiedet, das zum einen den Zugang zu bislang als Unternehmensgeheimnisse eingestuft Informationen sichern und zum zweiten die Sanktionskompetenzen der Behörde stärken sollte (CdP 2000h, El Comercio 12./16.7.2000). Osiptel stand mit der Neuregelung allerdings auch vor einem Konflikt bezüglich der Verletzung des Informationsgeheimnisses, wobei MitarbeiterInnen versuchten etwaige Befürchtungen zu zerstreuen (El Comercio 14.7.2000) (s. Datenschutz).

Der Übergangspräsident Paniagua erließ im Februar 2001 auf Grundlage des Gesetzes ein neues Reglement für Osiptel, in dem die Befugnisse ausgeweitet und gestärkt wurden und gleichzeitig die direkte Beteiligung der KonsumentInnen, etwa bei Lizenzüberprüfungen, erhöht wurde (PdP 2001a). Daraufhin wurden in mehreren Einzelregelungen spezielle Befugnisse der Behörde detailliert festgelegt (Osiptel 2001e). So wurde etwa die Informationspflicht bei Konflikten ausgeweitet, und kann seitdem als Firmengeheimnis eingestuftes Material Osiptel nicht mehr vorenthalten werden (Osiptel 2001b). Ebenso wurde die Frist bis zur Bereitstellung und abschließenden Regelung der Zwischenverbindungen zwischen Anbietern verbindlich auf 60 Tage verkürzt (Osiptel 2001d). Ob die Kompetenzen der Behörde durch die Neuerungen tatsächlich gestärkt werden und inwieweit sich bei der zukünftigen Regulierung Konflikte über die Verletzung des Informationsgeheimnisses ergeben, bleibt abzuwarten. In jedem Fall machen diese Maßnahmen auch deutlich, dass der bis zum Jahr 2001 bestehende regulative Rahmen nicht ausreichend war und die Konflikte mit ihm nur ungenügend gelöst werden konnten. Die neu eintretenden Wettbewerber forderten ihrerseits im Mai 2001, dass die Regulierungsbehörde eine vollständige Autonomie gegenüber der Regierung genießen sollte (Gestión 28.5.2001).

Dass die Kompetenzverteilungen zwischen Osiptel und MTC zum einen den Unternehmen und VerbraucherInnen nicht klar und gleichzeitig nicht eindeutig und logisch aufgeteilt sind, wurde u.a. im zweiten Konflikt zwischen dem RCP und TdP deutlich (Briceno/Bisso/Guerrero 2001:32). TdP hatte vor Osiptel wegen unlauteren Wettbewerbs geklagt, da das RCP keine Lizenz für nationale Ferngespräche besitze. Osiptel stellte in seinem Urteil fest, dass wenn dies der Fall sein sollte, es sich eigentlich um einen Fall eines verbotenen und nicht unlauteren Wettbewerbs handele und damit das MTC zuständig wäre. Gleichwohl bemerkte Osiptel, dass es sich weder um unlauteren noch um verbotenen Wettbewerb handele und be-

fand deshalb die Anrufung des MTC für nicht notwendig (Osiptel 1999b). Die verwirrende Teilung der Kompetenzen konvergiert hierbei auch mit den zuvor genannten unterschiedlichen Vollmachten und einer tendenziellen Rivalität zwischen den Behörden (Gusukuma 2000, Kadana 2000).

Im dritten Konfliktfall 1999/2001 stellte Osiptel schließlich eine ausgesprochene Kurzsichtigkeit unter Beweis. Weder die fehlende Gesetzgebung bzw. Eindeutigkeit in der Regulierung wurden behoben, noch befanden sich die einzelnen Lösung in einer Übereinstimmung untereinander, da dem RCP die Nutzung der IP-Telefonie zunächst zugebilligt, daraufhin allerdings de facto wieder eingeschränkt wurde. Wurde damit auf der einen Seite versäumt, zukünftigen Konflikten vorzubeugen, so bietet die etablierte Rechtsprechung gleichzeitig keine Grundlage für eine Beilegung. Gleichzeitig verhinderte diese Maßnahme nicht nur erneut einen effektiven Wettbewerb, sondern blockierte mögliche technische Entwicklungen, von denen die Bevölkerung des Landes profitieren könnte, indem sie selbige dem Marktgeschehen überlassen, das durch das Monopol TdPs als entscheidende Barriere charakterisiert ist.

B.II.3.1.1.3. Resümee der Telekommunikationspolitik der 90er Jahre

Die Privatisierung des peruanischen Telekommunikationssektors wird als eine der erfolgreichsten in Lateinamerika angesehen. Auch wenn über die Gewährung des Monopols an TdP dieselben Barrieren konstruiert wurden wie in vielen anderen Ländern der Region, kann festgestellt werden, dass die Schaffung eines regulativen Rahmens und der zugehörigen Behörden vor der Privatisierung trotz aller Defizite eine positivere Entwicklung des Sektors ermöglicht hat als in den Ländern, wo Rahmen und Behörden erst im Nachhinein geschaffen wurden, wie beispielsweise in Argentinien. So bleibt zwar eine innerhalb des Landes stark asymmetrische Verbreitung der Infrastruktur trotz der Ausweitung und Modernisierung ein entscheidendes Merkmal des Bereichs, konnten sich allerdings relativ niedrige Nutzungskosten und ein bedingter Wettbewerb etablieren.

Die zuständigen Behörden Osiptel, Indecopi und das MTC konnten sich im Laufe des Regulierungsprozesses auf die Ausarbeitung der Details konzentrieren. Dennoch lassen sich dabei eine Reihe struktureller Defizite feststellen, die vor allem in der mangelnden Autonomie der Regulierungsbehörde und dem Fehlen exekutiver Vollmachten derselben bis zum Jahr 2000 begründet liegen. So konnte Osiptel bis 2001 keinen umfassenden Wettbewerb auf dem peruanischen Markt sicherstellen. Vielmehr wurde vom Quasimonopolisten TdP der regulative Rahmen zu einer Verlängerung des befristeten Monopols genutzt. Die Regulierungsbehörde agierte dabei tendenziell einseitig und versuchte weitgehend die Interessen des transnationalen Unternehmens sicherstellen. Die Gestaltung war in der Folge im Wesentlichen durch eskalierende Konflikte zwischen TdP und anderen Wettbewerbern, vor allem dem RCP, charakterisiert. Dabei konnte das transnationale Unternehmen seine Interessen allerdings nicht vollständig durchsetzen und begünstigten die Wettbewerber die Erarbeitung eines weitreichenden Regulierungsrahmens. Die in ihrer Praxis dennoch tendenziell defizitäre Regulierung wirkte sich insbesondere negativ auf die Gestaltung der Preisstruktur für Endkunden und Dienstleistungsanbieter aus, auch wenn die NIKT-Nutzungskosten in Peru zu den niedrigsten in Lateinamerika zählen.

Es bleibt als für Peru charakteristisch festzustellen, dass allein durch das Agieren starker gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Akteure die genannten Defizite teilweise ausgeglichen werden konnten bzw. nicht zu derart starken Markt- und Wettbewerbsverzerrungen geführt haben wie in anderen Ländern des Kontinents. Insbesondere durch die Interventionen des RCP wurde nicht nur die Erarbeitung einer effektiven Regulierung gefördert, sondern auch

die technologische Modernisierung beschleunigt. Parallel dazu hat auch der Druck der internationalen Akteure, sowohl der US-Regierung als auch konkurrierender transnationaler Unternehmen, einen entscheidenden Einfluss auf die Anpassung der Regulierung ausgeübt.

B.II.3.1.2. Verwaltung und Kontrolle der nationalen Internet-Infrastruktur (DNS)

Die öffentliche Dienstleistung der Registrierung der Domains unter der ccTLD¹⁵⁵ »pe« und die Verwaltung des nationalen Domain Name System (DNS) wird in Peru seit der „offiziellen Einführung“ des Internet im Jahre 1996 vom Network Information Center Peru (NIC-PE) (www.nic.pe) übernommen. Das NIC-PE wird von MitarbeiterInnen des RCP verwaltet, ist allerdings organisatorisch getrennt. Die IP-Adressen werden nicht vom NIC-PE vergeben, sondern müssen über die ISPs oder direkt von der internationalen DNS-Verwaltung Internic bezogen werden (RCP 1999c).

Das NIC-PE hatte 1996 die Autorisierung für die Betreuung des DNS von der Internet Assigned Numbers Authority (IANA) erhalten (Aguirre 2000a) und orientierte sich seitdem an den international gültigen Leitlinien für NICs, insbesondere den Referenzpapieren der Internationalen Netzwerkverwaltungsorganisationen (Postel 1994). Der Leitgedanke war hierbei die Verwaltungspraxis zu jeder Zeit mit den internationalen Regularien der Netzwerkorganisationen zu harmonisieren und im Interesse der Gesamtheit der NIKT-NutzerInnen zu gestalten. Das RCP verpflichtete sich, die Dienstleistungen des NIC-PE „zum Wohle der gesamten Internetgemeinschaft, allen Organisationen und ISPs, die dies beantragen, zu gleichen Bedingungen zur Verfügung zu stellen“ (RCP 1999c). Bis 2001 gab es keinerlei Beanstandungen der Verwaltungspraxis.

Bis zum August des Jahres 2000 war die Vergabe von Domain-Namen durch relativ restriktive Normen bestimmt (RCP 1996d, Aguirre 2000a). Demnach konnten lediglich juristische Personen mit Wohnsitz in Peru eine Domain beantragen, wurde nur eine Domain pro Person bzw. Organisation vergeben und wurden keine Namen aktiviert, die identisch sind mit urheberrechtlich registrierten Namen, Marken oder existierenden gTLDs, etwa .ftp oder .telnet. Durch diese Praxis sollten Konflikte um Domain Namen im Zusammenhang mit dem Markenrecht und geistigen Urheberrechten vermieden werden (Ebda.). Im Konfliktfall wurde die Domain bis zur rechtlichen Klärung nicht registriert. Das NIC-PE und seine MitarbeiterInnen behielten sich gleichwohl vor, „in keinem Fall für die Verletzung von Urheberrechten verantwortlich gemacht werden zu können“ (RCP 1996d). Bei einem Streitfall waren die Partei-

¹⁵⁵ Im Adressenraum des Internet, dem Domain-Name-System, werden allgemeine (generic) Top-Level-Domains (gTLDs) und Länderdomains (Country Code Top Level Domains »ccTLDs«) unterschieden. Bis Ende 2000 gab es sieben gTLDs: »org« für Organisationen, »net« für NetzwerkerInnen, »gov« für Regierungsinstitutionen, »edu« für Wissenschaft und Bildungseinrichtungen, »mil« für das US-Militär »int« für internationale Organisationen und »com« für Kommerzielle Unternehmen. Seit 2001 können zudem Registrierungen in sieben neuen gTLDs vorgenommen werden, die von der zentralen Weltverwaltung ICANN im Zuge der Neustrukturierung des Namensraums im Internet im Dezember 2000 zugelassen wurden: »aero« für Fluglinien und Flughäfen, »biz« für Unternehmen, »coop« für Genossenschaften, »info« uneingeschränkt, »museum« für Museen, »name« für nicht-kommerzielle Aktivitäten und »pro« für spezielle Berufsgruppen wie Ärzte und Anwälte (Ermer 2000).

Neben den gTLDs hat jedes Land der Welt seine ihm eigene »ccTLD«, z.B. »pe« für Peru. Das Ländersystem ordnet sich hierarchisch entlang der von der International Standards Organization (ISO) verwalteten Ländercode-liste 3166-1. In vielen, aber nicht allen Ländern, erfolgt unterhalb der ccTLD eine weitere Einteilung in Subdomains, zumeist entsprechend der gTLDs wie z.B. »com.pe«, »org.pe« etc. Von Bedeutung ist, dass die sieben TLDs in erster Linie in den USA verbreitet sind, denn die Länderdomain »us« wird kaum genutzt. Seit 1999 lässt sich allerdings ein beginnender weltweiter Wettbewerb um die gTLDs diagnostizieren, die sich vor allem im kommerziellen Bereich größerer Beliebtheit erfreuen als Subdomains innerhalb der einzelnen ccTLDs.

en selbst für eine Beilegung zuständig und bestand die einzige Aufgabe des NIC-PE darin, den Parteien alle notwendigen Informationen zur Verfügung zu stellen, um den Konflikt entweder über ein bilaterales Abkommen oder durch eine gerichtliche Entscheidung zu lösen (Ebda.).

Die MitarbeiterInnen des NIC-PE nehmen aus Überzeugung keine inhaltlichen Eingriffe in Domainregistrierungen vor, um eine inhaltliche Zensur gänzlich auszuschließen. Das Internet ist ihrer Auffassung nach ein durch die NutzerInnen selbst sich inhaltlich regulierendes Medium und eine Politik des Eingriffs in die Inhalte würde niemals zufriedenstellend gelöst werden können (Marcone 2000). Auch wenn die Registrierung keiner anderen als den genannten Einschränkungen unterlag, so gab es nach 1996 doch einen Fall von „Selbstzensur“ bei der Domainverwaltung. Die Antiterrorismuspolitik des Fujimoriregimes stellte jegliche Zusammenarbeit mit den Guerillas Sendero Luminoso bzw. MRTA unter Strafe (Tapia 1999). Die MitarbeiterInnen des NIC-PE und des RCP waren sich gleichzeitig bewusst darüber, dass der Staatsapparat und der Geheimdienst SIN die Inhalte der NIKT-Nutzung überwachten. Um keine direkte Intervention der Anlagen des NIC-PE zu riskieren und einem Konflikt mit den Regierungsbehörden vorzubeugen, den das RCP nur verlieren konnte und die die weitergehenden Arbeiten und Projekte des RCP zur Verbreitung der NIKT in Peru gefährdet hätte, wurden auf der einen Seite keine Domains, die mit Sendero oder dem MRTA in Verbindung standen registriert und zum zweiten keine Inhalte, die in einem direkten Zusammenhang mit den Guerillas standen akzeptiert (Toledo 2000, Marcone 2000, Soriano 2000).

Das RCP war nach 1996 bemüht, die Verwaltung des DNS auch regional zu koordinieren und neben den existierenden Regionalverwaltungen (ARIN; APNIC und RIPE) eine eigenständige lateinamerikanische Institution zu schaffen (Soriano 2000). Die langjährigen Bemühungen um die Schaffung eines LACNIC (www.lacnic.org), wurden hierbei auch über das „Foro de Redes de América Latina y el Caribe“ (ENRED) (www.enred.org), das vom RCP mitbegründet wurde, voranzutreiben versucht. Bei der Neustrukturierung der weltweiten Internetverwaltung und im Zuge der Gründung der neuen internationalen Netzwerkverwaltung ICANN durch die US-Regierung nach 1998, konnte diese eigenständige regionale Institution trotz der Bemühungen nicht etabliert werden (Soriano 2000)¹⁵⁶. Gleichwohl hat das RCP damit über Peru hinaus einen wesentlichen Einfluss auf die regionale Netzbildung ausgeübt und das lateinamerikanische Bewusstsein und den Stellenwert der Länder innerhalb der Verwaltung und Nutzung der NIKT gestärkt. Auch innerhalb der ICANN sind MitarbeiterInnen des RCP aktiv bemüht, die Repräsentation lateinamerikanischer Interessen zu gewährleisten (Iriarte 2000). Bereits im August 1998 war mit der Latin American & Caribbean Country Code Top Level Domain Organization (LAC.TLD) (www.lactld.org) ein zweiter unabhängiger Versuch gestartet worden, die regionalen Domainverwaltungen zu bündeln. Im Laufe des Jahres 2000 wurden die Aktivitäten der Institution intensiviert, um die lateinamerikanischen Interessen in den neu entstandenen weltweiten Internet-Gremien zu repräsentieren. LAC.TLD bildet Teil der weltweiten Allianz der Länder-Domainverwaltungen (www.wwtld.org), die direkt mit der Domain Name Supporting Organisation (DNSO) der ICANN zusammenarbeitet. Auch in diesen Organisationen arbeiten die MitarbeiterInnen des RCP/NIC-PE aktiv mit. Seit August 2000 ist der Generaldirektor des RCP, Eduardo Santoyo, einer der beiden Repräsentanten von LAC.TLD.

Im August 2000 änderte das NIC-PE aufgrund der globalen Veränderungstendenzen in der Domainverwaltung im Zuge der wachsenden Kommerzialisierung der Netzwelt und um eine

¹⁵⁶ Zu näheren Angaben über die internationale Verwaltung des Internet s. Herzog (2000).

größtmögliche internationale Harmonisierung beizubehalten, die Vergabep Praxis (RCP 2000b, Aguirre 2000a, Iriarte 2000a). Dabei wurde das relativ restriktive System in Anlehnung an die sich global durchsetzende US-amerikanische Verwaltungspraxis weitgehend gelockert (Torres 2000). Seitdem kann jegliche Kombination von Schriftzeichen (Charakteren) als Name registriert werden, die den Normen der Syntax folgt und nicht gegen die absoluten Registrierungsverbote verstößt. Festgelegt wurde damit, dass Domain Namen in erster Linie Identifikatoren im Internet sind und keine distinktiven Zeichen, die durch die Normen des Markenrechts geschützt sind. Als von der Registrierung absolut ausgeschlossen gelten die Namen der Departments, Regionen, Provinzen, Distrikte und Gemeinden Perus, sowie die Namen der eingeborenen Sprachen und Volksgruppen, sowohl in der jeweiligen Sprache als auch im Spanischen, als auch Namen, die mit Protokollen, Anwendungen und anderen Terminologien der NIKT und des Internet übereinstimmen (Aguirre 2000a, RCP 2000b). Die Möglichkeit der Registrierung wurde nicht nur auf juristische Personen oder Organisationen mit Wohnsitz im Ausland ausgeweitet, sondern ebenso auf natürliche Personen. Die Begrenzung auf eine Domain pro Organisation bzw. Person wurde abgeschafft. Die Subdomains ».edu«, ».gob«, ».mil« und ».net« sind ausschließlich den angehörigen Personen und Institutionen der jeweiligen Sektoren vorbehalten. Gänzlich offene Subdomains sind lediglich ».com« und ».org«. Neu eingeführt wurde die Subdomain ».nom« für natürliche Personen. Vermieden werden sollte damit die Registrierung von Personennamen unter der Subdomain ».com«. Gleichzeitig soll die Identifikation der individuellen NutzerInnen mit dem Internet und ihr Bewusstsein über die Verwaltungsprozesse desselben über die Möglichkeit einer Registrierung natürlicher Personen gestärkt werden (Iriarte 2000b). Die Subdomains ».sld« und ».inv« wurden abgeschafft. Für die Registrierung und Wartung einer Domain verlangt das NIC-PE wie bereits seit 1996 eine jährliche Gebühr von US\$ 59, über die sich das NIC-PE als Organisation selbst finanziert, ohne Gewinne zu erwirtschaften (RCP 2000b).

Auch der Konfliktregulierungsmechanismus wurde neugestaltet. Eingereichte Namensanträge werden, wie bereits zuvor, 10 Tage lang im Internet für etwaige Einwände zugänglich gemacht und bei ausbleibenden Einsprüchen vergeben. Ein Präzedenzrecht für einen Namen existiert, wenn die beantragte Schriftzeichenkombination mit Marken, Handelsnamen, Organisationsnamen oder anderen Termini übereinstimmt, die urheberrechtlich geschützt sind. Über diesen Mechanismus sollte ein Großteil langwieriger Rechtsstreitigkeiten im voraus vermieden werden. Im Falle eines Einspruchs urteilt das Registrierungskomitee innerhalb von drei Tagen über die Vergabe (Aguirre 2000a). Zur Erhöhung der Qualität der Verwaltungspraxis und zur besseren Konfliktvermeidung etablierte das RCP zugleich ein Rechtsberatungsgremium im NIC-PE und rief alle Interessierten dazu auf, sich an dem Gremium zu beteiligen (RCP 2000b). Das NIC-PE strebte über die neue Vergabep Praxis und über den Mechanismus der vorhergehenden Konfliktregulierung und das Rechtsgremium auch eine Bewusstseins-schaffung über die Bedeutung und Funktionsweise des DNS unter den NIKT-NutzerInnen in Peru und ihre Beteiligung an der Diskussion an (Ebda.).

Das Rechtskomitee des NIC-PE ist sich trotz der Neuregelungen, insbesondere auch aufgrund zahlreicher internationaler Entscheidungen, die das internationale statt das nationale Markenrecht bei der Konfliktlösung bevorzugen (wollen), bewusst darüber, dass eine definitive Regulierung auf internationalem Niveau baldmöglichst angestrebt werden muss. Aus diesem Grunde arbeitet es auch mit der ICANN und anderen internationalen Institutionen der Netzwerkgestaltung aktiv über die Problematik zusammen (Aguirre 2001, Iriarte 2000).

Darüber hinaus erlangte das NIC-PE eine Übereinkunft mit dem Ende 1999 gegründeten Cibertribunal Peruano (www.cibertribunalperuano.org) über die Regulierung weitergehender

Konflikte auf der Grundlage der allgemeinen Politik der ICANN, die außergerichtliche Einigungen über alternative Schlichtungsmechanismen und -institutionen gegenüber formalen Rechtsprozessen bevorzugt (Iriarte 2000a, Torres 2000). Vermieden werden sollte dadurch, dass die Auseinandersetzungen über Namenskonflikte die nationale Behörde für geistige Urheberrechte (Indecopi) und Gerichte unnötig beschäftigen. Dies wird international deshalb als zu vermeiden eingefordert, da dies Ressourcen- und Zeit-aufwendige Prozesse mit sich bringen würde. Das NIC-PE arbeitet gleichwohl direkt mit Indecopi zusammen und bezieht die nicht-registrierbaren Zeichenfolgen auf alle bei Indecopi registrierten Marken, Schutzzeichen und Namen (Aguirre 2001).

Das Cibertribunal Peruano ist weltweit eine der ersten alternativen Schlichtungsinstanzen. Es ist aus acht national und international anerkannten Anwälten, Richtern und Professoren zusammengesetzt und entscheidet seit dem Jahr 2000 über die aus der peruanischen DNS-Verwaltung resultierenden Konflikte (Alvarez-Calderon 1999, 2000). Darüber hinaus können vor dem Tribunal auch andere Rechtsstreitigkeiten verhandelt werden, die sich aus der NIKT-Nutzung im ökonomischen Bereich ergeben (Mendoza 2001b). Bereits in den ersten Wochen nach der Arbeitsaufnahme hat sich eine hohe Akzeptanz des alternativen Schlichtungsmechanismus gezeigt. Bis Anfang Februar wurden 38 Fälle vor dem Tribunal verhandelt, elf von ihnen mit ausländischen Konfliktparteien aus Japan oder den USA (El Peruano, 3.2.2000). Wenige Monate nach seinem Bestehen wird das Cibertribunal insgesamt als effektive Konfliktlösungsinstanz beurteilt (Mendoza 2001b).

Das RCP ist sich bewusst über die Macht bzw. Kontrolle, die der Verwaltung des nationalen DNS innewohnt (Iriarte 2000). Aus diesem Grunde ist es bemüht, sie in den Händen des NIC-PE zu behalten, da das RCP als erste Vereinigung der NIKT-NutzerInnen in Peru die Interessen der Gesamtheit der NutzerInnen zu vertreten bemüht ist. Gleichwohl resultieren aus der Konfliktgeschichte mit TdP und der Konkurrenzsituation des RCP-Unternehmens Infoductos mit TdP theoretische Interessenskonflikte, wie TdP befürchtete. Deshalb versuchte das transnationale Unternehmen zum einen die Verwaltungspraxis des NIC-PE zu diskreditieren, um dem RCP die Administration des DNS zu entziehen (Ebda.). Auch die Regulierungsbehörde Osiptel und das MTC waren bemüht, die DNS-Verwaltung zu erhalten (Kadena 2000, Moscoso 2000, Gusukuma 2000, Alvarado 2000, Iriarte 2000). Deutlich wird damit auch, dass die Domain-Verwaltung in Peru zu einem politisierten Thema geworden ist (Torres 2000). Weder der Staat noch ein Privatunternehmen sollten nach Meinung des RCP die Verwaltung des DNS erhalten. Die Organisation ist sich klar darüber, dass sie die DNS-Verwaltung in keinem Fall missbrauchen darf, da ihr in einem derartigen Fall sofort die Lizenz durch ICANN entzogen werden würde, bzw. TdP, Osiptel oder eine andere Institution einen derartigen Vorfall zum Anlass nehmen würden, dem RCP die Verwaltung zu entziehen. Aus diesem Grund ist das RCP bemüht, die Verwaltung des NIC-PE so neutral wie möglich zu betreiben (Soriano 2000). Sowohl TdP als auch Osiptel bekundeten, dass das RCP die Verwaltung bislang bestmöglich betrieben hat (Kadena 2000, Bisso 2000, Gusukuma 2000, Alvarado 2000). Neben dieser Tatsache sind die Neuregelungen seit 2000 bezüglich der Einbeziehung natürlicher Personen und des unabhängigen Rechtsberatungsgremiums sowie der neutralen Konfliktregulierungsinstanz eine Unterbeweisstellung des Erfolgs dieser Bemühungen. Damit hat sich in Peru die Verwaltung des DNS nicht nur als politisches Thema etabliert, sondern wird in einem sich selbst regulierenden System unter gesellschaftlicher Leitung durch die anderen Akteure aus Politik und Wirtschaft in einem Gleichgewicht gehalten.

Resümee

Die Verwaltung der nationalen NIKT-Infrastruktur (DNS) in Peru weist einige spezifische Charakteristika auf. Sehr frühzeitig hat sie sich als politisches Thema etabliert, ohne zu größeren Auseinandersetzungen zu führen. Geschaffen wurde ein erfolgreiches, sich selbst regulierendes System unter Leitung einer NGO, das durch Akteure aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in einer effizienten Balance gehalten wird. Die Verwaltungspraxis ist durch frühzeitige Reformen trotz bislang mangelnder Domainstreitigkeiten modernisiert worden und gegen Konflikte im Zusammenhang mit Urheberrechten und andere Streitigkeiten gewappnet. Dabei hat das NIC-PE insbesondere durch seine Konfliktregulierungspraxis und die Einführung eines alternativen Schlichtungsgremiums eine Beispielrolle im internationalen Vergleich erlangt. Darüber hinaus bilden die Bestrebungen zur Stärkung der Süd-Süd-Kooperation bei der Zusammenarbeit der DNS-Verwaltungen Lateinamerikas und dem Aufbau einer eigenständigen Regionalverwaltung seit Mitte der 90er Jahre ein zentrales Merkmal.

B.II.3.1.3. Reichweite des Nutzungszugangs

Die Verbreitung der NIKT-Nutzung innerhalb der Allgemeinbevölkerung in Peru wurde ab 1995 angeregt durch das vom RCP entwickelte Modell der Cabinas Públicas als öffentlich zugängliche Gemeinschaftsnutzungsorte zu einem relativ geringen Preis (B.II.3.1.3.1.). Diese Zugangsform hat ausgehend vom RCP eine Eigendynamik entfaltet, die sowohl in der Privatwirtschaft als auch der Politik weitreichende Folgewirkungen zeigte. Gegen Ende der 90er Jahre versuchte die Regierung ihrerseits, auch aufgrund des Erfolgs des RCP-Modells, über den nationalen Telekommunikationsinvestitionsfonds (Fitel) die allgemeine Verbreitung der NIKT-Nutzung zu fördern (B.II.3.1.3.2.).

B.II.3.1.3.1. Das Konzept der Cabina Pública als Modell des „Universal Access“ á la Peruana

Das peruanische Modell des Internetzugangs hat international von vielen Seiten große Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Bisher existieren allerdings keine umfassenden Analysen, die das Konzept der „Cabina Pública“, die Bedingungen und Gründe seines Erfolgs und seine Grenzen detailliert darstellen.

Das Modell

Das Anliegen des RCP bestand seit seiner Gründung 1991 darin, der Mehrheit der Bevölkerung Perus und somit den einkommensschwachen Sektoren Computernetzwerk-basierte Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen, die ihnen bei der Lösung alltäglicher Probleme behilflich sind. Das Ziel war also nicht, die Bevölkerungsmehrheit an die damals bestehenden Computernetze und das entstehende Internet als Sinn an sich „anzuschließen“, sondern über spezifische Anwendungen der Netzwerktechnologien den Menschen bei der Lösung drängender Probleme zu helfen, um dadurch gleichzeitig zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Landes beizutragen und eine Demokratisierung von Kommunikation und Information zu bewirken. Dass die Lösung vieler Schwierigkeiten auf der Grundlage von Internetanwendungen erfolgen würde, war dabei keine Voraussetzung, sondern ein Ergebnis der anfänglichen Überlegungen.

Es wurde bei der Bildung des nationalen Netzwerks sehr schnell von den RCPlernInnen formuliert, dass das NIKT-Zugangsmodell des Nordens, das auf dem Privatbesitz von PCs, Telefonanschlüssen, Modem und Dialup-Anschluss basiert, in Peru aufgrund der Einkommensver-

teilung allerhöchstens für fünf Prozent der Bevölkerung eine Zugangsmöglichkeit darstellt. In offener Diskussion mit der interessierten Öffentlichkeit und ExpertInnen entwickelten die Mitglieder und Mitgliedsgruppen des RCP deshalb in den ersten Jahren ein alternatives, gemeinschaftliches NIKT-Zugangs- und -Nutzungsmodell: die „Cabina Pública“ und mit ihr die peruanische Variante eines Universal Access. Die Entwicklung des Modells erfolgte auf Grundlage der Analyse der bestehenden infrastrukturellen Barrieren Perus. Als solche wurden damals identifiziert: eine mangelhafte Basisinfrastruktur im Land, eine äußerst geringe Telefonanschluss- und Computerdichte, eine Regulierung zugunsten bestehender Monopole, extrem hohe Tarife für telekommunikationsbasierte Dienstleistungen und eine fehlende Subventionierung bzw. mangelndes Engagement seitens des Staates zugunsten der Nutzung der Computernetze durch die Allgemeinbevölkerung.

Die Cabinas Públicas wurden nicht als simple Zugangsorte entworfen. Sie zielen vielmehr auf die Produktion von Informationen und die Schaffung eines Verteilungsnetzwerks, um Informationen, Dienstleistungen und Waren auszutauschen. Der Sinn einer Cabina ist, der peruanischen Allgemeinbevölkerung Informationsdienstleistungen und praktische netzwerkbasierete Lösungen für alltägliche Probleme anzubieten. Diese Inhalte wurden und werden in Zusammenarbeit mit ExpertInnen und unter Einbeziehung der Bevölkerung geschaffen. Die Ermöglichung eines preiswerten Zugangs zum Internet für die Mehrheit der PeruanerInnen ist Grundlage und Bedingung, nicht aber Sinn bzw. Selbstzweck der Cabina (RCP 2000).

Die Infrastruktur einer Cabina besteht aus 10 bis 25 leistungsfähigen Einzelrechnern, die in einem lokalen Netzwerk zusammengeschlossen sind und über einen Server und eine Standleitung hoher Kapazität (im Jahr 2000 minimal 128 Kbit/s) ans Internet angeschlossen sind. Daneben gehört zu einer Cabina immer auch ein Schulungszentrum, das praktisch oftmals mit dem Rechnerraum identisch ist. Das entscheidende Charakteristikum der Cabina besteht allerdings in ihrem inhaltlichen und organisatorischen Konzept.

Das gemeinschaftliche NIKT-Zugangs- und -Nutzungsmodell ist durch vier Merkmale charakterisiert (Herrera 1999, 2000, RCP 1997, 2000c, Soriano 2000, Marcone 2000):

- a) Die Schaffung unterschiedlicher Zugangsmöglichkeiten (Cabinas Madre, Cabinas Franquiciadas und Monocabinas).
- b) Die Produktion von Inhalten für konkrete Anwendungen und Problemlösungen („strategische Informationsressourcen“, z.B. Steuer- und Handelswesen für Kleinstunternehmen, Ernährungs- und Gesundheitsinformationen, etc., E-Commerce-Lösungen für Kleinsthändler und -unternehmen), anstelle des eindimensionalen Informationskonsums.
- c) Eine starke Betonung der Aus- und Fortbildung nicht nur in On- und Offline-Kursen, sondern durch permanente begleitende Assistenz der NutzerInnen in der Cabina.
- d) Ein Franchising Modell, als kommerziell angepasste Form, um die Verbreitung der Zugangsmöglichkeiten unter den peruanischen Bedingungen möglichst breitenwirksam zu sichern.

a) Zugangsmöglichkeiten

Drei Arten von Cabinas Públicas können unterschieden werden. Die „Cabinas Madre“ (Kern-Cabinas) sind direkt vom RCP betriebene Cabinas, im Jahr 2000 neun. „Cabinas Franquiciadas“, in Zusammenarbeit mit dem RCP über ein Franchising Modell aufgebaute Nutzungsorte, im Jahr 2000 circa 30 (s. d.). Zudem ist die Möglichkeit des Betriebs von „Internet-Zellen“, den Monocabinas vorgesehen, die bis 2001 nur in Pilotprojekten realisiert wurden.

b) Inhalte und Anwendungen¹⁵⁷

Die vom RCP gemeinsam mit den Mitglieds-NGOs und NutzerInnen für die Cabinas entwickelten Inhalte und Anwendungen umfassen Anfang 2001 eine Vielzahl von Elementen u.a.:

- Thematisch geordnete Verzeichnisse der peruanischen und der lateinamerikanischen Internet-Inhalte (klassische Portalfunktion).
- Ein eigenes, sehr sicheres Webmailsystem (Chasqui).
- Eine Suchmaschine (Yachay).
- Eine eigene E-Commerce-Plattform mit fünf Komponenten: Mikrounternehmen, mittlere und Großunternehmen, Einkaufsgemeinschaften, Jobbörse und Anzeigen.
- Ein Zahlungssystem mittels eigener „Prepaidkarte“ des RCP (Tarjeta de Prepago Roja y Blanca).
- Ein breites Bildungsangebot mit allgemeinen und speziellen Kursen und eigenem Aus- und Fortbildungsmaterial (Manuals und Software) für Informatik-/Computeranwendungen und spezifische Berufssparten (Journalisten, Juristen, Mediziner etc.).
- Mehrere Nachrichtendienste und Informationssysteme, unter anderem einen Informationsservice mit Presse-„Ausschnitts“-dienst (Zusendung per mail nach 11 Kategorien), eigene Bulletins und einer eigenen Nachrichtenredaktion (Peru @l dia), die täglich selbst Meldungen produziert.
- Ein wöchentliches Internetradio mit Redaktion.
- Ein umfassendes Volltext-Informationsarchiv.
- Ein „Portal“ für den Zugang zu Bibliotheken in Peru, die bereits Online sind.
- Mehr als 300 Diskussionslisten mit 35.000 Mitgliedern.
- „Portale“ für Software, Musik und Spiele, für Jugendliche und für Kinder mit jeweils spezifischen Inhalten.
- Mehrere Kulturangebote.
- Technischer Online- und Offline-Support.

Alle Bestandteile sind über die Homepage des RCP im Web zugänglich und abrufbar¹⁵⁸. Einige spezielle Dienstleistungen sind für assoziierte Cabinas reserviert und nur per Passwort zugänglich. Es ist zu betonen, dass alle Angebote permanent gewartet, erweitert und aktualisiert werden.

Die Cabina bietet mit diesem breiten Angebot über den reinen Internetzugang hinaus sowohl Internet-Dienstleistungen als auch vor allem Internet-basierte Problemlösungen über Diskussionsgruppen und E-Commerce-Anwendungen. Einige Beispiele mögen dies illustrieren (Soriano 2000, Marcone 2000, Herrera 2000):

- Über das Projekt „Tortas Peru“ (www.tortasperu.com.pe) können aus allen Teilen der Welt Torten bei einer Bäckerei aus einem Armenviertel in Lima in Auftrag gegeben werden, die traditioneller Weise zum Muttertag verschenkt werden. Gerade im Ausland ansässige Pe-

¹⁵⁷ Die Inhalte, die das RCP im Netz und in den Cabinas anbietet, werden ständig erweitert und verändert. Im RCP sind allein über 20 Personen nur mit der Produktion und Bearbeitung der Inhalte beschäftigt (Marcone 2000). Den besten Einblick bietet das direkte Durchstöbern der Homepage des RCP (www.rcp.net.pe).

¹⁵⁸ Die RCP-Homepage ist auch eine der Haupteintrittstüren ins lateinamerikanische Internet. So kamen Ende 1999 85% der Aufrufe aus dem Ausland. Netscape listete die Page im Dezember 1999 auf Platz Nummer 5.967 der weltweit beliebtesten Homepages. Zu diesem Zeitpunkt gab es schätzungsweise 5 Millionen Homepages im Internet (PC-World 22.12.1999). Im März 2000 wurden vom RCP monatlich 14 Millionen Seitenaufrufe registriert, das waren im Durchschnitt 467.000 pro Tag. 55% der NutzerInnen besuchten die Seite wiederholt. Ein aussagekräftigeres Indiz als Aufrufe sind Ausdrücke der Seiten, die sich im gleichen Monat auf 5,3 Millionen beliefen (Soriano 2000).

ruanerInnen nutzen diese Möglichkeit. Bezahlt wird über das Vorauszahlungssystem des RCP bzw. per internationalen Überweisungen. Das BäckerInnen Kollektiv in Lima konnte mit dem Projekt ein stabiles Unternehmen aufbauen, in dem im Jahr 2000 circa 20 Menschen mit monatlich US\$ 1.000 eine gut bezahlte Beschäftigung fanden (San Roman/San Roman 2000).

- Circa eine Million PeruanerInnen arbeiten in den USA und überweisen monatlich hohe Geldsummen an ihre Familien in Peru. Dabei verlieren sie beim traditionellen Bankentransfers 30% des Geldes. Durch die Nutzung der Prepaidkarte konnten diese Kosten zum Vorteil aller Beteiligten um mehr als 50% reduziert werden. Die betreffenden Personen zahlen dem Inhaber der in den USA befindlichen Cabinas, die mit dem Zahlungssystem kooperieren, das Geld ein. Der Transfer wird per Videokonferenz dann in Echtzeit vollzogen. Die GeldempfängerInnen in Peru sehen, wie das Geld übergeben wird und der Zahler in den USA sieht, wie den EmpfängerInnen das Geld abzüglich der Prozente für die beiden Cabina- Betreiber und das RCP ausgezahlt wird.
- BäuerInnen der Andenprovinzen Cusco verkauften ihre Ernte, die sie selbst zu den Märkten in der Provinzhauptstadt transportierten, zu einem äußerst niedrigen Preis. Zudem waren die Produktionsmethoden ungenügend. Über die Nutzung von speziellen Diskussionsgruppen und Fernlehrkapazitäten in installierten Cabinas konnten die BäuerInnen nicht nur die Anbaumethoden verbessern und die Produktion steigern, sie können gleichzeitig die aktuellen Marktpreise ermitteln und damit die Waren mit höherem Gewinn verkaufen. Die gesteigerten Einnahmen reichten dafür aus, dass die Ernte nunmehr nicht mehr selbst zu Fuß transportiert werden muss, sondern zu den Märkten geflogen wird.¹⁵⁹
- Im 1000 km von Lima entfernten abgelegenen Valle Guaral arbeitet das RCP seit 2000 am Aufbau eines Informationsnetzwerks der lokalen Gemeinden. Gewonnen werden konnten die Bürgermeister für die Einrichtung von Cabinas in den Rathäusern/Kommunalzentren. Entwickelt wird ein Informationssystem mit Diskussionsgruppen und Datenbanken, über das Erfahrungen ausgetauscht, die BürgerInnenbeteiligung erhöht und die Verwaltung verbessert werden soll.
- Während der äußerst umstrittenen Wahlen 2000 organisierte das RCP nicht nur einen unabhängigen Nachrichtenservice und Informationsdienst. Der einzige Ort, an dem alle Wahlprogramme eingesehen und verglichen werden konnten, war die Homepage des RCP. Darüber hinaus konnten die Präsidentschaftskandidaten zu Chats mit UserInnen gewonnen werden. Allein innerhalb der ersten beiden Wochen gab es 12.000 Besuche der Wahlseite des RCP.

Die vom RCP entwickelten Projekte dienen in Peru faktisch als Pilotfälle und wurden vielfach sowohl national als auch international nachgeahmt. Das RCP ist bemüht, an derartigen konkreten Beispielen Potentiale der Nutzung aufzuzeigen, die dann verfeinert werden können.

c) Aus- und Fortbildung

Die starke Betonung der Aus- und Fortbildung findet zum einen in einem breit gefächerten Angebot von On- und Offline-Kursen des RCP für unterschiedliche Zielgruppen seinen Nie-

¹⁵⁹ Dieses bereits 1996 gestartete Projekt des RCP hat internationale Kreditinstitutionen, die sich die Förderung der NIKT-Nutzung für Entwicklung auf die Fahnen geschrieben haben, wie die BID oder die Weltbank, dazu veranlasst, den „Kartoffelverkauf per Internet“ als eine Paradelösung für andere „Entwicklungsländer“ zu preisen (BID 1997). Es ist zu betonen, dass MitarbeiterInnen des RCP zu Recht darauf hinweisen, dass Nutzungsprojekte immer an den jeweiligen spezifischen Kontext angepasst und in Zusammenarbeit mit der Bevölkerung erarbeitet werden müssen. Modelle kann es im Sinne von allgemeingültigen und übertragbaren Mustern in dieser Sicht nicht geben.

derschlag. Zum anderen wird durch eine permanente begleitende Assistenz der NutzerInnen in der Cabina die direkte Betreuung „vor Ort“ gewährleistet. Die einzelnen BetreiberInnen der Cabinas bieten darüber hinaus zumeist ein eigenes preiswertes Kursangebot an.

d) Das Franchising Modell

Das RCP hat niemals über die finanziellen Mittel verfügt, selbst ein eigenes Netz von Cabinas in Peru aufzubauen. Zwar wurden vom RCP alle erwirtschafteten Gewinne direkt reinvestiert, damit wurde aber vor allem neben den direkt vom RCP betriebenen Cabinas ein eigenes Leitungsnetz im Land und für die internationale Anbindung aufgebaut. Da auch keine externen Finanzierungsmöglichkeiten bestanden, wurde das Franchising-Modell entwickelt (RCP 1997). Dessen Grundidee ist, eine Rentabilität für alle Beteiligten - das RCP, die UnternehmerInnen und ihre KundInnen - zu gewährleisten. Das RCP schließt mit den Betreibern einer Franchising Cabina einen Vertrag, in dem vereinbart wird:

Der Betreiber

- mietet das Lokal und zahlt die laufenden Unkosten (Miete der Standleitung, Strom etc.).

Das RCP

- organisiert den Einkauf und die Installation des gesamten Equipments (Hard- und Software und Mobiliar) und stellt die Standleitung zur Verfügung. Da das RCP das Equipment in großen Stückzahlen einkaufen kann, bekommt es günstigere Konditionen der Lieferfirmen.
- organisiert einen Kredit, für den Erwerb des Equipments und bürgt für diesen. Der Franchisenehmer zahlt diesen innerhalb von 36 Monaten mit Beginn ab dem siebten Monat des Vertrags in Raten zurück. Für eine durchschnittliche Cabina wird ein Investitionsvolumen von US\$ 10.000 als notwendig angesehen.
- leistet den Betreibern kaufmännische und betriebswirtschaftliche Hilfestellungen.
- gewährleistet während der Vertragszeit die technische Betreuung und Wartung des Equipments.
- bildet bis zu fünf Mitglieder (Betreiber und Assistenten) einer Cabina in einem mehrwöchigen Fortbildungskurs intensiv in allen Bereichen der Computertechnik aus.
- bietet darüber hinaus sein komplettes Bildungsprogramm (mit vom RCP erstelltem, praktisch erprobtem Bildungsmaterial) für alle NutzerInnen der Cabina an. Zusätzlich belegte Kurse müssen von den NutzerInnen selbst bezahlt werden.
- stellt den NutzerInnen der Cabina die von ihm entwickelten Inhalte und Anwendungen sowie umfassende Softwarepakete zur Verfügung.

Ein entscheidender Unterschied zwischen dem Modell der Cabina und anderen Telecenter-Projekten ist die andersartige Marktauffassung des RCP und damit die Klientel der Cabinas. Die Zielgruppen sind die unterprivilegierten Sektoren der Bevölkerung und zwar im Rahmen eines finanziell sich selbst tragenden Projektes ohne Subventionierung von außen. Kerngedanke ist, dass auch die untersten Sektoren der Gesellschaft in diesem Sinne ein „profitabler“ Kundenstamm für Internet-Dienstleistungen sind und, dass auch diese Menschen, die sonst allerhöchstens in humanitären Programmen berücksichtigt werden, nicht nur ihre Inhalte einzubringen haben, sondern selbst für sich Lösungen für die alltäglichen Probleme ihres Lebens mittels Internet-basierter Anwendung entwickeln können. Damit hat das RCP nicht nur einen „neuen Markt“ geschaffen, sondern der peruanischen Bevölkerungsmehrheit eine Perspektive zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen geboten.

Das Modell des peruanischen „Acceso Universal“ kann insgesamt in vier Hauptkomponenten zusammengefasst werden:

- a) Die direkte Partizipation der Bevölkerung in der Organisation (Sie ermöglicht die Entwicklung von konkreten Problemlösungen ausgehend von den spezifischen Anforderungen und Notwendigkeiten der Bevölkerung, also der Mitglieder).
- b) Ein Netzwerk von Cabinas Públicas als Demokratisierung des Zugangs zum Internet (Es ermöglicht den universellen Zugang zu niedrigsten Kosten).
- c) Ein System von für die Bevölkerung relevanten Anwendungen und Inhalten (Es gibt dem Netzwerk den konkreten Gehalt und Wert).
- d) Ein breitenwirksames und intensives Aus- und Fortbildungsprogramm (Es ermöglicht die Schaffung einer Nutzungskultur).

Realität der Cabinas

Tatsächlich hat sich das Konzept der Cabina verselbstständigt und eine Eigendynamik entwickelt, die nicht vom RCP erwartet worden war (Venturo 2000, Herrera 2000, Alvarado 2000). Die wenigsten der in Peru existierenden sind Franchisingkabinen des RCP. Die Ausbreitung des Modells weist einen spontanen Charakter auf. Peruanische KleinstunternehmerInnen aus dem informellen Milieu haben den gemeinschaftlichen Internetzugang als eine Geschäftsmöglichkeit erkannt und unabhängig von der Franchisingmöglichkeit selbst in Hunderten von Orten Cabinas Públicas errichtet (Ebda., Fernández-Maldonado 1999). Die Standleitungen werden im Jahr 2000 circa zur Hälfte vom RCP und TdP gemietet. Die Ausbreitung hat dabei zwischen 1998 und 2000 einen exponentiellen Charakter angenommen (Filinich 2000, El Comercio 7.4.2000). Dies hat dazu geführt, dass das RCP seit Anfang 2001 das Franchisingmodell aufgrund mangelnder Nachfrage nicht mehr weiterführt (Santoyo 2001).

In Peru existierten im Jahr 2001 nicht nur eine große Anzahl, sondern eine hohe Varietät von Cabinas. In einer exakten Erhebung wurden Anfang des Jahres 2000 680 Cabinas ermittelt, 60% von ihnen (400) in der Hauptstadt Lima (Soriano 2000a). Schätzungen, die auf der ermittelten Netto-Rate von sieben neu entstehenden Cabinas pro Woche basieren, veranschlagen für Anfang 2001 die Anzahl von 1.000 Cabinas (Ausejo 2000:2, Proenza/Bastidas-Buch/Montero 2001:11). In jedem Fall kann festgestellt werden, dass die Cabinas sich in allen Stadtteilen Limas, insbesondere in den ärmeren Gegenden, und in allen Provinzen Perus ausgebreitet haben. Es existieren Cabinas mit höchst unterschiedlichem Profil¹⁶⁰. Gleichzeitig bilden die Cabinas in Peru mit großem Abstand die Hauptzugangsmöglichkeit, weshalb die Anzahl der NutzerInnen über diese Zugangsorte von allen Seiten als doppelt bis dreimal so hoch wie die der IndividualnutzerInnen eingeschätzt wird. Selbst die Bevölkerung der obersten Einkommensklasse nutzt stärker den Zugang über eine Cabina, als den Individualzugang im eigenen Haus (Tabelle 15).

Auffällig ist die hohe technische Funktionsfähigkeit der Rechner und Leitungen in den Cabinas. Dadurch wird nicht nur Surfen im Internet mit einer schnellen Geschwindigkeit ermöglicht, die Kapazitäten der meisten Cabinas reichen auch für ungestörte Voice-Over-IP-Übertragungen und Videokonferenzen aus. Dieses Angebot wird von den Menschen genutzt für Gespräche und Konferenzen im Inland und in einige Länder der beiden Amerikas, u.a. auch die USA. Aufgrund der starken mündlichen Überlieferungs- und Mitteilungskultur und

¹⁶⁰ Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurden in Lima und in der Provinz Junín 20 Cabinas unterschiedlichster Art aufgesucht und die BetreiberInnen und NutzerInnen interviewt (CP Huancayo 2000, Kerrigan 2000, Rodas 2000, Ticona 2000, Alvarado 2000).

-tradition in den ländlichen Gebieten Perus und angesichts der hohen Analphabetenraten bieten Voice-Over-IP-Lösungen aus Sicht der MitarbeiterInnen des RCP eine ausbaubare alternative Nutzungsmöglichkeit der NIKT. Das RCP ist bemüht in zukünftigen Projekten diese Komponente stärker zu berücksichtigen (Soriano 2000, Alvarado 2000).

Tabelle 15
InternetnutzerInnen in Peru nach Zugangsart und Einkommensklassen 2000¹⁶¹

	Gesamt	Einkommensklasse				
		A	B	C	D	E
Haushaltseinkommen (US\$)	307	2.956	680	289	199	126
Anzahl der Haushalte an den Gesamthaushalten Perus		1,4%	9,3%	26,8%	34,8%	27,7%
Nutzungsort*						
Cabina Pública	67%	56%	63%	73%	61%	71%
Bildungseinrichtung	33%	38%	33%	31%	35%	29%
Arbeitsplatz	8%	9%	7%	8%	13%	0%
Zu Hause	8%	37%	12%	2%	0%	0%
bei Freunden	2%	1%	3%	3%	0%	0%
Sonstiges	1%	1%	0%	1%	0%	0%

Quelle: Apoyo (1999b) und Apoyo in Chaihuaque (2001)

* Mehrfachnennungen waren möglich.

Die eigenständige Entwicklung hatte allerdings auch zur Folge, dass kaum eine Cabina alle Komponenten integriert, die sie laut RCP-Konzept beinhalten sollte (Herrera 2000). Am besten funktionieren die Betreuung der NutzerInnen durch die Betreiber und AssistentInnen und die Bildungsangebote in den Cabinas. Für US\$ 10-20 pro Kurs werden 20-stündige Internet-Fortbildungen in Kleingruppe (max. 4 Personen) angeboten. Die Bevölkerung nimmt dieses Angebot sehr stark an.

Weniger gut ist allerdings die Komponente der eigenen Entwicklung von Inhalten ausgebaut und damit zusammenhängend die selbständige und gemeinschaftliche Entwicklung von Problemlösungen. Im allgemeinen werden die Angebote des RCP, die es zentral über seine Homepage anbietet, genutzt. Auch wenn die MitarbeiterInnen des RCP gemeinsam mit den Mitglieds-NGOs die Inhalte entwickelt haben, so war es doch das RCP, das zumeist den Impuls geben musste. Das Element der Partizipation ist abgesehen von den Diskussionslisten, den E-Commerce-Lösungen und den Rückkoppelungsschleifen der RCP-Homepage, trotzdem der Website sehr interaktiv gestaltet ist, eher schwach ausgebildet. Zumindest wurde es von den RCPIerInnen selbst als zu schwach und damit als Problem angesehen (Alvarado 2000, Marcone 2000).

Das Hauptproblem der bestehenden Cabinas liegt allerdings in den durch die Konkurrenz etablierten niedrigen Nutzungspreisen (Herrera 2000, Alvarado 2000, Rodas 2000, CP Huancaayo). Da der Wettbewerb auf der lokalen Mikroebene im Gegensatz zur nationalen und globalen Ebene besser zu funktionieren scheint, haben sich die Nutzungspreise in einer Cabina

¹⁶¹ Die Consultingfirma Apoyo begann ab 1999 die Einkommensklassen Perus nicht mehr in vier (A-D), sondern in fünf Klassen (A-E) aufzuteilen. Hieraus ergibt sich die u.U. abweichende Angabe der Klassen in dieser Studie.

Pública auf einem Niveau eingependelt, das den Betreibern seit Ende 1999 allein durch das Geschäft der Cabina keine Existenzgrundlage mehr bietet. Begann die erste Cabina im Jahr 1995 mit einem Monatspauschalpreis von US\$ 15 und Stundenpreisen von US\$ 2, so lagen die Preise für eine einstündige Nutzung im März 2000 zwischen US-Cent 50 und einem Dollar. Die meisten Cabinas bieten darüber hinaus auch weiterhin Monatspauschalpreise zwischen US\$ 15 und 20 an. Damit sind fast alle Betreiber gezwungen, ein Zusatzgeschäft zu betreiben oder aber einem oder zwei weiteren Jobs nachzugehen. Die Kombinationsgeschäfte reichten vom parallelen Betrieb eines Cafés oder Bürobedarfs- und Computerladens bis zum Friseur oder Zahnarzt mit Cabina im Wartezimmer. Das RCP leistet aufgrund der veränderten Marktbedingungen seit 1999 in zunehmendem Maße kommerzielle Assistenz für Cabina-BetreiberInnen zur Erschließung weiterer Geschäftsmöglichkeiten. Längst hat sich aber auch innerhalb des formellen wie informellen Milieus wiederum eine Branche der Geschäftsberatung für Cabina-Besitzer etabliert, die die BetreiberInnen darin berät, wie die Umsätze der Cabinas durch Zusatzgeschäfte zu steigern sind (El Comercio 13.3.2000, 4.3.2001).

Darüber hinaus ist die Komponente der Selbstverwaltung der Cabinas bzw. der direkten Beteiligung der NutzerInnen schwach ausgebaut (Alvarado 2000). Diese ursprüngliche Idee wurde nicht umgesetzt, stattdessen sind die Cabinas zu einem Selbstläufer privatwirtschaftlicher Einzelunternehmer aus dem unteren ökonomischen Bereich geworden: Es sind oftmals Menschen, die zuvor in der informellen Wirtschaft tätig waren, die Anfang 2000 als AlleinunternehmerInnen eine Cabina betrieben. Das anvisierte Netzwerk kollektiv betriebener und von NutzerInnen mitverwalteten Cabinas konnte vom RCP bislang nicht etabliert werden. Dennoch beginnen Cabinas Betreiber in verschiedenen Stadtteilen Limas sich seit 2000 organisatorisch zusammenzuschließen (Fernández-Maldonado 2001:7). So gründete sich im November 2000 die Vereinigung ANCI, in der knapp 400 Cabinas zusammengeschlossen sind (El Comercio 12.11.2000).

Auf der anderen Seite hat erst die Eigendynamik den stattgefundenen Boom ermöglicht, so dass im Jahr 2000 ohne Übertreibung von einem regelrechten Internet-Fieber in Peru gesprochen werden kann, mit einem wesentlichen Unterschied zur Hysterie beispielsweise in der BRD oder anderen europäischen Ländern: Es kennen nicht nur viele Menschen das Internet in Peru oder haben den Namen schon einmal gehört, sie wissen wie man „reinkommt“ und sie wissen zumeist, was sie dort suchen und anfangen wollen. Man kann in Peru im Jahr 2000 eine weit verbreitete Internet-Kultur diagnostizieren (Manrique 2000). Einige Nutzungsstudien belegen dieses Phänomen (Fernández-Maldonado 2000, 2001, IPCE 2000b, Proenza/Bas-tidas-Buch/Montero 2001). Demnach sind die NutzerInnen zwar mehrheitlich StudentInnen jungen Alters (Durchschnittsalter 25 Jahre), allerdings unterschiedlichster sozialer Herkunft. Der Anteil von NutzerInnen aus der untersten Einkommensklasse liegt laut unterschiedlichen Angaben zwischen 55 und 25%. Die Hauptnutzungsformen sind mit großem Abstand Bildung und Informationsgewinnung für konkrete Probleme und Geschäftsmöglichkeiten. Darüber hinaus dienen die NIKT insbesondere für Kontakt- und Beziehungspflege. 10% nutzen die Cabinas nur einmal pro Woche, aber 60% zwei oder dreimal, 14% vier bis fünf Mal und 16% mehr als fünf mal pro Woche. 36% arbeiten dabei eine Stunde an den Terminals und 64% zwischen zwei und fünf Stunden pro Nutzungstag. 75% der NutzerInnen aus den mittleren und oberen Einkommensklassen geben an, dass die NIKT-Nutzung ihre Lebensqualität verbessert habe (Síntesis 20.11.2000).

Auch wenn die NIKT-Nutzung trotz der relativ niedrigen Preise sicherlich keine Selbstverständlichkeit für die unterste Einkommensklasse darstellt, ist ihr Anteil an den NutzerInnen selbst, wenn man die niedrigste Marge von 25% anlegt, auffallend hoch. Im Zuge ihrer Verbreitung haben sich die Cabinas dabei nicht nur zu Informations- und Aktionsquellen entwik-

entwickelt, sondern auch zu öffentlichen Orten des gemeinschaftlichen Zusammentreffens und erfüllen dabei zunehmend auch soziale Funktionen (Fernández-Maldonado 2001:6). Das vom RCP angestoßene Modell der Cabinas hat nicht nur dazu geführt, dass das Internet und die relativ kostengünstige Nutzung desselben für größere Teile der Bevölkerung Perus eine Alltäglichkeit darstellt und nicht mehr wegzudenken ist, sondern dass eine gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungsdynamik in Gang gesetzt wurde, die weit über das Phänomen der Cabinas hinausgeht (Manrique 2000, 2000a, Alvarado 2000). So besteht heute in der Hauptstadt Lima ein breites Dienstleistungs- und Serviceangebot rund um IT- und Internet-Anwendungen - mit Hunderten von Fort- und Ausbildungseinrichtungen, Hardware-, Software- und Anwendungsfirmen etc. -, das neben den auch in Peru ansässigen Großunternehmen hauptsächlich von einer Vielzahl von Kleinstunternehmen, oftmals aus dem informellen Bereich, getragen wird. Informationstechnologie ist damit zu einer sozialen Entwicklungsstrategie für eine wachsende Anzahl von PeruanerInnen geworden (Toledo 2000). Geschaffen wurde damit aus Sicht peruanischer Wissenschaftler die Basis für ein nationales Entwicklungsmodell, dass von der NIKT-Nutzung und Verbreitung ausgehen könnte (Manrique 2001) (S. Wirtschaft)

Die Ausstrahlung der Cabinas selbst reicht nicht nur in andere Unternehmen hinein, sondern auch in die Politik. So baut beispielsweise das Postunternehmen Serpost seit 2000 in seinen Filialen ein Cabinas-System auf (El Comercio 10.9.2000) und überlegt auch TdP, die Idee zu übernehmen und versucht, Cabinas über Assoziierungen an sich zu binden (Iriarte 2000, El Comercio 17./31.3.2000). Der Parlamentsabgeordnete Daniel Estrada brachte 1999 ein Gesetzesprojekt ein, das die Kommunalregierungen verpflichten sollte, in den Rathäusern und Kommunalzentren kostenlose Cabinas zu schaffen (CdP 1999g). Es wurde allerdings nicht angenommen. Dennoch wurde im Kongress selbst eine kostenlose Cabina für die Bevölkerung eingerichtet (CdP 2000a). Die Regulierungsbehörde Osiptel wurde im Jahr 2000 mit erweiterten Kompetenzen ausgestattet, die u.a. die Verbreitung von Internet Cabinas im Landesinnern zur staatlichen Aufgabe machen (s. Fitel).

Das Modell des RCP ist aber auch zum „Exportschlager“ geworden. Dass das peruanische Modell auch eine beispielhafte Möglichkeit für andere Länder des Südens darstellen kann, zeigt sich durch die Süd-Süd-Kooperation, die das RCP seit einigen Jahren auf Anfragen hin betreibt (Herrera 2000, Soriano 2000, 2000a). Der Hauptaspekt dieser Kooperationen ist, dass das RCP nicht einfach das peruanische Modell auf andere Länder überträgt. Vielmehr wird in jedem Fall in direkter Zusammenarbeit mit Organisationen in anderen Ländern und auf Grundlage der Analyse der länderspezifischen Bedingungen ein jeweils eigenes Profil des Zugangs- und Nutzungsmodells entwickelt. Hierbei tritt das RCP niemals als Betreiber auf, sondern in der Funktion des inhaltlichen und kommerziellen Beraters und technischen Assistenten. Seit 1999 werden in Kooperation mit einer NGO in El Salvador und mit Geldern der dortigen Regierung 100 Cabinas aufgebaut. Kubas Regierung konsultierte das RCP als Berater für den Aufbau des dortigen Netzwerks. Seit 2000 werden in Uruguay mit einer Partner-NGO Cabinas errichtet und in Argentinien 180 Monocabinas in öffentlichen und kommerziellen Einrichtungen (Einkaufszentren, Flughäfen) geschaffen. Aus Afrika wurde die Assistenz des RCP u.a. von Burkina Faso, Togo, Mozambique und Mauretanien angefragt (Herrera 2000, Soriano 2000).

Auch der Wiederhall des Cabina-Modells in internationalen Institutionen ist groß. Hierbei wird die Leistung des RCP bei der Entwicklung von allen Seiten anerkannt und betont (Proenza/Bastidas-Buch/Montero 2001, BID 1997, Briceno/Bisso/Guerrero 2001). Die Weltbank erklärte das RCP Modell gar „to be the most viable for developing countries“ (Briceno/Bisso/

Guerrero 2001:20). Sowohl die Weltbank als auch die BID baten das RCP mehrfach um Assistenz bei der Entwicklung eigener Konzeptionen und Strategien für die NIKT-Verbreitung in anderen Ländern (Ebda., Soriano 2000, Alvarado 2000, Toledo 2000). Eine gemeinsame Mission der Food and Agricultural Organization (FAO), BID und ITU untersuchte zuletzt im März 2000 die Cabinas in Peru, um weitere Erkenntnisse zu gewinnen (Proenza/Bastidas-Buch/Montero 2001). Die Konsultationen werden von den MitarbeiterInnen des RCP zwar akzeptiert, aber auch kritisch betrachtet (Soriano 2000, Alvarado 2000, Toledo 2000). So wird zum einen bemängelt, dass die Finanzinstitutionen sich zu keinem Zeitpunkt, trotz gegenteiliger publikumswirksamer Bekundungen, zu einer finanziellen Unterstützung des RCP in Peru bereit fanden. Die BID erklärte im Herbst 1997 beispielsweise, den Aufbau von 1.000 Cabinas in Peru mit US\$ 125 Mio. finanzieren zu wollen, ein Vorhaben, das niemals umgesetzt wurde (BID 1997, PC-World 4.6.1997, Datenews 17.09.1997). Auch die Weltbank wollte sich trotz Ersuchen nicht finanziell verpflichten. Auf der anderen Seite wurden dem RCP bei der Assistenz nicht nur die Ideen gestohlen ohne dies offen zu benennen (Venturo 2000), was den MitarbeiterInnen weniger Sorgen bereitet, sondern leider mit, aus der Sicht des RCP, falschen Methoden und Konzeptionen nur defizitär umgesetzt. Das jüngste Beispiel ist der von der zuvor genannten FAO/BID/ITU-Delegation erarbeitete Bericht vom März 2000 gewesen (Proenza/Bastidas-Buch/Montero 2001). Gleichwohl kann festgestellt werden, dass das RCP direkt und indirekt einen entscheidenden Einfluss auf die Formulierungen der Projektentwürfe und Entwicklungsstrategien der betreffenden Institutionen ausgeübt hat. Dadurch sind viele „progressive“ und praxisrelevante Details der NIKT-Verbreitung, etwa die Notwendigkeit der Erarbeitung der Projekte in Zusammenarbeit mit den NutzerInnen vor Ort oder die Betonung der Ausbildungskomponente und der Entwicklung von Inhalten und konkreten Problemlösungen, heute zumindest diskursiver Bestandteil derartiger Planungen (Ebda.).

In der geschichtlichen Betrachtung der Entwicklung des peruanischen Internet wird deutlich, dass es in dieser Form heute ohne das Engagement des RCP nicht existieren würde. Von allen Seiten, selbst von Regierungskreisen, wird dem RCP heute die massenhafte Verbreitung des Zugangs zu den internationalen Netzwerken als sein Verdienst anerkannt (Bustamente 1996, Expreso 30.5.1996, El Sol 4.12.1996, El Peruano 12.3.1997, Tiempos del Mundo 18.3.1999, El Comercio 28.3. u. 7.4.2000, Bowen 2000). Auch zahlreiche Preise zeugen von diesem Ansehen, etwa die internationalen Preise „Latinworld“, „Magellan“ und „Ask2“ für die beste Homepage Lateinamerikas (La República 9.8.1996) oder der des Internet-Unternehmens des Jahres 1998. In großen Teilen der Allgemeinbevölkerung wird das peruanische Internet als Werk, wenn nicht gar Erfindung des RCP angesehen. Tatsächlich ist der Aufbau des peruanischen Teils des Internet vom RCP, anders als in den meisten Ländern der Welt, aus eigener Kraft, ohne finanzielle oder organisatorische Unterstützung durch die Privatwirtschaft, den peruanischen Staat oder internationale Organisationen erfolgt.

Gründe und Grenzen des Erfolgs

Einige zentrale Erfolgsgründe des Cabina-Modells lassen sich identifizieren:

1. Die Entwicklung eines eigenen Internet-Modells, das an die Realität der peruanischen Bevölkerungsmehrheit angepasst ist, statt der Kopie des Modells aus der „Ersten Welt“.

Das RCP hat sich mit seinem Modell von Beginn an deutlich auf die benachteiligten Bevölkerungskreise konzentriert, sowohl was die Inhalte und Dienstleistungen der Nutzung als auch den Aufbau der Cabinas selbst angeht. Die peruanische Ökonomie ist hochgradig informell strukturiert und wird zu circa 60% von Kleinstunternehmen gebildet. Die Bevölkerungsmehrheit ist finanziell stark verarmt. Ausgangspunkt der Überlegungen und feste Überzeugung des

RCP ist und war, dass diese Mehrheit der Bevölkerung ein Potential für eine sinnvolle Nutzung des Internet und damit gleichzeitig einen relevanten „Markt“ darstellt. Mit seinem marktbasieren Modell des Franchising hat das RCP nicht nur den Zugang zu den Neuen Technologien und zur Information demokratisiert, sondern gleichzeitig neuartige wirtschaftliche Perspektiven eröffnet, indem es die scheinbar ungünstigen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen zum Ausgangspunkt wählt. Die ungeplante Übernahme des Modells durch Akteure der informellen Wirtschaft bestätigt die Einschätzung und betont den eigenständigen Charakter der Entwicklung. Das RCP hat ein eigenständiges nationales Modell des Internet geschaffen, das auch von der Bevölkerung mit Stolz als solches wahrgenommen wird.

2. Die praktische und benutzerfreundliche Entwicklung von Inhalten und Anwendungsformen im Austausch mit der Zielgruppe.

Das RCP hat das Modell ausgehend von den konkreten Problemen der Bevölkerung entwickelt. Es ist auch in dem Sinne mit ihr verbunden, dass keine abstrakten Pläne entworfen werden, sondern die Erfahrungen und Bedürfnisse der Menschen zum Ausgangspunkt genommen werden und sie selbst das Projekt mitgestalten und -lenken. Die Basisanbindung des RCP ist in diesem Sinne von zentraler Bedeutung. Dabei wurden die Cabinas von Beginn an mit einer starken inhaltlichen Komponente verknüpft, die vor allem auf Bildung und ebenfalls sehr früh auf E-Commerce-Lösungen für Kleinstunternehmen basierte. Damit gewinnen anderenorts oftmals absurd erscheinende Projektdiskurse vieler internationaler Organisationen - etwa der Kartoffelbauer, der sich per Internet über die aktuellen Marktpreise informiert - eine ungeahnt konkrete Qualität. Hierbei schafft das RCP für die Bevölkerungsmehrheit Produkte mit einem klaren Mehrwert.

3. Die Nicht-Betrachtung der Technik als Selbstzweck, sondern als ein mögliches Instrument, um bisherige Probleme zu lösen und neue Möglichkeiten zu erschließen.

Ziel des Modells ist die Rentabilität und die Effizienz für alle Beteiligten zu steigern. Dabei wird vom Problem ausgegangen und nicht die Technik als Ausgangspunkt gewählt. Erst wenn das Problem genau umrissen ist, wird nach der bestmöglichen und einfachsten technischen Lösung gesucht. Dabei ist es vor allem die Kombination verschiedener Technologien und der Aufbau auf bereits vorhandenen traditionellen nicht-technischen Lösungen und Infrastrukturen, die den Erfolg mitbedingt. Das RCP analysiert bei seinen Projekten zunächst die bisherigen Problemlösungen und die bisher verwendeten Informations- und Kommunikationssysteme und versucht dann, diese mit einer Internet-basierten Lösung zu verbessern.

4. Das breit gefächerte Angebot

Das RCP deckt mit seinen Projekten eine Vielzahl von Elementen in einem Gesamtzyklus ab und bildet in diesem Sinne ein „Konvergenzunternehmen“ (Zugang, Ausbildung, Beratung, konkrete Problemlösung, politische Regulierung, wirtschaftliche Entwicklung und soziales Engagement). Dabei engagiert er sich gleichzeitig auf diesen unterschiedlichen Ebenen und kombiniert sie.

5. Die hohe Kompetenz bei ausgeprägtem Selbstbewusstsein und gesunder Selbsteinschätzung

Das RCP verfügt über ein äußerst qualifiziertes Personal, das in der Lage ist, unkonventionellste Problemlösungen in kürzester Zeit und mit geringen finanziellen Mitteln zu erarbeiten. Das technische Know-how ist beeindruckend hoch und liegt mit Abstand über dem Niveau der „Konkurrenz“. Gerade unter den unterschiedlichen klimatischen und geographischen Bedingungen Perus sind genaue Kenntnisse und Fähigkeiten bei der Projektentwicklung und -durchführung unabdingbar. Hierbei ist es eine starke Überzeugung der MitarbeiterInnen

selbst, dass die Arbeit, die sie leisten, sinnvoll und von guter Qualität ist. Dies ist weniger eine Arroganz als vielmehr eine gesunde Selbsteinschätzung.

6. Der Idealismus und das politische Bewusstsein

Das Bewusstsein der einzelnen MitarbeiterInnen über den übergeordneten Sinn und das Ziel der gesamten Unternehmung ist ebenfalls stark ausgeprägt. Die Überzeugung für ein nationales Entwicklungsprojekt im sozialen, politischen und wirtschaftlichen Sinn zu arbeiten und die Lebensrealität der Bevölkerungsmehrheit verbessern zu wollen, ist Überzeugung und Grund des Engagements. Man kann die MitarbeiterInnen des RCP vielleicht am besten als eine „Vereinigung sozialverantwortlicher Visionäre“ charakterisieren.

7. Die Politisierung der Frage des Internet und die starke Basisanbindung

Das RCP hat in seinen Bemühungen um eine Demokratisierung des Zugangs zum Internet einen jahrelangen Kampf gegen den transnationalen Konzern TdP und dessen Quasi-Monopol geführt. Dabei hat das RCP immer wieder auch die Basis der NutzerInnen mobilisiert und damit Zugeständnisse der Regulierungsbehörden erwirkt bzw. direkten Einfluss auf die Regulierung der NIKT in Peru genommen. Erreicht wurde damit, dass der Konzern sich nicht in der gleichen Art und Weise parasitär verhalten konnte wie in Nachbarländern und das Monopol vergleichsweise stark aufgeweicht wurde. Gleichzeitig sicherte die sowohl organisatorisch wie inhaltlich starke Anbindung an die gesellschaftliche Basis, dass die Frage der NIKT-Nutzung als eine gesamtgesellschaftliche und nicht diejenige des RCP oder des Staates aufgefasst wird.

8. Der hohe Organisationsgrad der Gesellschaft

Die Gesellschaft Perus weist eine starke kollektive Kultur auf, in der die Organisation in Netzwerken eine lange Tradition besitzt. Das Modell der Cabinas und der Gedanke des Netzwerks knüpfen an eben diese Kultur an und bauen auf ihr auf. So sind die Cabinas Públicas nicht nur eine angepasste Geschäftsmöglichkeit in einer informalisierten Wirtschaft, sondern können angesehen werden als soziale „Antwort“ auf das Bedürfnis sich zu vernetzen und untereinander zu geringst möglichen Kosten zu kommunizieren und am politischen und wirtschaftlichen Geschehen teilzuhaben.

9. Das Selbstverständnis als „sozial verantwortliche“ Organisation in Kombination mit ökonomischem Sachverstand

In der Organisation und unter den BetreiberInnen der Cabinas selbst werden ökonomischer Sachverstand und sozialer Verantwortung kombiniert. Dieses unausgesprochene Selbstverständnis prägt das gesamte Projekt in all seinen einzelnen Facetten. Das RCP übernimmt diese soziale Verantwortung gerade auch bezüglich der Überlebensfähigkeit der einzelnen BetreiberInnen, indem es von Beginn an neben der inhaltlichen Arbeit einen Schwerpunkt auf die kommerzielle Assistenz gelegt hat. Gerade in dem Maße, wie das Geschäft der Cabina allein die Existenzgrundlage nicht mehr sichern kann, gewinnt dieser Aspekt eine zentrale Bedeutung.

Es gibt klare Grenzen und Probleme des Modells, denen das RCP seit Beginn des Jahres 2000 auf neuartige Weise zu begegnen versuchte. Das RCP hat trotz enormer Beachtung durch internationale Finanz- und Entwicklungsorganisationen und trotz vorübergehender Zusagen niemals eine relevante finanzielle Unterstützung zur Durchführung seiner Aktivitäten erhalten. Diese wurden über 8 Jahre aus dem eigenen Engagement heraus finanziert. Alle erwirtschafteten Gewinne wurden direkt reinvestiert. Der „Preis“, den das RCP im Zuge seines Erfolgs aufgeboden hat, ist allerdings nicht gering: Der jahrelange Kampf gegen Telefónica hat nicht nur einen Großteil der Arbeitskraft des RCP gebunden, die beim Aufbau und der Durch-

führung des Modells der Cabinas somit fehlten, er hat vor allem auch dazu geführt, dass die Anbindung an die Basis des RCP sich im Laufe der Jahre gewandelt hat. Das RCP wurde zunehmend als ein Wettbewerber auf dem Telekommunikationsmarkt wahrgenommen, als ein Unternehmen unter anderen, wenn auch als peruanisches mit spezifischem Profil (Alvarado 2000, Soriano 2000, Torres 2000, Valencia 2000). Vor allem die direkte inhaltliche Betreuung der Cabinas ist dabei zu kurz gekommen und für die MitarbeiterInnen des RCP hat sich damit gezeigt, dass die Mischung aus Unternehmen und NGO nicht funktioniert. Die Auseinandersetzungen haben dabei die Organisation auch an den Rand des finanziellen Zusammenbruchs gebracht. Ende 1999 akkumulierten sich die Schulden des RCP auf US\$ 3 Millionen. Die MitarbeiterInnen standen damit vor der Entscheidung, entweder aufzugeben oder zu verkaufen (Ebda.).

Die Ende 1999 gefundene Lösung bestand in der Zerteilung der konfligierenden Aktivitäten des RCP in das kommerzielle Unternehmen Infoductos und die nicht-kommerzielle NGO RCP. Nachdem vorhergehende Verhandlungen mit Geschäftspartnern gescheitert waren (mit WorldTel Ltd. und der BID 1997, mit Telecom Italia 1998), konnte das RCP im Dezember 1999 den US-amerikanischen Investmentfond Westsphere Equity Investors L.P. als Juniorpartner von Infoductos gewinnen (RCP 2000a). Gegründet wurde als neuer Besitzer von Infoductos das Gemeinschaftsunternehmen Red Uno Corporation, an dem Westsphere 2001 23,6% der Anteile hielt und das RCP über Infoductos 76,4% (Santoyo 2001). Interessant ist, dass bei den Verhandlungen mit Westsphere der Wert des RCP auf US\$ 25 Mio. veranschlagt wurde (RCP 2000a). Dieses „Kapital“ besteht in erster Linie aus dem Know-how der MitarbeiterInnen, die zu einem großen Teil in das Unternehmen Infoductos übergewechselt sind. Die „wiederbelebte“ NGO RCP konzentrierte sich seitdem auf ihre ursprünglichen Ziele und trieb die nicht-kommerzielle Projektentwicklung und -betreuung der NIKT-Nutzung weiter voran (RCP 2000a, Santoyo 2001).

Die gefundene Lösung bietet zwar neue Perspektiven, aber auch Risiken, denn sie wird sicherlich das RCP in seiner bisherigen Form verändern. Auf der anderen Seite ermöglicht die Gründung von Red Uno und die Abtretung des kommerziellen Teils der bisherigen Arbeit des RCP an sein neues privatwirtschaftliches Unternehmen „Infoductos“, dass das RCP als NGO weiterbesteht und sich nunmehr ganz auf seine ursprüngliche Aufgabe der Projektentwicklung, -durchführung und -evaluierung konzentrieren kann. Zudem verfügt das RCP mit seinen Anteilen an Red Uno zum ersten Mal in seiner Geschichte über ein finanzielles Volumen, mit dem es selbst Projekte im größeren Maßstab durchführen kann. Das Personal der NGO-RCP ist allerdings sehr reduziert bzw. die Überschneidung mit dem von Infoductos sehr groß. Nicht nur aus diesem Grunde ist es von entscheidender Bedeutung, wie sich die Beziehungen zwischen der Basis und dem RCP zukünftig gestalten.

Perspektiven des Modells

Das RCP plant eine Weiterentwicklung des Modells in den nächsten Jahren mit neun Schwerpunkten (Santoyo 2001, Soriano 2000, Alvarado 2000, Marcone 2000, Torres 2000, Iriarte 2000, RCP 2000a).

1) Cabinas Públicas

Das RCP will den Aufbau weiterer Cabinas vorantreiben, die mit allen Komponenten des Modells ausgestattet sind, ohne dabei selbst als Betreiber aufzutreten. Hierbei soll das Modell weiterentwickelt werden und in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft und der Regierung der Zugang in Regionen und Gebieten gewährleistet werden, die bislang ausgeschlossen sind.

2) *Monocabinas*

Seit Mitte 1998 hat das RCP die Entwicklung einer Monocabina, also einer Art Internet-Telefonzelle für bevölkerungsarme Regionen auf dem Land, abgeschlossen. Die Monocabinas bieten neben Internet-Telefonie einen Internet-Zugang über eine selbstentwickelte Software (Ciudadano Digital) mit Portalfunktion. Darin sind alle inhaltlichen Komponenten des Cabina-Modells enthalten. Prototypen wurden getestet und die Möglichkeit der Serienproduktion besteht. Bisher hat sich kein Investor gefunden. Gleichwohl könnten die Monocabinas vor allem in ländlichen Gebieten zum Einsatz kommen.

3) *Universeller Zugang*

Die seit Ende 1999 einsetzenden Aktivitäten des Staates zur Förderung eines allgemeinen Zugangs zur Telekommunikation und NIKT-Nutzung (s. Fitel) werden vom RCP honoriert. Gleichwohl ist die NGO besorgt darüber, dass die reine Infrastrukturbereitstellung nicht an eine Betreuung im adäquaten Umgang mit den Technologien und an inhaltliche Problemlösungen gebunden werden. Aus diesem Grunde zielt das RCP darauf ab, in den bestehenden und weiteren Projekten auf die Gewährleistung dieser Komponenten Einfluss zu nehmen und darüber hinaus die direkte Beteiligung der Bevölkerung an den Projekten zu fördern.

4) *Neue Inhalte und Anwendungen*

Die NIKT werden in Peru trotz aller Errungenschaften aus Sicht des RCP unternutzt. Die NGO beabsichtigt deshalb kontinuierlich am weiteren Aufbau von Inhalten und Anwendungsformen zu arbeiten, die die bisherige Angebotspalette erweitern sollen. Hierzu gehören u.a. E-Commerce-Lösungen im Mikrobereich (internationaler Bargeldtransfer, Import und Exportlösungen für Kleinstunternehmen, Lösungen für Mikrozahlungen etc.), Telemedizinanwendungen (Aufbau eines Ferndiagnosenetzwerks für das Landesinnere und eines Netzwerkes zwischen den Krankenhäusern und Gesundheitsstationen in indigenen Sprachen), Online-Abwicklung von Behörden und Ämterwegen sowie der Aufbau von Gemeindefitznetzen. Das RCP arbeitet hierbei mit anderen NGOs aus dem Entwicklungs- und Bildungsbereich zusammen.

5) *Steigerung der Partizipation*

Eines der ursprünglichen Ziele, die Steigerung direkter Partizipation der Bevölkerung am politischen Geschehen auf lokaler Ebene, soll weiterverfolgt und intensiviert werden. Dies hängt allerdings fast vollständig vom politischen Willen der betreffenden Regierungen ab. Die politische Entwicklung in Peru nach der Flucht Fujimoris könnte zu einer positiven Entwicklung führen und wird vom RCP zum Anlass genommen, eine bessere Ausnutzung der technologischen Möglichkeiten zu propagieren. Hierbei sollen die NIKT vor allem auch im Rahmen der Steigerung der Transparenz in Politik und Verwaltung eingesetzt werden.

6) *Anbindung und Reaktivierung der Basis*

Das RCP ist bemüht, den teilweise verlorenen Kontakt zu seinen Basisorganisationen und Mitgliedern auf eine neue Grundlage zu stellen. So soll bei der Entwicklung der zukünftigen Projekte erneut der direkte Kontakt und Austausch gesucht und die Basis bei der Durchführung der Aktivitäten stärker einbezogen und aktiviert werden. Eine vermehrte Nutzung direkter Rückkoppelungsmechanismen ist geplant. Das Ziel ist zahlreiche neue aktive Mitglieder zu gewinnen und die Basis so auszubauen. Darüber hinaus strebt das RCP die Gründung eines Netzwerkes aller engagierten Institutionen an, um ein nationales Kommunikationsnetz für eine intensivere Nutzung der NIKT aufzubauen.

7) *Stärkung der Bildungskomponente*

Bildung bildet weiterhin die primäre Zugangsbarriere und den entscheidenden Gewinn des NIKT-Einsatzes. Das RCP will die (Aus)Bildung der Gesamtbevölkerung über die NIKT-Nutzung weiter vorantreiben und einen selbstbestimmten und aufgeklärten Umgang mit Informationen fördern, so dass die Menschen nicht nur lesen und schreiben, sondern den Umgang mit den Informationen in einer Art und Weise lernen, die ihnen bei ihrer eigenen Entwicklung hilfreich ist.

8) *Anstoß einer gesamtgesellschaftlichen Diskussion und Arbeit zur „Lerngesellschaft“*

Das RCP will aufgrund einer in seinen Augen bisher fehlenden umfassenden gesamtgesellschaftlichen Politik zu den NIKT den Versuch unternehmen, diese in Zusammenarbeit mit allen Akteuren aus Politik, Regierung, Wirtschaft und Gesellschaft zu erörtern und zu entwickeln. Gegründet werden soll ein offenes ständiges Forum, in dem alle relevanten Aspekte und notwendigen Maßnahmen bearbeitet werden. Die Leitfrage lautet dabei: „Ist es möglich ein Modell zu entwickeln, mit dem eine menschliche Entwicklung angestoßen werden kann, in der das Wohlbefinden der Menschen den Typ des Fortschritts für alle bestimmt?“ (RCP 2000a).

9) *Wissenschaftliche Begleitung der eigenen Arbeit*

Das RCP konnte nach den ersten Gründungsjahren nur fragmentarisch Evaluierungen der eigenen Projektarbeit vornehmen und Studien durchführen, die ihm für die Planungen und Überlegungen als Grundlage dienen. Die wissenschaftliche Erörterung wird gleichwohl für die eigenen Tätigkeiten und für ähnliche Projektarbeiten in anderen Ländern als wesentlich angesehen und soll in den nächsten Jahren wieder intensiviert werden.

Es kann vielleicht gemutmaßt werden, dass das RCP, als er Geld gebraucht hätte - als das Modell der Cabinas und des Universal Access klar formuliert war - keines erhalten hat und deshalb das Modell anders und nicht vollständig umgesetzt wurde. Es ist allerdings auch eine andersartige Betrachtung möglich: Vielleicht hat das Modell gerade weil es sich aus der eigenen unabhängigen Anstrengung der Beteiligten, vornehmlich benachteiligten PeruanerInnen entwickelt hat, die aufgezeigte Dynamik und einen derartigen Erfolg erlangt. Die finanzielle Unterstützung von außen hätte in jedem Fall eine andersartige Umsetzung des Konzeptes zur Folge gehabt und die Frage, ob sich die betroffenen Menschen selbst derartig engagiert hätten, steht zur Debatte. Die Grundlage für die zukünftige Entwicklung des peruanischen Modells bildet in jedem Fall die Existenz der Anfang 2001 1.000 Cabinas Públicas in ihrer bestehenden Form. Damit hat sich der Ausgangspunkt vollständig verändert. Das RCP beginnt nicht bei Null, sondern kann und muss seine Projektarbeit unter Bezugnahme auf diese neuen Prämissen gestalten.

B.II.3.1.3.2. Der Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (Fitel)

Im Dezember 2000 erinnerte der Präsident der Regulierungsbehörde Osiptel, Kunigami, Regierung und Parlament an das mit der vermeintlichen Marktöffnung 1998 proklamierte Ziel, die Verbreitung der NIKT in Peru substantiell zu fördern (MTC 1998). Kunigami hob zum Erreichen dieser Verpflichtung dezidiert die Notwendigkeit einer aktiven Rolle und Funktion des Staates hervor (Kunigami 2000a). Unter Berufung auf die Tatsache, dass lediglich die obersten Einkommensklassen über einen Privat-PC mit Internetanschluss verfügen, erhob er dabei die massive Verbreitung von PCs und Internet in Privathaushalten zum vorrangigen und dringlichsten Ziel und proklamierte damit die Individualnutzung als Modell für Peru (Ebda.). Ignoriert wurden von Kunigami dabei zwei Tatsachen. Zum einen besteht die überwiegende

Mehrheit der NIKT-NutzerInnen in Peru aus den unteren Einkommensklassen, obwohl sie keinen eigenen PC oder Internetanschluss haben (Fernández-Maldonado 2000). Und zum zweiten laviert Osiptel seit 1994 mit großer Zurückhaltung und bis dahin ohne konkrete Ergebnisse an einem Modell, den universalen Zugang im Rahmen des nationalen Telekommunikationsinvestitionsfond Fitel zu fördern. Bis zum Jahr 2000 ist die NIKT-Verbreitung in Peru ohne irgendeine Förderung bzw. Verantwortungsübernahme seitens der Regierung oder der formellen Privatwirtschaft erfolgt (Romero 2000, Roquez 2000).

Fitel wurde bereits vor der Privatisierung im Jahr 1993 ins Leben gerufen, mit dem Ziel die wirtschaftlich als unrentabel angesehenen Orte im Landesinnern Perus mit einer Basistelekommunikationsinfrastruktur zu versorgen. Mit den Leitlinien zur „Marktöffnung“ (MTC 1998) wurde auch die Versorgung mit Internetanschlüssen in Peru als Basisversorgung verstanden. In den Fond flossen seit 1995 1% der Bruttoerlöse der Telekommunikationsunternehmen des Landes¹⁶². Auch wenn die Privatisierungsaufgaben für TdP vorsahen, dass 1.500 Orte mit bis zu 50.000 EinwohnerInnen in das landesweite Netz zu integrieren sind, wurde damit der Anschluss von 75.000 weiteren Ortschaften des Landes als Aufgabe des Staates festgeschrieben (Campodónico 1999:29f.). Bis 1999 entwickelte Fitel außer programmatischen Erklärungen und Studien keinerlei Aktivität. Die Verwaltung des Fond war erst 1998 mit ausführenden Bestimmungen aktiviert worden (Osiptel 1998a).

Tabelle 16
Infrastrukturbedingungen in den Orten des Fitel-Programms (1995)

	Größe der Ortschaften (BewohnerInnen)		
	400-600	601-1.000	1.001-3.000
Anzahl der Orte	72.062	1.272	1.373
EinwohnerInnen (Mio.)	4,65	0,56	1,03
% der Gesamtbevölkerung	22,4%	2,7%	5%
Wasserversorgung	64%	86%	88%
Sekundärschule	18%	43%	49%
Gesundheitszentrum	5,7%	8,1%	4,2%
Postservice	0%	1,6%	4,6%
öffentliche Telefone	1,3%	8,5%	24,5%
Stromversorgung	8,1%	23,7%	38,9%

Quelle: Osiptel (1998c)

Fitel ist zuständig für 74.707 Ortschaften mit bis zu 3.000 EinwohnerInnen, die nicht durch Dienstleistungen TdPs abgedeckt werden¹⁶³. In diesen Orten leben 30% der Bevölkerung Perus. 96% dieser Orte haben weniger als 600 BewohnerInnen. Eine 1996 durchgeführte Studie der Consultingfirma Cuánto hatte die grundlegenden Informationen für die Planungen der Fitel-Projekte erhoben (Osiptel 1998c). Demnach waren fast alle Ortschaften durch enorme Defizite in der Grundversorgung (Gesundheit, Bildung, Ernährung) gekennzeichnet (Tabelle 16). Über 95% der Ortschaften verfügten über keinen Postservice. In fast allen existierte kein Zugang zu öffentlichen Telefonen und 82% der Orte mit weniger als 600 EinwohnerInnen

¹⁶² Neben TdP zahlen alle Telekommunikations-Lizenznehmer, auch aus dem Mobilfunkbereich, in den Fond ein.

¹⁶³ TdP hatte im Rahmen der Privatisierungsvereinbarungen 1.518 Orte in den Provinzen mit mehr als 500 EinwohnerInnen mit wenigstens einem öffentlichen Telefonanschluss versorgt.

besaßen keinerlei Stromversorgung. 96,7% der Bevölkerung lebten in Armut, 63,8% in extremer Armut (Ebda.:38). Das Spanische war gegenüber den indigenen Sprachen in 74% der Ortschaften dominant.

Fitel hatte sich verpflichtet, zwischen 1999 und 2003 über Ausschreibungen mindestens 5.000 Orte mit einem öffentlichen Telefon auszustatten, sowie 491 der insgesamt 1.150 Distrikthauptstädte mit einer Cabina Pública zur NIKT-Nutzung zu versorgen. Hierdurch sollten 3,85 Millionen EinwohnerInnen versorgt werden (Kunigami 2000a). Das Land wurde in sieben Investitionszonen eingeteilt. Das Angebot fällt bei den Ausschreibungen an diejenigen Bewerber, die die geringsten staatlichen Zuschüsse veranschlagen (Osiptel 2001g).

Bis 1998 hatte Fitel knapp US\$ 44 Mio. akkumuliert, mit denen die Projekte subventioniert werden sollten. Bis 2003 sollten es laut Planungen US\$ 110 Mio. werden (Osiptel 1998c). Ende 1998 wurde die Lizenz für ein Pilotprojekt zum Anschluss von 213 Orten der Nordöstlichen Zone (Amazonas-Tiefland) vergeben, deren Durchführung innerhalb von zwölf Monaten abgeschlossen wurde (Osiptel 2001g). Die 144.000 BewohnerInnen der Orte¹⁶⁴ wurden mit Satellitenverbindungen ausgestattet, über die neben Sprachtelekommunikation auch Fax- und Datentransfer möglich ist. Subventioniert wurde das Vorhaben mit US\$ 1,5 Mio. aus dem Fond. Im November 1999 wurde die Lizenz für drei weitere Investitionszonen vergeben. Dort sollen insgesamt 1,5 Millionen Menschen in 1.937 Orten mit öffentlichen Telefonzellen ausgestattet werden. Darüber hinaus werden in 236 Distrikthauptstädten je ein Internet-fähiger Computeranschluss mit jeweils einem Terminal installiert (Ebda.)¹⁶⁵. Diese Terminals sind laut Ausschreibungsunterlagen mit einer Minimalgeschwindigkeit von 9.600 bps. defizitär ausgestattet und eignen sich de facto, auch wenn Osiptel das Gegenteil behauptet, lediglich für E-Mail, nicht aber andere NIKT-Anwendungen. Zudem ist dieses Projekt der Installation von Cabinas mit keinerlei inhaltlicher Komponente verbunden. Es soll bis März 2002 abgeschlossen werden und wird mit US\$ 11 Mio. von Fitel subventioniert (Osiptel 2001g). Gleichwohl waren bis Anfang 2001 keine Inbetriebnahmen erfolgt und visierte der Lizenzträger Telerep die Aktivierung der ersten Anschlüsse erst für Mai 2001 an (Gestión 18.4.2001). Im September 2000 wurde schließlich die Lizenz für die restlichen drei Zonen vergeben. Mit ihr sollen bis März 2003 2.290 Orte mit öffentlichen Telefonzellen ausgestattet und in 255 Distriktstädten Internet-Terminals installiert werden. NutznießerInnen dieser Investition sollen 2,3 Millionen Menschen sein. Die Subventionshöhe betrug US\$ 28 Mio. Insgesamt sind damit Anfang 2001 4.400 Orte und 491 Internetterminals in den Planungen Osiptel integriert, die knapp 4 Millionen PeruanerInnen zu Gute kommen sollen. In allen Fällen lagen die Angebote der Bewerber weit unter den von Osiptel festgelegten Referenzwerten. Insgesamt wurden die Projekte bis Anfang 2001 mit US\$ 40,5 Mio. von Fitel subventioniert (Osiptel 2001g). Veranschlagt worden waren in den Planungen US\$ 117 Mio. (Osiptel 1998c). Im Dezember 2000 wurde schließlich das vorerst letzte Projekt ausgeschrieben, mit dem zusätzlich 1.378 der nicht abgedeckten Orte mit öffentlichen Telefonzellen versorgt werden sollen. Die Ausschreibungsfrist endete im April 2001. Subventioniert werden die Telefonzellen mit maximal US\$ 7 Mio. (Osiptel 2001g).

Osiptel ist seit Ende 2000 über die Versorgung mit öffentlichen Telefonen hinaus bemüht, durch die Förderung von „Pilotprojekten, die einen hohen sozialen Nutzen haben, für die Informationstechnologien über einen Demonstrationseffekt, neue Märkte zu schaffen und weitere Investitionen zu begünstigen“ (Ebda., El Comercio 10.5.2000). Mit dem im Februar 2001

¹⁶⁴ Osiptel bezieht indirekte NutznießerInnen mit ein, die in einer Entfernung bis zu 5 Km wohnen.

¹⁶⁵ Osiptel bezeichnet diese Terminals als Cabinas Públicas. Die semantische Verwirrung wurde hier nicht mitgetragen.

erneuerten Reglement der Behörde (PdP 2001a) war auch die Verbreitung der NIKT-Nutzung als neue Aufgabe Fitels festgeschrieben worden. Osiptel versucht hierbei mit bestehenden Projekten und Partnern aus dem gesellschaftlichen Bereich zusammenzuarbeiten. In diesem Rahmen wurden bislang zusätzlich zu den zuvor genannten Ausschreibungen drei Projekte geplant. Zum einen sollen in 1.142 Distrikthauptstädten Internet-Cabinas entstehen, die mit dem Aufbau ortsbezogener Inhalte und einer Fortbildung der NutzerInnen und VerwalterInnen kombiniert werden sollen. Über die genauen technischen und inhaltlichen Spezifikationen lagen bislang keine Angaben vor. Ende 2001 sollen in einem Pilotprojekt in 29 Orten zunächst die Details für das Gesamtprojekt ermittelt und erprobt werden, bevor die Ausschreibung für die restlichen Orte stattfindet. Bis Ende 2003 soll das Gesamtprojekt beendet werden (Gestión 5.2.2001).

Im Dezember 2000 wurde ebenfalls das Projekt Enlace Hispano Americano de Salud (EHAS) (www.ehas.org) unter der Leitung der spanischen Vereinigung „Ingenieure ohne Grenzen“ und mehrerer Universitäten Perus und Spaniens angenommen, mit dem in 40 Orten des Amazonastieflands für 51.000 Menschen ein auf der NIKT-Nutzung basierendes Gesundheitssystem installiert werden soll. Aufgebaut werden in bestehenden medizinischen Stationen Internetverbindungen, ein direkter Informationskanal mit Gesundheitszentren in Lima sowie spezielle inhaltliche Anwendungen, die die medizinische Versorgung über die Erweiterung des Informationszugangs und Erfahrungsaustauschs verbessern sollen (Diskussionslisten, Datenbanken, Fernlehre etc.) (Gestión 19.12.2000, Escudero 2000). Das Projekt wird mit US\$ 550.000 des spanischen Entwicklungshilfeministeriums und US\$ 180.000 des Fitel-Fonds finanziert (Osiptel 2001g). Verwendet wird für das System eine äußerst kostengünstige Variante der Internetanbindung und Datenübertragung per Funkverbindung durch die kaum Telekommunikationsverbindungskosten anfallen (Escudero 2000). Das EHAS-Team betrachtet die peruanische Erfahrung als Pilotprojekt für den Aufbau ähnlicher Systeme in allen Ländern Lateinamerikas (Ebda.).

Schließlich wurde im Februar 2001 die finanzielle Unterstützung eines bereits bestehenden Pilotprojekts zum Aufbau eines Informationssystems für ländliche Entwicklung der britisch-peruanischen Entwicklungs-NGO Intermediate Technology Development Group (ITDG) erteilt. Obwohl dieses Projekt bereits im September 1999 eingereicht worden war, dauerte seine Annahme 17 Monate (Osiptel 2001g). Zwei Distrikthauptstädte und vier Gemeinden in der Provinz Cajamarca sollen mit umfassenden Informationssystemen ausgestattet werden, die spezielle Hilfestellungen für die Probleme der ländlichen Entwicklung leisten sollen. Das Investitionsvolumen beträgt US\$ 515.76. von denen 50% vom Weltbank IT-Projekt Infodev finanziert werden, 10% von ITDG und 40% aus dem Fitel-Fond (Gestión, 16.2.2001). Aus den Fitel-Geldern sollen hierbei die Hardware für die einzelnen Teile des dezentralen Informationssystems sowie die Telefonleitungen finanziert werden (s. gesellschaftliche Nutzung).

Die Ausschreibungen und Lizenzvergaben für die Projekte Fitels beanspruchten einen auffällig langen Zeitraum, so dass erst Anfang des Jahres 2000 mit konkreten Arbeiten begonnen wurde (Osiptel 2001g). Zudem liegt zwischen der Lizenzvergabe und der Inbetriebnahme der Anschlüsse ebenfalls ein äußerst langer Zeitraum, so dass bis Mai 2001 kaum einer der Anschlüsse in den ländlichen Gebieten, für die Lizenzen vergeben wurden, tatsächlich aktiviert war. Dennoch werden die 1998 selbst gesteckten Zielmargen bis 2003 mit den Projekten vielleicht erreicht werden können. Osiptel verfügt in jedem Fall bei der Nichterfüllung der Verträge über die Kompetenz, für jeden fehlenden Anschluss Bußgelder in Höhe von US\$ 1.000 pro Tag zu verhängen (Ebda.). Es kann konstatiert werden, dass sich der Mechanismus der Schaffung eines Subventionsfonds für als unrentabel angesehene Regionen als ein erfolgrei-

ches Modell herausgestellt hat, denn in allen Fällen gab es zahlreiche Bewerber. Dass die Subventionen hierbei um 66% unterhalb der Referenzwerte lagen, zeigt auf der einen Seite, dass die Gebiete weniger unrentabel sind als gedacht, stellt aber auch klar, dass Osiptel mit rund US\$ 8.300 Subventionen pro Anschluss von viel zu hoch veranschlagten Kosten ausgegangen ist.¹⁶⁶ Fitel stellt zudem unter Beweis, dass eine aktive staatliche Politik zur allgemeinen Verbreitung der Grundversorgung im Telekommunikationsbereich sinnvoll und notwendig sein kann.

Die von Osiptel als Internet-Cabinas ausgegebenen 1-PC-Verbindungen können auf der anderen Seite kaum als geeignetes Instrument zu einer Verbreitung der NIKT-Nutzung in diesen Gebieten angesehen werden. Sowohl die defizitäre technische Auslegung als auch die mangelnde inhaltliche Verknüpfung und kompetente Betreuung schmälern den Sinn dieser Projekte. Erst Ende 2000 verband Osiptel die weiteren Planungen mit derartigen Komponenten. Damit scheint Osiptel, auch unter dem Eindruck des Erfolgs des RCP-Modells, ihre Konzeptionen überdacht zu haben. Inwieweit sich in den neuen Projekten eine NIKT-Nutzung ergibt, die mit sinnvollen Inhalten und einer Anleitung der NutzerInnen verknüpft ist und inwieweit von diesen Pilotprojekten tatsächlich weitergehende Investitionsanreize ausgehen, die eine massive Verbreitung fördern, wird sich allerdings erst in der Zukunft erweisen. Dass Kuni-gami primär auf eine Vergrößerung der Individualanschlüsse setzt, ohne dass er konkretisiert hat, wie diese gestaltet werden soll, weist allerdings in eine andere Richtung. Einen anderen Schwerpunkt setzte der Übergangspräsident Paniagua mit im Juni 2001 verabschiedeten Leitlinien für eine Internet-Politik und zur massiven Verbreitung der NIKT in Peru (PdP 2001e). Darin wird die Bedeutung der gemeinschaftlichen Zugangsformen betont, ebenso wie die Entwicklung von Inhalten und die besondere Förderung ländlicher Regionen und einkommensschwacher Bevölkerungskreise. Auch wenn abzuwarten bleibt, wie die Regierung unter Toledo die weitere Politik gestalten wird, ist in jedem Fall ersichtlich, wie stark das vom RCP entwickelte Modell und die Existenz der Cabinas Públicas in Peru auch die Entscheidungen der PolitikerInnen prägt und sie unter Handlungsdruck setzt.

Resümee

Das vom RCP entwickelte gemeinschaftliche NIKT-Nutzungsmodell der Cabinas Públicas wurde nach 1995 massiv innerhalb der Allgemeinbevölkerung in Peru verbreitet, da die Zugangsform im informellen Wirtschaftsmilieu eine starke Eigendynamik entfaltete. Sowohl in der formellen Privatwirtschaft als auch der Politik zeigten sich weitreichende Folgewirkungen und diente das Modell als Orientierungsmaßstab. So nehmen Telekommunikationsunternehmen die Cabina-Idee ebenso auf wie die Regierung, die - mit einigen Defiziten - über den Telekommunikationsentwicklungsfonds Fitel seit 2001 auch die allgemeine Verbreitung der NIKT-Nutzung fördern will. Die Einrichtung eines staatlichen Investitionsfonds zur Integration als unrentabel bezeichneter ländlicher Gebiete in die Infrastrukturversorgung stellt, auch wenn die Projektarbeiten in Peru erst sehr spät anliefen, eine sinnvolle Möglichkeit dar, Defizite der rein privatwirtschaftlichen Versorgung auszugleichen. Zudem stellt sie unter Beweis, dass eine aktive staatliche Politik zur allgemeinen Verbreitung der Infrastruktur notwendig und sinnvoll sein kann.

Als Resultat dieser Entwicklung verfügt Peru über ein erfolgreiches, an die Realität des Landes angepasstes nationales Modell der NIKT-Nutzung über das insbesondere Teile der margi-

¹⁶⁶ Laut Studien der ITU liegen die internationalen Durchschnittskosten für die Verlegung und Betreibung eines Anschlusses in ländlichen Gebieten zwischen US\$ 5.000 und 10.000 (Afemann 2001:30).

nalisierten Bevölkerungsmehrheit in die Lage versetzt werden, die Ressourcen nutzen zu können, ohne über einen Individualzugang zu verfügen. Auch international finden die Cabinas eine weite Beachtung und werden als beispielhaft bewertet. Von entscheidender Bedeutung für den Erfolg des Modells ist die Verknüpfung der Infrastrukturverbreitung mit alltagsrelevanten Nutzungsinhalten und Problemlösungshilfen, so dass die NIKT für Teile der Bevölkerung eine konkrete Verbesserung der Lebensrealität bewirken konnten. Dass diese Anwendungen in Zusammenarbeit mit und ausgehend von der Bevölkerung und gesellschaftlichen Organisationen entwickelt wurden, ist ein zweiter zentraler Schlüssel des Erfolgs. Dadurch hat in Peru auch eine breite Sensibilisierung der Bevölkerung stattgefunden, so dass bis Ende der 90er Jahre eine weit verbreitete NIKT-Nutzungskultur geschaffen wurde.

B.II.3.1.4. Nutzungsvoraussetzungen

Neben den materiellen Infrastrukturbedingungen zählen Bildung und Kenntnisse im Umgang mit Computern und den NIKT (IT-Literacy) zu den entscheidenden Voraussetzungen ihrer Nutzung. Im Folgenden soll daher die Situation dieser Aspekte in Peru betrachtet werden, um Hindernisse und angestrebte Problemlösungen für deren Beseitigung zu verorten.

B.II.3.1.4.1. Materielle Nutzungsvoraussetzungen

Im Bereich der materiellen Infrastrukturvoraussetzungen der individuellen NIKT-Nutzung bestehen, neben den Telefonverbindungen, sowohl hinsichtlich der PC-Dichte als auch bezüglich der Stromversorgung enorme Defizite in Peru und stellen wesentliche Barrieren für die NIKT-Verbreitung dar. Anfang 2001 wurde die Anzahl der Computer in Peru von optimistischen Unternehmen auf eine Million geschätzt (El Comercio 29.3.2001). Das würde einer Dichte von 38 Computern auf 1000 EinwohnerInnen entsprechen. Anfang 2000 war die Anzahl von eher zurückhaltenden Institutionen noch mit 530.000 veranschlagt worden, von denen 27% auf private Haushalte entfielen (El Comercio, 23.3.2000). Das nationale Statistikinstitut hatte Anfang 2000 ermittelt, dass mit 180.000 lediglich 11,2% der Haushalte Limas über einen Computer verfügten. In den einkommensstärksten Klassen waren es 38% und in den einkommensschwächsten 0,3%. Laut der Untersuchung kamen in Lima 13 Computer auf 100 EinwohnerInnen (INEI 2000b, 2000c). Auch wenn die genaue Anzahl der Computer nicht zu ermitteln ist, steht fest, dass die geringe Verbreitung aufgrund der hohen Anschaffungskosten eine der wesentlichen Barrieren für die NIKT-Individualnutzung in Peru darstellt.

Im Jahr 1994 besaßen von den insgesamt 1.733 Gemeinden des Landes lediglich 65,5% Zugang zu elektrischer Energie. Hierbei ist in den abgelegeneren und ärmeren Provinzen eine wesentlich schlechtere Versorgung mit Stromanschlüssen festzustellen, so dass beispielsweise im Amazonastiefland lediglich 35% der Gemeinden über eine Versorgung verfügen (Concytec 1999:26f.). Zudem ist das Leitungsnetz durch zahlreiche Unterbrechungen und Instabilitäten gekennzeichnet, auch aufgrund der unterschiedlichen und schwierigen klimatischen Bedingungen. Diese Situation hat sich auch im Rahmen der Privatisierung des Energiemarktes nur geringfügig verbessert. So verfügten Ende 2000 72,8% der Haushalte über elektrischen Strom, wobei der Durchschnitt in den Provinzen bei lediglich 29% lag (INEI 2001c).

Auch wenn mit dem Cabinas Modell gerade aufgrund dieser Barrieren im infrastrukturellen Bereich und der Einkommenssituation der Bevölkerungsmehrheit eine angepasste Antwort gefunden wurde, wie dennoch die breitere Bevölkerung zu einer NIKT-Nutzung gelangen kann, beeinträchtigen die Defizite nicht nur den Individualzugang, sondern auch das gemeinschaftliche Zugangsmodell.

B.II.3.1.4.2. Bildung und IT-Literacy

Neben den materiellen stellen als immaterielle Bedingungen Allgemeinbildung und PC-Kenntnisse eine Voraussetzung der NIKT-Nutzung dar. Peru gehört zu den Ländern Lateinamerikas mit einer relativ prekären Situation im Bildungsbereich. Auch wenn die Daten über die Bildungssituation problembehaftet sind, mögen einige Zahlen in ihrer Kombination die Situation veranschaulichen¹⁶⁷. 1998 hatten 55,9% der Bevölkerung über drei Jahren einen vollständigen Zugang zum Bildungssystem, 34% in Teilen und 10% keinen (INEI 1999b). Auffällig ist hierbei ein hohes geschlechtsspezifisches Ungleichgewicht: Während 6,5% der Männer keine Bildungseinrichtungen besucht haben, waren es fast 13% der Frauen, und während knapp 59% der Männer vollen Zugang zu den Bildungseinrichtungen genossen, waren es lediglich 53% der Frauen (Ebda.). Unter Berücksichtigung der regionalen Verbreitung innerhalb des Landes wird eine zusätzliche Disparität deutlich: Waren es fast 74% der Bevölkerung mit einem vollen Zugang zu den Bildungseinrichtungen, 59% mit partiellen und 39% mit keinem, die in urbanen Zentren wohnten, so kamen 61% derjenigen mit keinem, 41% derjenigen mit fragmentarischem und nur 26% mit einem vollständigen Zugang zu Bildungseinrichtungen aus ländlichen Gebieten (Ebda.). Auch entlang des Alters und Einkommens verteilt sich der Zugang zur Allgemeinbildung stark unterschiedlich, wie die Daten aus Tabelle 17 verdeutlichen. So ist festzustellen, dass mit zunehmendem Alter der Anteil der unteren Einkommensklassen an den Schulbesuchen eklatant abnimmt. Dabei ist der Anteil der unteren Klassen im Vorschulalter und bei den über 17-jährigen am niedrigsten und die Differenz zu den anderen Klassen am höchsten.

Tabelle 17

Rate der wenigstens ein Jahr eine dem Alter entsprechende Schule Besuchenden in Peru nach Alter und Einkommensklassen 1998

Einkommensklasse	Altersgruppe			
	3-5 Jahre	6-11 Jahre	12-16 Jahre	17-25 Jahre
A	71,0%	98,3%	88,8%	41,5%
B	61,4%	98,0%	89,5%	32,4%
C	57,1%	97,7%	88,2%	30,4%
D	53,3%	95,9%	84,7%	24,8%
E	48,7%	93,9%	85,2%	21,4%
Gesamtbevölkerung	56,6%	96,3%	88,7%	30,8%

Quelle: INEI (1999a)

Die aufgeführten Zahlen wirken allerdings deshalb verzerrend, weil nicht Schulabschlüsse berücksichtigt sind, sondern lediglich die Rate derjenigen, die bis Ende 1998 wenigstens ein Jahr eine Schuleinrichtung besucht haben. Dadurch entsteht das Bild, das die Bildungssituation zwischen 6 und 16 Jahren zwischen den Einkommensklassen relativ ausgeglichen sei. Eine

¹⁶⁷ Statistiken über das Bildungsniveau der Bevölkerung Perus sind in ihrer Aussagefähigkeit zu Recht umstritten. Daten, die einen qualitativen Einblick geben können, etwa die Abschlussraten der Primär- und Sekundarschulen, sind kaum zu finden. Die Statistiken beziehen sich zumeist auf den Besuch einer Schule in dem jeweiligen Moment. AbbrecherInnenraten werden nicht berücksichtigt. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass in Peru allein aufgrund der Schulspeisungen, eine vergleichsweise hohe Rate der SchulbesucherInnen zwischen 6 und 11 Jahren besteht. Oftmals sind die Mahlzeiten die einzigen Ressourcen, über die eine Schule in Peru verfügt. In diesem Sinne zeigten Fujimoris „Sozialmaßnahmen“ große Erfolge, da insbesondere das Programm „Ein Glas Milch“ in den Grundschulen, die Rate der Schulbesuchenden erhöht hat (INEI 1999c).

Untersuchung der renommierten Consultingfirma Apoyo zeigt jedoch für Ende 1999, dass in den 3,2 Mio. Haushalten der untersten Einkommensklassen D und E und damit 63% aller peruanischen Haushalte lediglich ein Drittel der Haushaltsvorstände über einen Schulabschluss verfügt und insgesamt 47% aller peruanischen Haushaltsvorstände keine Schulausbildung abgeschlossen haben (Apoyo 1999b). Allgemeinbildung ist in Peru insgesamt ein geographisch und einkommensspezifisch stark ungleich verteiltes Menschenrecht.

Die Analphabetenquote in Peru lag 1999 mit 11,5% nur knapp über dem lateinamerikanischen Durchschnitt von 13% (Weltbank 2000a) (Tabelle 18). Auch wenn sie damit gegenüber dem Jahr 1993 um 1,3% gesunken ist, hat sich die geschlechtsspezifische Disparität verstärkt: Während 1999 17,3% der peruanischen Frauen nicht lesen oder schreiben konnten, waren es „nur“ 5,5% der Männer.

Tabelle 18
Analphabetismusraten in Peru 1993 und 1999

	Gesamt	Männer	Frauen
1993			
über 15 Jahre	12,8	7,1	18,3
15-29 Jahre	5,2	3,3	7,1
über 30 Jahre	19,2	10,4	27,6
1999			
über 15 Jahre	11,5	5,5	17,3
15-29 Jahre	4,1	2,5	5,7
über 30 Jahre	17,0	7,8	25,5

Quelle: MED (2001a)

Auch wenn die Ausgaben für den Bildungsbereich nach 1992 im Zusammenhang mit den Sozialprogrammen der Administration Fujimori angestiegen sind, ist von entscheidender Bedeutung, dass sie zum Beginn seiner Amtszeit auf den historischen Tiefstwert der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts gesunken waren (MED 1999c). Erst 1998 erreichte die peruanische Regierung eine Investitionsrate, die sich mit geplanten rund US\$ 1,6 Mrd. in absoluten Zahlen in der Höhe der Mitte der 80er Jahre bewegte. Gemessen an den Ausgaben pro SchülerIn liegen die Investitionen von US\$ 220 im Jahr 1999 allerdings nach wie vor unter dem Niveau der 80er Jahre (Ebda.). Der Anteil der Staatsausgaben für Bildung schrumpfte bis 1990 auf 2% des BIP und stieg bis zum Jahr 1999 auf 2,4% des BIP an. Laut Angaben des Bildungsministeriums (MED) investierte der peruanische Staat damit in den Jahren 1995-1999 15,3% seines Haushalts in den Bildungsbereich (Ebda.). Über 80% dieser Ausgaben flossen in die schulische Grundausbildung gegenüber 18,5% für universitäre Bildungseinrichtungen. Gleichwohl konnte der Anteil der eine Bildungseinrichtung besuchenden PeruanerInnen an der Gesamtbevölkerung nicht gesteigert werden, sondern nahm von 29,1 auf 28,5% ab, was verdeutlicht, dass die Ausgaben für die Bildung in Peru mit der Bevölkerungsentwicklung nicht Schritt hielten. Auch die Anzahl der tatsächlich eine Bildungseinrichtung besuchenden PeruanerInnen lag mit rund 80% der Schulpflichtigen lediglich auf dem Niveau der 80er Jahre (UNDP 2000:195).

Weit vor der NIKT-spezifischen (Aus)Bildung, bildet die Allgemeinbildung eine Grundvoraussetzung der NIKT-Nutzung. Im Bildungsministerium wurde in verschiedenen, auch von internationalen Organisationen wie der Weltbank (Weltbank 2001a) oder der BID (BID

2001a) geförderten Projekten an einer Veränderung der Situation gearbeitet (MED 2000g). Neben der Bereitstellung und Verbesserung der notwendigen Infrastruktur (Schulgebäude, Lern- und Lehrmaterialien etc.) wird hierbei auch auf eine Fortbildung der LehrerInnen hingewirkt, die auch von der bundesdeutschen KfW kofinanziert wird (Ebda.). Eingebettet sind diese Programme allerdings auch in Peru in einen Diskurs der „Modernisierung“ des Bildungssystems. Hierbei ist neben der Harmonisierung der Bildungsmargen entlang US-amerikanischer Standards, etwa durch Einführung eines Bachelor-Grades in den Universitäten (Cardoso et al. 1997a), das oberste Anliegen der Rückzug des Staates und die vermehrte Integration des Privatsektors sowie die Vorbereitung der SchülerInnen und StudentInnen auf eine direkte Integration in den Arbeitsmarkt (Weltbank 1999, BID 2001c). Ein Effekt dieser Programme ist neben der organisatorischen Neustrukturierung des Bildungssystems eine in der zweiten Hälfte der 90er Jahre anwachsende Spaltung der Bildungslandschaft in einen schlechter versorgten öffentlichen und einen besser ausgestatteten privaten Bereich, die allein bei der Berücksichtigung der Versorgung mit Schulen und DozentInnen deutlich wird. In Peru existierten im Jahr 2000 - einschließlich der Vorschulen und Einrichtungen der Erwachsenenbildung - 62.600 Schulen, in denen acht Millionen SchülerInnen von knapp 400.000 LehrerInnen betreut wurden (MED 2001c). Hierbei entfielen auf die staatlichen Einrichtungen 82% der SchülerInnen, aber nur 74% der Schulen und 70% der LehrerInnen. In den privaten Einrichtungen wurden 18% der SchülerInnen in 26% der Schulen von 30% der LehrerInnen versorgt. Damit kamen im Schnitt in den staatlichen Schulen mit 24 SchülerInnen doppelt so viele auf eine/n DozentIn wie in den privaten Einrichtungen (Ebda.).

Die Integration der NIKT in die schulische Ausbildung erfolgt in eben diesem gespaltenen Kontext. Hierbei werden sie auf doppelte Weise verwendet. Zum einen diskursiv als vermeintliche „Problemlöser“, durch die alle strukturellen Schwierigkeiten angeblich verbessert werden können, und zum zweiten praktisch als Beschleuniger der Spaltung selbst, wenn private Schulen über eine wesentlich bessere NIKT-Infrastruktur verfügen als die öffentlichen, bzw. überhaupt über eine (Quiroz 1999:261f.).

B.II.3.1.4.3. NIKT-Programme in den Schulen

Die Regulierungsbehörde Osiptel hebt in ihrem Plan zur massiven Verbreitung des Zugangs zu den NIKT in Peru vom Ende 2000 den Aspekt der notwendigen Verbesserung der Nutzungsvoraussetzungen im Bildungsbereich hervor. Demnach gelte es nicht nur die Schulen und Universitäten des Landes mit Zugängen zum Internet auszustatten und die Kenntnisse über den Einsatz der NIKT zu verbreiten, sondern die NIKT selbst für eine Verbesserung und Verbreiterung der Ausbildung der Bevölkerung zu nutzen. Hierbei setzt Osiptel primär auf die Anwendung der Fernlehre per NIKT-Nutzung (Kunigami 2000a). Konkrete Programme werden von der Regulierungsbehörde allerdings nicht entwickelt. Das Bildungsministerium ist bemüht den Einsatz der NIKT für die schulische Ausbildung in den ländlichen Gebieten zu nutzen. Gleichwohl muss festgestellt werden, dass erst nach 1999 erste Pläne und Überlegungen konkretere Formen angenommen haben und verfolgt werden konnten. Frühe Versuche des RCP in Zusammenarbeit mit dem MED an der Verbreitung der NIKT in den Schulen zur Verbesserung der Grundbildung zu arbeiten, wurden von der Regierung Fujimori bis dahin ebenso verhindert, wie eigenständige Projekte des Ministeriums (Costa 2000, Torero 2000).

Bereits 1994 stellte das RCP mit dem Projekt „Rénace“ einen nationalen Alphabetisierungsplan zur Integration der NIKT in die schulische Ausbildung und zur Verbesserung der Situation über die NIKT-Nutzung vor (RCP 1994). Neben der Ausstattung der Schulen mit der notwendigen Infrastruktur zur NIKT-Nutzung, sah das Projekt eine intensive Fortbildung der

LehrerInnen im Umgang mit den Technologien ebenso vor, wie ein Informationssystem für den begleitenden Erfahrungsaustausch, eine parallele Arbeit an der Integration der NIKT-Nutzung in die Lehrpläne und den Aufbau verschiedener Datenbanken mit Bildungsressourcen für die Schulen (RCP 1996e, El Peruano, 17.3.1996, Soriano 1996b). In einem Pilotprojekt wurden 1996 in Kooperation zwischen RCP und MED 49 Schulen in Lima mit Computersälen und Internetanbindungen versorgt und mehrere hundert LehrerInnen vom RCP im Umgang mit den NIKT vertraut gemacht (MED/RCP 1996). Die darauffolgende 1. Projektphase sah vor, bis zum Jahr 1998 die 4.000 Schulen, die bereits über einen Stromzugang und Telefonanschluss verfügten, in das Projekt zu integrieren. Nach der Pilotphase wurde die Zusammenarbeit allerdings vom Bildungsministerium eingestellt. Das RCP verfügte nicht über die finanziellen Mittel, das Projekt in Eigenregie weiterzuführen (Soriano 2000, Keppeler/Reber/Koch 1999:27).

Das MED verfolgte in den folgenden Jahren ein eigenes Projekt, das in einzelnen Aspekten auf der Renace Planung basierte, die inhaltlichen Komponenten der Betreuung und Integration der NIKT aber weniger in den Vordergrund stellte. Im Projekt „Edured“ (www.minedu.gob.pe/Edured) wurde seit 1996 geplant, Sekundärschulen sowohl intern als auch untereinander in Netzwerken zusammenzuschließen und mit Internetanschluss auszustatten. Der Schwerpunkt liegt auf der Infrastrukturverbreitung (Costa 2000). Die BID stellte für dieses Vorhaben einen Kredit über US\$ 127 Mio. bereit (BID 2001a). Nach einer ersten Pilotphase, in der 1997 in vier Schulen in Lima die Projektidee getestet und verfeinert wurde, kamen bis März 2000 100 Schulen hinzu, 50% von ihnen aus der Hauptstadt Lima (Costa 2000). Bis Ende des Jahres 2000 stieg ihre Anzahl laut Auskunft der Homepage auf 270 (MED 2001d). Zielmenge von Edured ist, bis 2005 2.000 Schulen, 600.000 Schülerinnen und 60.000 LehrerInnen in den Genuss des Projektes zu bringen (MED 1999a/b).

Über Edured werden aufgrund der „begrenzten“ Finanzmittel keine PCs an die Schulen verteilt. Die ProjektmitarbeiterInnen nutzen soweit möglich die unter García und Fujimoris verteilten PCs, die allerdings zum Großteil technisch veraltet bzw. für Netzwerkarbeit unbrauchbar sind¹⁶⁸. Die Schulen selbst müssen das Equipment bereitstellen. Das MED finanziert lediglich die Vernetzung und die Internetanbindung und die dafür notwendige Hard- und Software. Nach Informationen des RCP wurden für das notwendige Equipment sowohl von den einzelnen Schulen als auch vom MED unnötig hohe Preise bezahlt (Soriano 2000). Neben der notwendigen Infrastruktur ist die Bereitschaft der Mehrheit der LehrerInnen, die NIKT für die Bildung einzusetzen, eine Voraussetzung für die Teilnahme. Das MED folgt dabei dem Prinzip, nicht die LehrerInnen zu verpflichten, sondern auf das von ihnen artikulierte Bedürfnis zu reagieren, denn Erfahrungen haben gezeigt, dass eine aufoktroyierte Nutzung der NIKT keine positiven Effekte zeigt (Costa 2000). Darüber hinaus ist das Vorhandensein eines Systemadministrators mit den notwendigen Kenntnissen zur Netzwerkverwaltung in den jeweiligen Einrichtungen eine Bedingung der Teilnahme (MED 1999a/b, 2001d). Die laufenden Telefonkosten sind ebenfalls von den Schulen zu tragen. Die Schulen arbeiten hierbei mit den in Peru weit verbreiteten Elternvereinigungen zusammen, um die Kosten gemeinsam zu decken. Das MED konnte mit TdP einen Vertrag erreichen, nach dem das Unternehmen die Schulen des Projekts kostenlos anschloss, die laufenden Monatskosten aber unreduziert in Rechnung stellte. Ein niedriger Pauschaltarif konnte von den MitarbeiterInnen des Projekts nicht erreicht

¹⁶⁸ Seit dem Ende der 80er Jahre verschenkten sowohl García als auch Fujimori in publikumswirksamen Selbstinszenierungen Tausende von PCs und andere Hardware an Schulen. Diese Infrastrukturmaßnahmen wurden mit keinerlei inhaltlichem Nutzungskonzept oder einer begleitenden Betreuung, weder der Infrastruktur noch des Umgangs mit derselben verbunden (Costa 2000).

werden. Damit trug jede der teilhabenden Schulen im März 2000 trotz einer reduzierten Nutzung durchschnittlich US\$ 175 pro Monat allein an Telefonkosten (Costa 2000). Keine der beteiligten Schulen verfügt über eine Standleitung. Diese hohen Tarife führen de facto dazu, dass in den meisten Fällen ein relativ restriktiver Zugang zum Internet gehandhabt wird (El Comercio, 25.4.2000).

Eine inhaltliche Integration der NIKT-Nutzung im schulischen Betrieb wird über Edured nur begrenzt betrieben. So wurde bis 2000 lediglich in zwei übergreifenden Schulprojekten zum Thema Umwelt(schutz) und JungunternehmerInnen versucht, eine Schulen-übergreifende Netzwerkarbeit anzustoßen (Ebda., Costa 2000). Einige der Schulen entwickelten eigene Webauftritte, die vom MED gebündelt werden (MED 2001d). Der Versuch darüber hinaus im Rahmen des Weltbank geförderten Projekts Worldlinks Inhalte in Edured zu integrieren und eine überregionale Vernetzung von Schulen zu betreiben, wird selbst von den MitarbeiterInnen des MED trotz gegenläufiger offizieller Bekundungen als misslungen bewertet (Costa 2000). Die eingerichtete Homepage¹⁶⁹ wies im Mai 2001 Inhalte vom Oktober 1998 als neu aus. Die schwächste Komponente des Projektes ist allerdings, neben den mangelnden Inhalten, die Betreuung der LehrerInnen und ihre Ausbildung im Umgang mit den NIKT. Die vom MED angebotenen Kurse begrenzen sich auf rudimentäre Einführungen. Weitergehende Überlegungen und Fortbildungen zur Integration der NIKT-Nutzung in die Lehrpläne fanden bislang nicht statt. Die Technologie und weniger ihre geeignete Nutzung ist damit durchaus ungewollt in diesem Projekt mehr Sinn an sich als Mittel zum Zweck (MED 1999a/b).

Seit 1996 wird im Bildungsministerium neben Edured im Projekt „Infoescuelas“ an der Integration der NIKT-Nutzung im Grundschulbereich gearbeitet. Dieses Projekt setzt wesentlich stärker als Edured auf die Integration der NIKT in die Inhalte der Ausbildung und auf die intensive Fortbildung der LehrerInnen, auch in Zusammenarbeit mit Einrichtungen aus dem gesellschaftlichen Bereich, wie der Informatikvereinigung APCI (MED 2000a/b, Ruiz Guevara 2000). Gearbeitet wird in den Grundschulen von der ersten bis zur sechsten Klasse im mathematischen und naturwissenschaftlichen Bereich mittels spezieller Lernsoftware sowie computertechnischen Bauteilen¹⁷⁰. Über Gruppenarbeit werden dabei Lösungen für konkrete Problemstellungen entwickelt, zur Befriedigung von Grundbedürfnissen, etwa im Bereich des Transports, der Wassergewinnung etc. Die Nutzung von Netzwerken und des Internets ist erst für eine spätere Phase vorgesehen (Aréstegui 2000). Ziel des Projektes ist es, die technologische Kompetenz im Umgang mit den NIKT bereits im frühen Schulalter zu stärken und die Kompetenzen der LehrerInnen zu vergrößern. Positionieren will sich das MED mit diesem Projekt lateinamerikaweit als „federführend im Bereich der wissenschaftlichen und technologischen Entwicklung in der schulischen Grundausbildung“ (MED 2000f).

Bis zum Jahr 2000 wurden 130 Schulen mit technischen Labors ausgestattet und 3.000 DozentInnen in jeweils 130-stündigen Kursen fortgebildet. Darüber hinaus finden zusätzliche Projektbegleitende Fortbildungen statt. Erreicht wurde die Integration des Fachs Technologie in diesen Grundschulen. Bis Ende 2001 sollen 360 Schulen aus allen Provinzen in das Projekt integriert werden (Ebda., MED 2000b). Zwei unabhängige Evaluierungen der Pilotphase bis 1998 bewerteten das Projekt positiv (MED 2000a). Insbesondere die Integration von Supervisionsmöglichkeiten und methodologischen Anleitungen wird anerkennend bemerkt (Ebda., MED 2001f). Auch international fand das Projekt großen Anklang. So wurden LehrerInnen auf die Konferenz „I*Learn“ 2000 eingeladen, um die peruanischen Erfahrungen vorzustellen

¹⁶⁹ www.minedu.gob.pe/web/el_ministerio/el_ministerio/proyectos/worldlink/index.html

¹⁷⁰ Hierbei kommen insbesondere Chip-gesteuerte Lego-Bauteile zum Einsatz (Aréstegui 2000).

(Aréstegui 2000). Finanzielle Unterstützung wurde für Infoescuela von einzelnen Hardwarefirmen, wie Cisco oder Sun geleistet, sowie von der Weltbank. Negativ angemerkt wurde von den MitarbeiterInnen allerdings, dass die Finanzinstitution sich als Urheberin des Projektes darstellt und es zu Vereinnahmungen sucht (Aréstegui 2000).

Im Jahr 2000 wurde in Zusammenarbeit mit dem Förderplan Osiptels für den Anschluss ländlicher Gebiete (Fitel) ein Konzept entwickelt, um Edured und Infoescuela auf Grund- und Sekundärschulen in abgelegenen Regionen auszuweiten (Vattuone 2000). Die Umsetzung der Anbindung von 1.000 Schulen der andinen Provinzen bis Ende 2000 scheiterte allerdings zunächst an mangelnden Finanzierungsmöglichkeiten (Casas 2000). In den 75.000 ländlichen Gebieten Perus existieren 32.000 Grundschulen, in denen 6,5 Mio. SchülerInnen betreut werden. Nur vier von zehn SchülerInnen schaffen den Sprung in eine Sekundarschule (Ebda.). Die Probleme liegen dort weit vor der eigentlichen NIKT-Infrastruktur. Rund 80% der Schulen auf dem Land haben keinen Stromanschluss, von den rund 120.000 Grundschulen sogar 94% (Vattuone 2000, MED 2000d:6). Darüber hinaus sind die weit verbreitete extreme Armut und schlechte Gesundheitsversorgung begrenzende Faktoren, da laut Untersuchungen des MED von vielen Familien die Schulbildung nicht als nützlich für die Sicherung des Überlebens angesehen wird und die Kinder zumeist in der Agrarproduktion tätig sind (MED 2000d:6, Casas 2000). Ein zusätzliches Merkmal der Schulen ist die Zweisprachigkeit bzw. Dominanz der indigenen Sprachen, wie Quechua oder Aymara, die im Projekt berücksichtigt werden muss (Vattuone 2000).

Als notwendig erachtet wurde sowohl eine Verbesserung der Kompetenzen der LehrerInnen als auch der Lehrmaterialien und -inhalte (MED 2000d.:9). Die Integration der NIKT-Nutzung bildet hierbei wo möglich neben anderen Infrastrukturmaßnahmen eine Komponente zur Verbesserung der Bildungs- und Lebensqualität in den ländlichen Gebieten. Die Zusammenarbeit zwischen den LehrerInnen und SchülerInnen verschiedener Schulen soll über Netzwerkarbeit gestärkt werden. Dabei biete die Nutzung der NIKT für die Lehrerfortbildung durch Fernlehre, die Entwicklung von spezifischen, problemlösungsbezogenen Inhalten und die Bereitstellung von Unterrichtsmaterialien neue Möglichkeiten (Ebda.:12, 16f.). Nach der Projektplanung, einer ersten Fortbildung der LehrerInnen und der Auswahl der ersten Projektorte, sollte für die weitere Umsetzung für das Jahr 2001 die Weltbank oder eine andere Kreditinstitution zur Finanzierung gewonnen werden (Casas 2000, Vattuone 2000). Aufgrund der politischen Umbrüche in Peru wurden allerdings bis Mai 2001 keinerlei Verträge unterzeichnet. Gleichwohl arbeitete das MED an einer Erweiterung des Konzepts (Vattuone 2001). Hierbei wurde die Integration bestehender und im Rahmen von Fitel geplanter Cabinas Públicas in die Planungen miteinbezogen und somit dezidiert ein Schwerpunkt auf gemeinschaftliche Zugangsmöglichkeiten gesetzt.

Die MitarbeiterInnen des MED haben in den genannten Projekten und anderen Planungen, die niemals konkretisiert wurden (Costa 2000, Casas 2000), ihren Willen und ihre Bereitschaft unter Beweis gestellt, die NIKT-Nutzung im Bildungsbereich zu integrieren und darüber eine Verbesserung der defizitären Situation des Sektors in Peru zu erlangen. Das Bewusstsein über Grenzen und Nutzen der NIKT wird hierbei durch einen hohen Grad an Professionalität unter Beweis gestellt (MED 2000d). Es mangelt innerhalb des Ministeriums an einer Koordination der vielzähligen Vorhaben, gerade auch um mögliche Synergieeffekte besser auszunutzen. Nach Meinung der Projektbetreuer bedarf es allerdings vor allem einer verbindlicheren Unterstützung der Projekte von übergeordneter Ebene, an der es bis zum Jahr 2000 im Wesentlichen mangelte (Costa 2000). Gleichwohl haben die MitarbeiterInnen versucht, die Projekte so anzulegen, dass sie unabhängig von politischen Konjunkturen eine Stabilität erreichen und die Bevölkerung sich mit ihnen derart identifiziert, dass sie einen beendenden Eingriff des Staates

nicht duldet (Costa 2000). Ob diese Ziele erreicht wurden, wird erst der weitere Verlauf unter der Regierung Toledo zeigen können.

Die Übergangsregierung unter Präsident Paniagua setzte mit der Einrichtung der „Kommission für ein nationales Bildungsabkommen“ Anfang 2001 darauf, die Türen des MED sowohl nach außen hin zu öffnen als auch die Zusammenarbeit innerhalb des Ministeriums transparenter zu gestalten und so die Blockade aufzulösen. Hierbei forderte Paniagua die MitarbeiterInnen explizit dazu auf, ihre Klagen über den Projektverlauf der vergangenen Jahre offen zu legen. Darüber hinaus wurde eine nationale Umfrage gestartet, in welcher Form das Bildungssystem Perus zu verbessern sei (MED 2001e). Gleichzeitig setzte Paniagua verstärkt auf eine Integration der NIKT im Bildungsbereich und richtete innerhalb des Ministeriums einen Sonderfond für deren Finanzierung ein (PdP 2001f). Die Notwendigkeit enormer, auch finanzieller Anstrengungen zur Verbesserung der Bildung ist für alle Beteiligten offensichtlich. Nicht umsonst war dies ein Hauptthema aller letzten Wahlkämpfe in Peru (El Comercio, 26.01.2001). Inwieweit die Projekte zur Integration der NIKT einen Einfluss auf die Verbesserung der Allgemeinbildung zeigen, bleibt zukünftigen Untersuchungen vorbehalten. Nach Einschätzung des RCP zeigt das MED mit seinen Projekten guten Willen und Sachkenntnis in der Detailplanung. Die Umsetzung sei allerdings auch aufgrund der Behinderungen durch die Regierung Fujimori defizitärer erfolgt als notwendig (Soriano 2000). Es ist abzuwarten, ob die unter Paniagua eingeleiteten Maßnahmen von seinem Nachfolger übernommen werden und es zu einer forcierten Umsetzung der Integration der NIKT in den Bildungseinrichtungen kommen wird.

Mitte 2001 finden sich in Peru nur wenige Schulen, in denen PeruanerInnen Computer- und NIKT-Kenntnisse erwerben können. Gleichwohl ist der Grad derartiger Fähigkeiten nach statistischen Untersuchungen auffallend hoch (INEI 2000b). Seit vielen Jahren nutzen peruanische Erwachsene, Jugendliche und Kinder nicht nur die gemeinschaftlichen Zugangsorte um sich in der NIKT-Nutzung fortzubilden, sondern belegen häufig auch die zahlreichen Kurse, die in den Cabinas oder speziellen kommerziellen Bildungseinrichtungen angeboten werden (Ojo 4.9.2000, Manrique 2000). Es ist somit bei den immateriellen Nutzungsvoraussetzungen eine ähnliche Situation festzustellen, wie bei der Infrastrukturverbreitung: Die fehlende Aktivität des Staates zur allgemeinen Bereitstellung werden über die Nutzung preiswerter kommerzieller Angebote in gemeinschaftlichen Nutzungsorten kompensiert.

B.II.3.1.4.4. Struktureller Wandel und NIKT an den Universitäten

Bereits in den 80er Jahren wurde im universitären Bereich in Peru ein struktureller Wandel eingeleitet, der in den 90er Jahren intensiviert wurde. Das zentrale Merkmal dieser Transformation ist die Erhöhung des Anteil privater Einrichtungen in der akademischen Ausbildung. Neben den Leitlinien der internationalen Finanzinstitutionen (Weltbank 1999) bewirkte die Vorherrschaft der Guerilla Sendero Luminoso in zahlreichen öffentlichen Universitäten des Landes die Einrichtung und Förderung privater Universitäten (Degregori/Avila Molero 2000). Wurden zwischen 1981 und 1990 17 neue Universitäten im Land gegründet, von denen 15 in den Provinzen eingerichtet wurden und 14 privater Natur waren, so kamen bis 1997 zwölf weitere hinzu, die zu je 50% in Lima und den Provinzen eröffnet wurden, allerdings allesamt privater Natur waren. 1996 kamen 31% aller peruanischen Absolventen aus privaten Universitäten, in denen insgesamt 47% der StudentInnen studierten. Die Privateinrichtungen richten hierbei unter dem Motto „Die Unternehmer schaffende Universität“ ihr Auge vornehmlich auf eine direkte Marktintegration der StudentInnen (Ebda:32f.). Peru weist dabei Ende der 90er Jahre eine starke Dualität zwischen relativ gut ausgestatteten kostenpflichtigen Privatuniversi-

täten, die nur für eine Minderheit zugänglich sind, und schlecht ausgestatteten öffentlichen Einrichtungen auf, wodurch die Elitenförderung enorm verstärkt und der ohnehin restriktive Zugang zu höherer Bildung für die Allgemeinbevölkerung weiter erschwert wurde (Ebda.:31, 33, Concytec 1999:34f.). Insbesondere die Sozialwissenschaften erfuhren im Zuge dieser Entwicklung einen rasanten Niedergang, wie er auch durch das Regime Fujimori beabsichtigt war, um die Vorherrschaft marxistisch-maoistischen Gedankenguts einzudämmen (Degregori/Avila Molero 2000:34f.).

In den 40 privaten und 28 öffentlichen Universitäten des Landes im Jahre 1999 bildet die NIKT-Nutzung seit 1996 einen wachsenden Bestandteil der Ausbildung. Das RCP hatte in den Jahren 1994 bis 1996 begonnen, alle Universitäten ans nationale Netzwerk anzuschließen (RCP 1996a, Soriano 2000). Sein Beitrag zur Förderung der NIKT-Nutzung im wissenschaftlichen Bereich wird von vielen Seiten als entscheidend eingeschätzt. Zwar wurde kein eigenes dezidiertes Wissenschaftsnetz aufgebaut, aber alle Universitäten des Landes sind heute ans Internet angeschlossen. Eine technische Modernisierung der Leitungen und Geräte ist allerdings im Jahr 2000 in den öffentlichen Einrichtungen dringend notwendig (Zarate 2000, Manrique 2000). Darüber hinaus existieren in allen Universitäten eine oder mehrere Cabinas Públicas zur Internetnutzung, die auch für die Allgemeinbevölkerung zugänglich sind. Teilweise wird der Zugang für StudentInnen und DozentInnen über die Universitäten finanziert und gratis angeboten (Alvarado 2000, Iriarte 2000). Die Privatnutzung der NIKT ist auch im Wissenschaftsbereich ein Randphänomen. Zumeist nutzen selbst die ForscherInnen und Professoren die Terminals in den Universitäten bzw. Forschungsinstituten. Privatanschlüsse ans Internet werden über die Unis nicht ermöglicht, wohl aber ein E-Mail-Anschluss, über den alle StudentInnen in Lima und die Professoren auch zu Hause verfügen (Manrique 2000). Der Anteil der Wissenschaftler mit Privat-PC ist zwar relativ hoch, über einen eigenen Internet-Anschluss verfügen allerdings nur wenige. Die meisten nutzen einen Zugang in den zahlreichen Cabinas Públicas des Landes. Hierbei sind die anfallenden Nutzungskosten zudem geringer als für einen Privatanschluss (Zarate 2000, Manrique 2000).

1996 verfügten bereits 50% der StudentInnen und 73% der Postgraduierten über Kenntnisse im Umgang mit den NIKT. Hierbei lag die Rate in privaten Universitäten wesentlich höher als in öffentlichen. Die Internetnutzung erfolgte zumeist in den Computersälen der Institutionen. Über einen Privatanschluss verfügten lediglich 6,2% der StudentInnen und 14% der Postgraduierten (INEI 1996a). Neuere Zahlen liegen nicht vor, aber die Anzahl der NutzerInnen im akademischen Bereich ist seit 1996 insbesondere durch die zunehmende Verbreitung der Cabinas weiter angestiegen. Neben der NIKT-Nutzung ist das Phänomen ihre Verbreitung unter den Bedingungen der Informalität und ihre Regulierung nicht nur im Ausland, sondern auch in den peruanischen Universitäten bereits Mitte der 90er Jahre zu einem Feld wissenschaftlicher Forschung avanciert. So wurden bereits 1996 erste Arbeiten zu den Cabinas Publicas veröffentlicht (Manrique 2000, Fernández-Maldonado 2000).

Gegenüber dieser starken Nutzung und akademischen Beschäftigung ist erstaunlich bzw. charakteristisch, dass in Peru bis 2001 keine virtuelle Universitäten existieren. Im Oktober 2000 kündigte die spanische Entwicklungshilfebehörde Aeci an, in Kooperation mit der nationalen spanischen Virtuellen Universität (Uned), Fernlehreinrichtungen in Peru aufbauen zu wollen (El Peruano 13.10.2000). Die Pläne wurden allerdings nicht weiter konkretisiert. Im September desselben Jahres hatte die BID einen Kredit über US\$ 1 Mio. an die Asociación Promotora de Institutos Tecnológicos Superiores del Peru (Tecsups) (www.tecsup.edu.pe) vergeben, um bis Ende 2003 ein nationales Fernlehrsystem aufzubauen, an dem andere Bildungsinstitutionen beteiligt werden sollen (El Peruano 7.9.2000). Tecsup hatte eine virtuelle Plattform für

Fernlehre zur NIKT-Nutzung entwickelt (www.tecsup.edu.pe/mod10.htm). Angeboten werden seit Juni 2001 siebenwöchige Fortbildungskurse zu Detailgebieten der Informatik, Verwaltungslehre und einigen technischen Bereichen, wie der Chemie-, Elektro- und Metallbranche für eine Gebühr von rund US\$ 80 (Tecsup 2001). Im global entstehenden universitären „Bildungsweltmarkt“, der im Bereich der Fernlehre neue Geschäftsmöglichkeiten erschließen will (Petrella 2000), steht Peru damit bislang ohne eigenständige Initiativen dar. Damit droht die Gefahr, dass dieser Bereich von „Universitäts-Unternehmen“ aus den Ländern des Nordens okkupiert wird (El Comercio, 31.10.2000).

Resümee

Sowohl bezüglich der materiellen als auch der immateriellen Nutzungsvoraussetzungen der NIKT weist Peru große Defizite auf, die einer individuellen Verbreitung starke Grenzen setzen. Dennoch ist die Anzahl der Menschen mit NIKT-Kenntnissen auch in den einkommensschwachen Klassen sehr hoch. Die fehlenden staatlichen Aktivitäten wurden in Peru im Bildungsbereich ebenso wie bei der Frage des Zugangs durch privatwirtschaftliche Initiativen vorwiegend aus dem informellen Milieu kompensiert, die in erster Linie auf der gemeinschaftlichen NIKT-Nutzung und dem an sie gekoppelten Erwerb der Kenntnisse der Allgemeinbildung und des NIKT-Umgangs basieren. Gleichwohl kann der informelle Sektor nicht die generelle Verbreitung der Bildung gewährleisten und die Defizite des Staates ausgleichen, der sich in den 90er Jahren zunehmend aus der Verantwortung zurückgezogen hat. Zwar hat das Bildungsministerium in zahlreichen Projekten und Planungen eine hohe Kompetenz, Sensibilität und Professionalität zur Integration der NIKT und zur Verbesserung der Allgemeinbildung unter Beweis gestellt. Die Umsetzung der Projekte scheiterte bis 2001 allerdings am mangelnden politischen Willen zur Unterstützung derartiger Vorhaben.

B.II.3.2. Wirtschaftliche NIKT-Nutzung und Regulierung derselben

Die wirtschaftliche Nutzung der NIKT war anders als in vielen anderen Ländern nicht der primär ausschlaggebende Faktor für die massive Verbreitung der NIKT und ihre Nutzung. Weit vor ihrer Ökonomisierung breiteten sich die NIKT im Rahmen des vom RCP angestoßenen gesellschaftlichen Nutzungsmodells aus, in dem die wirtschaftliche Relevanz „nur“ eine unter mehreren Komponenten war. Dennoch hat auch die wirtschaftliche NIKT-Nutzung in Peru bis 2001 eine relativ weite Verbreitung gefunden und ist ihre Regulierung stark vorangeschritten (B.II.3.2.1.). Auch im Rahmen eines nationalen Entwicklungsmodells kommt den NIKT in Peru eine große Bedeutung zu (B.II.3.2.2.).

B.II.3.2.1. Elektronischer Handel und Geschäftsverkehr

B.II.3.2.1.1. NIKT-Verbreitung in der Wirtschaft

Von Beginn an spielte die wirtschaftliche Nutzung der NIKT zur Verbesserung der Lebensrealitäten der Bevölkerungsmehrheit eine Rolle in den Planungen und Projekten des RCP (s. Nutzungsverbreitung). In den Jahren nach 1995 unterstützte das RCP kleingewerbliche Betriebe, aber auch Rohstoffexporteure oder Klein- und Mittelunternehmen beim Aufbau einer Präsenz im Netz und bei der Suche nach Problemlösungen und Hilfsmitteln, die auf der technologischen Nutzung basieren (Expreso 20.8.1996, El Sol 26.4.1996). So baute das RCP beispielsweise für den Zusammenschluss der nationalen Exportunternehmen eine Transaktionsplattform auf, in der bereits ab 1995 über E-Mail-Netzwerke Geschäftskorrespondenzen und -abschlüsse abgewickelt wurden (Síntesis 1.11.1995)¹⁷¹. Bereits im September 1995 wurde mit Unterstützung des RCP das erste virtuelle Handelshaus für Endverbraucher und eine Tourismus-Plattform etabliert (Gestión 7.9.1995). Auch die Wirtschaftsbehörden der Regierung, wie die Zentralbank, fanden erst durch die Unterstützung des RCP ihren Weg ins Internet (El Peruano, 21.6.1996). Das RCP bündelte die verschiedenen wirtschaftlichen Nutzungsformen ebenfalls recht früh in einem nach Branchen unterteilten Verzeichnis der Mikro-, Mittel- und Großunternehmen und kombinierte dies mit einer Jobbörse, einem Online-Anzeigen-Dienst und Einkaufsgemeinschaften. Im Ergebnis verfügten, trotz einer geringen Bedeutung des elektronischen Handels im engeren Sinne, Ende 1998 bereits 90% aller nationalen Unternehmen über eine Präsenz im Internet, auch wenn nur 10% sie für E-Commerce-Anwendungen verwendeten (IBM 1998)¹⁷².

Gleichwohl blieb auch Peru nicht verschont von der kommerziellen Euphorie, die in den Jahren 1999 und 2000 eine zunehmende Zwangsläufigkeit und einen hohen Anpassungsdruck für Unternehmen konstruierte, sich im Internetgeschäftsbereich zu etablieren. Herausgestellt wurde dabei auch immer, die „Unterentwicklung“ des Landes in Bezug auf den elektronischen Handel (El Comercio, 8.10./3.9.2000, Gestión, 19.1.2001). Auch wenn Peru nicht als eines der bedeutenden E-Commerce-Länder angesehen wird, ist die wirtschaftliche Nutzung bedeutender als in vielen Nachbarländern. Durch das frühzeitige Agieren des RCP und durch den Aufbau der Cabinas Públicas durch KleinstunternehmerInnen wurden Bedingungen geschaffen, die heute positive Voraussetzungen auch für eine weitgehende wirtschaftliche Nutzung darstellen. Viele der E-Commerce-Anbieter setzen auf die Existenz der zahlreichen Ca-

¹⁷¹ In der Peruanischen Gesellschaft der Exportunternehmen (Adex) (www.adexperu.org.pe/) sind Firmen aus der Textil- Dienstleistungs-, Fischerei- und Agrarbranche sowie dem verarbeitenden Gewerbe zusammengeschlossen.

¹⁷² Die meisten dieser, wie auch vieler Homepages anderer Institutionen, wurden von MitarbeiterInnen des RCP entwickelt, der in den Jahren bis 1999 über dieses Dienstleistungsangebot versuchte, finanzielle Ressourcen für seine Projektarbeit zu erschließen (Marcone 2000).

binas Públicas und damit auch auf die von der Individualnutzung ausgeschlossenen KäuferInnen- und AnbieterInnenschichten (El Comercio 20.9.2000, 21.2.2001). Daneben wird im peruanischen E-Commerce im Wesentlichen auf die Klein- und Mittelunternehmen (PYMEs), sowie Transaktionen zwischen Großunternehmen gesetzt.

Insgesamt kann innerhalb der peruanischen Unternehmerschaft ein hohes Bewusstsein über die realen Potentiale, Grenzen und Gefahren der NIKT konstatiert werden, das über die Arbeit des RCP und anderer Institutionen, wie dem Instituto Peruano de Comercio Electrónico IPCE (www.ipce.org.pe), bis 2001 geschaffen worden ist. Das in Zusammenarbeit mit der staatlichen Exportförderungsinstitution PROMPEX entstandene IPCE konzentriert sich seit Ende 1999 auf eine umfassende Assistenz der peruanischen HändlerInnen und UnternehmerInnen aus allen Bereichen zum Thema (Gallegos 2000, IPCE 1999, 2000a). Geleistet werden von einem professionellen Team zahlreiche Hilfestellungen über Rechts- und Sicherheitsaspekte, Marketingthemen und Kundenbetreuung bis zu Zahlungsabwicklung, Steuerwesen und Exportförderung. Die Arbeit des IPCE wird international als wegweisend eingestuft (UNCTAD 2000).

B.II.3.2.1.2. Marktsituation des E-Commerce

Bis Mitte 2001 existieren keine umfassenden Analysen über E-Commerce in Peru. Laut Jupiter Research summierte sich der Onlinehandel an EndverbraucherInnen 1999 auf US\$ 5 Mio. (Bernstein 2000) und entsprach damit 0,008% des BIP. Im Jahr 2000 stieg der Anteil laut IBM mit US\$ 50 Mio. auf 0,08% des BIP. Prognostiziert sind laut IBM mit US\$ 161 Mio. für 2003 und laut Jupiter US\$ 164 Mio. für 2005 circa 0,2% des BIP für die genannten Jahre (Ebda., PC World 2000). 12.800 Endkunden tätigten nach Angaben der peruanischen Handelskammer im Jahr 2000 Onlineeinkäufe (Gestión, 19.1.2001), somit weniger als 0,5% der peruanischen Bevölkerung. Gleichwohl stiegen die Ausgaben peruanischer Unternehmen für Werbung im Internet an. 1999 entfielen mit US\$ 300 Mio. 15% der gesamten Werbeausgaben auf Onlinewerbung (El Comercio 9.8.2000). Unabhängig von der Glaubwürdigkeit der Prognosen wird mit den Zahlen deutlich, dass zwar statistisch gesehen, der E-Commerce in Peru bis 2001 wie in allen Ländern der Welt lediglich ein marginales aber gleichwohl bedeutenderes Phänomen darstellt als in vielen anderen Ländern.

Mehr als im bisherigen Volumen ist die Bedeutung des E-Commerce in den entwickelten Anwendungsformen und den daraus resultierenden Möglichkeiten zu sehen, die unter der Realität der peruanischen Ökonomie bestehen. Die Integration von E-Commerce-Lösungen, etwa bei der Vermarktung agrarischer Produkte und zur Verbesserung der Anbaumethoden in strukturschwachen Gebieten des Landesinnern oder im Bereich der Kleinstunternehmen aus dem informellen Milieu der städtischen Gebiete, stellt eine zusätzliche Bereicherung dar, die in einzelnen Fällen durchaus ein Potential bietet, insgesamt allerdings sicherlich kein Entwicklungsmodell markieren kann. E-Commerce beschränkt sich bisher im Wesentlichen auf spezifische Segmente der peruanischen Gesellschaft. Hierbei ist es allerdings nicht allein, und das ist das Interessante, ein auf die Oberschicht reduziertes Phänomen, die Online ihre Waren aus dem Supermarkt ordert. Neben den bereits angeführten Projekten des RCP (s. Nutzungsverbreitung) mögen einige Beispiele die Realität veranschaulichen (Rodríguez Ramos 2000, Martínez 2000, PC World 2000):

- Die Supermarktkette E. Wong (www.ewong.com) errichtete 1999 ihre Homepage und vollzog darüber im Jahr 2000 300 Onlineverkäufe pro Monat.
- Die landesgrößte Finanzinstitution Banco Wiese Sudameris (www.wiese.com.pe) eröffnete 1997 die Möglichkeit der Onlineabwicklungen von Finanzgeschäften und Kontoverwal-

tungen. Im Jahr 2000 wurden 11% der gesamten Transaktionen der Bank über das Internet abgewickelt. Ausgeweitet wird das Geschäft seit 2000 auf den Immobilienbereich.

- Die Kaufhauskette Saga Falabella (www.sagafalabella.com.pe) vermarktet seit Anfang 2000 ihre Produkte Online und konnte darüber im ersten Jahr mit US\$ 1 Mio. 1,5% der Umsätze abwickeln.
- Der Online-Auktionär DeRemate.com (www.deremate.com) etablierte sich ebenfalls Anfang 2000 in Peru. Genutzt wurden zum Erstaunen des Unternehmens vor allem die Cabinas Públicas zum verbilligten Einkauf oder für Sammelbestellungen. Das Unternehmen begann daraufhin mit einer direkten Zusammenarbeit mit den Gemeinschaftsnutzungsorten. Innerhalb weniger Monate etablierte sich die peruanische Filiale mit 400.000 Angeboten und 70.000 registrierten NutzerInnen zu einer der größten in Lateinamerika. Zwischen Februar und November 2000 wurden 200.000 Transaktionen abgewickelt (Gestión, 25.11.2000).
- Die Versicherung La Positiva (www.lapositiva.com.pe) bietet seit Anfang 2000 die Möglichkeit des Onlineabschlusses an, bei dem Nachlässe gegenüber konventionellen Verträgen gewährt werden.
- In Peru existieren Anfang 2001 zwei rein virtuelle Einkaufszentren für Endkunden. Peru Plaza (www.peruplaza.com) eröffnete 1998 als erstes virtuelles Einkaufshaus Lateinamerikas mit 30 Einzelgeschäften. Anfang 2000 eröffnete mit Mallperu (www.mallperu.com) das zweite virtuelle Shopping Center.
- Gestión de Proveedores (www.gestiondeproveedores.com) war der erste allgemeine Großhandelsmarktplatz in Peru. Ende 2000 sind 500 Anbieter- und 150 Käuferunternehmen an den Transfers von 70.000 verschiedenen Produkten beteiligt. Im Jahre 2000 kamen mehrere weitere Handelshäuser für Unternehmen hinzu.
- 50 PYMEs aus der Holz- und Möbelbranche bieten ihre Produkte Online zum Verkauf feil und konnten dabei auch Produkte in die USA exportieren (Cambio 6.4.2000).
- Die Citibank eröffnete in Kooperation mit peruanischen Dienstleistern ein Portal (www.miniplaza.com) zur Abwicklung von Geschäften zwischen Unternehmen aus den Bereichen der Rohölförderung und des Bergbaus. Erreicht werden damit 90% des Bergbaumarktes Perus, der aus 175 Unternehmen besteht (El Comercio 16.5.2001).
- Über Portale wie www.trabajando.com oder www.ofertalaboral.com werden Arbeitskräfte an peruanische PYMEs und ins Ausland vermittelt. Bei Trabajando waren im August 2000 50.000 Gesuche registriert (El Comercio 11.8.2000).

Die Beispiele ändern nichts an dem zuvor konstatierten niedrigen Niveau des E-Commerce in Peru und auch nicht an den existierenden strukturellen Barrieren. Der Markt der EndnutzerInnen, die einzeln Produkte Online kaufen, ist in Peru ebenso stark begrenzt, wie der der NIKT-IndividualnutzerInnen. Anders hingegen könnten sich Modelle wie Einkaufsgemeinschaften gestalten. Es ist darüber hinaus anzunehmen, dass elektronische Transaktionen zwischen Großunternehmen in ihrer Bedeutung auch in Peru in den nächsten Jahren steigen werden (Gallegos 2000, PC World 2000). Die Hoffnungen der führenden Unternehmen konzentrieren sich auf diesen Bereich und prophezeien für das Jahr 2001 einen Boom (Expreso 26.3.2001). Die International Data Corporation (IDC) beteiligt sich ebenfalls am Heraufbeschwören eines Anpassungsdrucks und behauptet in Studien herausgefunden zu haben, dass das Jahr 2001 für den E-Commerce in Lateinamerika entscheidend sei (Síntesis 2.4.2001). Diese Auffassung deckt sich mit der der WTO, die aufgrund der abflauenden globalen Konjunktur die kommenden Jahre als Lackmustest für die „New Economy“ bezeichnete (WTO 2001:18). Die zahlrei-

che Propaganda zeigt auch in Peru ihre Wirkung. So sehen sich die peruanischen Unternehmen in wachsendem Maße dazu gedrängt, ihre Produkte anderen Unternehmen aus dem Norden Online anzubieten (Síntesis 2.4.2001). Nichtsdestotrotz wird der elektronische Handel rein quantitativ auch in den nächsten Jahren in Peru kaum von Bedeutung sein, auch wenn sich in einzelnen konkreten Fällen Entwicklungspotentiale bieten können. In jedem Fall bieten auch bei der wirtschaftlichen Nutzung die gemeinschaftlichen Zugangsorte eine Realität, die für erfolgreiche Vorhaben eine Basis darstellt.

Die Praktikabilität des elektronischen Handels hängt zum großen Teil von der Funktionsfähigkeit der Zahlungsmittel ab. Die international gängigste Variante ist bislang die Zahlung per Kreditkarte (PC World 2000). In Peru sind derartige Zahlungsmittel allerdings wenig verbreitet und auf potente Käuferschichten begrenzt, da die Unternehmen im Gegensatz zu Ländern der „Ersten Welt“ ausreichende materielle Sicherheiten als Bedingung für die Vergabe einfordern (Iriarte 2000). 91% der Haushalte in Lima verfügten Anfang 2000 nicht über eine Kreditkarte. 96,2% hatten bis dahin keine E-Commerce Transaktionen vollzogen (INEI 2000c:45, 47). Gleichwohl sehen die Finanzinstitutionen diese mangelnde Verbreitung nicht als Manko an, sondern setzen auf alternative Zahlungsmittel. In Peru etablierte sich seit 2000 ein wachsender Markt von Prepaid-Kreditkarten, die nicht nur von den meisten Banken des Landes, sondern auch von den Telekommunikationsunternehmen TdP und Infoductos und seit 2001 selbst von den führenden Kreditkartenunternehmen offeriert werden und in der Bevölkerung eine große Akzeptanz genießen (PC-World 2000, El Comercio 29.8./19.12.2000, 29.3.2001).

B.II.3.2.1.3. Regulierung des E-Commerce

Als Haupthindernis des E-Commerce in Peru wird von allen Seiten die mangelnde kritische Masse an NutzerInnen hervorgehoben, nicht aber ein fehlendes regulatives Umfeld, oder mangelnde Sicherheit in den Transaktionen (PC World 2000). Ganz im Gegenteil kommt Peru mit den bis zum Jahr 2001 erlassenen Gesetzen zum elektronischen Handel eine vielbeachtete Vorreiterrolle in Lateinamerika zu (Ebda., El Comercio 4.4./19.11.2000)

Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Absicherung des elektronischen Handels und der dadurch berührten Themen wurde in Peru, trotz des bisherigen Fehlens von Konflikten und trotz der bislang relativ geringen Bedeutung des elektronischen Handels, von vielen Seiten frühzeitig bekundet (Iriarte 1999c, Arguedas 2000a). Die Formulierung der Regulierung erfolgte in Peru seit 1999 in Übereinkunft und Kooperation zwischen dem Kongress, den Wirtschaftsunternehmen, den Regulierungsbehörden (Osiptel, Indecopi), NGOs (RCP und IPCE) und JuristInnen. Dabei haben einzelne Akteure, wie das IPCE und der Kongressabgeordnete Muñiz, eine Koordinierungsfunktion übernommen und die Gesetzesvorlagen ausgearbeitet (Muñiz 2000, Iriarte 2000, Gallegos 2000).

Im Kongress wurden 1999 in einer öffentlichen Anhörung zunächst die grundlegenden Gesetzesprojekte zur Anpassung der Handelsgesetzgebung beraten (CdP 1999d) und modifiziert (CdP 1999e). Verabschiedet wurden dann im Mai 2000 ein Gesetz zur Digitalen Signatur und über digitale Zertifikate (CdP 2000c) sowie im Juni 2000 eine Veränderung des Zivilgesetzbuches, zur Integration elektronischer Verträge und digitaler Signaturen (CdP 2000d). Zudem wurde im Juli ein Gesetz zur Computerkriminalität verabschiedet (CdP 2000e), durch das die Kategorie des Informatikdelikts mit verschiedenen Detailpräzisierungen in das Strafgesetzbuch aufgenommen wurde, um die notwendige Sicherheit für den E-Commerce zu gewährleisten (s. Computerkriminalität und Überwachung).

Obwohl durch die Verfassungsänderung von 1993 auf zahlreiche bereits integrierte Normen zurückgegriffen werden konnte, etwa zur Kryptographie oder dem Datenschutz, wurde eine explizite Gesetzesinitiative unumgänglich (Iriarte 1999c). Von Beginn an stand die Ausrichtung der peruanischen Gesetzgebung nach internationalen Vorgaben der UNCITRAL (1996) und der EU (1999a, 2000a) und die Evaluierung ähnlicher Vorhaben in Lateinamerika und weltweit im Vordergrund der Bemühungen (Iriarte 1999c, Arguedas 2000b, CdP 1999e). Beschlossen wurden mit dem Gesetz zur elektronischen Signatur und digitalen Zertifikaten (CdP 2000c):

- eine Gleichstellung von handschriftlichen und elektronischen Unterschriften sowie Papier- und papierlosen Dokumenten,
- die Details der Zertifizierung und der zugehörigen Instanzen,
- Schutzbestimmungen zu den dabei anfallenden Personendaten,
- die Anerkennung nicht-peruanischer Zertifikate und Schlüssel,
- die Konstitution einer Regulierungsbehörde für die Zertifizierungsinstanzen und
- asymmetrische Verschlüsselungsmethoden als Sicherheitsstandard, somit die öffentliche Schlüsselinfrastruktur (PKI) (Villansante 2000), wobei neu entstehende Techniken durch die Regulierungsbehörde einbezogen werden können.

Die PKI-Verwaltung unterliegt hierbei nicht allein den staatlichen Behörden. Nicht geregelt wurden mit dem Gesetz weitergehende Themen des elektronischen Handels, wie Werbung und VerbraucherInnenschutz, die in anderen Gesetzen im Jahr 2000 explizit ausgearbeitet wurden (s.u.). Mit der Abänderung des Zivilgesetzbuches (CdP 2000d) wurden für Vertragsabschlüsse elektronische Formen mit herkömmlichen gleichgestellt, ebenfalls die Digitale Signatur als rechtsgültig etabliert. Auch wurden Details der Vertragsabschlüsse und damit wesentliche Fragen, wie der Ort der Niederlassung und Geschäftsabwicklung geregelt, wobei der Empfangsort des Produktes oder der Dienstleistung als Geschäftsort etabliert wurde.

Wenige Tage nach Abschluss des Gesetzes zur elektronischen Signatur wurde vom Präsidenten eine interministerielle Kommission berufen, zur Ausarbeitung der zugehörigen Ausführungsbestimmungen (PdP 2000a). Anfang November legte die beauftragte Redaktionskommission einen detaillierten Entwurf des Reglements zur Digitalen Signatur und zum elektronischen Geschäftsverkehr vor, der im Anschluss unter öffentlicher Beteiligung diskutiert und verfeinert wurde (El Peruano 14.11.2000)¹⁷³. Festgelegt wurden darin die Kompetenzen der Regulierungsbehörde, die Pflichten der Zertifizierungsinstanzen und die technischen Details der elektronischen Abwicklung und Gültigkeit, Konfliktvermeidungsmechanismen etc. (Ocampo 2001). Auch wenn das Reglement im Mai 2001 noch auf seine endgültige Verabschiedung wartete, kann festgestellt werden, dass Peru Anfang 2001 als erstes lateinamerikanisches Land über eine Gesetzgebung zum elektronischen Handel mit ausführenden Detailbestimmungen verfügt.

Auch wenn bei der Formulierung der peruanischen Gesetzgebung zum E-Commerce eine äußerst breite Diskussion stattgefunden hat, um weitestgehend Unklarheiten und daraus resultierende Konflikte zu vermeiden, und obwohl weitreichende und flexible Lösungen gefunden wurden (Zumarán 2000), weist sie dennoch Defizite auf. Unter Beweis gestellt wird damit, dass die Formulierung eindeutiger und rechtsverbindlicher Rahmen im digitalen Zeitalter zum einen eine enorme Herausforderung darstellt und zum zweiten der Notwendigkeit einer fortwährenden Überarbeitung und Erweiterung unterliegt. Eine Neutralität, die derartige Anpas-

¹⁷³ Die Redaktionskommission bestand aus Osiptel, Indecopi und IPCE. Internationale Experten aus der Privatwirtschaft und das Consultingunternehmen Andersen wurden beratend hinzugezogen (Ocampo 2001).

sungen überflüssig macht, ist offensichtlich äußerst schwer zu erreichen. So wurde aufgrund weitreichender Kritiken bereits wenige Monate nach der Verabschiedung des Gesetzes sein Artikel 11 neu formuliert. War zunächst vorgesehen, dass ausländische Schlüsselzertifikate dieselbe Gültigkeit besitzen, wenn sie in Peru von einer Zertifizierungsbehörde anerkannt werden, so wurde neu geregelt, dass die staatliche Regulierungsbehörde der Zertifizierungsinstanzen, die mit dem Gesetz ins Leben gerufen worden war, für die Anerkennung zuständig sein soll (CdP 2000d). Verhindert wurden damit zum einen eine Ungleichbehandlung ausländischer und inländischer Unternehmen und somit potentielle Wettbewerbsverzerrungen und zum zweiten, dass ausländische Registrierungs- und Zertifizierungsinstanzen sich erst dann in Peru niederlassen können, wenn zuvor nationale Einrichtungen geschaffen wurden. Im April 2001 wurde dann eine weitere semantische Unschärfe des Gesetzes offenkundig, durch die Vertragsabschlüsse unwirksam werden, da das Übermitteln der elektronischen Signatur und nicht der Informationen bzw. Nachrichten laut Gesetz einem ausdrücklichen Willen unterliegen muss (Escobar 2001). Diese Details verdeutlichen, wie weit Regulierung und Diskussion des elektronischen Handels in Peru vorangeschritten sind und stellen die Kompetenz der beteiligten Akteure unter Beweis.

Von führenden IT-Unternehmen wurde die erlassene Gesetzgebung als ausgereift und wegweisend in Lateinamerika gelobt. Sie versprachen sich von ihr eine Belebung des E-Commerce in Peru (Expreso 20.8.2000, Gestión 15.10.2000). Gleichwohl forderten sie vielfach, dass die Regierung im weiteren der Förderung des Online-Handels die oberste Priorität einräumen müsse (Gestión 1.9.2000) und drängten auf die Verabschiedung eines Rahmengesetzes zur Förderung des E-Commerce, das im Juli 2000 im Kongress eingebracht worden war (Expreso 3.10.2000, Muñiz 2000a). In ihm sollen alle Aspekte des elektronischen Handels für unterschiedliche Branchen noch einmal zusammenfassend reglementiert werden und die Steuerfreiheit des E-Commerce festgeschrieben werden.

Besteuerung

Von Experten wird darauf verwiesen, dass die über Vertragsabschluss und Signatur hinausgehenden Aspekte des elektronischen Handels, wie Steuern, internationale Gültigkeit etc., lediglich im Rahmen einer Neuformulierung der Gesetze des internationalen Handels befriedigend gelöst werden können (Calderón 2000b, Gildemeister 2000a). Gesetzt wird damit neben der Formulierung der nationalen Normen auf eine Präsenz in den internationalen Gremien (WTO, WIPO etc.), die an der Ausarbeitung der entsprechenden Gesetzeswerke arbeiten (Galle-gos 2000a). Gleichwohl wurde auch in Peru versucht, die Frage der Besteuerung des E-Commerce sowie der Abwicklung des Steuereinzugs durch die Nutzung der NIKT zu bearbeiten.

Die Wirtschaftsunternehmen drängen bei der Frage der Besteuerung auf eine Anlehnung an den Richtlinien der OECD (OECD 1998), die zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung der E-Commerce-Transaktionen das Prinzip der Neutralität einfordern (Fernández O. 2000a, Gildemeister 2000a). Demnach sollen im E-Commerce für VerbraucherInnen dieselben Steuern und Zölle anfallen, wie im konventionellen Handel, keinesfalls allerdings neuartige. Zudem könnten die bestehenden Handelsregime bis auf weiteres auf den elektronischen Handel übertragen werden, um „Diskriminierungen“ zu vermeiden. Als Einzugsort der Steuern wird, wie im konventionellen Handel, der Ort des Vollzugs des Konsums angesehen. Anders verhält es sich allerdings bei den Abgaben für die UnternehmerInnen. So ist insbesondere die Frage der Geschäftsniederlassung ein ungeklärtes Thema. Die entscheidende Frage ist, ob der Ort, an dem der Server steht, über den elektronische Transaktionen abgewickelt werden, als Geschäftssitz angesehen werden kann (Gildemeister 2000a). Gegenüber dem Ort des permanen-

ten Geschäftssitzes, der bei rein elektronischen Transaktionen zudem oftmals nicht eindeutig zu ermitteln ist, wird der Wohnsitz des Geschäftsinhabers bzw. Ort der physischen Niederlassung des Unternehmens als Kriterium der Steuerpflichtigkeit angemahnt (Fernández O. 2000b). In jedem Fall sehen sich die Steuerbehörden, nach Meinung peruanischer ExpertInnen, neuartigen Herausforderungen gegenüber, vor allem durch wachsende Möglichkeiten der Steuerhinterziehung und Kapitalflucht und bezüglich der Definition digitaler Güter, die ebenfalls im Rahmen einer Neuformulierung des nationalen Rechts zu lösen sind (Gildemeister 2000a/b).

Auch der Geschäftsführer des Unternehmens Novell wendet bei all dem Regulierungseifer zum E-Commerce in Peru zu Recht ein, dass es nicht ausreicht, gute Gesetze zu erlassen, sondern der Staat vor der Aufgabe steht, die Funktionsweisen seiner Prozesse innerhalb des Finanz- und Steuerwesens anzupassen (El Comercio 13.4.2000). Eine entscheidende Frage sei dabei, wer beim elektronischen Handel in welcher Art die Steuer- und Zollzahlungen kontrolliert. Bislang gelten für importierte Produkte in Peru Steuern und Zölle von insgesamt 30%. Gelangt ein Paket mit im Ausland Online bestellten Waren ins Land, wird automatisch dieser Tribut fällig (El Comercio 3.1.2001). Obwohl seit längerer Zeit anvisiert wurde, eine Ausnahmeregelung für Kleinbestellungen und einen Teil privater Güter zu erlassen, gibt es bis 2001 keine Neuregelungen (Ebda.).

Auch beim Einzug von Zöllen und Steuern wird seit dem Jahr 2000 auf die NIKT gesetzt. Die Zollbehörde Aduanas (www.aduanet.gob.pe) bietet Importeuren die Möglichkeit, die Tributzahlungen über elektronischen Wege zu entrichten (PC World 2000). Über die Homepage können Unternehmen eine der neun Banken mit den Zahlungen beauftragen, die mit der Zollbehörde ein Kooperationsabkommen geschlossen haben. Nach Beendigung der Testphase soll das System im Jahre 2001 auf weitere Zahlungen des Zoll- und Steuerwesens ausgeweitet werden (Ebda.). Eingerichtet wurde dafür mit Aduanet eine zentrale Vernetzung der landesweiten Zollbehörden, die in direkter Zusammenarbeit mit den Im- und Exporteuren und den Finanzinstitutionen die Grundlage bilden soll (Ruiz Guevara 1999). Gleichzeitig ermöglicht die Behörde eine elektronische Aufbereitung der Daten und Statistiken. Neben der Erleichterung der Transaktionsabwicklungen, sollen über das Gesamtsystem zum einen die Kosten für die Händler durch eine Verminderung der Lagerzeiten und Informationskosten gesenkt und die Einzugsrate der Behörde durch eine weitgehendere Erfassung der Transaktionen vergrößert werden (Ebda., El Comercio 3.1.2001). Aduanas beabsichtigt dabei das System zu einem der umfassendsten Datenerfassungssysteme des Landes auszubauen (Alva 2001), was zu datenschutzrechtlichen Problemen führen dürfte.

Gerade durch die Einführung der Allgemeingültigkeit der Digitalen Signatur wird dem Steuerwesen ermöglicht, auf lokaler, wie nationaler Ebene ein elektronisches Verfahren einzurichten und damit die Kontrolle des Staates zu vergrößern. Auch wenn die peruanische Regierung unter Fujimori diese Möglichkeiten erkannt hat und im Gegensatz zu anderen Anwendungsformen der NIKT mit Eifer verfolgte, scheiterte die Realisierung an dem Problem, dass zum einen nur wenige NutzerInnen über einen Zugang zu den NIKT verfügen und dass noch weniger lokale Behörden mit den Technologien ausgestattet, geschweige denn im Umgang mit ihnen ausgebildet sind (Alva 2000) (s. politische Nutzung B.II.3.4.).

Verbraucherschutz/Werbung

Die Regulierungsbehörde für geistige Urheberrechte Indecopi ist zugleich übergeordnet zuständig für den VerbraucherInnenschutz (CAJ 1998:182ff.). Für die privatisierten, ehemals öffentlichen Dienstleistungen fällt die Zuständigkeit allerdings in den Kompetenzbereich der

jeweiligen Regulierungsbehörden. Um den Rechten der KonsumentInnen im Telekommunikationsbereich Geltung zu verschaffen, ist damit das Schiedstribunal für VerbraucherInnenbeschwerden von Osiptel (TRASU) für individuelle Klagen zuständig (Osiptel 1997a). Indecopi sammelt lediglich die Beschwerden und leitet sie zur weiteren Klärung an Osiptel weiter. Gleichwohl ist Indecopi zuständig für alle aus dem elektronischen Handel resultierenden Konflikte, die im Rahmen eines Schlichtungsmechanismus per öffentlicher Anhörung durch ein Tribunal gelöst werden.

Bis zum Juli 2000 war der VerbraucherInnenschutz in Peru durch ein Präsidialdekret von 1991 reguliert (PdP 1991b). Ende 1997 fand sich der Kongress zu einer öffentlichen Anhörung zusammen (CdP 1998a), die den Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des VerbraucherInnenschutz vorbereitete, das im Juli 2000 verabschiedet wurde (CdP 2000g). Gefordert wurde auf der Anhörung von den beiden großen VerbraucherInnenvereinigungen Perus, Aspec und Acyu, und einigen Verbänden aus den Provinzen (CdP 1998a:9ff.):

- eine direkte Beteiligung der KonsumentInnen an der Verbraucherschutzregulierung,
- eine Stärkung der Autonomie der KonsumentInnen-Vereinigungen,
- ihre Beteiligung an der Konfliktregulierung,
- eine finanzielle Absicherung über die Einnahmen Indecopis aus den verhängten Bußgeldern, um die finanzielle Unabhängigkeit der Vereinigungen zu gewährleisten,
- vereinfachte Beschwerdegänge,
- eine Dezentralisierung der Regulierungsbehörde und die Einrichtung von Dependancen im Landesinnern,
- eine Stärkung der Sanktionsmechanismen Indecopis im Falle der Nichterfüllung der Strafen durch die Unternehmen,
- eine Verringerung der Kosten des Beschwerdeweges und vor allem
- eine Entschädigung bzw. Wiedergutmachung der KonsumentInnen bei positivem Bescheid, die bis dahin in einem gesonderten Prozess vor Gericht eingefordert werden musste.

Unterstützung fanden sie für diese Forderungen, die die wesentlichen Defizite der Regulierung von 1991 aufzeigten, von wissenschaftlichen und juristischen Experten (Ebda.:103ff.). In dem im Juli 2000 verabschiedeten Gesetz zur Stärkung des VerbraucherInnenschutzes (CdP 2000g) wurden alle Punkte der geäußerten Kritik, mit Ausnahme der direkten Beteiligung der VerbraucherInnen an der Konfliktregulierung, aufgenommen. Gleichzeitig wurden die Sanktionsmechanismen Indecopis erweitert und gestärkt, so dass beispielsweise die zeitweilige Schließung des schuldigen Unternehmens angeordnet werden kann und die Auskunftspflicht der Unternehmen dahingehend gelöst wurde, dass bei einer Vorenthaltung von relevanten Informationen zur Lösung eines Konflikts Indecopi automatisch zu Gunsten der VerbraucherInnen entscheidet. Als Entschädigung wurde nicht nur ein Produktersatz und die Erstattung der Zahlungen beschlossen, sondern „jegliche andere Maßnahme mit dem Ziel, die Auswirkungen rückgängig zu machen, die durch die Verletzung hervorgerufen wurde oder um zu vermeiden, dass sich selbige in der Zukunft wiederholen“ (Ebda.). Als Wiedergutmachung wurde die Pflicht zur Veröffentlichung von Richtigstellungen festgeschrieben, deren Inhalt von Indecopi bestimmt werden soll. Zudem wurde die Möglichkeit eröffnet, alternative Schlichtungsmechanismen unter Einbeziehung dritter Institutionen zu etablieren. Damit verfügt Peru seit 2000 über eines der weltweit modernsten und weitreichendsten VerbraucherInnenschutzgesetze.

Anfang Oktober 2000 wurde Indecopi personell neu strukturiert und die langjährige Leiterin der Behörde Beatriz Boza im Rahmen des Öffentlichwerdens der zahlreichen Korruptionsskandale in den letzten Monaten des Regimes Fujimori entlassen. Indecopi war eine der zentralen Pfeiler und Prestigeobjekte des Regimes. Der neue Wirtschaftsminister Boloña

ralen Pfeiler und Prestigeobjekte des Regimes. Der neue Wirtschaftsminister Boloña stufte sie gleichwohl als einen monströsen „Frankenstein“ ein, der in seiner Arbeit äußerst ineffizient sei und klientelistisch vorginge (El Comercio 7.10.2000). Nicht umsonst wurde die Arbeit Indecopis von Seiten der Unternehmen als äußerst positiv eingestuft und die Behörde gar zur effizientesten des Jahres 2000 gewählt (El Comercio 10.10.2000). Die VerbraucherInnen schätzten ihre Arbeit allerdings anders ein. Beklagt wurden die mangelnden Kompensationskompetenzen der Behörde, die äußerst langen Zeiträume bis zur Konfliktlösung und die fehlende Zusammenarbeit mit den Vereinigungen der VerbraucherInnen (Síntesis 3.4.2000).¹⁷⁴

Nach 1993 nahmen die jährlich eingerichteten Beschwerden bei Indecopi schlagartig von rund 22.000 auf knapp 40.000 zu und erreichten mit knapp 50.000 in den Jahren 1999 und 2000 ihren bisherigen Rekordwert (Paredes 1998:64, El Comercio 14.3.2000,). Rund 15% der bei Indecopi in den Jahren eingereichten Klagen betrafen den Telekommunikationssektor, 42% Beschwerden über Produkte und 27% über nicht-öffentliche Dienstleistungen (CAJ 1998:184ff.). Über die Jahre akkumulierte die Behörde dabei, zur Unzufriedenheit der VerbraucherInnen, eine wachsende Anzahl unbearbeiteter Fälle.

Der neue Direktor Seminario wurde auch unter der Übergangsregierung im Amt belassen und versuchte, im Rahmen des eingeleiteten Transparenzprogramms zur Redemokratisierung des Landes, ein starkes Profil bei der Umsetzung der neuen gesetzlichen Bestimmungen zu gewinnen. So wurde die Dezentralisierung Indecopis im April 2001 dadurch vorangetrieben, dass sechs der Dependancen im Landesinnern mit allen Kompetenzen ausgestattet wurden. Die Informations- und Transparenzpolitik für die VerbraucherInnen wurde unter Verwendung der Homepage (www.indecopi.gob.pe) gesteigert. Neben einer erweiterten Information über die Rechte der VerbraucherInnen und die Zuständigkeiten und Verfahrensweisen Indecopis, sind nunmehr die Beschwerden und ihr Stand Online einsehbar. Darüber hinaus wurden Verhandlungen mit den Regulierungsbehörden aufgenommen, um den VerbraucherInnenschutz künftig unter einem Dach bei Indecopi zusammenzufassen. Indecopi war zudem bemüht, die bislang akkumulierten Beschwerden in kürzester Zeit abzuarbeiten und fällte in zunehmendem Maße Entscheidungen, die eine Kompensation der VerbraucherInnen beinhalteten (El Comercio 22.2./22.3.2001).

Die Stärkung der VerbraucherInnenvereinigungen und ihre Einbeziehung bei der Konfliktregulierung wurde von Indecopi ebenfalls Anfang 2001 umgesetzt. So wurde ein Kooperationsvertrag mit den Vereinigungen geschlossen, in dem ihre Finanzierung über die Einnahmen Indecopis geregelt und den Vereinigungen ein weitreichendes Einsichts- und Evaluierungsrecht der Aktivitäten der Behörde übertragen wird (Indecopi 2000a). Ein verabschiedetes Reglement räumt den Vereinigungen zudem ein Vertretungsrecht der EndverbraucherInnen bei Beschwerden ein (Indecopi 2001b). Bis dahin waren 90% der eingereichten Beschwerden von den EndverbraucherInnen direkt eingegeben worden und nur 1% von den Vereinigungen, bei denen es sich um übergeordnete Beispielfällen handelte (Indecopi 2001c:1). Durch die Vertretung soll die Möglichkeit der KonsumentInnen, eine Beschwerde einzureichen, erweitert werden, da sie bislang oftmals an mangelndem Geld der VerbraucherInnen scheiterte. Alternative Schlichtungsinstitutionen wie etwa das Cibertribunal Peruano, wurden bis Mitte 2001 für den VerbraucherInnenschutz nicht etabliert.

Auch wenn sich das Thema des E-Commerce weder bei Indecopi noch bei den VerbraucherInnenvereinigungen aufgrund des geringen Volumens an oberster Stelle auf der Tagesord-

¹⁷⁴ Der Entlassung Bozas liegt u.U. auch eine Sanktionierung von Monopolunternehmen im Agrarbereich durch Indecopi zugrunde, mit denen der Wirtschaftsminister in Verbindung stand (El Comercio 7.10.2000).

nung befindet, sind in Peru in der Praxis bislang im Wesentlichen die drei Bereiche Kreditkartenzahlungen, Handel mit Personendaten und Werbung negativ aufgefallen (Moscoso 2000). Seit Anfang 2000 nehmen laut Aspec die Beschwerden gegen Banken zu, die Zahlungen bei Onlinegeschäften per Kreditkarte überhöht oder falsch in Rechnung stellen (Síntesis 3.4.2000). Das IPCE berichtete für dasselbe Jahr über eine besorgniserregende Zunahme von Verstößen gegen den Datenschutz beim E-Commerce. So würde der Handel mit Personendaten rasant ansteigen, ohne dass die VerbraucherInnen eine Einwilligung dazu gegeben hätten. Für Schlagzeilen sorgte der Online-Auktionär DeRemate.com, bei dem von Datensammlern Kundenlisten versteigert worden waren (El Comercio 7.4.2000) (s. Datenschutz). Indecopi weitete den Schutz gegen Werbungsmissbrauch im Jahr 2000 explizit auf Online-Werbung aus. Nach eigenen Angaben sah sich die Behörde vorwiegend mit Konfliktfällen über das Wahrheitsprinzip konfrontiert, bei denen das übergebene Produkt nicht mit dem angebotenen übereinstimmte (Gestión 7.6.2000). Die peruanische Vereinigung der Werbeindustrie APAP lief ihrerseits gegen das Gesetz zur Stärkung des VerbraucherInnenschutzes Sturm, da seit 2000 Dienstleistungen, etwa der Firma Certifica.com, zunehmend an Bedeutung gewannen. Das Unternehmen betreibt vergleichende Studien des Nutzungsverhaltens, bei dem Personendaten für Direktwerbungsangebote an andere Unternehmen weiterverkauft werden, ein Verfahren, das durch das neue Gesetz verboten ist (Expreso 8.8.2000).

Es wird sich erst in der Zukunft und bei steigendem Volumen zeigen, inwieweit die peruanische Gesetzgebung gegenüber den genannten und anderen Verstößen im Rahmen des elektronischen Handels eine geeignete Grundlage für den VerbraucherInnenschutz bietet, und inwieweit Anpassungen erfolgen (müssen). Dass neben der nationalen Schutzbehörde von NIKT-NutzerInnen in Peru zunehmend auch alternative Selbstschutzmechanismen wahrgenommen werden, stellt einmal mehr das gesellschaftliche Engagement unter Beweis, das die Regulierung der NIKT im allgemeinen begleitet. So publizieren etwa Organisationen wie Squeakywheel.com Online Beschwerden gegen einzelne HändlerInnen und fordern zu Protest-Mails gegen selbige auf (El Comercio 13.7.2000). Diese Maßnahmen bilden eine Art Gegengewicht zu den Praktiken der UnternehmerInnen und fordern zugleich die Regulierungsbehörden zu verstärktem Handeln auf.

Urheberrecht und Produktpiraterie

Stärker als dem VerbraucherInnenschutz widmet sich Indecopi bis 2001 dem Schutz der Urheberrechte. Hierbei lässt sich ein starker Einfluss zur Interessensicherung seitens der transnationalen Softwareunternehmen und internationaler Organisationen feststellen. Peru gehört nach Meinung von Experten dieser Vereinigungen zu den Ländern mit dem „fortschrittlichsten“ Urheberrecht der Welt. Gerühmt wird der rechtliche Rahmen und Indecopi als starke Institution mit weitgehenden Sanktionskompetenzen sowie ihre Praxis beim Vorgehen gegen die Produktpiraterie (Leaman 1998:130f.). Bereits 1998 zählte Peru zu den drei einzigen Ländern der Welt, die alle bestehenden internationalen Urheberrechtsverträge ratifiziert hatten (Ebda.). Für Weltbank und BID, die die Schaffung der Behörde beratend und finanziell unterstützt haben, hat Indecopi innerhalb von fünf Jahren die „Transition von der Urheberrechtsverwaltung des 19. Jahrhunderts zu einem Modell des 21. Jahrhunderts vollzogen (...), das eine sorgsame Beachtung durch andere Länder verdient“ (Sherwood 1998:133).

Indecopi wurde 1992 ins Leben gerufen. Nachdem in verschiedenen Dekreten alle internationalen Urheberrechtsverträge in Peru anerkannt wurden (Gastelo 1998:154ff.)¹⁷⁵, wurde 1996

¹⁷⁵ Perus Regierung ratifizierte die interamerikanische Urheberrechtskonvention von 1921, das Universale Urheberrechtsabkommen von 1971, die Berner, Genfer, Brüsseler und Römische Konvention, das TRIPs-Abkommen

das peruanische Urheberrechtsgesetz per Dekret neuformuliert (PdP 1996b). Mit ihm wurde u.a. das Strafhöchstmaß für das Erstellen illegaler Kopien von Softwareprodukten, das 1992 als Delikt in Peru eingeführt worden war (Gastelo 1998:155), von vier auf sechs Jahren Gefängnis erhöht, und für die kommerzielle Verbreitung derselben auf acht Jahre (PdP 1996b). Damit wurde bei Rechtsverfahren eine Untersuchungshaft ermöglicht, die nach peruanischem Recht nur für Straftaten mit einem Höchstmaß über vier Jahre Haft vollziehbar ist (Gastelo 1998:157). Darüber hinaus erhielt Indecopi die Kompetenzen, angeklagte Unternehmen zu schließen und das Pirateriegut zu zerstören, was zuvor nicht geschah. Zudem wurden die Geldstrafen für Softwarepiraterie auf bis zu US\$ 140.000 erhöht. Begründet wurde die Verschärfung damit, dass die bisherigen Strafen nicht ausreichten, um die Piraterie im NIKT-Bereich wirkungsvoll bekämpfen zu können (Ebda.:161ff.). Insbesondere die Branchenlobby der transnationalen Softwareunternehmen hatte sich darüber beschwert, dass Indecopi zu laxen Strafen fälle (Ebda.:170).

Die normativen Anpassungen gingen allerdings noch einen Schritt weiter. Mit dem Gesetz über industriellen Besitz wurden ebenfalls 1996 parallel zum Urheberrecht den Bestimmungen des TRIPs-Abkommens und der Berner Konvention zu Markenrechten nationale Gültigkeit verliehen (PdP 1996c). Dabei wurden auch die weitreichenden Patentschutzbestimmungen der WTO umgesetzt, so dass seit 1996 Software in Peru patentierbar ist. Verstöße können mit Gefängnisstrafen bis zu vier Jahren und Geldbußen bis zu US\$ 140.000 geahndet werden. Das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik weist darauf hin, dass die Patentierung von Softwareprodukten, die die WTO ihren Mitgliedsländern nahelegt, keine Verpflichtungen im Rahmen der WTO darstellt und für die Länder der „Dritten Welt“ unnötige Entwicklungsbarrieren darstellen. Es rät explizit: „In jedem Fall müssen die Industrieländer davon Abstand nehmen, Entwicklungsländer durch bilateralen Druck zu einem Schutzniveau für geistiges Eigentum zu bewegen, welches noch über die Bestimmungen des TRIPs-Abkommens hinausgeht“ (Liebig 2001:1). Von Rechtsexperten in Peru werden nicht nur die Patentierung von Software abgelehnt, sondern zudem die langen Schutzzeiten von Urheberrechten als inadäquat für selbige angesehen, da sie nicht nur eine eigenständige Entwicklung der Länder des Südens verhindern, sondern zudem die Verbesserung der technologischen Entwicklungen selbst unnötigerweise bremsen (Iriarte 1998a).

Die gesetzlichen Maßnahmen finden ihren Grund vor allem in dem starken Druck, der von internationalen Lobbyorganisationen der Branche ausgeübt wurde. 1996 startete die Hauptlobby der transnationalen Softwareunternehmen, die Business Software Alliance, ihren weltweiten Feldzug gegen die Software-Piraterie in neuartiger Form. Abgesichert durch die Urheberrechtsverträge der World Intellectual Property Organization (WIPO) und der WTO (WIPO 1996, WTO 1995), eröffnete die BSA in fast allen Ländern der Welt Büros, von denen aus sie direkt die nationalen Regierungen zu einem verschärften Vorgehen gegen die Produktpiraterie aufforderte. Die Strategie ist hierbei mehrgleisig: Neben groß angelegten „Aufklärungskampagnen“ und breitenwirksamen Razzien werden in einigen Ländern nationale Modellprozesse geführt und die Regierungen dazu gedrängt, schärfere Gesetze zum Urheberschutz zu erlassen, damit die Unternehmen ihre Forderungen rechtlich durchsetzen können.

1998 begann die BSA (www.bsaperu.org) ihre Aktivitäten gegen die verbreitete Raubkopierei in Peru zu verstärken (Manrique 2000). Die Beziehung zu Indecopi gestaltete sich dabei zunächst konfliktiv (Indecopi 1998a). Die Lobbyorganisation startete im April 1998 eine Anzeigenkampagne, mit der sie die Unternehmen aufforderte, sich freiwillig zu melden und ille-

der WTO und das Cartagena-Abkommen und ist Unterzeichner der WIPO-Abkommen von 1996 (Indecopi 1998b).

gal genutzte Software binnen zwei Monaten zu legalisieren. Andernfalls drohe die BSA in den per eigenen Überwachungsmechanismen aufgefundenen Unternehmen Razzien durchzuführen und sie anzuklagen. Indecopi distanzierte sich öffentlich von diesen Maßnahmen und setzte die PeruanerInnen darüber in Kenntnis, dass niemand der Aufforderung zur Selbstdenunzierung nachkommen müsse. Ärger erregte die Drohung der BSA mit Interventionen, da lediglich Indecopi die Kompetenzen für derartige Maßnahmen besaß. Zudem wollte Indecopi lieber das bisherige Klima der „Erziehung zur Legalität“ weiterverfolgen, das ihrer Meinung nach erfolgreich gewesen sei, anstatt repressiv zu drohen (Ebda., Moscoso 2000). Die Piraterie-Rate in Peru hatte sich nach Angaben von Indecopi von 84% im Jahre 1995 auf 62% Ende 1997 reduziert und die Einnahmeverluste der Unternehmen seien dabei halbiert worden (Indecopi 1998b). Seit 1993 waren 100 Razzien gegen Softwarepiraterie unternommen und 68 Gesetzesverstöße angeklagt worden (Ebda., Gastelo 1998:163). Auch die peruanische Handelskammer schaltete sich in den Konflikt ein und monierte die hohen Preise für gängige Software in Peru, die ihrer Auffassung nach einen Rechtsverstoß darstellen und eine auf der NIKT-Nutzung basierende nationale Entwicklung verhindern (CCL 1998).

Nach beschwichtigender Lobbyarbeit der BSA wurde der Konflikt beigelegt. Dabei konnte die Branchenorganisation weitgehend ihre Position durchsetzen. Als Folge setzte die BSA ihre aggressive Kampagne fort und versprach Indecopi ihrerseits, stärker gegen die Piraterie vorzugehen. Die BSA gestand gegenüber der Regierung ein, dass sie nicht primär an einer Bekämpfung der Verbreitung illegaler Raubkopien im informellen Milieu oder einer Verfolgung einzelner NIKT-NutzerInnen interessiert sei, die auf ihrem PC gecrackte Software zum Laufen bringen. Ihr Hauptinteresse gilt in den Ländern des Südens, den Regierungen und den Unternehmen. In Off-the-Record Gesprächen bestätigten Vertreter der BSA diese Position, auch wenn nach außen das Bild der harten Eingreiftruppe aufrechterhalten wird (Manrique 2000, Leon y Leon 2000). Allerdings scheint die Verlockung öffentlichkeitswirksamer Aktionen zu groß, so dass auch auf den Feldzug gegen die „kleinen“ Piraten als abschreckendes Beispiel nicht verzichtet wird. Den Regierungsvertretern von Indecopi ist auf der anderen Seite klar, auch wenn sie offiziell das Bild aufrechterhalten müssen, das informelle Milieu zu bekämpfen, dass dieses Vorhaben aus ihrer Sicht in Peru nicht von Erfolg gekrönt sein kann. Die Informalität und die Verbreitung der NIKT in ihr hat viel zu große Ausmaße angenommen, als dass eine vollständige Repression gegen sie möglich wäre (Moscoso 2000, Manrique 2000) (s. nationales Entwicklungsmodell). Aus diesem Grunde beschränkt sich Indecopi auf Aufklärungskampagnen und regelmäßige, publikumswirksame Aktionen, wenn beispielsweise Razzien in den „Piratenestern“ durchgeführt werden, bei denen das festgestellte Diebesgut dann im Anschluss in Zehntausenden von Exemplaren öffentlich mit einem Bulldozer plattgewalzt wird (El Comercio 5.4.2000, Moscoso 2000).

In den folgenden Jahren entwickelte sich aus der Frontstellung eine direkte Kooperation der beiden Akteure auf mehreren Ebenen. Seit 1999 werden regelmäßig gemeinsame „Legalisierungskampagnen“ durchgeführt. Die BSA setzt bei diesen Kampagnen alle Medien des Landes ein, insbesondere die Tagespresse und Radios und verbreitet massiv „abschreckende“ Plakate. Verkündet wird dabei ein zeitweiliger „Waffenstillstand“ bis zu einem festgelegten Datum, nach dem die Unternehmen und Institutionen, die die BSA vorgibt mit ihrer Software I-Finder überführt zu haben, interveniert werden, wobei die BSA nicht mehr mit eigenen Razzien, sondern denen Indecopis droht (BSA 2001b). Laut BSA sind bis zum Mai 2001 insgesamt 155 Unternehmen und öffentliche Einrichtungen auf ihre Softwarenutzung hin überprüft worden. Dabei wurde in 123 Institutionen raubkopierte Software aufgefunden (BSA Peru 2001a). Festzustellen ist, dass die BSA im Bündnis mit Indecopi nacheinander verschiedene Bereiche auf die Softwarelizenzierung hin überprüft. Neben den Unternehmen geraten seit

Anfang 2001 die Universitäten des Landes und die Staatsbehörden ins Visier der Fahnder. Ziel der BSA ist, die Raubkopiererrate bis 2002 auf 25% zu drücken (El Comercio 4.7.2000).

Indecopi und BSA haben gleichzeitig einen Online- und Telefonpranger eingerichtet, an dem Raubkopierer gemeldet werden können. Denunzierte Unternehmen werden vor dem Tribunal Indecopis angeklagt und zu Lizenznachzahlungen sowie Bußgeldern verurteilt (BSA 2001a). Die BSA konnte hierbei durchsetzen, dass die Strafmaße von Indecopi auch in der Praxis erhöht wurden. So wurden, neben den jeweils nachzuzahlenden Lizenzgebühren, Bußgelder bis zu US\$ 100.000 verhängt (BSA 2001b, El Comercio 17.3.2001). Bis Oktober 2000 hatte Indecopi an die 300 Verfahren eröffnet (El Comercio 12.10.2000).

Parallel versuchte die BSA auf juristischem Wege unabhängig vom Indecopi-Tribunal direkt vor den Gerichten des Landes den Druck zu steigern. Anfang April 2000 gewann die BSA in Peru einen der ersten und größten Musterprozesse gegen illegale Kopiererei in Lateinamerika. Nach einem Jahr Untersuchungshaft wurde in Lima ein 19-jähriger Raubkopierer, der Software illegal per Internet vertrieben hatte, rechtskräftig zu einer Gefängnisstrafe von 2 Jahren und der Zahlung einer Geldstrafe von US\$ 150 verurteilt. Der im Auftrag der BSA klageführende Anwalt jubelte: „Es sind schon verschiedene Fälle vor Gericht gebracht worden, allerdings wurde bisher noch niemand mit einer Gefängnisstrafe belegt“ (El Comercio 5.4.2000). Bis Ende 2000 wurden drei weitere RaubkopiererInnen, die ebenfalls mehrere Monate in U-Haft verbracht hatten, zu derselben Strafe verurteilt, die sich damit als Standardstrafmaß für illegale Software-Händler in Peru herauszustellen scheint (El Comercio 11.6./16.12.2000)

Die peruanische Software-Kammer CPS macht den transnationalen Unternehmen wie Microsoft zum Vorwurf, einen Schutz durch den Staat gegen „Raubkopiererei“ zu verlangen, ohne bislang selbst ausreichende Maßnahmen zur Sicherung ihrer Produkte ergriffen zu haben. Wenn die Piraterie für die Unternehmen ein Problem sei, liege es an ihnen dieses zu lösen. Zudem ignorieren die Urheberrechtslobbys, dass durch die Verbreitung raubkopierter Software der Markt für IT-Produkte und Anwendungen in einem Bereich massiv ausgeweitet werde, der sonst niemals die NIKT nutzen würde (Toledo Gonzales 2000). Die BSA argumentierte dagegen, dass die Raubkopiererei nicht nur den transnationalen Unternehmen, sondern auch der einheimischen Industrie schade. Laut ihren Angaben verliere der peruanische Softwaresektor jährlich US\$ 100 Mio. (El Comercio 23.3.2000). Im Frühjahr 2001 gelang der BSA eine Allianzbildung mit einer neuentstandenen zweiten peruanischen Softwarekammer Apesoft, die die Lobbyargumentation unterstützt und von Tausenden verlorenen Arbeitsplätzen spricht, die die Piraterie in den vergangenen Jahren verhindert habe (PC World, 5.3.2001, BSA 2001c, Apesoft 2001). Im April 2001 erlangte das BSA Mitgliedsunternehmen Microsoft seinerseits ein Kooperationsabkommen mit dem neugegründeten Nationalen Verband der Cabinas Públicas ANCI, dem fast 400 Cabina-BetreiberInnen angehören (El Comercio 29.4.2001). Die Cabinas wollen sich an einer Aufklärungskampagne beteiligen, die die PeruanerInnen dazu bewegen soll, keine unlicenzierte Software einzusetzen. Das Ziel von Microsoft gilt allerdings weniger den einzelnen NutzerInnen als vielmehr den Cabinas selber und das Unternehmen hofft, der Vertrag werde dazu führen, „dass alle Cabinas adäquat installierte Software einsetzen“ (Ebda.). Auch mit Bildungseinrichtungen werden seit April 2001 Verträge geschlossen, die die Raubkopiererrate senken sollen (Ebda.).

Auch wenn sowohl Indecopi als auch die BSA betonen, dass die Piraterierate rückläufig sei, behauptet die Lobbyorganisation gleichzeitig, dass Anfang 2001 die Kopiererrate der Unternehmen bei 62%, der Bildungseinrichtungen bei 75% und der übrigen öffentlichen Einrichtungen bei 90% liege (BSA 2001c). Im Mai 2001 befanden sich in dem Register der BSA allein 10.000 Unternehmen, die vermeintlich raubkopierte Software einsetzten (BSA 2001b).

Deutlich wird damit, dass die angegebenen Zahlen keinesfalls tatsächlich nachvollziehbare Statistiken darstellen, sondern Schätzwerte sind, die sich die BSA je nach Gutdünken zu-rechtbastelt. Indecopi geht davon aus, dass die Piraterierate sich bis 2001 auf unter 50% ge-senkt hat und hegt Zweifel an den Zahlenspielen der BSA. Da unabhängige Untersuchungen fehlen und bislang mit den Angaben der BSA gearbeitet wurde, leitete Indecopi im Oktober 2000 die Erstellung eigener Studien in die Wege, deren Ergebnisse bis Mitte 2001 nicht vor-lagen (El Comercio 14.10.2000).

Im Februar 2001 rief der neue Leiter Indecopis eine multisektorale Kommission aus öffentli-chen und privaten Einrichtungen ins Leben, um die Softwarepiraterie weiter einzudämmen, die in seinen Augen „in ihrer Essenz einen Akt der Korruption darstellt. Zur Zeit wird im Land ein frontaler Kampf gegen die Korruption geführt und diese Maßnahme ist ein weiterer Bestandteil in ihm“ (El Comercio 8.2.2001). Zugleich wurde eine Sondereinheit der Staats-anwaltschaft für Urheberrechtsdelikte eingerichtet (El Comercio, 3.5.2001). Daraufhin emp-fahl die Internationale Allianz für Urheberschutz IIPA der US-Regierung, Peru aus der Liste der Länder unter besonderer Beobachtung des State Departments zu streichen, da in dem Land ausreichende Maßnahmen unternommen würden, um die Raubkopiererei einzudämmen (El Comercio, 24.2.2001). Die US-Regierung kam dem Ersuchen nach, nachdem mit der Regierung Perus und US-Unternehmen eine gemeinsame Kommission eingesetzt worden war, die eine spezielle Gesetzgebung zur Softwarenutzung ausarbeiten soll (El Comercio 1.5.2001). Diese Maßnahme stellt wie der gesamte Verlauf der Stärkung des Urheberschutzes in Peru unter Beweis, wie weitgehend der Einfluss internationaler Akteure in diesem Prob-lembereich ist und wie relativ einseitig die Administrationen dem dadurch erzeugten Hand-lungsdruck nachkamen.

Resümee

Die wirtschaftliche Nutzung der NIKT hat in Peru auch im Rahmen des gemeinschaftlichen Nutzungsmodells der Cabinas bis 2001 eine relativ relevante Größenordnung erlangt. Ihre Regulierung zählt in allen berührten Detailaspekten zu den fortgeschrittensten Lateinameri-kas. Sowohl bezüglich elektronischer Transaktionen als auch hinsichtlich des VerbraucherIn-nenschutzes stellt die peruanische Gesetzgebung durch die weitreichenden und detaillierten Normen gar eine Avantgarde dar. Gleichwohl wurde die praktische Konfliktregulierung für die KonsumentInnen durch ein einseitiges und defizitäres Agieren der Behörde Indecopi im Interesse der Privatwirtschaft bis 2000 defizitär umgesetzt. Auffällig ist, dass die Übergangs-regierung unter Paniagua im Rahmen der angestrebten Transparenzsteigerung und Restruktu-rierung der Staatsorgane unverzüglich damit begann, die unter Fujimori trotz weitgehend pro-gressiver Normierung tendenziell in der Praxis geschwächten Aspekte des VerbraucherInnen- und Datenschutzes zu stärken. Im Bereich des Urheberrechts konnten die transnationalen Un-ternehmen und ihre Lobbyorganisationen in Peru erfolgreich die Etablierung eines repressi-ven Regimes durchsetzen. Hierbei agierte die Regulierungsbehörde relativ einseitig zugunsten der privatwirtschaftlichen Interessen. Bemerkenswert und charakteristisch für die gesamte Regulierung der wirtschaftlichen NIKT-Nutzung in Peru ist das hohe und differenzierte Ni-veau der inhaltlichen Auseinandersetzung und die Art und Weise der Ausgestaltung, die früh-zeitig und mit Ausnahme des Urheberrechts einvernehmlich unter Beteiligung zahlreicher Akteure aus Wirtschaft, Politik und Gesellschaft erfolgte.

B.II.3.2.2. Stellenwert der NIKT in der nationalen Entwicklungsstrategie

Auch wenn die staatliche Wirtschaftspolitik in den 90er Jahren vornehmlich Perus traditionelle Rolle als Agrarexporteur und Importeur verarbeiteter Produkte gestärkt und kein alternatives Entwicklungsmodell erarbeitet hat, ist insbesondere durch die Aktivitäten des informellen Wirtschaftsmilieus punktuell eine andersartig gelagerte, strukturelle Transformation zu konstatieren. Zwar wurde kein dezidiertes Entwicklungsmodell angestoßen, wohl aber wurden ausgehend von der Verbreitung der NIKT Bedingungen geschaffen, die zum einen in den formellen Bereich zurückwirken und zum zweiten einen Ansatzpunkt für eine darauf aufbauende Politik zur Veränderung des Entwicklungsweges liefern könnten.

Struktur des IT-Marktes

Nach Angaben der peruanischen Informatikvereinigung (APCI), existierten 1997 1.500 Unternehmen auf dem peruanischen IT- und Telekommunikations-Hardwaremarkt, von denen bereits zu diesem Zeitpunkt 28% dem informellen Sektor zuzurechnen waren (Manrique 2000a:18). 1999 betrug das Gesamtvolumen des Sektors laut Angaben des US-State Department US\$ 660,3 Mio., von denen mit US\$ 7,2 Mio. lediglich 1,1% aus nationaler Produktion stammten, der Rest entfiel auf Importe (Bernstein 2000). 40% des PC-Marktes setzte sich 1997 andererseits aus Klonen zusammen, Geräten, die aus Einzelteilen in Peru zusammengesetzt wurden (Manrique 2000a:18). Eine eigene Hardwareproduktion, die ab Mitte der 80er Jahre aufgebaut wurde, entwickelte sich allerdings über erste Ansätze nicht hinaus (Toledo Gonzales 2000).

Eher als im Hardware- lässt sich im Software-Bereich eine starke nationale Dynamik konstatieren. 1998 waren in ihm nach Angaben der Handelskammer Perus 150 Unternehmen tätig. Das Marktvolumen umfasste 1999 US\$ 143 Mio. Zwar sind überwiegend die großen internationalen Anbieter auch in Peru zu finden. 25 nationale Unternehmen produzierten allerdings peruanische Software, von Finanzapplikationen über kaufmännische Programme bis hin zu Spielen. Ihr Anteil am Gesamtmarkt betrug 1999 54%. Einige dieser lokalen Unternehmen exportieren einen geringen Teil in benachbarte Länder (Bernstein 2000, Toledo Gonzales 2000). Peruanische Softwareunternehmen haben sich damit in einem Segment etabliert, das einen beträchtlichen Teil des Gesamtmarktes ausmacht. Der Anteil der Software-Importe ist dadurch mit 46% vergleichsweise gering. Seit 1994 gab es unter den peruanischen Unternehmen keine Konkurse und alle entstehenden Unternehmen konnten sich auf dem Markt halten (Toledo Gonzales 2000). Einige transnationale Anbieter haben Joint-Ventures mit nationalen Unternehmen geschlossen. Die Kooperationen zwischen ausländischen und inländischen Unternehmen sind aufgrund des bestehenden Wettbewerbs um den Markt allerdings eher gering (Bernstein 2000, Keppeler/Reber/Koch 1999:43). Die nationalen Unternehmen haben bis zum Jahr 2000, trotz ihrer Bedeutung auf dem Markt, allerdings über die eher einflusslose Softwarekammer CPS hinaus, keine Interessenvertretung etablieren können, die versucht, die Regierung zu einer Förderung des Bereichs zu bewegen. Seit Juni 2000 versucht neben der CPS die neugegründete Software-Kammer Apesoft Lobbyarbeit für die nationalen Unternehmen zu betreiben. Die Organisation fordert beispielsweise die Verabschiedung eines Gesetzes, in dem die Entwicklung lokaler Software zum nationalen Interesse erklärt und finanziell vom Staat gefördert wird (Apesoft 2001).

Forschung und Entwicklung

Laut vielfacher Expertenmeinung bestehen in Peru günstige Ausgangsbedingungen für die Stärkung der nationalen Softwareindustrie. Der Staat unternehme allerdings keinerlei Anstrengungen, um die Branche zu fördern. Ohne eine dezidierte Unterstützung drohe die etab-

lierte nationale Produktion in den kommenden Jahren durch die internationale Konkurrenz, vor allem aufgrund der mangelhaften Situation im Bereich der Forschung und Entwicklung, Terrain zu verlieren (Romero 2000). Statt einer Förderung verstärkte die Politik allerdings vielmehr die Demontage vorhandener Kapazitäten. So wurde etwa das Budget des nationalen Wissenschafts- und Technologierats, Concytec, der große Hoffnungen in den IT-Bereich legt, unter der Administration Fujimori um 60% gekürzt (Ebda.).

Im Bereich Forschung und Entwicklung (F&E) lassen sich als Folge der Politik der 90er Jahre starke Defizite ausmachen, die vom Nationalen Technologierat CONCYTEC in einer Studie im Jahre 1999 ermittelt wurden (Concytec 1999). Demnach fanden sich 1999 949 Institutionen, die sich der F&E widmeten, 36,2% von ihnen im Bereich des Ingenieurwesens und der Technologieentwicklung (Ebda.:32). Registriert waren zu diesem Zeitpunkt 4.720 WissenschaftlerInnen von denen 19,6% im genannten Bereich beschäftigt waren (Ebda.:35). Die F&E-Landschaft ist laut CONCYTEC in Peru gekennzeichnet durch isolierte Anstrengungen der einzelnen Institutionen und WissenschaftlerInnen und eine mangelnde Kooperation und Koordination. Hierbei wird der mangelnde politische Wille der Regierung als Hauptfaktor dafür genannt, dass sich in den 90er Jahren keine Verbesserung der Situation eingestellt hat (Ebda.:37). Zudem ist die Infrastruktur der Forschungseinrichtungen hoffnungslos veraltet und nicht ausreichend (Ebda.:40). Gleichzeitig lässt sich eine enorme Konzentration der Einrichtungen festmachen. 71% der 220 Forschungslabors fanden sich 1999 in der Hauptstadt Lima (Ebda.:41).

Die Privatunternehmen glichen die öffentlichen Defizite laut CONCYTEC keinesfalls aus. Sie hielten sich bis 2000 vollständig zurück und etablierten keine Einrichtungen zur Technologieentwicklung und F&E in Peru (Ebda.:36). Die Zurückhaltung wird auch in den verfügbaren Zahlen deutlich: Mit US\$ 39 Mio. investierte die peruanische Regierung im Jahr 1997 gerade einmal 0,06% des BIP für F&E. Der Anteil der Investitionen im Bereich der Technologieentwicklung betrug 6,6% der gesamten Forschungsgelder (RICYT 2000). Vom Privatsektor wurden keinerlei Investitionen getätigt, womit Peru das einzige Ausnahmeland in Lateinamerika mit einer 100% staatlichen F&E-Finanzierung darstellt. Peru hielt in den 90er Jahren innerhalb der Länder der Andenregion die geringste Investitionsrate in F&E, sowohl in realen Zahlen als auch gemessen am Anteil am BIP (Cuevas/Vilcarromero/Alcaldo 2000). Peru liegt damit weit unter dem lateinamerikanischen Durchschnitt von 0,53% des BIP und gehört weltweit zu den Ländern mit der geringsten Investitionsrate, gefolgt von Ruanda mit 0,04% und Senegal mit 0,01% des BIP (Weltbank 2001b:311f.).

Aufgrund der aufgezeigten Bedingungen ist die wissenschaftliche Produktion in Peru im Vergleich zu den anderen Ländern der Region außerordentlich gering und veranlasste die im Ausland tätigen Mitglieder des weltweiten Netzwerkes Peruanischer WissenschaftlerInnen (RMCP), in einer vergleichenden Evaluierung des F&E-Bereichs zu der Feststellung, „das wissenschaftliche Panorama in Peru ist dramatisch, selbst im Vergleich zu den Nachbarländern. Wir können sagen, dass zu Beginn des neuen Jahrtausends die politische Klasse und die Machtgruppen Perus erwarten, dass Wissenschaft und Technologie mit einem Schlag, wie ein *deus ex machina*, das Land auf den Pfad der Modernisierung, des Fortschritts und der Transformation führen, ohne dass ihre Interessen im geringsten dadurch berührt werden“ (Cuevas/Vilcarromero/Alcaldo 2000). Der Brain Drain ist in Peru aus diesem Grunde besonders stark ausgeprägt (Ebda.). Die Mitglieder des RMCP versuchen gerade deshalb vom Ausland her, einen Einfluss auf die Reformulierung der Wissenschaftspolitik in Peru zu nehmen. Gleichwohl ist es erstaunlich, dass vielfach die hohe Kompetenz der Peruanischen IT-Fachkräfte sowohl von den Unternehmen in Peru als auch im Ausland konstatiert wird (El

Comercio 18.4.1999, Toledo Gonzales 2000). So finden sich auch unter den BewerberInnen für die IT-Greencard in der BRD ein hoher Prozentsatz peruanischer Fachkräfte. Auf dem peruanischen Markt existiert kein Mangel an qualifizierten Fachkräfte für den IT-Bereich. Stärker noch als die Ausbildung, bilde die Erfahrung eine wesentliche Voraussetzung. Hierbei mangle es eher an staatlich anerkannten Zertifizierungsmöglichkeiten für Menschen, die sich autodidaktisch in der NIKT-Nutzung fortgebildet haben (Toledo Gonzales 2000).

Auch die Ausbildung an den Universitäten im Bereich der Informatik weist trotz ihrer hohen Bedeutung große Defizite auf, besonders aufgrund mangelnder Möglichkeiten für Postgraduierte (Romero 2000). Seit 1959 kann in peruanischen Universitäten Informatik studiert werden. 1999 boten allein 21 Universitäten des Landes eine Spezialisierung im Bereich Systemadministration an. Seit 1990 ist die Anzahl der StudentInnen dieses Bereichs von wenigen Hundert auf über 12.000 im Jahr 1996 angestiegen (Keppeler/Reber/Koch 1999:29f.). 1996 waren insgesamt über 14.000 StudentInnen im Studienfach Informatik eingeschrieben (INEI 1996). Eine Umfrage unter knapp 270 InformatikstudentInnen aus vier Universitäten erbrachte, dass 65% klare Berufsziele verfolgen, ein Drittel der StudentInnen eine Beschäftigung im Ausland sucht und ein Viertel ein eigenes Unternehmen gründen will (Keppeler/Reber/Koch 1999:30ff.)

Der CONCYTEC empfahl in seiner Evaluierung, den Bereich der Telekommunikation und Informationstechnologie zu stärken. Aufgebaut werden sollten Netzwerke zwischen den bestehenden Einrichtungen und eine Koordinierungsstelle, um im Bereich der Mikroelektronik und Informatik die Kapazitäten auszubauen und die Kompetenzen zu fördern. Zudem sollten hoch spezialisierte Zentren in diesem Bereich, gerade auch angesichts der mangelnden privaten Initiative, neugegründet werden (Concytec 1999:63). Unterstützung erhielt der CONCYTEC hierbei auch vom Centro de Investigaciones Sociales, Económicas y Tecnológicas (Cinseyt), das bereits 1998 das Programm für eine grundlegende Neuformulierung der Wissenschafts- und F&E-Politik in Peru beigesteuert hatte. Ein Schwerpunkt lag hierbei auf dem Bereich der NIKT (Cinseyt 1998a). Auch die nationale InformatikerInnenvereinigung (APCI) unterbreitete der Regierung verschiedene Vorschläge zur Stärkung der F&E im Bereich der NIKT. Jegliche Unterstützung seitens der Regierung wurde allerdings abgelehnt (Ruiz Guevara 2000, Torrejon 2000). Seit 2000 versucht APCI Privatunternehmen und Gemeinden in einer ländlichen Region der Provinz Junín zur Finanzierung eines Forschungszentrums in Payhuan zu gewinnen. Hierbei soll sowohl angewandte IT-Forschung für den Agrarbereich betrieben werden als auch im Austausch mit den Zielgruppen, konkrete Problemlösungen zur Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen im andinen Raum, bezüglich der Gesundheitsversorgung, des Umweltschutzes und der Bildung, entwickelt werden (Ebda.) Im Mai 2001 wurde in Kooperation mit der Gemeinderegierung ein Computerlabor als erster Baustein dieses Zentrums eröffnet (Ruiz Guevara 2001).

In den 70er und 80er Jahren waren in Peru eine Reihe staatlicher Forschungseinrichtungen obersten Ranges gegründet worden, von denen sich das Instituto Nacional de Investigación y Capacitación de Telecomunicaciones (INICTEL), der Forschung und Ausbildung im Bereich der Telekommunikation und Informationstechnologie widmet. Auch wenn viele Institutionen im Rahmen der neoliberalen Umstrukturierungen aufgelöst wurden, blieb INICTEL erhalten. Es verfügt über das einzige gut ausgestattete IT-Labor Perus, das auch den Universitäten zur Nutzung angeboten wird. Daneben bestehen gute Kapazitäten zur Ausbildung in einem Computersaal, in dem auch für die Allgemeinbevölkerung preiswerte Fortbildungskurse angeboten werden (L. Torres 2000, Romero 2000). INICTEL ist bemüht, der Regulierungsbehörde Osipitel bei der Projektplanung im Bereich der NIKT-Verbreitung, zuzuarbeiten. Gleichwohl litt

auch diese Einrichtungen unter einem äußerst niedrigen Budget des Staates - in den Jahren 1998 und 1999 rund US\$ 2 Mio. -, das durch private Geldgeber auszugleichen versucht wurde. Dennoch konnten seit Mitte der 90er Jahre nur wenige Forschungsprojekte realisiert werden (Ebda., INICTEL 1998).

Auch die BID ist besorgt über den niedrigen Entwicklungsstand Perus im Wissenschaftsbereich. Aus diesem Grunde wird seit 1999 an der Planung eines Projektes zur Förderung der F&E-Landschaft in Peru, mit einer geplanten Investitionshöhe von US\$ 100 Mio., gearbeitet, das bis 2001 allerdings noch nicht in die Praxis umgesetzt wurde (BID 1999). Insbesondere auch die mangelnden Investitionen der Privatwirtschaft bereiten der Finanzinstitution Sorgen. Auf der BID-Jahrestagung 2001 stellte das Unternehmen Cisco in Aussicht, 500 PeruanerInnen innerhalb der Cisco Networking Academy, im Aufbau und der Betreuung von Netzwerken auszubilden (El Comercio 9.5.2001). Zwar ist dies keine Forschung und Entwicklung, aber einer der ersten Schritte aus der Privatwirtschaft, überhaupt in die Ausbildung der PeruanerInnen zu investieren. Cisco gesellt sich damit zum Unternehmen Microsoft, das 1999 zum zweiten Mal 20 Stipendium für ein Studium der Systemadministration in Peru vergab (El Comercio 18.4.1999).

Regierungspolitik und Perspektiven der nationalen Entwicklung

Unter der Regierung Fujimori wurde von der Politik in Peru kein auf den NIKT aufbauendes nationales Entwicklungsmodell anvisiert. Im Gegenteil kam es sowohl durch die fehlende Förderung im Bereich der Forschung und Entwicklung als auch die übergreifenden wirtschaftlichen Umstrukturierungen zu einer Demontage vorhandener Kapazitäten. Dabei werden von vielen Seiten die Möglichkeiten einer Diversifizierung der peruanischen Ökonomie im Bereich der Informationstechnologie nicht nur für erstrebenswert, sondern für möglich erachtet (Dumler 2000, Manrique 2000a/b, Gallegos 2000, Iriarte 2000). Die Hoffnungen gründen sich hierbei zum einen auf die Klein- und Mittelunternehmen (PYMEs) und weitaus größer noch auf „einen anderen ökonomischen Entwicklungspfad, den informellen Sektor“ (Fernández-Maldonado 1999).

Die PYMEs und Mikrounternehmen sind aufgrund ihrer überragenden Bedeutung innerhalb der Gesamtwirtschaft, nach Expertenmeinung, eine wesentliche Zielgruppe für die NIKT-Nutzung über den E-Commerce hinaus (Valencia 2000, Dumler 2000). Sie stellten 1997, laut offiziellen Angaben, 98% der peruanischen Unternehmen der formellen Wirtschaft dar (Cinseyt 1998b:51). Mit fünf Millionen ArbeiterInnen waren 85% der offiziell ökonomisch aktiven Bevölkerung in über 3 Millionen Kleinunternehmen mit bis zu 10 Beschäftigten tätig. (Ebda.). Die Forschungseinrichtung und Lobbyorganisation Cinseyt hatte in mehreren Studien 1998 zahlreiche Hindernisse und große Defizite im Bereich der Finanzierungsmöglichkeiten für PYMEs ausgemacht (Cinseyt 1998b/c). Diese wirken sich auf die Möglichkeiten technologischer Innovationen negativ aus und verdeutlichen, dass Innovationen im Bereich der NIKT von der Regierungspolitik für PYMEs als nicht notwendig angesehen wurden (Cinseyt 1998b:21). Cinseyt hatte aufgrund der schlechten Finanzierungslage, die Einrichtung eines gemeinsamen Risikofonds aus öffentlichen und privaten Mitteln angeregt (Cinseyt 1998c), die allerdings keine Umsetzung fand. Gerade durch die Deregulierung des nationalen Marktes und die Abschaffung der Fördergesetze für PYMEs wurden die bis dahin gewachsenen Strukturen und Geschäftsmöglichkeiten geschwächt (Valencia 2000). Die nationale InformatikerInnenvereinigung (APCI) hatte 1999 einen Plan ausgearbeitet, um PYMEs bei der Informatisierung und Anwendung der NIKT zu stärken. Auch dieses Vorhaben fand in Regierungskreisen keine Unterstützung (Ruiz Guevara 1999).

Unabhängig von der fehlenden öffentlichen Förderung und den bestehenden Hindernissen hatte Cinseyt in Kooperationen mit dem RCP in den 90er Jahren verschiedene Versuche unternommen, die NIKT-Nutzung in Produktion und Handel zu integrieren (Ebda.). Das RCP bildete zunächst Hunderte von UnternehmerInnen im Umgang mit den NIKT fort und leistete Unterstützung beim Webauftritt und beim Aufbau der technischen Installationen und Netzwerke. Parallel wurden Fortbildungen zu vielen Bereichen der Unternehmensführung realisiert. Ab 1992 wurde am Aufbau eines Netzwerkes der PYMEs der Comunidad Andina gearbeitet, das dem Informations- und Erfahrungsaustausch diente. Zwischen 1996 und 1998 wurden virtuelle Netzwerke der Unternehmen in Lima und im Landesinnern aufgebaut. Dabei dienten auch die Cabinas als Nutzungsorte. Auch im Bereich der Softwareentwicklung leisteten Cinseyt und RCP gemeinsame Hilfestellungen für PYMEs. Als Haupthilfsmittel dienten dabei neben Präsenzseminaren, virtuelle Kurse, Chats und Diskussionslisten. Dabei integrierten sich auch KleinunternehmerInnen aus anderen Teilen der Welt (Ebda.). Für Transaktionen im genuinen E-Commerce versucht Cinseyt seit 2000, PYMEs in einer gemeinsamen Handelsplattform zusammenzuschließen (Cinseyt 2000). Mehr als für die elektronische Abwicklung von Geschäften haben sich die NIKT bei den Erfahrungen allerdings als geeignete Hilfsmittel für die Kompetenzsteigerung der KleinunternehmerInnen und zur Optimierung ihrer Geschäfte erwiesen. Im Ergebnis lässt sich durch diese Arbeit heute ein ausgeprägtes Bewusstsein innerhalb der PYMEs über Bedeutung und Nutzen der NIKT konstatieren (Valencia 2000).

Laut Angaben des Konsortiums zur Förderung der Klein- und Mikro-Unternehmen, Copeme (www.copeme.org.pe), einem Dachverband von 51 NGOs, die Klein- und Mikrounternehmen in ganz Peru betreuen und vernetzen, nutzten circa 90% der Mitglieder im Jahre 2000 E-Mail, zur Verbesserung ihrer Kommunikation und zum Erfahrungsaustausch, und 20% verfügten über eine Homepage, die zum Großteil über Cabinas Públicas erreichbar sind (Dumler 2000). Gleichwohl reichen die Finanzmittel nicht aus, um eigene Infrastrukturen aufzubauen. Aus diesem Grunde versucht auch Copeme, eine gemeinschaftliche Nutzung der Ressourcen im Unternehmensbereich zu verbreiten. Gearbeitet wird seit 1999 am Aufbau von Datenbanken für Produktinformationen und zur Fortbildung der UnternehmerInnen, nicht nur über die NIKT-Nutzung, sondern auch zur Verbesserung der Anbau- und Produktionsmethoden. Gleichzeitig soll eine Online-Plattform für eine gemeinsame Vermarktung verschiedener Produkte etabliert werden. Die Erfahrung des Dachverbandes ist, dass das Bewusstsein und Interesse sehr groß sind, die konkreten Kenntnisse der UnternehmerInnen im Umgang mit den NIKT zur Integration in ihre Geschäftsbereiche allerdings eine intensive Betreuung bedürfen (Ebda., Wagenblatt 2000).

Entscheidendes Charakteristikum der peruanischen Wirtschaft ist die hochgradige Informalität, in der sich die Ausbreitung der IT-Wirtschaft in der peruanischen Variante eines Silicon Valley vollzogen hat (Proenza/Bastidas-Buch/Montero 2001:15). Es hat die Aufmerksamkeit zahlreicher BeobachterInnen auf sich gezogen, dass rund um den Bereich der NIKT-Nutzung in Peru ein informelles Milieu entstanden ist, das mittlerweile eine relevante wirtschaftliche Bedeutung erlangt hat (Manrique 2000a). Diese Entwicklung steht in einem direkten Zusammenhang mit der Etablierung der Cabina Pública als Einkommensmöglichkeit für MikrounternehmerInnen aus dem unteren ökonomischen Milieu auf der einen und als Möglichkeit des Erwerbs von Kenntnissen im Umgang mit den NIKT für die unterprivilegierte Bevölkerungsmehrheit auf der anderen Seite (Fernández-Maldonado 1999). Tatsächlich kann im Jahr 2001 davon ausgegangen werden, dass innerhalb der unteren Klassen die Kenntnisse über den Umgang mit den NIKT weit verbreitet sind, wie statistische Umfragen ergaben (INEI 2000c).

Nachdem sich in den 80er Jahren bereits in verschiedenen Bereichen, etwa der Textil- und Möbelbranche, bedeutende Unternehmen aus dem informellen Milieu etabliert haben, folgte in den 90er Jahren ein auf den NIKT basierender Boom (Sulmont 1999, Manrique 2000, 2000a:18f.). Ende der 90er Jahre kann von einem ökonomischen Cluster gesprochen werden, der sich in dem Bereich der Hauptstadt, in der Avenida Wilson, etablieren konnte (Fernández-Maldonado 1999). In vier Häuserblocks fanden im Jahr 2000 Hunderte von Klein- und Mikrounternehmen aus allen Bereichen der IT-Branche ihren Unterschlupf, allesamt Bestandteil des informellen Sektors¹⁷⁶. So sind nicht nur alle Soft- und Hardwarekomponenten neu oder gebraucht erhältlich, sondern ebenso alle erdenklichen Dienstleistungen rund um die NIKT (Ebda., Manrique 2000a). Neben dem Zentrum von Lima finden sich auch eine Vielzahl weiterer informeller „NIKT-Brutstätten“ über das gesamte Stadtgebiet verteilt, oftmals in der Nähe von akademischen Einrichtungen, Computer-Trainings-Instituten oder in Gewerbegebieten, die ihrerseits zumeist mit dem Wilson-Cluster Verbindungen aufweisen (Fernández-Maldonado 1999). In anderen Großstädten Perus entstehen seit dem Ende der 90er Jahre ähnliche Zentren (Manrique 2000a:19). Dabei sind allerdings, ebenso wie beim Segment der Cabinas, der formelle und der informelle Bereich miteinander verwoben (Fernández-Maldonado 1999). So greifen oftmals auch größere Unternehmen, etwa bei Intranet-Reparaturen und -Wartungen, auf Dienstleistungen aus dem informellen Sektor zurück (Manrique 2000, Leon y Leon 2000).

Ein Aspekt, der die Integration der NIKT im informellen Milieu hierbei begünstigt haben könnte, ist laut verschiedener Untersuchungen in den bestehenden Netzwerken sozialer Organisationen zu finden. „Die NIKT sind zu einem nützlichen Werkzeug für die bestehenden Netzwerke in Lima geworden. Die neue Art und Weise der Ressourcenverteilung durch die NIKT ist funktional zu den traditionellen Pfaden des informellen Sektors. Flexibilität, Anpassungsfähigkeit, schnelle Reaktionsfähigkeit, kleine Einheiten, Arbeit in Netzwerken und Synergie sind traditionelle Erfolgsfaktoren der informellen Ökonomie, die nunmehr auch als Erfolgsregeln in der globalen Ökonomie gelten“ (Fernández-Maldonado 1999). Gerade in heterogenen Kulturen, wie der peruanischen, bieten die NIKT dabei komparative Vorteile, durch die hochgradige Anpassungsfähigkeit an Veränderungen und die schnelle Reaktionsfähigkeit (Manrique 2000). Ein weiterer Aspekt ist, dass in Peru bereits Anfang der 90er Jahre ein großes Reservoir an ausgebildeten InformatikerInnen bestand, das aufgrund der mangelnden Arbeitsmöglichkeiten in der formellen Wirtschaft sich in zunehmendem Maße dem informellen Milieu zuwandte und die heute bestehenden Geschäfte und Cabinas eröffnete (Fernández-Maldonado 2000:5, Torrejon 2000, Toledo Gonzales 2000).

Der fundamentale Unterschied zwischen der informellen NIKT-Branche und den anderen informellen Wirtschaftszweigen in Peru besteht allerdings in dem illegalen Charakter, der zumindest dem Vertrieb raubkopierter Software innewohnt (Manrique 2000a:18). Hierbei zeigt die Entwicklung eine Paradoxie auf: Wurden auf der einen Seite gerade erst durch den Zugang zu raubkopierter Software, eine weite Verbreitung der NIKT-Nutzung und -Kenntnisse und damit das Entstehen des breiten informellen Sektors ermöglicht, der heute mit dem formellen Sektor stark verbunden ist und seine Dienstleistungen anbietet, so ist der Sektor eben durch den illegalen Charakter eines Teils seiner Aktivitäten in seiner Existenz bedroht. Gleichzeitig ist zumindest diesem Teil „die Alternative der Formalisierung verwehrt“ (Ebda.).

¹⁷⁶ Es existieren bisher keine umfassenden Studien zur Bedeutung dieses Sektors. Gleichwohl macht ein längerer Aufenthalt in Lima, wie auch Fernández-Maldonado (1999) betont, in kürzester Zeit das Ausmaß der stattgefundenen Entwicklung deutlich. Über das gesamte Stadtgebiet verteilt existieren Hunderte von Geschäften, Instituten, Cabinas und andere Einrichtungen, die Produkte und Dienstleistungen rund um die NIKT anbieten.

Dort, wo Menschen durch den Erwerb unbezahlter oder preiswerter Software überhaupt erst und nur auf diese Art und Weise in die Lage versetzt werden, mit Computern und Internet zu arbeiten, stellt die „Piraterie“ in Ermangelung der Zurverfügungstellung kostenloser Software somit eine regelrechte Entwicklungsbedingung dar, die gleichzeitig innerhalb der bestehenden Regime ihre Existenz bedroht und die Illegalität festschreibt.

Die Entwicklung der informellen NIKT-Branche ist allerdings auch durch die Eigenart der Technologieentwicklung selbst mitbedingt. Erst der rasante Preisverfall der Hardware, etwa bei CD-Brennern, hat den Aufbau des „illegalen“ Milieus ermöglicht. Dabei findet es gleichzeitig in den prohibitiven Preisen für Markensoftware, die im Rahmen globaler Monopole eine fast ausschließliche Verbreitung findet, eine Existenzgrundlage. „Wo alltägliche Computerprogramme Hunderte oder gar tausend Dollar kosten, finden der Großteil der Berufstätigen und StudentInnen und sicherlich auch viele der formellen oder informellen, kleineren und mittleren Unternehmen im Erwerb „raubkopierter“ Software eine gute Alternative“ (Ebda.:19). Darüber hinaus fördern gerade auch die Vorteile der NIKT-Nutzung selbst ihre Verbreitung im informellen Milieu, etwa aufgrund der orts- und zeitungebundenen Erreichbarkeit oder der relativen Anonymität bei ihrer Nutzung und bei den Transaktionen (Fernández-Maldonado 1999).

Die peruanische Realität unterstreicht die Ergebnisse internationaler Studien aus anderen Ländern. So stellt die ILO in ihrem Arbeitsbereich „informeller Sektor“ fest, dass die Arbeits- und Produktionsverhältnisse oftmals nicht von marginaler Natur sind, sondern im Gegenteil, nicht nur im Zuge der wirtschaftlichen Transformationen der vergangenen 20 Jahre, in vielen Ländern des Südens einen Stellenwert erreicht haben, der oftmals relevanter ist, als die formelle Ökonomie. Die etablierten Produkte und Dienstleistungen sind zudem oftmals in einer effizienten Produktionsweise organisiert, die lukrative Profite ermöglicht (Bangasser 2000). Saskia Sassen sieht in den wachsenden informellen Milieus in der „Ersten“ wie der „Dritten Welt“ hierbei die „Elemente eines neuen ökonomischen Regimes“ (Sassen 1997).

Die zentrale Frage für den Aufbau einer nationalen Entwicklung in Peru, die auch innerhalb der formellen Ökonomie auf der NIKT-Nutzung und Verbreitung basiert, ist damit die Transformation des informellen Milieus in einen Teil der formellen Ökonomie. Dass derartige Vorhaben nicht nur sinnvoll und möglich sind, sondern für alle Beteiligten zum Vorteil gereichen können, ist in Peru u.a. durch die Arbeit des Instituto Libertad y Democracia (ILD) unter Beweis gestellt worden (Morales-Bayro 2001). Das ILD arbeitet seit 1985 in verschiedenen Projekten an der Formalisierung informeller ökonomischer Aktivitäten und Besitzverhältnisse. Die von ihm erarbeitete Methodologie basiert auf einem Minimum an bürokratischer Aktivität bei höchstmöglicher Effizienz (Ebda.:4f.). Die Leitlinie ist dabei, dass es für die informell Tätigen lohnenswerter sein muss, innerhalb eines legalen und formellen Rahmens ihre Geschäfte weiterzubetreiben, als in den informellen Milieus (Ebda.:6). Dies bedeutet, dass die erwirtschafteten Gewinne höher sind und die Repressionen und negativen Folgewirkungen, denen sie ausgesetzt sind, niedriger. Hierbei ist sich das ILD bewusst, dass die Arbeit auf eine weitgehende Neuformulierung der bürokratischen Regeln des Staats- und Wirtschaftsapparates zielt, denn gerade aufgrund der bestehenden Bürokratie und Ineffizienz ist es oftmals vorteilhafter, außerhalb als innerhalb des formellen Rahmens zu agieren (Ebda.). Gleichwohl merkt das ILD zu Recht an, dass die zahlreichen makroökonomischen Strukturanpassungsprogramme, denen Länder wie Peru in den vergangenen Jahrzehnten ausgesetzt waren, allesamt u.a. deswegen gescheitert sind, weil in keinem Fall auf Realitäten, wie dem Fehlen einer breiten legalen Geschäfts- und Besitzbasis, Rücksicht genommen wurde. An eben diesem Punkt setzt die Arbeit an, die den Ländern neuartige Entwicklungsperspektiven ermöglichen könnte.

Aus der Sicht der Förderung nationaler Entwicklungsmöglichkeiten heraus wäre es wünschenswert, dass die Klein- und Mikrounternehmen, die sich in Peru im Bereich des NIKT-Marktes in den 90er Jahren etabliert haben, im Rahmen derartiger oder ähnlicher Projekte eine Chance bekommen, sich in den formellen ökonomischen Kreislauf zu integrieren, anstatt dass sie von den Ordnungshütern bekämpft werden, wie es seit einigen Jahren, wenn auch ineffektiv, immer wieder geschieht. Damit wird nicht nur in Abständen Tausenden von PeruanerInnen ihre Existenzgrundlage genommen, sondern werden Ansätze eines Entwicklungsweges verschüttet, der eine Perspektive bietet für ein Land, das in den vergangenen Jahrzehnten auf der makroökonomischen Ebene zahlreiche Politiken ertragen musste, die eine Transformation in die Wege geleitet haben, die die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung komplett ausschließt. Gleichwohl ist der massive Druck, der von den Lobbys der transnational agierenden Unternehmen im Bereich der NIKT ausgeht, in seiner Wirkung gerade in den Ländern des Südens kaum zu überschätzen (s. Urheberrecht). Es bedarf hierbei eines politischen Willens zum Schutz der etablierten Branche und gleichzeitig zur Konfrontation mit den internationalen Handelsregimen, damit neben den Interessen der transnationalen Softwareanbieter auch die des informellen Sektors in Peru eine Berücksichtigung finden. Bisher folgte die Regierungspolitik in Peru einseitig den Interessen der global agierenden Unternehmen. Eine Möglichkeit bestünde für den informellen Sektor im Softwarebereich auch im verstärkten Einsatz von Linux-basierten Open-Source Produkten (Grote 2001). Die Regierung oder auch Organisationen wie das RCP könnten den UnternehmerInnen hierbei die Möglichkeiten aufzeigen, der Falle, des illegalen Raubkopierens zu entkommen und sich von den Interessen und dem Druck der transnationalen Softwareunternehmen unabhängig zu machen. Durch gezielte Förderprogramme, wie beispielsweise in Mexiko, könnte gleichzeitig der Markt für Open-Source Software erweitert und stimuliert werden (Ebda., Manrique 2000).

Aufbauend auf dem bestehenden formellen und informellen IT-Markt Perus wäre in einer Kombination der beiden Elemente in jedem Fall eine Entwicklung denkbar, die der Wirtschaft Perus neuartige Möglichkeiten sowohl im Export, wie für die Entwicklung des heimischen Marktes eröffnen könnte. Bisher hat sich die Regierungspolitik mit einer Förderung der NIKT innerhalb eines nationalen Entwicklungsprojekts vollständig zurückgehalten und bestehende Ansätze eher torpediert.

Resümee

Das Modell der Cabina Pública hat Teilen der Bevölkerung insbesondere aus dem informellen Milieu eine wirtschaftliche Entwicklung ermöglicht, die zur Etablierung von informellen „IT-Clustern“ geführt hat. Aufbauend auf diesen Ansätzen wäre eine Entwicklung denkbar, die den PeruanerInnen neuartige Wege aus den bestehenden strukturellen Problemen und Abhängigkeiten aufzeigen könnte. Hierbei wäre eine dezidierte politische Förderung aufgrund des mangelnden Engagements der formellen Privatwirtschaft und ihrer anders gelagerten Interessen unabdingbar. Vor allem die Forschung und Entwicklung stellt in Peru einen der defizitärsten Bereiche dar. Es bestehen große Struktur- und Finanzprobleme, die bislang weder von der Privatwirtschaft noch der Regierung ausgeglichen wurden. Vielmehr fand in den 90er Jahren eine bewusste Demontage der F&E-Landschaft in Peru statt. Gesellschaftliche Akteure konnten diese Defizite nur begrenzt ausgleichen. Diese strukturellen Bedingungen stellen ein entscheidendes Hindernis für die Etablierung eines auf den NIKT basierenden nationalen Entwicklungsmodells dar. Erstaunlicherweise besteht innerhalb der Bevölkerung trotz dieser Negativentwicklung ein hoher Anteil an IT-Fachkräften und beklagen Unternehmen keinen Mangel an qualifizierten MitarbeiterInnen. Diese Tatsache ist ebenfalls auf die informelle

NIKT-Nutzung und die Verbreitung des Cabinas-Modells zurückzuführen und bildet ein Gegengewicht zu den Defiziten.

Von WissenschaftlerInnen und Klein- und MittelunternehmerInnen wird den NIKT im Rahmen eines nationalen Entwicklungsmodells in Peru eine hohe Bedeutung beigemessen, auch wenn unter der Fujimori-Administration keinerlei Anstrengungen in dieser Hinsicht unternommen wurden. Die Hoffnungen gründen sich insbesondere auf die PYMEs und die Entwicklungen im informellen Sektor. Die zentrale Frage für den Anstoß eines auf der NIKT-Nutzung basierenden nationalen Entwicklungspfads ist die der Transformation des ausgeprägten informellen Sektors in einen Bestandteil der formellen Ökonomie. Hierbei bedarf es allerdings eines dezidierten politischen Willens zur Konfrontation mit den Interessen transnationaler Unternehmen und den bestehenden internationalen Handelsregimen und einer grundlegenden Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik.

B.II.3.3. Gesellschaftliche NIKT-Nutzung und Regulierung derselben

Die Verbreitung der NIKT erfolgte in Peru von Beginn an im Rahmen eines Modells der gesellschaftlichen Nutzung. Dabei stand die Produktion relevanter Nutzungsinhalte im Vordergrund. Auch innerhalb der Regulierung des Gesamtbereichs war der Einfluss gesellschaftlicher Akteure von entscheidender Bedeutung. Diese Charakteristika sollen im Folgenden zunächst erörtert werden (B.II.3.3.1.), bevor dann die Regulierung und Praxis des Datenschutzes als zentrale Aspekte der gesellschaftlichen Nutzung näher betrachtet werden (B.II.3.3.2.).

B.II.3.3.1. Gesellschaftliche Partizipation in der Regulierung und gesellschaftliche NIKT-Nutzung

Die Partizipation gesellschaftlicher Akteure innerhalb der Regulierung der NIKT in Peru ist vor allem über das RCP erfolgt. Seine MitarbeiterInnen und die in ihm zusammengeschlossenen NGOs haben von Beginn an ein besonderes Augenmerk auf die Ausgestaltung der NIKT in Politik und Wirtschaft gelegt. Im RCP selbst wurde eine eigene Abteilung eingerichtet, die sich ausschließlich mit der Beobachtung der Regulierung der NIKT in Peru und anderen Ländern der Welt befasste (Iriarte 2000). Dabei wurde sehr früh formuliert, dass die Ziele transnationaler Unternehmen nicht mit den nationalen Entwicklungszielen der peruanischen Gesellschaft und Bevölkerungsmehrheit kompatibel sind. Aus diesem Grunde versuchte sich die Organisation nach 1995, vor allem als Promotor eines nationalen Entwicklungsprojekts zu etablieren, bei dem die Verfügung über die NIKT und die Strukturierung der Nutzung durch alle Mitglieder der Gesellschaft als wesentlich angesehen wurden (RCP 1996a). Im Jahr 2001 kann konstatiert werden, dass die Mitglieder und Mitgliedsgruppen des RCP einen entscheidende Einfluss auf die politische und wirtschaftliche Gestaltung der NIKT insgesamt ausgeübt haben, wie bereits in den vorhergehenden Kapiteln zu lesen war. Sowohl hinsichtlich der Infrastrukturverbreitung, der Nutzungsvoraussetzung und der Gestaltung der Telekommunikationspolitik als auch im wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Bereich, erfolgte die Erarbeitung der Regulierung unter intensiver Beteiligung des RCP und seiner Mitgliedsgruppen. Dadurch ist es dem RCP auch gelungen, ein breites gesellschaftliches Bewusstsein über die Relevanz und strategische Bedeutung der NIKT und ihrer Ausgestaltung zu etablieren (Manrique 2000, Iriarte 2000).

Die Aktivitäten des RCP zielten von Beginn auf den Zugang, die Verbreitung und die Produktion von Informationen und Kommunikation, um sie der Bevölkerungsmehrheit zugänglich zu machen und sie somit zu demokratisieren (RCP 2000a). Unter den MitarbeiterInnen war zu einem frühen Zeitpunkt ein ausgeprägtes Bewusstsein darüber zu finden, dass infolge der globalen Entwicklung der NIKT eine Reproduktion der bestehenden Spaltungen zwischen „Erster“ und „Dritter Welt“ droht. Aus diesem Grunde wurde ein besonderes Gewicht auf die Integration der NIKT innerhalb der verschiedenen Teile der Gesellschaft gelegt und als strategisches Ziel formuliert, in Peru vielfältige Zentren der Informationsproduktion zu etablieren, um Wissen nicht nur nachzufragen und zu importieren, sondern selbst zu produzieren (Ebda.). Aufgrund dieser Präferenz der eigenen Inhalteproduktion seitens des RCP und anderer NGOs. kann in Peru seit Mitte der 90er Jahre eine breite und anwachsende gesellschaftliche NIKT-Nutzung konstatiert werden, die auch durch die wachsende Kommerzialisierung der Netzwelt der vergangenen Jahre zwar prozentual, nicht aber hinsichtlich ihrer qualitativen Bedeutung gemindert wurde. Bislang existieren keine umfassenden Studien zur Nutzung der NIKT innerhalb der peruanischen Gesellschaft. Auch an dieser Stelle kann keinesfalls der Versuch unternommen werden, alle Aspekte, Anwendungsformen und -bereiche umfassend zu schildern. Vielmehr sollen einige Beispiele die Bandbreite und Intensität der Nutzung illustrieren.

Hierbei lassen sich aus der Vielfalt zwei Schwerpunkte der gesellschaftlichen NIKT-Nutzung identifizieren: die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerungsmehrheit und die Steigerung der politischen Teilhabe und Artikulation.

Die britisch-peruanische Entwicklungs-NGO Intermediate Technology Development Group (ITDG) (www.itdg.org.pe) arbeitet in mehreren Projekten an einer Integration der NIKT in gesellschaftliche Entwicklungsprojekte. Neben vielfältigen Ausbildungsprogrammen im Umgang mit den NIKT und bei der Betreuung von Cabinas Públicas ist die NGO bemüht, über Pilotprojekte geeignete Anwendungsformen zu erarbeiten und evaluieren (Saravia 2000). In Zusammenarbeit mit dem RCP wurde z.B. seit Anfang 1999 über eine Finanzierung des Weltbank-Programms Infodev (www.infodev.org) damit begonnen, ein Informationssystem für ländliche Entwicklung für die Provinz Cajamarca (www.infodes.org.pe) zu entwerfen und aufzubauen (Saravia 2000, 2000a). Das Projekt sieht vor, ausgehend von einem Koordinationsknotenpunkt in der Provinzhauptstadt ein in die umliegenden ländlichen Gebiete verteiltes dezentrales Informationssystem zu etablieren, das zum einen für die Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktion und der Lebensbedingungen auf dem Land dienen und zum zweiten die Zusammenarbeit und Kommunikation mit den lokalen staatlichen Behörden vergrößern soll (Saravia 2000a:11). Vorgesehen sind mit Bibliotheken, Datenbanken, Informationsdiensten, Anfrage-Antwortdienstleistungen, Diskussionslisten zum Erfahrungsaustausch u.a. verschiedene Bausteine eines Gesamtsystems, das auf die spezifischen Anforderungen der Region zugeschnitten ist und in dem vor allem auch das vorhandene lokale Wissen der BäuerInnen integriert werden soll. Damit soll die Bevölkerung nicht einseitig zum Konsumenten, sondern zum Produzenten der Information werden (Ebda.:13ff.). Die 113.000 BewohnerInnen der 13 Distrikte Cajamarcas gehören nicht nur zu den ärmsten Perus, sondern auch zu den am schlechtesten mit jeglicher Infrastruktur versorgten. Somit besteht, allein aufgrund der geographischen Gegebenheiten und der fehlenden Transportwege, eine hochgradige Isolierung der einzelnen Ortschaften, der entgegengewirkt werden soll (Ebda.:9ff.).

Das System ist sowohl auf die NIKT-Nutzung als auch auf traditionelle mediale Formen (Bibliotheken etc.) gestützt. Die aufgrund der geographischen Bedingungen äußerst schwierig zu realisierende Online-Anbindung wird hierbei bis zu ihrer Aktivierung in den einzelnen Teilen des Gesamtsystems teilweise über CD-Rom-Server simuliert. Seit April 2000 wurden der Knotenpunkt in Cajamarca und drei dezentrale Stationen in den umliegenden Departments eingeweiht. Nach langwierigen und gescheiterten Verhandlungen mit der Kommunalregierung aufgrund politischer Wechsel, wurde die Zentrale in einem von einem lokalen Trägerverein gemieteten Lokal und nicht in der öffentlichen Bibliothek Cajamarcas eingerichtet. Im Februar 2001 bewilligte Fitel (s. Nutzungsverbreitung) die Finanzierung für die Ausstattung von vier weiteren Verbindungspunkten. Neben der Internetanbindung per Standleitung für die Zentrale, die das RCP bereitgestellt hatte, wurde ein Funkkommunikationssystem zwischen den einzelnen Stationen aufgebaut. Mit lokalen und nationalen Akteuren wurden Verträge für die Erarbeitung von Informationen und Materialien geschlossen, die in physischer und digitaler Form aufbereitet und gesammelt wurden. Darüber hinaus werden die Kenntnisse der BäuerInnen in einer speziellen Datenbank gesammelt. Ein technisches Betreuungsteam gewährleistet durch monatliche Besuche in allen Verbindungspunkten die regelmäßige Aktualisierung und den Austausch der Informationen, sowie die Assistenz für die Betreuung der technischen Apparaturen (Ebda.:13ff., Saravia 2000, ITDG 2001b).

Ziel des Projektes ist, dass es sowohl in inhaltlicher als auch in finanzieller Hinsicht von der lokalen Bevölkerung selbst getragen wird. Hierbei ist durch die Integration zahlreicher Akteure in den betreffenden Orten und die Bildung einer NGO der DorfbewohnerInnen als verant-

wortliche Projektbetreiberin von Beginn an darauf geachtet worden, keine künstlichen Abhängigkeiten entstehen zu lassen. Die ProjektmitarbeiterInnen wurden in mehreren intensiven Fortbildungen in Zusammenarbeit mit dem RCP sowohl in der Informationsgewinnung und -aufbereitung als auch im Umgang mit den Technologien ausgebildet. Um eigene Finanzressourcen zu generieren, werden zum einen die projektbezogenen Dienstleistungen, wie Kopien, Telekommunikation etc. auch kommerziell angeboten, sowie im Koordinationszentrum eine Cabina Pública betrieben, die vom RCP unterstützt wird (Saravia 2000, 2000a, Fernandez 2000, ITDG 2001b, Alvarado 2001).

Das weitergehende Ziel ist, über die Erfahrung in dem Pilotprojekt eine Methodologie für die Durchführung ähnlicher Projekte in anderen Regionen zu erarbeiten. Die bis Ende 2000 gesammelten Ergebnisse und Erfahrungen haben hierbei für die MitarbeiterInnen gezeigt, dass politische Institutionen oftmals keine geeigneten Kooperationspartner für derartige Projekte seien. Weder auf nationalstaatlicher noch auf lokaler Ebene existiere der Wille oder die Verbindlichkeit, die für eine Zusammenarbeit ausreiche. Der Projektkoordinator schlussfolgert, dass „es außerordentlich schwierig ist, mit Institutionen des Staates zu seriösen und professionellen Bedingungen zusammenzuarbeiten“ (Saravia 2000a:18). Daneben ist eine zentrale Schlussfolgerung, dass derartige Informationssysteme zur Lösung der jeweiligen Probleme und zur Verbesserung der Lebensbedingungen immer an den jeweils spezifischen Kontext angepasst werden müssten und nicht einfach als eine Schablone übertragen werden könnten. Hierbei sei auch deutlich geworden, dass der technischen Ausrüstung oftmals zu viel Gewicht beigemessen werde und dadurch die inhaltlichen Komponenten zu kurz kämen (Fernandez 2000). Darüber hinaus sei es eine besondere Herausforderung, dass sich die Systeme sowohl finanziell als auch personell selbst tragen und keine Abhängigkeiten aufgebaut werden sollten, denn es sei außerordentlich schwierig, den verbreiteten Zentralismus in den ländlichen Gebieten mit dezentralen Projekten zu durchbrechen (Saravia 2000a:18). ITDG ist bemüht, die in diesen und anderen Projekten gesammelten Erfahrungen zu bündeln und wissenschaftlich auszuwerten. Gleichzeitig hat die NGO Osiptel über das Cajamarca-Projekt hinaus eine Zusammenarbeit für die Entwicklung von Inhalten für die NIKT-Nutzung angeboten, bei der die gesammelten Erfahrungen berücksichtigt werden sollen (Saravia 2000).

Die Vereinigung für nachhaltige Entwicklung (AEDES) arbeitet in der ebenfalls ländlich abgelegenen und infrastrukturell isolierten Region Cotahuasi, in der Provinz Arequipa, an einem ähnlichen Projekt wie Infodes, das gleichwohl unbeabsichtigt und ungeplant entstand. (Tejada 2001, Proenza et al. 2001:30). Seit 1997 nutzten die MitarbeiterInnen der NGO Internet und E-Mail für ihre tägliche Arbeit. Da die Landbevölkerung selbst die NIKT zur Verbesserung der Information- und Kommunikation nutzen wollte, wurde von AEDES eine Cabina Pública mit einem Fortbildungsprogramm eingerichtet. Bis 2001 wurden verschiedene Anwendungsformen entwickelt. So tauschen sich die BäuerInnen mit anderen Gemeinden über die Verbesserung der Anbaumethoden aus, arbeiten Frauen überregional an einer Verbesserung ihrer Repräsentation innerhalb der öffentlichen Behörden und nutzen die SchülerInnen und LehrerInnen der Region die NIKT für den Unterricht. Geplant ist, die NIKT für die ländliche Entwicklung, eine Verbesserung der Kommunikation mit den Behörden und für wirtschaftliche Zwecke der DorfbewohnerInnen zu nutzen. So sollen sowohl E-Commerce-Geschäfte entwickelt als auch im Bereich des „Ökotourismus“ auf die NIKT-Nutzung gesetzt werden. Der Verband ökologischer ProduzentInnen unterhält über die NIKT-Nutzung bereits Geschäftsbeziehungen (Tejada 2001).

Als Beginn eines kontinuierlichen Erfahrungsaustauschs mit anderen Projekten in Peru und Lateinamerika, riefen die MitarbeiterInnen von Infodes, in Zusammenarbeit mit der latein-

amerikanischen Organisation Somos@Telecentros (www.tele-centros.org), im März 2001 ein nationales Treffen der Telezentren ins Leben (ITDG 2001a). Gegründet wurde eine Vereinigung der peruanischen Telezentren, die in verschiedenen Arbeitsgruppen die Integration der NIKT für die Entwicklung der ländlichen Regionen vorantreiben soll. In der Abschlusserklärung unterstrichen die NGOs den Stellenwert einer angepassten NIKT-Nutzung für spezifische Problemlösungen, vor allem in ländlich abgelegenen Regionen, um die allgemeinen Lebensbedingungen der Bevölkerungsmehrheit Perus zu verbessern. Als Notwendigkeit wurde auch der Aufbau unabhängiger Strukturen formuliert, in denen die Bevölkerung selbst zum Träger derartiger Projekte wird. Gleichzeitig wandten sich die NGOs auch mit einer Reihe von Forderungen an die Regierung, die Telekommunikationsunternehmen des Landes und internationale Geldgeber. Appelliert wurde (Ebda.):

- eine nationale Politik zur Verbreitung der NIKT-Nutzung zu entwickeln,
- die ländliche Bevölkerung als Promotor und Durchführer etwaiger staatlicher Projekte anzuerkennen,
- bei der Regulierung der NIKT, etwa im Bereich der Urheberrechte oder beim Informationszugang, auf die besonderen Bedürfnisse der ländlichen Bevölkerung und der Telezentren Rücksicht zu nehmen,
- eine umfassende staatliche Informationspolitik zu betreiben, die sämtliche Daten und Dienstleistungen Online zugänglich und abwickelbar macht,
- im Rahmen internationaler Kooperationen einen signifikanten Ausbau des Zugangs zu den NIKT in den ländlichen Regionen zu suchen und
- bei den Strategien und Aktivitäten der Privatwirtschaft eine Sensibilität gegenüber den Telezentren und der Landbevölkerung zu zeigen.

ITDG arbeitet neben dem Cajamarca Projekt in Cusco seit 1997 am Aufbau eines peruanischen Pfeilers des Kontinent-weiten Katastropheninformations- und -präventionsnetzwerks „LA RED“ (www.desenredando.org). Dieses Vorhaben ist Bestandteil des globalen Netzwerks Desinventar (www.desinventar.org) mit regionaler Zentrale in Kolumbien. In dem Projekt werden sowohl Informationen über vergangene und zukünftige Naturkatastrophen gesammelt und aufbereitet und Studien durchgeführt, als auch konkrete Hilfsmaßnahmen für Notfälle koordiniert. Zusammengearbeitet wird hierbei mit verschiedenen afrikanischen und asiatischen Netzwerken. Im Zusammenhang mit den vom Klimaphänomen „El Niño“ ausgehenden Zerstörungen und Bedrohungen konnte das Netzwerk gute Hilfestellungen für die Bevölkerung leisten und dem Wiederaufbau dienen (Saravia 2000, ITDG 1999:16f.).

Seit Anfang 2000 wird von ITDG im Projekt „Radios Rurales“ an einer Nutzung der NIKT im Bereich der Internetradios in ländlichen Gebieten gearbeitet (Saravia 2000b, ITDG 2001c). Versucht wird, über die Nutzung der NIKT in kommunitären Radios, die von den Dorfgemeinschaften betrieben werden, Alternativen zu den bestehenden bzw. mangelnden Informationsmedien zu entwickeln. Auch dieses Projekt zielt darauf, die landwirtschaftlichen Produktionsmethoden und die allgemeinen Lebensbedingungen auf dem Land zu verbessern. Dabei soll vor allem den BewohnerInnen eine zusätzliche Möglichkeit geboten werden, um ihre Erfahrungen auszutauschen und gemeinsam mit anderen Gemeinschaften neue Problemlösungen zu entwickeln. Aufgegriffen werden dabei, in Zusammenarbeit mit dem RCP, die Traditionen mündlicher Überlieferung innerhalb der indigenen Gemeinschaften in Verbindung mit Möglichkeiten der Technologienutzung in Form von Voice-Over-IP Übertragungen. Durch die sprachliche Übertragungen wird so dem Fehlen der Schriftkultur und dem Analphabetismus entgegnet. Das Projekt soll mit den bestehenden und neu entstehenden Telezentren, wie Infodes, in Cajamarca zusammenarbeiten (Ebda.).

Die Nutzung der NIKT im Bereich kommunaler Radios wird in Peru auch von anderen Organisationen betrieben. In dem Dachverband Coordinadora Nacional de Radios (CNR) (www.cnr.org.pe) sind mehr als 80 unabhängige Radiostationen zusammengeschlossen. Die NIKT werden nicht nur für die Kommunikation zwischen den einzelnen Stationen und zur Verbesserung der Zusammenarbeit eingesetzt, sondern auch um Programme auszutauschen. Die CNR selbst betreibt ebenfalls eine eigene Nachrichtenredaktion und ein Internetradio und archiviert auf ihrem Server die ausgestrahlten Sendungen im Text und Audioformat. Der Dachverband arbeitet sowohl im Programmaustausch als auch organisatorisch mit überregionalen Radioverbänden wie der Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER) (www.aler.org.ec), der Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) (www.amarc.org) oder der Association Catholique Internationale pour la Radio et la Télévision (UNDA) (www.unda.org) zusammen (Quiñones 2000, López 2000). Ein besonderer Schwerpunkt der NIKT-Nutzung durch die freien Radios lag auf der Gewährleistung einer unabhängigen und kritischen Berichterstattung, die unter dem Fujimori Regime nur begrenzt von den Printmedien und dem TV erfüllt wurde (s. Kontext). So finden sich auf der Homepage etwa zahlreiche Sendungen und Nachrichten zu Menschenrechtsverletzungen, den Machenschaften des SIN und den Fälschungen bei den Wahlen.

Auch NGOs aus dem Menschenrechtsbereich, wie Aprovech (www.aprodeh.org.pe) oder die Andine JuristInnenkommission (www.cajpe.org.pe), nutzen die NIKT zur Informationsverbreitung und Durchführung von Kampagnen (El País 20.4.2000), ebenso wie NGOs aus allen anderen Bereichen gesellschaftspolitischer Aktivitäten. Insbesondere auch die zahlreichen Stadtteilorganisationen nutzen intensiv die NIKT. Die NGO Alternativa (www.alter.org.pe), eines der Gründungsmitglieder des RCP, hat u.a. mehrere Datenbanken zu verschiedenen Themen entwickelt. So finden Kleinstunternehmen Informationen über Produktion und Vermarktung oder die Bevölkerung Daten und Hilfestellungen zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung und Ernährungssituation (Kerrigan 2000). In der eigenen Cabina Pública von Alternativa wurden die Mitglieder der Stadtteilorganisationen seit 1997 in der NIKT-Nutzung ebenso fortgebildet, wie SchülerInnen und LehrerInnen aus den Bildungseinrichtungen. Dabei versucht die NGO auch in den Schulen selbst die Computernutzung zu verstärken und hilft beim Aufbau von Netzwerken aus den von der Nationalregierung in den 90er Jahren verschenkten Infrastrukturkomponenten. Darüber hinaus versuchen die MitarbeiterInnen von Alternativa, die Gemeindevertreter für eine intensivere NIKT-Nutzung zu sensibilisieren, und führen auch für MitarbeiterInnen politischer Behörden Schulungsmaßnahmen durch. Dabei wird auch versucht, die Interessen und Forderungen der Bevölkerung stärker und direkter gegenüber den RepräsentantInnen zu artikulieren (Kerrigan 2000).

In Zusammenarbeit mit dem „Consortio de Pequeña y Mediana Empresa“ (Copeme) versucht Alternativa spezielle Datenbanken und andere Nutzungsformen für Klein- und MikrounternehmerInnen zu entwickeln. Copeme bietet ein Dach für über 50 NGOs, in denen auch über die NIKT-Nutzung versucht wird, PYMEs und Mikrounternehmen bei Produktion, Organisation und Vermarktung Hilfestellungen zu leisten (Wagenblatt 2000, Dumler 2000) (s. Wirtschaft). Geplant ist die NIKT-Nutzung für die Abwicklung von Transaktionen, gemeinsame Werbeaktionen und zum Informationsaustausch zu intensivieren (Kerrigan 2000).

Auch in der Asociación Nacional de Centros (ANC) (www.anc.org.pe), einem Dachverband zahlreicher gesellschaftlicher Organisationen aus dem gesamten Land, werden die NIKT sowohl im ökonomischen Bereich als auch zur Verbesserung der Lebensrealität der Bevölkerungsmehrheit eingesetzt. In einem eigenen NGO-Informationssystem werden Daten und Angaben zu vielen relevanten Themen und Problemen verwaltet. Beim ANC liegt ein Schwer-

punkt auf der Rechts- und Finanzberatung der NGOs. Neben einem elektronischen Bulletin arbeitet die NGO an der Ausbildung der Mitglieder und stellt auch im Rahmen der virtuellen Bibliothek eigene Publikationen Online zur Verfügung (ANC 2000). Die vom ANC eingerichtete Homepage Siperu (www.siperu.org/ong.htm) bot bis Mitte 2001 100 NGOs eine gemeinsame Plattform. Der ANC arbeitet, im Rahmen der Redemokratisierung des Landes, zugleich am Aufbau eines nationalen Netzwerks gesellschaftlicher, politischer und wirtschaftlicher Akteure, um ein nationales Entwicklungsmodell anzutreiben.

Das Centro de Documentación de la Mujer (Cendoc) (ekeko2.rcp.net.pe/cendoc-mujer) sammelt in verschiedenen Datenbanken Informationen zu frauenspezifischen Fragestellungen und Problemen. In einer physischen und virtuellen Bibliothek bietet Cenoc Materialien, Informationsdienste und Pressesammlungen zu allen relevanten Fragen von Gewalt gegen Frauen, über Gesundheitsversorgung bis zu politischer Partizipation und Geschichte der Frauen(bewegung) in Peru. Seit 1998 wurde der Aufbau eines nationalen Netzwerks von Frauenorganisationen vorangetrieben. Bis Mitte 2001 sind dreizehn landesweite NGOs über die Cenoc-Homepage Online erreichbar.

Das RCP stärkte von Beginn an die gesellschaftspolitische NIKT-Nutzung. Neben den bereits illustrierten Aktivitäten (s. Nutzungsverbretung), arbeitete die NGO kontinuierlich am Aufbau von Solidaritätskampagnen. So wurde 1998 ein Netzwerk gegen die Folter gegründet (El Navegante 15.6.1998) oder startete das RCP, aufgrund der Besetzung der japanischen Botschaft durch den MRTA im Dezember 1996, eine Solidaritätsaktion mit den Geiseln und richtete eine entsprechende Homepage ein (El Comercio 26.12.1996). Auf ihr wurde auch über den Standpunkt der Guerilla informiert und an die Regierung appelliert, eine gewaltlose Lösung des Konflikts zu suchen. Innerhalb kürzester Zeit schlossen sich der Kampagne Tausende von Personen aus dem In- und Ausland an (Ebda., Quiroz 1997:60). Auch die Förderung und Wahrung der peruanischen Kultur über die NIKT-Nutzung war von Beginn an einer der Bereiche, denen sich MitarbeiterInnen des RCP intensiv widmeten (El Navegante 16.6.1997, DataneWS 5.2.1998, Gestión, 2.7.1998). Bereits 1996 bot das RCP beispielsweise Quetchua-Kurse per Internet an (Martínez 1996). 1997 vereinbarten die Asháninka-Indígenas, die abgeschnitten von jeglicher Kommunikation im Amazonas Tiefland leben, mit dem RCP ein spezielles Programm zur Integration der NIKT-Nutzung (Intermedia 25.6.1997). Das RCP half zunächst beim Aufbau einer Homepage (www.rcp.net.pe/ashaninka) und richtete E-Mail-Verbindungen für die Gemeinden auf seinem Server ein. 1999 gelang den Technikern des RCP über speziell gefertigtes Equipment, das unter den klimatischen Bedingungen funktionsfähig bleibt, eine Funkverbindung direkt ins Amazonastiefland zu erstellen, so dass einige der Gemeinden durch finanzielle Unterstützung des International Development Research Center (IDRC) seitdem direkt mit Telefon und Internet verbunden sind (Castro 2000, 2001). Gleichzeitig bildete das RCP Gemeindemitglieder in der NIKT-Nutzung aus. Die Asháninka gaben die erworbenen Kenntnisse ihrerseits an 150 Dorfgemeinden ihres Gebietes weiter. In einem erweiterten Projekt ist geplant, den Großteil der Gemeinden der Region in einem Kommunikationsnetz zu integrieren (Ebda.). Die Indígenas verbreiten über ihre Homepage u.a. detaillierte Informationen über ihre Kultur und Lebensbedingungen, ihre politischen Erklärungen, organisieren Solidaritätskampagnen, kommunizieren mit anderen Indígena-Gemeinden und vermarkten auch Produkte.

Auch länderübergreifend spielen die NIKT eine zunehmende Bedeutung in Peru. Die in der Organisation „Condesan“ zusammengeschlossenen Mitglieder von über 100 NGOs aus den Ländern der Andenregion Lateinamerikas tauschen sich im Projekt „InfoAndina“ (www.condesan.org/infoandina/foros_electronicos.htm) seit 1997 mittels elektronischer Foren und Dis-

kussionslisten über Themen des Umweltschutzes und der nachhaltigen Ressourcennutzung und Entwicklung in den Hochgebirgen aus (Ponce 2001).¹⁷⁷ Die Ergebnisse halfen nicht nur den BewohnerInnen der verbundenen Gebiete, sondern wurden über Publikationen auch einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Geplant wurden darüber hinaus, im Hinblick auf das von der UNO für 2002 verkündete „Internationale Jahr der Berge“, Veranstaltungen und gemeinsame Kampagnen, bei denen die NIKT ebenfalls als zentrale Hilfsmittel dienen. Die zukünftige Arbeit des Projektes sieht u.a. vor, die gesammelten Erfahrungen für schonende agrarische Nutzung und zur Verbesserung der Lebenssituation in den Anden, über neuzubildende Netzwerke lokaler Regierungen weiterzugeben (Ebda.).

Neben diesen verschiedenen Ansätzen zur Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen, insbesondere der Landbevölkerung, lässt sich ein für Peru charakteristischer hoher Stellenwert der dezidiert politischen Nutzung der NIKT innerhalb gesellschaftlicher Nutzungsprojekte feststellen. Aufgrund der eingeschränkten Meinungsfreiheit entwickelten sich nicht nur zahlreiche Homepages gesellschaftlicher Akteure, etwa „Oposición en Internet“ (oposicion.tripod.com/opositores.html), Transparencia (www.transparencia.org.pe) oder des RCP, zu Zentren unabhängiger Information. Insbesondere in Diskussionslisten fanden trotz der Überwachung durch den SIN (s. Überwachung) viele PeruanerInnen aus dem In- und Ausland einen geeigneten Freiraum kritischer Meinungsäußerung sowie demokratischer Diskussion und Aktion. In virtuellen Gemeinschaften und Newsgroups, wie zum Beispiel dem Forum „Oposición im Internet“ (oposicion@egroups.com), „Democracia Peru“ (democraciaperu@egroups.com), aber auch der rein akademischen Liste „Red Democrática“ (eleccion@yahoogroups.com) diskutieren die Beteiligten nicht nur äußerst intensiv und tauschen Informationen aus; sie mobilisieren für konkrete virtuelle, wie nicht-virtuelle Aktionen, wie die Organisation des Wahlboykotts, das Kleben von Plakaten oder die Organisation von Demonstrationen, sammeln Denunzierungen über einzelne MitarbeiterInnen des Regimes oder organisieren internationale Solidaritätskampagnen. Dabei wird darauf Wert gelegt, dass sich die Arbeit nicht auf den virtuellen Raum beschränkt, sondern die Organisationen „über die virtuelle Welt des Internet hinausgehen, um die demokratischen Anstrengungen in unserem Land zu unterstützen und die Macht des Gesetzes und der Demokratie wiederherzustellen“ (OEI 2001a).

Zwischen September 1998 und Juni 2001 wurden in der Liste „Oposición en Internet“ über 12.000 Nachrichten von knapp 340 Mitgliedern ausgetauscht, in der Liste „Democracia Peru“ seit Juni 2000 von 110 TeilnehmerInnen knapp 2000 Mitteilungen und im „Red Democrática“ seit Dezember 1999 von 330 Mitgliedern 6.000 Nachrichten. Hierbei ist in allen Fällen eine enorme Steigerung ab dem Frühjahr 2000 festzustellen, seit dem monatlich bis zu 1.500 Meldungen ausgetauscht wurden (OEI 2001b, DC 2001, RD 2001).¹⁷⁸ Von TeilnehmerInnen der Listen wurde über die NIKT-Nutzung festgestellt: „Das Internet ist der neue Ort des Zusammentreffens, der Information und Debatte der Gesellschaft. Vielleicht ist es nicht die große demokratische Utopie, die einige sich gewünscht haben, aber es ist ein bedeutender Fort-

¹⁷⁷ Beteiligt sind Venezuela, Peru, Kolumbien, Ecuador und Bolivien (Ponce 2001).

¹⁷⁸ Die alleinige Quantität sagt selbstverständlich nichts über den Gehalt der Nutzung aus. Auch wenn eine systematische inhaltliche Untersuchung des Nutzungsverhaltens in den politischen Diskussionslisten im Rahmen dieser Studie nicht vorgenommen werden konnte, lässt sich aus der teilnehmenden Beobachtung ersehen, dass ein großer Teil der Nachrichten einen konkreten informativen oder aktionsbezogenen Gehalt aufweist. „Pöbeleien“ und ähnliche „Junk-Mails“ finden sich in allen Diskussionslisten der Welt, die einem generellen Publikum geöffnet werden, waren in den hier untersuchten allerdings kaum anzutreffen. Neuere Untersuchungen über elektronische Diskussionslisten zeigen, dass die Informationen und von den Listen ausgehenden Aktivitäten von einem Personenkreis rezipiert werden, der die direkte Mitgliederanzahl um ein vielfaches übersteigt (Döring 2001).

schritt für die Informationsfreiheit und den Zugang zu Informationen. Im Internet gibt es keine Diktatur“ (DC 2000). Viele ExpertInnen und AktivistInnen aus Peru teilen diese Meinung (Cace-res 2000, Manrique 2000, Estrada 2000, Townsend 2000). Vor allem im Rahmen des Redemokratisierungsprozesses nach der Flucht Fujimoris wurde die Bedeutung und Reichweite dieses Freiraums unterstrichen. So stellte sich heraus, dass der Aufbau neuer demokratischer Institutionen und Organisationen, die Steigerung der Transparenz und der Austausch Fujimori-treuer Beamter auch deswegen derart schnell und effizient vor sich ging und der Übergangspräsident Paniagua in kürzester Zeit zahlreiche weitgehende Veränderungen bewirken konnte, weil im Rahmen der NIKT-Nutzung in diesen und anderen Gruppierungen der „Tag X“ nach Fujimori bereits vorbereitet worden war. Die Juristin Carmen Velarde Keochlin urteilte aufgrund der Bedeutung der NIKT innerhalb der Transition, „dass die neuen Technologien zu Werkzeugen der Integration der Nation eingesetzt wurden“ (Velarde 2001). Auch der peruanische Soziologe Carlos Ivan Degregori misst den NIKT im Rahmen dieser Transformationen einen hohen politischen Stellenwert bei, der bislang von den SozialwissenschaftlerInnen kaum wahrgenommen worden sei (Degregori 2001).¹⁷⁹

Die NIKT-Nutzung in Peru gewann ebenso im Rahmen der Wahlen 2000 und 2001 eine große Bedeutung (El País 20.4.2000). So richtete beispielsweise das RCP vor den Wahlen 2000 innerhalb seiner Nachrichtendienste eine Homepage ein (www.rcp.net.pe/elecciones/elecciones2001/index.shtml), auf der eine umfangreiche, unabhängige Berichterstattung über die Wahlen geleistet wurde. Ähnliche Sites wurden von Transparencia (www.transparencia.org.pe), die CNR (www.cnr.org.pe/temp_cfm/elecciones.cfm) oder dem Nachrichtendienst „Cronica-viva“ (www.cronicaviva.com.pe) der Journalistengewerkschaft ANP aufgebaut. Diese Internetdienste waren die einzigen Orte, an denen beispielsweise die Wahlprogramme der Parteien gesammelt zu lesen waren und vergleichend kommentiert und diskutiert werden konnten (El Comercio 6.10.2000). Reine Internet-Nachrichtendienste wie Peru@ldia (www.perualdia.com) oder Cronicaviva entwickelten sich dabei über die Wahlen hinaus zu vielgenutzten Informationsquellen. BeobachterInnen stellten fest, dass „sich das Internet angesichts der Des- und Fehlinformationen zu einer demokratischen Alternative entwickelt hat“ (Muñoz-Nájar 2000). Die NGO Transparencia berichtete auf der Homepage nicht nur über ihre Beobachtungsaktivitäten bei den Wahlen und Unregelmäßigkeiten bei denselben, sondern stellte durch ihre Techniker diverse Male unter Beweis, dass das Computersystem der Wahlbehörde nicht einwandfrei arbeitete und die Datenleitungen Unterbrechungen von außen unterlagen (Niezen 2000, Caceres 2000). Darüber hinaus setzt die NGO bei ihrer Arbeit für die Vorbereitung und das Training der Mitglieder im Landesinnern und bei den Demokratiefördermaßnahmen im Bildungsbereich auf den Einsatz der NIKT (El Comercio 12.3.2000, Roncagliolo 2000, Caceres 2000).

Auch wenn die aufgeführten Beispiele keinesfalls eine umfassende Darstellung geben, wird ersichtlich, dass in Peru eine relativ starke gesellschaftliche NIKT-Nutzung in unterschiedlichen Projekten und Bereichen existiert. Nicht umsonst konstatieren Beobachter und Consultingfirmen, dass die PeruanerInnen die NIKT intensiver nutzen als etwa die ArgentinierInnen oder ChilenInnen (PC World 11.1.2001). Bereits 1996 erkannten VertreterInnen aus Brasilien und Chile an, dass Peru innerhalb der NIKT-Nutzung eine Avantgarde in der Region bildet (El Comercio 14.6.1996). Gerade im Zuge der politischen Öffnung und Redemokratisierung

¹⁷⁹ Diese Beobachtung geht zurück auf einen Vortrag von Degregori auf der Jahrestagung 2001 der Latin American Studies Association (LASA) im September 2001 in Washington (Degregori 2001) und ein Gespräch, das ich im Anschluss mit ihm führen konnte. Degregori ging so weit anzumahnen, dass die Rolle der NIKT als Variable bei der Analyse politischer Veränderungsprozesse dezidiert berücksichtigt werden müsste.

des Landes nahmen die Koordinierungsbemühungen zu und entstanden viele neue Projekte. Deutlich wird bei der Betrachtung der vielfältigen Nutzungsformen der NIKT im gesellschaftlichen Bereich auch, dass die internationale Zusammenarbeit in Peru von Beginn an einen großen Stellenwert eingenommen hat und weit vorangeschritten ist. Diese Feststellungen verwundern zahlreiche BeobachterInnen, aufgrund der negativen Kontextbedingungen in dem Land und liefern gerade im Gegensatz zum argentinischen Fall interessante Details für die weiter unten folgende vergleichende Analyse und die Beantwortung der Fragestellung. Festgehalten werden kann hier aber bereits, dass gesellschaftliche Akteure in Peru auch unter restriktiven politischen und wirtschaftlichen Bedingungen einen hohen Aktionsradius entfalten konnten und die NIKT-Entwicklung maßgeblich bestimmt haben.

Resümee

Gesellschaftliche Akteure sind in Peru innerhalb der NIKT-Regulierung und -Nutzung von herausragender Bedeutung und haben maßgeblich die Entwicklung vorangetrieben, die in dem heutigen hochgradigen Nutzungsniveau ihren Ausdruck findet. Die gesellschaftliche Nutzung stellte seit Beginn der Entwicklung die Hauptform der Anwendung und Integration der NIKT dar. Trotz der zunehmenden Kommerzialisierung der Netzwelt besteht diese starke gesellschaftliche Komponente bis 2001 fort. Seit 1995 wurde in vielfältiger Art und Weise eine Projektarbeit betrieben, die NIKT-Anwendungen in vielen Bereichen gesellschaftlicher Aktivitäten integrierte und sie zu einem oft als unverzichtbar angesehenen Werkzeug etabliert hat. Ein Schwerpunkt der Anwendungen liegt hierbei auf der Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerungsmehrheit, vor allem auf dem Land. Auffallend hoch ist auch der hohe Grad intraregionaler und internationaler Kooperationen.

Eine zentrale Schlussfolgerung gesellschaftspolitischer Organisationen aus ihrer Projektarbeit ist, dass politische Institutionen und Regierungsbehörden in Peru in den 90er Jahren keine geeigneten Kooperationspartner bei der Integration der NIKT-Nutzung zur gesellschaftlichen Entwicklung darstellten. Aufgrund mangelnden politischen Willens und konjunktureller Zyklen verfügte die Politik nicht über die notwendige langfristige Stabilität zur Gewährleistung eines Erfolgs. Unter den Lebensbedingungen der Diktatur dienten die NIKT in Peru gesellschaftlichen Akteuren in hohem Maße auch zur politischen Nutzung. So entwickelte sich der Cyberspace in Peru zu einem Freiraum politischer Diskussion und Aktion, der in den übrigen peruanischen Lebenswelten in den 90er Jahren nicht zu finden war. Maßgeblich beeinflusst wurde dadurch auch der mit der Flucht Fujimoris einsetzende Redemokratisierungsprozess, der durch die Vorbereitungen in politischen NIKT-Aktions- und -Diskussiongruppen unterstützt und beschleunigt werden konnte.

B.II.3.3.2. Daten- und Persönlichkeitsschutz

Auch wenn die Verstöße gegen den Datenschutz in Peru unter dem diktatorischen Regime äußerst zahlreich waren, wurde in den 90er Jahren eine weitgehend progressive Normierung in der Verfassung etabliert. So sind der Informationszugang und Korrekturen falscher Daten durch die BürgerInnen zumindest gesetzlich weitreichend einforderbar, was vom Regime allerdings weitestgehend ignoriert wurde. Eine zusätzliche Gesetzesregelung des Datenschutzes steht bis 2001 allerdings ebenso aus wie Absicherungen thematisch angrenzender Felder des Datenmissbrauchs bzw. Minderheitenschutzes. Im Folgenden wird zunächst der normative Rahmen in Peru veranschaulicht, bevor auf die Praxis des Datenschutzes näher eingegangen wird. Hierbei ergeben sich bezüglich der staatlichen Eingriffe in den Kommunikationsfluss zahlreiche Anschlusspunkte an das unter B.II.3.4.3. gesondert behandelte Thema der Überwachung und Computerkriminalität. In diesem Kontext des Datenschutzes wird daher lediglich die Frage der direkten staatlichen Zensurmaßnahmen gegen Inhalte der Nutzung thematisiert werden.

Das Recht auf Informationszugang und der normative Schutz persönlicher Daten

Die Rechte auf den Zugang zu Informationen und den Schutz persönlicher Daten sind in Peru 1993 in die geänderte Verfassung als Grundrechte aufgenommen worden (Urioste 2000). In den Absätzen Fünf bis Sieben des Artikel Zwei heißt es: „Jede Person hat ein Recht, ohne die Angabe von Gründen einen Zugang zu Informationen zu verlangen und diese von jeglicher öffentlicher Institution zu erhalten. (...) Ausgeschlossen sind alle intimen, persönlichen Informationen und diejenigen, die explizit ausgeschlossen sind, weil sie die nationale Sicherheit betreffen. Jede Person hat ein Recht darauf, dass die öffentlichen oder privaten, computerbasierten oder nicht computerbasierten (Informatik-)Dienstleistungen keine Informationen verarbeiten, die die persönliche oder familiäre Intimität beeinträchtigen. (...) Jede Person, die in irgendeinem Kommunikationsmedium von unzutreffenden oder beleidigenden Informationen betroffen ist, hat das Recht, dass diese kostenlos, unverzüglich und angemessen berichtigt werden“ (CCD 1993). Im Artikel 200 der Verfassung wird als Verfahren zur Gewährleistung des Informationszugangs und Datenschutzes die juristische Figur der Hábeas Data eingeführt. „Der Mechanismus der Hábeas Data berechtigt als Verfassungsgarantie, gegen Handlungen oder Unterlassungen seitens jeglicher Autorität, jeglichen Funktionärs oder jeglicher Person, die die Rechte, auf die sich der Artikel Zwei Absatz Fünf und Sechs der Verfassung bezieht, verletzt oder bedroht, gerichtlich vorzugehen“ (Ebda.).

Im Mai 1994 wurde das Verfahren der Hábeas Data detailgesetzlich ausgeführt (CCD 1994). Demnach gelten für die Rechtsform dieselben Verfahrensweisen wie bei der Hábeas Corpus (CdP 1982). Entsprechend kann jeder BürgerIn vor dem Richter der ersten Instanz des Zivilgerichts ihres Wohnortes oder des Ortes, an dem die Informationen verwaltet werden, direkt das Recht auf Datenschutz bzw. Informationszugang anrufen, ohne einen ordentlichen Rechtsweg beschreiten zu müssen. Die Klage kann auch in Vertretung durch Dritte eingegeben werden (Ebda.)¹⁸⁰. Vor der Anrufung müssen als andere juristische Mittel notarielle Aufforderung zur Korrektur bzw. Herausgabe der Daten in einem Zeitraum von fünf bzw. fünfzehn Tagen ausgeschöpft sein. Sollten die KlägerInnen Recht bekommen, müssen die Informationen innerhalb von drei Tagen kostenlos richtig- bzw. zur Verfügung gestellt werden. Eine Berufung hat keine aufschiebende Wirkung für die Urteilsvollstreckung (CCD 1994).

Auch wenn die Hábeas Data seit 1993 in Peru als Grundrecht existiert, ist festzustellen, dass zahlreiche nicht NIKT-spezifische Anrufungen im Rahmen der allgemeinen Verletzungen der Presse- und Informationsfreiheit des Landes dadurch keinen Erfolg hatten, dass die Regierung das Grundrecht schlicht ignoriert hat. Trotz zahlreicher Aktivitäten von PressevertreterInnen, Intellektuellen und oppositionellen Kongressabgeordneten gegen die Verstöße wurde von der gleichgeschalteten Justiz eine Anwendung der Hábeas Data gegen diesen Missbrauch vereitelt (s. B.II.1.1. und B.II.3.4.3.). Bisherige Anrufungen der Hábeas Data im Kontext der NIKT-Nutzung haben nach Meinung von JuristInnen demgegenüber gezeigt, dass es zwar ein prinzipiell erfolgreiches Rechtsmittel darstelle, allerdings aufgrund verschiedener Schwächen als ungenügend eingestuft werden müsse (Iriarte 1998b, 1999a, Núñez 1999a, Urioste 2000). So werden nicht alle Aspekte der Verfassungsrechte, insbesondere der Zugang zu Informationen, vor dem Hintergrund der technologischen Entwicklungen und der zunehmenden Kommerzialisierung von Personendaten explizit genug geregelt, etwa die Verfahrensweisen bei kommerziellen Datenbanken. Zudem entbehrt das Gesetz bislang eines endgültigen Charakters, da es nicht vom Parlament, sondern der Exekutive unter Berufung auf die Verfassungsgebende

¹⁸⁰ Für die Beschwerde ist das Mittel des „Amparo“ unter direkter Berufung auf die Verfassung vorgesehen. Die jeweiligen Richter haben somit, anders als in der BRD, die Möglichkeit, direkt die Verfassung anzuwenden, so dass von jedem/r BürgerIn die unverzügliche Geltung des Verfassungsrechts erlangt werden kann.

Versammlung verabschiedet wurde. Aus diesem Grund wurde im Mai 2001 ein Gesetzesentwurf zur Spezifizierung der Anwendung der Hábeas Data in den Kongress eingebracht (CdP 2001i). Er definiert einige Punkte des Verfahrens genauer und will die Möglichkeit eröffnen, im Namen kollektiver Interessen Eingaben zu machen. Gleichzeitig will er eine Frist von 60 Tagen nach der notariellen Benachrichtigung einführen, innerhalb derer ein Verstoß verjährt, und sieht für Berufungen eine aufschiebende Wirkung vor. Die letztgenannten Vorschläge stellen einen Rückschritt gegenüber der bestehenden Normierung dar, so dass eine konfliktive Auseinandersetzung zu erwarten ist.

Zusätzlich zum Recht der Hábeas Data wird seit 1999 an der Formulierung eines Datenschutzgesetzes gearbeitet, das die Rechte der BürgerInnen und den Zugang zu Informationen weiter ausweiten soll und gleichzeitig eine Datenschutzbehörde mit Beauftragtem als Anlaufstelle und Lobby einführen will (CdP 1999h). Insbesondere die vorgesehenen Bestimmungen über eine explizite und schriftliche Zustimmungspflicht zu Datensammlungen und ihrer Weiterverarbeitung, die Unterordnung der in Polizei, Militär und Geheimdiensten gesammelten Daten unter die Bestimmungen des Gesetzes und die detaillierte Verstoßliste machen den Entwurf zu einem der weitreichendsten seines Themas für einen angemessenen Schutz der BürgerInnen. Das Projekt nimmt hierbei explizit die Diskussion von peruanischen RechtsexpertInnen auf, die seit 1999 auch um erweiterte Themen des Datenschutzes und -missbrauchs geführt worden ist (Iriarte 1999a, Reyna 1999, Rodríguez P. 2000, Mendoza 2001a). Unter der Regierung Fujimori wurde das Gesetzesvorhaben nicht umgesetzt. Eine Verabschiedung ist erst unter der neuen Regierung Toledo zu erwarten. Von Seiten der ehemaligen Opposition gegen Fujimori wird hierbei im Zusammenhang mit der Neustrukturierung des Geheimdienstes ein starker Druck ausgeübt, einen weitgehenden Datenschutz über die Hábeas Data hinaus fest im peruanischen Rechtssystem zu verankern (Landolt 2000, s. B.II.3.4.3.).

Bislang fehlen in Peru explizite Regelungen zu vermeintlich „gefährdenden“ bzw. illegalen Inhalten der NIKT-Nutzung und des Datenmissbrauchs in Form der Verbreitung von Pornographie, extremistischen oder rassistischen Inhalten etc. Debattiert werden von JuristInnen auch Fragen des Persönlichkeitsschutzes, der Gewalt und Verunglimpfung und des Minderheitenschutzes. Als Referenzwerte der Diskussion dienen hierbei in Peru vor allem die beiden konkurrierenden Modelle der USA und der EU, denen eine unterschiedliche Auffassung der Meinungsfreiheit zu Grunde liegt. Favorisiert werden gegenüber den repressiven Lösungsversuchen, etwa in Form der Providerverantwortlichkeit für die angebotenen NIKT-Inhalte, unter weitgehender Vermeidung einer Zensur Selbstregulierungsmechanismen der NIKT-NutzerInnen sowie Aufklärung und Bildung, die „eine der besten Optionen darstellt“ (Rodríguez P. 2000), um eine ungewünschte NIKT-Nutzung, etwa der Kinder, zu vermeiden. Darüber hinaus werden Koregulierungsmechanismen angeregt, bei denen sich öffentliche Einrichtungen, Nutzungsgruppen und Privatunternehmen in gemeinsamen Foren zusammenschließen, um entsprechende Maßnahmen zu diskutieren und zu verbreiten (Ebda., Iriarte 1999a).

Eine explizite Regulierung der Inhalte durch den Staat wird vielfach als unsinnig erachtet, da „es unmöglich ist, dass eine Norm einen moralischen Standard ins Internet einführt“ (Rodríguez P. 2000), und zudem alle technischen Verfahren, etwa der Einsatz von Filtern, immer mit Defiziten behaftet sind und letztlich Zensurmaßnahmen darstellen, die eine ungerechtfertigte Einschränkung der Meinungs- und Informationsfreiheit zur Folge hätten. Demgegenüber wird allerdings auch auf einen besseren Schutz der NIKT-NutzerInnen vor „Gewalt im Internet“ gedrängt, etwa gegen massenhafte Werbe-E-Mails (Spamming) oder Spionagemassnahmen in Form von Cookies, die das Verhalten der NutzerInnen für kommerzielle Interessen überwachen (Iriarte 1999a, Mendoza 2001a). Die Selbstregulierungsmechanismen der Pri-

vatwirtschaft werden diesbezüglich als ineffizient angesehen, da sie in den vergangenen Jahren keinen wirklichen Schutz der NutzerInnen vor einem Datenmissbrauch etablieren konnten (Mendoza 2001a).

Praktiken des Datenmissbrauchs

Auch wenn in Peru bislang nur wenige Rechtsstreits wegen Datenschutz und -missbrauch geführt worden sind, ist die Notwendigkeit einer Überarbeitung der Gesetze im Jahre 2000 erneut deutlich geworden. Im Juli wurde ein Gesetz verabschiedet, das der Regulierungsbehörde Osiptel den Zugang zu bis dahin als Unternehmensgeheimnissen eingestuft Informationen im Rahmen der Konfliktregulierung ermöglicht (El Comercio 12./16.7.2000, CdP 2000g). Abgeordnete und ExpertInnen wiesen darauf hin, dass Osiptel damit auch vor einem Konflikt bezüglich der Verletzung des Informationsgeheimnisses stehe, wobei MitarbeiterInnen der Behörde versuchten, etwaige Befürchtungen unter Verweis auf einen Datenschutzpassus des Gesetzes zu zerstreuen (El Comercio 13./14.7.2000). Auch wenn die Argumentation eines potentiellen Datenmissbrauchs von Seiten des Unternehmens TdP ins Feld geführt wurde, das mit der Neuregelung einen verschärften Eingriff gegen Wettbewerbsbehinderungen fürchten muss (El Comercio 13.7.2000) (s. Telekommunikationspolitik), wurde auch von anderen Seiten vehement gegen das Gesetz argumentiert, da Überprüfungsmechanismen des Datenschutzes fehlten (El Comercio 6.8.2000). Kritisiert wurde dabei, dass Osiptel im Rahmen der Konfliktregulierung einen direkten Zugang zu den Verbindungsdaten der BürgerInnen erhalten und somit das individuelle Kommunikationsverhalten überwachen könne (Zusman 2000). Bis Mitte 2001 wurde der aufgeworfene Konflikt nicht gelöst, wobei Osiptel versuchte, durch eine öffentliche Debatte über das ausführende Reglement des Gesetzes Datenschutzbedenken zu berücksichtigen (Osiptel 2001b).

Die schwerwiegendsten Verstöße gegen den Datenschutz wurden unter den Bedingungen der Diktatur vor allem vom Geheimdienst und anderen Regierungsinstitutionen begangen, so dass sich eine ausgiebige kriminelle NIKT-Nutzung durch den Staat konstatieren lässt, die im folgenden Kapitel näher beleuchtet werden wird (s. B.II.3.4.3.). Systematische und umfassende Verstöße gegen den Datenschutz bildeten quasi die Grundlage und Voraussetzung der unter Fujimori etablierten Architektur zur Überwachung der peruanischen Gesellschaft. Auffällig ist, dass trotz dieser staatlichen Eingriffe peruanische BürgerInnen über Aktivitäten der PresservertreterInnen hinaus kaum Versuche unternahmen, unter Berufung auf das Datenschutzrecht gegen diese Verletzungen der Privatsphäre vorzugehen. Neben diesem organisierten staatlichen Datenmissbrauch lassen sich bis 2001 vor allem Verstöße gegen den Datenschutz im kommerziellen Bereich durch eine wachsende illegitime Nutzung von Personendaten feststellen, die auf zahlreiche und große Bedenken in der Bevölkerung stoßen (s. wirtschaftliche Nutzung).

Verstöße seitens gesellschaftlicher Organisationen oder individueller Krimineller sind demgegenüber in Peru kaum festzustellen. Die Guerilla MRTA nutzte bei und nach der Besetzung der japanischen Botschaft 1996 zwar das Internet zur Verbreitung ihrer Kommuniqués (Townsend 2000, Manrique 1997:205f.). Dies führte jedoch zu keiner breiteren Diskussion über die Legitimität der NIKT-Nutzung und neben der verbreiteten Überwachung der Kommunikationsflüsse (s. Überwachung) auch nicht zu offenen staatlichen Maßnahmen (Quiroz 1997). Auch nach der Niederschlagung verkündete die Guerilla 1998, den Kampf über die Nutzung der NIKT weiterzuführen (La Nación 23.4.1998). Die offizielle MRTA-Homepage (www.nadir.org/nadir/initiativ/mrta) wird von der internationalen Repräsentation der Bewegung über einen Server in der BRD betrieben. Verbreitet werden Informationen der Guerilla aus erster Hand und ihre Kommuniqués sowie zahlreiche Zusatzinformationen aus anderen

Quellen. Der MRTA findet im Cyberspace in verschiedenen Ländern Unterstützung. So wurden in den USA genauso wie in Norwegen oder England Solidaritätsseiten eingerichtet, auf denen neben den Kommunikés vielfältige Informationen zum MRTA und Peru zu finden sind.

Die Verbreitung der Informationen des MRTA im Internet wurde auch deswegen nicht zum Anlass genommen, direkte Zensurmaßnahmen auszuüben, weil bereits ein Konflikt um Sendero Luminoso unter Beweis gestellt hatte, dass eine Blockade der Daten unter den technischen Gegebenheiten des Internet keine Aussicht auf Erfolg haben kann (Manrique 1997:205f., Quiroz 1997:60). So sah sich zwar das RCP bereits Mitte der 90er Jahre aufgrund einer öffentlichen Diskussion und Drucks der Regierung dazu veranlasst, den direkten Zugang zu Informationen, die Sendero im Internet verbreitet, in Peru zu blockieren. Gleichwohl gelangten NutzerInnen in Peru über Umwege und durch E-Mail zu den entsprechenden Informationen (Ebda.). Sendero Luminoso verfügt über eine Homepage (www.pcp-mpp.org/pcp/index.html), auf der alle Kommunikés der Organisation veröffentlicht werden. Seit seiner Inhaftierung lanciert der Führer Guzmán seine Reden und Gesänge über dieses Medium. Sendero verfügt ebenfalls durch die intensive internationale „Unterstützungsarbeit“ während der 80er und 90er Jahre in vielen Ländern der Welt über Gruppierungen, die über „Solidaritäts-homepages“ die Inhalte der Organisation verbreiten.

Die Gründe und Ursachen für die „Tolerierung“ dieser Inhalte sind aufgrund fehlender Informationen seitens der Regierung nicht eindeutig zu klären, so dass nur Vermutungen angestellt werden können. Es ist zunächst erstaunlich, dass die peruanische Regierung die Inhalte unter Verweis auf eine aus ihrer Sicht „kriminelle Nutzung“ durch die Verbreitung illegaler Inhalte nicht zu unterbinden versucht hat, um auch bei der NIKT-Nutzung eine so umfassende Einschränkung der Informationen zu betreiben, wie sie es außerhalb des Cyberspace versuchte. Sicherlich benötigte sie diese auf der einen Seite nicht, da durch die Maßnahmen des Geheimdienstes eine weitgehende Kontrolle und Überwachung etabliert werden konnte (s. B.II.1.1. und B.II.3.4.3.). Zugleich zeigen die auf Servern im Ausland hinterlegten Inhalte von Sendero und dem MRTA auf der anderen Seite die Schwierigkeit, durch nationale Maßnahmen den Informationsfluss im Cyberspace zu regulieren, denn im Land galten diese Inhalte sehr wohl als verboten und wurde das NIC-PE veranlasst, den Zugang zu entsprechenden Inhalten zu unterbinden. Bei einem Versuch, auch die aus dem Ausland ins Land gelangenden Informationen zentral zu kontrollieren bzw. einzuschränken, wie es etwa in Kuba oder China geschieht, hätte die Regierung in jedem Fall einen direkten Zugriff auf die nationale Netzwerkarchitektur, insbesondere des RCP bzw. NIC-PE, haben müssen. Dies hätte zu einem Konflikt führen können, der über den Bereich „illegaler Inhalte“ hinaus die Frage der Kontrolle des Internet insgesamt thematisiert hätte, was die Regierung vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte des peruanischen Internet und der breiten gesellschaftlichen Partizipation sicherlich vermeiden wollte. Es steht aber auch zu vermuten, dass die Regierung die von der NIKT-Nutzung ausgehende Wirkung dieser Inhalte zugleich als nicht Regime-gefährdend eingestuft hat, wie sie auch die Nutzung der NIKT durch Oppositionsgruppen zwar zu torpedieren versuchte, gleichwohl allerdings hinsichtlich ihrer Breitenwirkung offensichtlich unterschätzte. Dies wird im Kapitel über die Überwachung noch deutlicher werden (B.II.3.4.3.). Zudem hätte ein weitreichenderer Eingriff Auswirkungen zur Folge haben können, bei der der Datenschutz und das Recht auf Information generell in noch stärkerem Maße thematisiert worden wären, was die Regierung - so könnte vermutet werden - vermeiden wollte, um den funktionierenden Überwachungsapparat nicht zu gefährden. Da das Regime allerdings auch im Bereich der allgemeinen Meinungs- und Pressefreiheit nicht vor massiven Einschränkungen und Verletzungen des Datenschutzes zurückschreckte und auch die davon ausgehende Anrufung des Informationsrechts und Datenschutzes keine direkt destabilisierenden Auswir-

kungen zeigte, ist eher anzunehmen, dass dieser Grund weniger ausschlaggebend gewesen ist. Es ist anzunehmen, dass das hier aufgeworfene Bündel von Gründen insgesamt und dabei vor allem die Akzeptanz des schlichten Versagens nationalstaatlicher Regelungen zu der beschriebenen Praxis geführt hat. Die Regierung - so könnte man zusammenfassend sagen - versuchte, so weit es im Bereich ihrer Möglichkeiten stand, die Inhalte der NIKT-Nutzung national zu kontrollieren, und akzeptierte gleichzeitig unter den Gegebenheiten der peruanischen Netzwerk-Verwaltung die Unmöglichkeit, auf die internationalen Datenflüsse vollständig einwirken zu können.

Resümee

Peru verfügt bereits seit 1994 über eine moderne und weitreichende Regelung zum Datenschutz. Diskutiert wird zusätzlich eines der weltweit progressivsten Gesetze, das den BürgerInnen weitreichende Möglichkeiten zur Wahrung ihrer Rechte einräumt, wogegen spezielle Schutzbestimmungen für Minderheiten bzw. gegen bestimmte Arten der Nutzung, wie etwa die Verbreitung von Kinderpornographie oder extremistischer Inhalte, bis Mitte 2001 fehlen. Auch wenn bislang nur wenige Datenschutzverstöße außerhalb der illegalen Aktivitäten des Staatsapparats aktenkundig wurden, lässt sich eine hohe Sensibilität der Öffentlichkeit für die Fragen der Sicherheit von Personendaten bei der NIKT-Nutzung konstatieren, insbesondere für Datenmissbrauch im wirtschaftlichen Bereich. Dennoch bleibt festzustellen, dass die Bevölkerung nach 1994 gegenüber den staatlichen Eingriffen kaum vom Recht auf Datenschutz Gebrauch gemacht hat. Auf der anderen Seite schränkte das Regime Fujimori die Inhalte der NIKT-Nutzung nicht in gleicher Weise ein wie die zugänglichen Informationen außerhalb des Cyberspace. Es steht zu vermuten, dass die Regierung aus ihrer Sicht illegale Inhalte, die über ausländische Server ins Land gelangten, im Wesentlichen aus drei Gründen tolerierte: Um einen größeren Konflikt um die nicht-staatliche Netzwerkverwaltung durch Eingriffe in die Netzwerkarchitektur zu vermeiden, um einer breiteren Thematisierung des Datenschutzes und des Rechts auf Information im Zusammenhang mit den NIKT aus dem Weg zu gehen und um dadurch ihre Überwachungspraktiken nicht zu gefährden. Diese gewährleisteten in umfassender Weise eine Kontrolle über die Inhalte und ihre NutzerInnen durch „begleitende Beobachtung“. Prononciert charakterisieren lässt sich damit das staatliche Vorgehen gegenüber den Inhalten der NIKT-Nutzung mit „Kontrolle statt Verbot“.

B.II.3.4. Politische NIKT-Nutzung und Regulierung derselben

Bei der Nutzung der NIKT durch die politischen Institutionen Perus lässt sich ein Bruch zwischen der Administration Fujimori und der Regierung Paniagua ausmachen. Bis zum Jahr 2000 hatte die NIKT-Nutzung vom Kongress und den NIKT-Regulierungsbehörden abgesehen und trotz vereinzelter Versuche keine weitreichende Verbreitung gefunden. Insbesondere für eine Steigerung der Partizipation der BürgerInnen und eine Verbesserung der staatlichen Dienstleistungen wurde das Potential unter Fujimori nicht genutzt. Erst unter der Übergangsregierung Paniagua erhielten die NIKT diesbezüglich ein neues Gewicht im Rahmen der eingeleiteten Reformprozesse. Demgegenüber bildeten die kontrollierenden und überwachenden Anwendungsformen der NIKT, etwa im Steuer- und Zollwesen und vor allem im Rahmen der geheimdienstlichen Maßnahmen gegen die Bevölkerung, einen Schwerpunkt der staatlichen NIKT-Aktivitäten des Fujimori-Regimes. Im Folgenden soll zunächst der politische Diskurs um die Nutzung der NIKT insbesondere vor dem Hintergrund der Wahlen 2000 und 2001 betrachtet werden, um den konstatierten Bruch zu verdeutlichen (B.II.3.4.1.). Danach wird die NIKT-Nutzung innerhalb der Regierungsinstitutionen Mitte des Jahres 2001 einer näheren Analyse unterzogen, wobei ebenfalls auf die Unterschiede der beiden Administrationen eingegangen wird (B.II.3.4.2.). Abschließend wird die staatliche NIKT-Nutzung zur Überwachung und Kontrolle und für andere kriminelle Praktiken unter Fujimori sowie die Regulierung der Computerkriminalität beleuchtet (B.II.3.4.3.).

B.II.3.4.1. Die NIKT im Wahlkampf und die elektronische Regierung

Innerhalb der politischen „Klasse“ existierte bis zum Jahr 2000, nach Beobachtungen und Einschätzung unterschiedlicher ExpertInnen, weder ein ausgeprägtes Bewusstsein über die Bedeutung der NIKT in und für die peruanische Gesellschaft noch über die Größenordnung, die die Entwicklung mittlerweile erreicht hatte (Manrique 2000, Romero 2000, El Comercio 5.4.2001). Nur vereinzelt ist bis dahin versucht worden, die NIKT-Nutzung und -Verbreitung zu fördern und ihren Einsatz innerhalb des politischen Systems voranzutreiben. Auch wenn unter den Bedingungen der Diktatur seitens der Regierung eine Nutzung progressiver Potentiale kein angestrebtes Ziel war, mangelte es unter fast allen PolitikerInnen insbesondere an weitsichtigen strategischen Entwicklungsplänen. Erst im Laufe des Jahres 2000 und stärker noch im Jahr 2001 wurde die NIKT-Nutzung Wahlkampfinstrument und -thema und von den PolitikerInnen in größerem Umfang aufgenommen, so dass auch Strategien der NIKT-Entwicklung diskutiert wurden.

Zum ersten Mal waren die NIKT bei der Bürgermeisterwahl von Lima im Jahre 1999 von einigen PolitikerInnen entdeckt worden, die im Zuge ihres Wahlkampfes Chats mit NutzerInnen durchführten (El Comercio 2./3.7.1999, Marcone 2000). Von den kontinuierlichen aber isolierten Aktivitäten des Kongressabgeordneten Estrada zur Nutzungsverbreitung abgesehen (s. B.II.3.1.1.2. und B.II.3.1.3.1.) war die Förderung der NIKT allerdings kein Bestandteil der Politikagenda. Im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen vom April 2000 war es lediglich Fujimori, der für den Fall eines Wahlsieges proklamierte, alle Schulen des Landes mit kostenlosen Internetzugängen ausstatten zu wollen (El Comercio 26.3.2000). Auch wenn die Wahlseiten der Parteien zu dieser Zeit größtenteils nicht einmal ihre Programme aufwiesen, griffen einzelne PolitikerInnen bei diesem Urnengang massiv zur Form der E-Mail-Wahlwerbung, so dass sich zahlreiche NutzerInnen öffentlich über die Flut der elektronischen Werbesendungen beschwerten (El Comercio 3.4.2000). Für Teile der Gesellschaft stellten die NIKT auf der anderen Seite gerade bei dieser umstrittenen „Wiederwahl“ einen relevanten Ort dar, der als letzter Freiraum demokratischer Meinungsäußerung gepriesen und genutzt wurde (Muñoz-Nájar 2000) (s. B.II.3.3.1.).

Nach der Flucht Fujimoris wurden die NIKT im Vorfeld der Neuwahlen 2001 dann zu einem dezidiert politischen Thema, so dass die Tageszeitung *El Comercio* kommentierte, die noch ein Jahr zuvor festgestellte fehlende Thematisierung der NIKT innerhalb der Politik habe sich mittlerweile in ihr Gegenteil verkehrt (*El Comercio* 1.4.2001). Wiesen die Webseiten der meisten Parteien nunmehr nicht nur umfangreiche Informationen auf, so nutzten die PolitikerInnen zunehmend auch interaktive Möglichkeiten, um mit den WählerInnen einen direkten Kontakt zu suchen, und entwickelten „Cyberkampagnen“ (*El Comercio* 20.2./3.3./1.4.2001). Dabei präsentierten alle KandidatInnen auch Vorschläge zur Verbreitung der NIKT. So versprach Eduardo Toledo, wie schon Fujimori ein Jahr zuvor, alle Schulen des Landes mit Computern und Internetzugängen ausstatten zu wollen, und Alan García griff die populäre Forderung nach einem Internet-Pauschaltarif auf.

Die Zeitschrift *PC World Peru* organisierte daraufhin eine öffentliche Podiumsdiskussion zum Thema mit den KandidatInnen (*PC World* 2001b). Alle Parteienvertreter betonten dabei die strategische Bedeutung, die den NIKT für die peruanische Entwicklung sowohl im politischen als auch im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereich zukomme. Offeriert wurden zahlreiche Versprechungen, von der besonderen Förderung der Klein- und Mittelunternehmen über die Transparenz- und Partizipationssteigerung, die Informatisierung der Bildungseinrichtungen bis zur Steigerung der Forschung und Entwicklung. Von allen Parteien wurde hierbei die Notwendigkeit aktiver staatlicher Förderpolitiken unterstrichen. Auch wenn es sich hierbei um Wahlkampf-strategische Äußerungen handelte, sind die inhaltliche Differenzierung und das hohe Niveau der Vorschläge bemerkenswert (Ebda.).

Von Bedeutung dürfte sein, dass die Übergangsregierung unter Paniagua besonders stark auf die NIKT gesetzt und bereits zahlreiche Förderungsmaßnahmen getroffen hatte. Paniagua hatte vor allem betont, dass den NIKT gerade durch die Möglichkeiten der Partizipations- und Transparenzsteigerung eine große Bedeutung bei der Redemokratisierung des Landes zukomme, und entwarf die Idee eines per NIKT kontrollierten Staates (*El Comercio* 3.1./24.5.2001). Als eine der ersten Maßnahmen verfügte er, neben der Neustrukturierung der Netzpräsenz der Staatsbehörden, eine Verwaltungsanweisung, die alle Institutionen des Staates zur Veröffentlichung der relevanten Informationen im Internet verpflichtete, ohne dabei auf die Publikation in herkömmlichen Medien zu verzichten (*PdP* 2001b/d, *El Comercio* 28.2.2001). Zudem wurde im Februar 2001 per Gesetz die Anwendung von E-Mails für die juristische und administrative Benachrichtigung an BürgerInnen legalisiert, wobei die Verwendung zertifizierter Kryptographie vorgeschrieben wurde (*CdP* 2001a). Damit sollten die Ämterwege rationalisiert und beschleunigt werden. Gleichzeitig wurden unter Paniagua auf mehreren Homepages Möglichkeiten eingerichtet, Kritik und Vorschläge der BürgerInnen zur Reform der politischen Institutionen und anonyme Beweise gegen Kollaborateure des Fujimori-Regimes Online einzureichen. In der Folge dieser Maßnahmen machte das Schlagwort der elektronischen Regierung (E-Government) in einer größeren Öffentlichkeit die Runde (*PC World* 2001a). Auffällig ist hierbei allerdings, dass diese in Peru nicht so sehr über den allgemein vorherrschenden Diskurs thematisiert wurde, sondern ausgehend von den konkreten Maßnahmen Paniaguas.¹⁸¹

¹⁸¹ Lässt sich mit der Internet-Zeitenwende 1994/95 eine zunehmende Dominanz des ökonomischen NIKT-Diskurses feststellen, der vor allem unter dem Schlagwort des E-Commerce bzw. der E-Conomy seine Verbreitung fand, so ist ab 1999/2000 ein begleitender Diskurs auszumachen, mit dem über die Schlagworte E-Government und E-Society der angeblich herausragende Einfluss der NIKT auf Regierungspolitik und Gesellschaft behauptet wird. Ähnlich wie bei der ökonomischen Nutzung sind die Schlagworte seitdem in vielen politischen Texten und Reden anzutreffen, ohne dass zumeist der konkrete Gehalt klar ist bzw. praktische Anwendungsformen existieren.

Peruanische ExpertInnen betonten im Zuge dieser Maßnahmen, dass für einen breiteren NIKT-Einsatz neben der Bereitschaft der Staatsbehörden und PolitikerInnen zu einer höheren Partizipation der BürgerInnen und ihrer aktiven Integration die Nutzungsmöglichkeiten in einem größeren Umfang verbreitet werden müssten (Ebda. Fernández 2000c, Velarde 2000b, Maita 2001). Unter Berufung auf das Verfassungsrecht der BürgerInnen auf Information wurde hierbei die Bereitstellung der materiellen wie der immateriellen Voraussetzungen (IT-Literacy) als Aufgabe des Staates angemahnt und die Förderung von marginalisierten Gruppen wie Behinderten u.a. betont (Velarde 2000b). Von der Wirtschaft wurde auf der anderen Seite das Rationalisierungspotential der NIKT unterstrichen, das die Amtsführung nicht nur effizienter, sondern auch kostengünstiger machen könne (Vizcarra 2000). Paniagua reagierte daraufhin mit der Verabschiedung eines Dekrets, in dem die Leitlinien einer staatlichen Politik zur „massiven Verbreitung und Nutzung des Internet“ detailliert festgelegt wurden (PdP 2001e). Darin wird zum einen die öffentliche Förderung unterschiedlicher Zugangsarten - der individuellen wie der gemeinschaftlichen über Cabinas Públicas - festgeschrieben und zum anderen, dass diese Förderung insbesondere in ländlichen Gebieten und für sozial Benachteiligte erfolgen soll. Darüber hinaus legt es weitere Informationsverpflichtungen der Staatsbehörden fest, betont die Bereitstellung der bildungspolitischen Nutzungsvoraussetzungen als Aufgabe des Staates und weist das Bildungsministerium an, binnen zwei Jahren umfassende Maßnahmen hierfür in die Wege zu leiten (Ebda.).

Auch unabhängig von den durch Paniagua veranlassten Maßnahmen begannen einzelne Institutionen, die NIKT aktiver in ihre Arbeit zu integrieren und ihre Anwendung zu fördern. Das nationale Statistikinstitut INEI (www.inei.gob.pe) nutzte beispielsweise ab Ende 2000 die politische Öffnung des Landes zur Verbreitung von Informationen über Gefahren der NIKT-Nutzung und entsprechende Vorbeugemaßnahmen. In seiner digitalen Bibliothek stellte es in einer eigenen Publikationsreihe „Informatikkultur“ zahlreiche Veröffentlichungen zur Verfügung über alle relevanten Aspekte einer verantwortungsvollen NIKT-Nutzung. Zu finden sind nicht nur verständliche Einführungen, sondern anschauliche Aufklärungs- und Anwendungshilfen über Sicherheit und Schutzmaßnahmen bei der NIKT Nutzung genauso wie Informationen zu Überwachung und anderen vom NIKT-Einsatz ausgehenden Bedrohungen, insbesondere auch durch Regierungsinstitutionen (INEI 2001a). Dass die Publikationen quasi über Nacht kurz nach der Flucht Fujimoris kostenlos ins Netz gestellt wurden, verdeutlicht, dass innerhalb einzelner Behörden auch unter den Bedingungen der Diktatur vereinzelt dennoch an Projekten gearbeitet und für ihre Umsetzung auf den Tag X gewartet wurde. Denn unter Fujimori wären diese Veröffentlichungen von einer staatlichen Behörde sicherlich unmöglich gewesen.

Es bleibt abzuwarten, inwieweit das Thema der NIKT-Nutzung in der Politik Perus über die Wahlen hinaus unter der seit Mitte 2001 regierenden Administration Toledo tatsächlich längerfristig von Bedeutung sein wird, inwieweit eine aktive staatliche Förderung und eine umfassende NIKT-Politik entwickelt werden wird und ob die NIKT tatsächlich erfolgreich im Rahmen der Redemokratisierung des Landes eingesetzt werden können. Erfahrungen aus anderen Ländern wie Argentinien lassen eher Skepsis aufkommen, da von PolitikerInnen die NIKT zwar gerne instrumentalisiert werden, um die eigene „Modernität“ unter Beweis zu stellen, konkrete Politiken allerdings kaum entwickelt werden. Festgestellt werden kann allerdings, dass nach der Flucht Fujimoris die NIKT in Peru auch im Bereich der Regierungspolitik eine Aufwertung erfahren haben - ihr Einsatz zum Politikum wurde - und dass sich PolitikerInnen erstmals umfassender mit der Realität der NIKT-Nutzung in Peru auseinandersetzen.

B.II.3.4.2. NIKT-Nutzung in der politischen Amtsführung

Bislang existieren keine detaillierten Untersuchungen über die Nutzung der NIKT durch formelle politische Akteure und Institutionen in Peru. Im Folgenden soll daher der Versuch einer ersten zusammenfassenden Analyse unternommen werden. Bevor die Präsenz der Staatsinstitutionen zum Zeitpunkt der Übergangsregierung Paniagua im Internet betrachtet wird, soll kurz ihre Entwicklung unter Fujimori bis zum Jahr 2001 dargestellt werden.

Der Aufbau von ersten Informatiknetzwerken in Ministerien und Regierungsbehörden fand im Rahmen des von der UNDP finanzierten Nationalen Informatikprogramms PNIC ab 1992 statt (Scott 2000). Teile der Regierungs- und Staatsbehörden gelangten zu einem frühen Zeitpunkt ab 1995 durch Kooperationen mit dem RCP ins Netz (RCP 1995, 1996a). So gehörte etwa das Bildungsministerium zu einem der ersten Nutzer. Aber auch das Verteidigungsministerium griff bei seiner Informatisierung auf die Hilfestellungen der NGO zurück (El Peruano 23.10.1998). Dennoch zählte die Nutzung der NIKT nicht zu den Prioritäten der Administration Fujimori (Manrique 2000, Moscoso 2000). Die NIKT stellten in der Politik zumeist ein Prestigeobjekt dar, bei dem die Inhalte kaum eine Rolle spielten. Der Grad der Nutzung der NIKT blieb damit zumeist EinzelkämpferInnen in den Institutionen überlassen, die dabei allerdings oft an Grenzen stießen, wenn progressive Potentiale gefördert werden sollten. Aus diesem Grunde verlief die Integration der NIKT in der Staatsführung unkoordiniert und disparat, so dass vielfach ein roter Faden vermisst wurde und sich nur wenige ausgereifte Projekte finden lassen (Manrique 2000, Soriano 2000). Von Kritikern wurde unter Bezugnahme auf das Recht auf Information bemerkt, dass die unter Fujimori betriebene Informationsvorenthaltung eine zutiefst undemokratische Verhaltensweise darstellte, die gerade in Zeiten der NIKT-Nutzung keinerlei Rechtfertigung hätte (McBride 1999).

Erst nach der Einsetzung der Übergangsregierung im November 2000 sollte sich diese Situation ändern. Der Präsident Paniagua betonte von Beginn an die besondere Bedeutung, die den NIKT im Rahmen des Umstrukturierungsprozesses der Staatsinstitutionen zur Steigerung von Transparenz und Partizipation zukomme. Anfang 2001 verfügten fast alle Ministerien und Regierungsbehörden über eine Homepage, die äußerst unterschiedlich in ihren inhaltlichen Angeboten ausfielen. Paniagua hatte die Netzpräsenz des Staates neu ordnen und ein Eingangsportale schaffen lassen (www.perugobierno.gob.pe), das benutzerfreundlicher und transparenter sein sollte als sein Vorläufer (PdP 2001d, El Comercio 24.5.2001). Zwar ist dieses Ansinnen gelungen, doch konnte der Site zumeist dennoch nur diejenigen Angebote der einzelnen Ministerien und Behörden systematisieren, die bis dahin zur Verfügung standen. Gleichwohl werden bei einer detaillierteren Betrachtung bereits Veränderungen gegenüber der Nutzung unter Fujimori deutlich.

Knapp 50% der EinwohnerInnen Limas hielten es Anfang 2000 für notwendig, öffentliche Dienstleistungen über die Nutzung der NIKT abwickeln zu können, und lediglich 24% für nicht-notwendig (INEI 2000c:48). Mit der Rubrik „interaktive Regierung“ versucht der neue Regierungs-Site diesem Bedürfnis nachzukommen. Er listet die Angebote auf, die von den einzelnen Institutionen ermöglicht werden. Eine zusammenfassende Übersicht über Behördengänge nennt alle Informationen, die BürgerInnen für einzelne Ämterwege benötigen. Ihre Online-Abwicklung wird allerdings in Teilen nur von der Steuerbehörde ermöglicht (s.u.). Von wenigen Ausnahmen abgesehen, werden nur über eine zentrale E-Mail Eingaben und Vorschläge der NutzerInnen ermöglicht, die E-Mail-Adressen der einzelnen MitarbeiterInnen aber nicht angegeben. Viele Ministerien oder Behörden verfügen allerdings nicht einmal über die eine E-Mail-Adresse. Auch wenn die Seiten somit wenig interaktiv sind, ist die in ihnen enthaltene Information zumeist benutzungsfreundlich aufbereitet.

Gemeinsam ist fast allen Sites eine Fülle von anwendungsorientierten Informationsdienstleistungen wie Statistiken, Preisübersichten, Bibliotheken und Onlinepublikationen. Interessant ist, dass zahlreiche Behörden die aktuelle Tagespresse jeweils zu ihren Themen spezifisch auswerten und NutzerInnen auf Nachfrage per E-Mail zusenden. Darüber hinaus bestehen zumeist gute Suchfunktionen in den einzelnen Seiten. Über diese Informationsaufbereitung und Zurverfügungstellung hinaus bieten einige Institutionen besondere Dienstleistungen.

Das Agrarministerium (www.minag.gob.pe) ermöglicht E-Mail-Konsultationen seiner ExpertenInnen zu allen relevanten Fragen. Daneben bestehen Datenbanken zu Agrarfragen, der relevanten Gesetzgebung und allen Marktpreisen für Agrarprodukte, die täglich aktualisiert werden. Das Bildungsministerium bietet neben einem Beschwerdekasten verschiedene Diskussionsforen (www.minedu.gob.pe/phorum/index.php?f=2), die aktiv von NutzerInnen wahrgenommen werden. Inwieweit direkte Anfragen dabei bearbeitet werden, war nicht festzustellen. Das Präsidentschaftsministerium (www.pres.gob.pe) fordert neben der Möglichkeit allgemeiner Beschwerden explizit zur Denunzierung einzelner Beamter auf, die einen Missbrauch in ihrer Amtsführung betrieben haben. Darüber hinaus können die getätigten Ausgaben eingesehen werden. Das Sozial- und Arbeitsministerium (www.essalud.sld.pe/enlinea/acredita/index1.html) informiert detailliert über zustehende Hilfsleistungen, bietet dabei spezifische Suchhilfen und zeigt die nötigen Ämterwege auf.

Das Wirtschaftsministerium (www.mef.gob.pe/mef.htm) ergriff im März 2001 auf der Basis mehrerer Dekrete Paniaguas die Initiative, um die Transparenz über die Staatsausgaben zu steigern (PdP 2001c/g, El Comercio 25.3.2001). So sind über eine neue Homepage (transparencia-economica.mef.gob.pe) nicht nur detaillierte Informationen zur Wirtschaft Perus abrufbar, sondern ebenso genaue Aufstellungen der Staatsausgaben. Eine Datenbank soll den PeruanerInnen ermöglichen, den Haushalt im Verlauf zu verfolgen. Bislang ist der Site sehr schwerfällig und benutzungsunfreundlich gestaltet und sind nur die Planziffern einsehbar, allerdings für alle einzelnen Staatsinstitutionen aufgeschlüsselt. Selbst wenn das System in Zukunft eine Einsicht in die Handhabung des Haushalts gewähren sollte, ist die entscheidende Frage, inwieweit es den NutzerInnen eine Überprüfbarkeit ermöglicht. Derartige Mechanismen sind bislang nicht vorgesehen. Ein spezieller Website über die Staatseinkäufe und -ausgaben wurde bereits unter Fujimori entwickelt (www.prompyme.gob.pe). Er sollte dazu dienen, die Übersicht über die Staatsaufträge transparenter zu gestalten und die Einkäufe bei PYMEs zu fördern. Bis 2000 wurde dieses Programm allerdings sehr undurchsichtig und klientelistisch gehandhabt (Wagenblatt 2000, Dumler 2000). Im Kommunikationsministerium MTC wurde auf Veranlassung Paniaguas im Juni 2001 ein neuer Online-Mechanismus eingeführt, um die öffentlichen Ausschreibungen transparenter zu gestalten (MTC 2001b). Inwieweit dieser sich in der Qualität von seinem Vorgänger unterscheidet, bleibt abzuwarten.

Die Steuerbehörde Sunat (www.sunat.gob.pe) und die Zollbehörde (www.aduanet.gob.pe) bieten das interaktivste Angebot der Exekutive im Netz und als einzige Behörden die teilweise Online-Abwicklung von Ämterwegen. So werden nicht nur alle Informationen aufbereitet, sondern Tagesübersichten über Steuer- und Zollzahlungen erstellt, das Abfragen der jeweiligen Kontostände und die Onlineabwicklung der Zahlungen ermöglicht, wobei der Zoll diese Anwendung bisher lediglich für Großhändler und Ex- und Importeure bietet. Die Zollbehörde bietet darüber hinaus die Möglichkeit, Zahlungshinterzieher elektronisch zu denunzieren (www.aduanet.gob.pe/aduanas/inforc.htm). Bereits unter Fujimori zählten Steuer- und Zollbehörde zu den aktivsten Anwenderinnen der NIKT. Ihre Bestrebungen sind bezüglich des Datenschutzes tendenziell bedenklich, da eines der umfassendsten Datenerfassungssysteme des Landes errichtet werden soll (s. B.II.3.2.1.3.).

Die Regulierungsbehörden des NIKT-Bereichs Osiptel (www.osiptel.gob.pe) und Indecopi (www.indecopi.gob.pe) zählen ebenfalls zu den längsten NIKT-Nutzerinnen. Indecopi bietet seit 2001 neben weitreichenden Informationen auch die Möglichkeit, anhängige Verbraucherbeschwerden und ihren Bearbeitungsstand Online einzusehen.

Von den „autonomen“ Behörden bietet der Ombudsmann (Defensor del Pueblo) (www.ombudsman.gob.pe) weitreichende Nutzungsmöglichkeiten. Neben E-Mail- und Online-Beschwerdeeingaben kann in Diskussionsforen, die von den NutzerInnen eingerichtet werden können, über alle gewünschten Themen debattiert werden. Bis 2001 wurden die drei bestehenden Foren „Frau und Gesellschaft“, „Presse- und Informationsfreiheit“ und „Meinungsfreiheit“ allerdings kaum genutzt. Dennoch stellte der Ombudsmann in seinem zweiten Bericht an den Kongress bereits 1999 fest: „Durch den Fortschritt der Informatik haben sich die Computer in ein exzellentes Werkzeug verwandelt, um Informationen zu geben und zu erhalten, und sie haben sich als ein besonders opportunes und effizientes Medium erwiesen, um Anfragen, Beschwerden und Anzeigen zu erhalten“ (DdP 1999:59f.). Die nationale Wahlbehörde (ONPE) (www.onpe.gob.pe) bietet die Möglichkeit, Online die jeweiligen Wahlorte abzufragen, und spezielle Dienste für die MitarbeiterInnen der einzelnen Wahllokale. Anfragen können per E-Mail eingereicht werden. Die Wahlkontrollbehörde (Jurado Nacional de Elecciones) (www.jne.gob.pe) bietet wie der Ombudsmann die Möglichkeit, Online anonyme Beschwerden einzugeben und Auffälligkeiten bei den Wahlen mitzuteilen (s.u.).

Nur wenige Kommunal- oder Provinzbehörden nutzen die NIKT in Peru bis Mitte 2001, was vielfach als großer Mangel diagnostiziert wird (Alvarado 2000). So existieren trotz mehrerer frühzeitiger Versuche, auch mit Unterstützung des RCP, keinerlei Gemeindefernetzwerke. Über die Bewunderung des vom RCP mit konkreten Anwendungen und Inhalten entworfenen Modells hinaus konnten keine Wirkungen erzeugt werden (Ebda.). Von den neun der 1.733 Kommunalregierungen, die bis Juni 2001 über eine Homepage verfügen, bieten die Stadtregierungen von Lima, Tacna, Cusco und Lambayeque interaktive Dienstleistungen. Die Stadtregierung von Lima (www.munlima.gob.pe) erstellt die ausführlichsten Informationsangebote im Netz. Als interaktive Möglichkeit können Schuldenstände der SteuerzahlerInnen eingesehen und Steuer- und Gebührenzahlungen per Kreditkarte entrichtet werden (www.sat.gob.pe). In Tacna (www.upt.edu.pe/mptacna) kann von den BewohnerInnen der jeweilige Stand der Steuerzahlungen eingesehen und persönlich abgefragt werden. Daneben werden Informationen zur Wirtschaft und zum Tourismus in der Provinz erteilt. In Cusco (www.municusco.gob.pe) können per E-Mail Eingaben an die Stadtregierung eingereicht werden. Zudem werden im Rathaus NIKT-Kurse für die Bevölkerung angeboten. Die Regierung von Lambayeque (www.ctarlambayeque.gob.pe) bietet E-Mail-Anfragen an einzelne MitarbeiterInnen und Webmail-Adressen für die Bevölkerung. Daneben verfügen lediglich die drei Regierungen von Huancavelica (www.munhuancavelica.gob.pe) Molina (www.muni.molina.gob.pe), und Wanchaq (www.munwanchaq.gob.pe) und die beiden Stadtteilregierungen von Lima, Miraflores und San Isidro, über eigene Homepages mit einem mehr oder weniger umfassenden Informationsangebot über Behördengänge und zuständige SachbearbeiterInnen.

Am ausgereiftesten und längsten ist die Nutzung der NIKT in die Legislative Perus integriert. Seit 1996 besteht im Kongress das Parlamento Virtual Peruano (PVP) (www.congreso.gob.pe/parla/par-tele.htm), das den BürgerInnen einen umfassenden Service über die Nutzung der NIKT ermöglicht. Eingesehen werden können alle Gesetzesprojekte der Abgeordneten, ihr Verlauf in den Kommissionen, die Sitzungen des Parlaments etc. Die Bevölkerung ist aufgefordert, ihre Meinung zu den Vorhaben abzugeben und mit den Abgeordneten in einen Dialog zu treten. Sie kann per E-Mail Stellungnahmen zu den Projekten abgeben und direkt bei den

Abgeordneten oder in den Kommissionen einreichen. Ein Archiv bietet den NutzerInnen den Überblick über sämtliche, bereits stattgefundenen Diskussionen und Eingaben anderer BürgerInnen. Sie können auch selbst Themen auf die Tagesordnung setzen, die dann vom Parlament aufgegriffen werden. Die Teilnahme an der Diskussion erfolgt nach elektronischer Einschreibung, bei der die BürgerInnen ihre Personendaten angeben müssen. Anonyme Teilnahmen werden nicht ermöglicht (CdP 2001d). Es ist hervorzuheben, dass die Online verfügbaren Texte und der Diskussionstand der Arbeit in den Kommissionen äußerst aktuell gehalten werden. So sind die Projekte wenige Tage nach der Eingabe Online zugänglich. Zudem ist der Site sehr benutzungsfreundlich gestaltet, technisch stabil und äußerst schnell.

Neben der Beteiligung an der Diskussion über Gesetzesvorhaben bietet das PVP die Möglichkeit, offene Debattenforen durch die BürgerInnen selbst ins Leben zu rufen. Darin werden auch anonyme Eingaben ermöglicht. Bislang existieren keine Verlaufsstudien des seit Dezember 1996 existierenden virtuellen Parlaments. Das Online-Archiv erlaubt gleichwohl einen Einblick in die Breite der Diskussion und die Beteiligung. Nachdem die Diskussion in den offenen Foren, nach dem ersten sehr dynamischen Jahr, zwischen 1998 und 1999 äußerst gering war, erhielt sie nach der Flucht Fujimoris eine erneute Dynamik und konzentrierte sich auf Aspekte der Redemokratisierung des Landes. Zudem sind NIKT-spezifische Themen wie E-Commerce, Nutzungskosten etc. Themen der Diskussion (CdP 2001d). Einen Einfluss auf die Nutzung bis zum Jahr 2001 dürfte das Verhalten der Regierung Fujimori gespielt haben, die bereits kurz nach der Gründung des PVP die Ansätze einer Partizipationssteigerung zu torpedieren versuchte und bemüht war, die NIKT-Nutzung auf ein Minimum zu beschränken, die propagandistische Außenwirkung allerdings publikumswirksam auszunutzen (Caretas 1997a). Nach Angaben des PVP sind Mitte 2001 einige Hundert NutzerInnen aus 32 Ländern der Welt registriert und über 15.200 PeruanerInnen aus allen Provinzen des Landes. An der direkten Diskussion in den Foren beteiligten sich über 2.000 von ihnen (PVP 2001).

Neben dem virtuellen Parlament bietet die Homepage des Kongresses (www.congreso.gob.pe) eine Vielzahl von Dienstleistungen für die peruanischen BürgerInnen, die der Verbesserung des Informationszugangs dienen und die Transparenz über die Tätigkeiten der Abgeordneten steigern sollen (CdP 2001c/d/e, Aranda 1999). Eine Gazette, die auf Wunsch auch per E-Mail versandt wird, informiert über die wöchentlichen Tagesordnungen. Die Debatten im Parlament werden vollständig transkribiert und sind wenige Stunden später im Internet abrufbar, ebenso wie die Ergebnisse der Abstimmungen. Ein Internet-Radioprogramm behandelt die Debattenthemen der jeweiligen Woche. Die tägliche Kongresszeitung *El Herald* fasst die wichtigsten Meldungen zusammen. Die Reisen der einzelnen Kongressabgeordneten können in einem Terminkalender nachgeschlagen werden. Darüber hinaus verfügt der Kongress über sieben Diskussionslisten zu Themen wie Bibliothekswesen, Gesetzgebung oder Informationsgestaltung und einen elektronischen Verteiler, der regelmäßig über Neuerungen berichtet. Per Fernlehre werden auch Fortbildungskurse zum Thema „BürgerInnen und Politik“ angeboten.

Hinzu kommt die Kongressbibliothek, die neben ihrem kompletten elektronischen Katalog, der Online recherchierbar ist, einen elektronischen Volltextzugang zu allen seit 1821 verabschiedeten Gesetzen des Landes bietet. Die Gesetze sind nach verschiedenen Kategorien durchsuchbar. Fotokopien von Texten, die darüber hinaus recherchiert wurden, sendet der Kongress den BürgerInnen kostenlos zu. Da die Nutzung der Ressourcen durch die geringe Verbreitung der NIKT-Zugänge beschränkt wird, bietet der Kongress darüber hinaus in einer eigenen *Cabina Pública* einen Gratiszugang an fünf Rechnern an. Vormerkungen können eingesehen und die auf eine Stunde beschränkte Nutzung Online reserviert werden (CdP 2000a). Allen KongressbesucherInnen wird bei Führungen eine Einführung in die Nutzung der NIKT-

Ressourcen gegeben. Veranstaltet werden zudem regelmäßig in verschiedenen Orten der Hauptstadt und in den Provinzen Informationstage, auf denen über die Nutzungsangebote informiert wird (CdP 2001e, Aranda 1999). Alle Informations- und Bildungsangebote werden nach Angaben des PVP intensiv genutzt. So erhielt das PVP bis zum Juni 2001 insgesamt knapp 3 Millionen E-Mail-Anfragen und beteiligten sich 2.000 PeruanerInnen an den Fortbildungskursen (PVP 2001). Auch international ist der Kongress in seinen Bemühungen um eine Integration der NIKT engagiert, arbeitet mit dem Parlamento Latinoamericano (www.parlatino.org.br) zusammen und hat die Verwaltung des virtuellen Asia Pacific Parliamentary Forum (www.appf.org.pe) übernommen.

Nicht umsonst wurde der Website des Kongresses seit 1997 jährlich von der Computerzeitschrift *El Navegante* als eine der 20 besten Homepages Perus prämiert (CdP 2001e). Der Kongress hat die Möglichkeiten einer Nutzung der NIKT in einer äußerst interaktiven Art und Weise ermöglicht, die den PeruanerInnen nicht nur eine weitgehende Transparenz und Steigerung des Informationszugangs, sondern zudem eine direkte Beteiligung an den politischen Diskussionen ermöglicht. Durch die Redemokratisierung des Landes kann in dem Maße, wie die Bedeutung der Legislative erneut steigt, in den folgenden Jahren unter Beweis gestellt werden, inwieweit das System auch von den ParlamentarierInnen aktiv genutzt wird und tatsächlich die Integration der BürgerInnen in die politischen Prozesse gesteigert wird. Bislang fiel die Nutzung durch die Abgeordneten sehr unterschiedlich aus, wobei innerhalb der Oppositionsparteien eine weitgehendere Nutzung festzustellen war (Townsend 2000).

Bei der Gesamtbetrachtung der Nutzung der NIKT innerhalb der politischen Institutionen wird zum einen ein eklatantes Gefälle zwischen den Behörden der Exekutive und Verwaltung und der Legislative deutlich. Zum anderen ist erkennbar, dass seit dem Antritt der Übergangsregierung die Nutzungsformen der Exekutive sich grundlegend verändert haben und vermehrt eine Steigerung der Transparenz und eine aktivere Integration der BürgerInnen gesucht wird. In relativ kurzer Zeit sind hierbei unter Paniagua weitreichende Veränderungen vorgenommen worden und wurde die Nutzung der NIKT durch den Staat beschleunigt. Durch die langjähriger Erfahrung im Umgang mit den NIKT in der Legislative mit ihren zahlreichen Anwendungen besteht in Peru ein vorhandenes Potential konkreter Nutzungsformen der NIKT im politischen Bereich, das weiter ausgebaut werden könnte und bei der angestrebten Integration der NIKT zur Transparenz- und Partizipationssteigerung ausbaubar und auf andere Institutionen übertragbar wäre.

B.II.3.4.3. Überwachung, Kontrolle und Computerkriminalität

Die Regierung Fujimori nutzte die kontrollierenden und repressiven Möglichkeiten der NIKT in umfangreicher und systematischer Art und Weise. Neben der Integration innerhalb des Überwachungsapparates (B.II.3.4.3.1.) bildete sie eine umfassende kriminelle NIKT-Nutzung zur Diffamierung und Bedrohung heraus und setzte die NIKT zur Wahlmanipulation ein (B.II.3.4.3.2.). Trotz dieser Anwendungen verfügte die Administration gesetzliche Regulierungen gegen Computerkriminalität, die weltweit führend sind (B.II.3.4.3.3.). Dennoch konnten diese die kriminellen Nutzungsformen nicht verhindern, wurden allerdings nach der Flucht Fujimoris weiter präzisiert.

B.II.3.4.3.1. Der peruanische Überwachungsstaat

Der staatliche Geheimdienst SIN wurde unter dem Fujimori-Regime unter seinem Leiter Montesinos zu einem zentralen Stützpfiler (s. Kontext). Erst mit dem Beginn der Redemokratisierung des Landes wurde definitiv belegbar, was vorher bereits offensichtlich war:

wie weit der Einfluss tatsächlich reichte. So übte der SIN nicht nur eine umfassende Überwachung der Bevölkerung und der PolitikerInnen aus, sondern reichten seine Überwachungs- und Korruptionsmaßnahmen in den gesamten Staatsapparat und die (internationale) Finanzwelt hinein. Zudem beeinflusste er direkt die Justiz und die Wahlbehörden (El Comercio 22.9./7./15.11./1./6.12.2000). Die Finanzmanöver des SIN, durch die u.a. die Korruptionsmaßnahmen finanziert wurden, standen hierbei in einem direkten Zusammenhang mit illegalen Waffen- und Drogengeschäften (El Comercio 8.12.2000).

Das allgemeine Abhören der per Telekommunikation ausgetauschten Informationen und Daten bildete einen Hauptbestandteil der Praktiken des Geheimdienstes (Townsend 2000, Láinez 2000, Caceres 2000, El Comercio 18.10.2000). Im Frühjahr 1998 beschäftigte sich die Kommission für nationale Verteidigung des Kongresses ausführlich mit der Telefonüberwachung durch den SIN. Im Jahr zuvor hatten das Parlament bereits mehrmals zu Spionagevorfällen getagt und sowohl Medienvertreter als auch prominente Politiker wie Javier Perez de Cuellar Klagen eingereicht (CdP 1998b/c). Die Untersuchung brachte durch die Anhörung von Mitarbeitern des SIN detaillierte Erkenntnisse über das technische Equipment und die Ausmaße der Telekommunikationsüberwachung ans Tageslicht. Systematisch überwacht wurden oppositionelle PolitikerInnen, politisch aktive BürgerInnen und Medienvertreter. Die Informationsauswertung verlief demnach sowohl durch einzelne Mitarbeiter direkt als auch weitgehend automatisiert über spezielle Analysegeräte (CdP 1998b:8ff.). Dass die Überwachung auch die Datenkommunikation betraf, wurde in einzelnen Fällen belegbar, in denen E-Mails und andere Inhalte der NIKT-Nutzung in die Hände des SIN gerieten und teilweise veröffentlicht wurden (Ebda.:20, Valenzuela 2000, Caretas 1997b). Verwickelt in die Zurverfügungstellung der Spionagemöglichkeiten waren dabei sowohl das Ministerium für Kommunikation MTC und die Steuerbehörde Sunat als auch das Unternehmen TdP (Ebda.:20ff.).

Obgleich die regierungstreue Mehrheit der Kommission in ihrem Abschlussvotum feststellte, dass keine Beweise für eine Telekommunikationsüberwachung in Peru durch den SIN oder andere Behörden gefunden werden konnten (CdP 1998c:91f.) ,kam die Minderheitenfraktion in ihrem Votum zur gegenteiligen Ansicht und stellte fest: „Es ist eindeutig bewiesen, dass in Peru PolitikerInnen und Medienvertreter telefonisch überwacht werden“ (CdP 1998b:42). Zwar könne nicht definitiv nachgewiesen werden, dass die anhaltende Überwachung vom SIN und dem Militär durchgeführt werde, aber alle Belege deuteten in diese Richtung (Ebda.). Die Parlamentspräsidentin Céspedes trat aufgrund des Mehrheitsvotums von ihrem Amt zurück, da „nach fünf Monaten der fehlende politische Wille zur Wahrheitsfindung über die Telefonüberwachung deutlich unter Beweis gestellt wurde“ (CdP 1998c:103). Céspedes listete dabei detailliert die Torpedierungen der Untersuchung in allen Phasen auf (Ebda.:104ff.). VertreterInnen des Minderheitenvotums reichten nach dem offiziellen Abschlussbericht mehrere Klagen beim Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshof gegen die Verletzung der Informations- und Pressefreiheit durch systematische Telekommunikationsüberwachung ein (APL 1998, Townsend 2000).

Auch nach der Untersuchung rissen die Denunzierungen über Verletzungen des Informationsgeheimnisses nicht ab. So wurde beispielsweise erneut Perez de Cuellar Opfer des SIN, der dessen E-Mail-Korrespondenz und die anderer Politiker im Zuge des Wahlkampfes 1999/2000 abfing (Townsend 2000, Expreso 7.1.2000, Caycho 2000). Personen und Vereinigungen, wie Prensa Libre (www.ddm.com.pe/prensalibre), die gegen die massiven Eingriffe unabhängig vom nationalen Parlament aktiv wurden, wurden vom SIN auch physisch bedroht bzw. liquidiert (APL 1999a). So wurde beispielsweise die Abgeordnete Anel Townsend Opfer per-manenter Drohungen und eines Bombenanschlags und ein ehemaliger Geheimagent mit

Folterspuren und geköpft aufgefunden (Townsend 2000). Aktenkundig wurden durch Prensa Libre auch gemeinsame Pläne des militärischen Geheimdienstes SIE und des SIN zur gezielten Bekämpfung der politischen Gegner und zur Manipulation der Wahlen, bei der neben den physischen Observationen und Bedrohungen optische und elektronische Überwachungsmaßnahmen angewandt wurden (APL 1999a/b). Die Vereinigung handelte sich dabei eine gegen sie gerichtete Anklage seitens regierungstreuer Pressevertreter wegen Verletzung des Informationsgeheimnisses ein (APL 1999a).

Abgeordnete der regierungstreuen Mehrheitsfraktion gingen in die Offensive und brachten im Anschluss an die Überwachungskommission einen Gesetzesentwurf zur Regelung von Überwachungsmaßnahmen in den Kongress ein (CdP 1998c:95ff.). Dieser sah vor, dass die Telekommunikationsunternehmen zu einer Mitarbeit bei staatlichen Überwachungsmaßnahmen verpflichtet werden und Überwachungen jeglicher Art für einen Zeitraum bis zu 30 Tagen nach einer richterlichen Genehmigung durchgeführt werden können. Im Laufe des Jahres 1999 versandete der Entwurf allerdings in den bearbeitenden Kommissionen des Parlaments (CdP 2001f). Bis zum Jahr 2000 regelte kein peruanisches Gesetz die Verletzung des Informations- und Kommunikationsgeheimnisses durch Überwachungsmaßnahmen (s.u.). Ein bereits 1997 eingebrachter Entwurf oppositioneller Abgeordneter, der aufgrund der zahlreichen Verletzungen eine weitreichende Begrenzung vorsah, wurde 1999 in der Justizkommission abgelehnt (CdP 1999l).

Nach der Flucht Fujimoris und der „Deaktivierung“ des Geheimdienstes brachten oppositionelle Abgeordnete einen Entwurf zur Neuregelung des nationalen Geheimdienstsystems in den Kongress ein, der im Mai 2001 positiv beschieden wurde und auf seine Unterzeichnung wartete (CdP 2001g). Das Gesetz sieht weitgehende Kontrollbefugnisse und Eingriffsrechte des Parlaments in die Arbeit des Geheimdienstes vor, eine Transparenz über seine finanziellen Ressourcen und ein dezidiertes Verbot, „in irgendeiner Art und Weise politische Prozesse des Landes, die öffentliche Meinung, die BürgerInnen und die Medien zu beeinflussen“ (Ebda.). Darüber hinaus beschränkt die Neuregelung die Informationssammlung und schließt dezidiert journalistische Quellen und Arbeiten, sowie Informationen über Religionszugehörigkeiten, politische Meinungen, Mitgliedschaften in Gewerkschaften und anderen politische, religiösen und kulturellen Vereinigungen aus.

Die Informatikexperten und MitarbeiterInnen des RCP gehen davon aus, dass der SIN seit Anfang der 90er Jahre sowohl personell als auch technisch in der Lage war, die Datenkommunikation in Peru umfassend zu überwachen und auszuwerten (Caceres 2000, Soriano 2000, Toledo 2000). Berichte der Hersteller über die Funktionsweise der vom SIN und SIE eingesetzten technischen Geräte bestätigten die hohe Kapazität der Anlagen, die jegliche Kommunikation abfangen, entschlüsseln und computergestützt verarbeiten können (Valenzuela 2000). Die Überwachung erstreckte sich darüber hinaus auf akustische und optische Varianten in öffentlichen Einrichtungen und Regierungsbehörden (CdP 2000i). Der SIN machte sich bei offenen Interventionsversuchen auch die Anti-Terrorismusgesetzgebungen zu nutze. So wurden MitarbeiterInnen des SIN unter Verweis auf einen Verdacht terroristischer Inhalte mehrmals beim RCP vorstellig, mit der Bitte einen Einblick in die Server und Datenbestände der Organisation und des NIC-PE zu erlangen. Da das RCP genau aus diesem Grunde bemüht war, verbotene Inhalte, etwa von den Guerillas Sendero Luminoso und MRTA, nicht auf den Rechnern zu dulden, konnten weitergehende Maßnahmen nach der Ablehnung der Intervention durch die Organisation verhindert werden. Gleichwohl waren sich die MitarbeiterInnen bewusst darüber, dass der SIN gar nicht den direkten Zugriff auf die Server benötigte, da er die Datentransfers über das umfassende Anzapfen der Leitungsnetze überwachte und kontrollierte (Soriano 2000, Toledo 2000).

Dass die Regierung über den SIN die Kommunikationskanäle abhört und kontrollierte, war in der peruanischen Öffentlichkeit eine offen bekannte Tatsache. Das Problem bestand nach Meinung einiger Experten eher darin, dass innerhalb der Gesellschaft nur ein geringes Bewusstsein über die eigenen Rechte gegen diese Maßnahmen vorhanden war und daher eine passive Haltung den Interventionen gegenüberstand (Manrique 2000). Gleichwohl sind sowohl für die Regierung als auch für Teile der Gesellschaft Menschen verdächtig, die aufgrund der bekannten Interventionen versuchen, sich durch Kryptographiemethoden zu schützen (Ebda.). Das RCP war bemüht, ein Klima der verantwortlichen NIKT-Nutzung zu verbreiten und informierte die PeruanerInnen über geeignete Schutzmaßnahmen durch Verschlüsselungstechniken. Dafür stellte er auf seinen Servern die notwendige Software bereit (Soriano 2000). Auch andere Institutionen wie das IPCE informierten, aufgrund der Erfahrungen, detailliert über Sicherheitsaspekte bei der Nutzung der NIKT (W.Manrique 2000, Villansante/Manrique 2000). Nach der Redemokratisierung ist auch das nationale Statistikinstitut INEI bemüht, die Verwendung von Kryptographie zu fördern und Kenntnisse über Sicherheit bei der Datennutzung in der allgemeinen Öffentlichkeit zu verbreiten (INEI 2001a/b).

B.II.3.4.3.2. Kriminelle NIKT-Nutzung durch den Staat

Neben den umfassenden Überwachungsmaßnahmen bediente sich die Administration Fujimori der NIKT im Rahmen ihrer Psychosozialen Einschüchterungskampagnen, zur Kontrolle der von Oppositionellen ausgetauschten Informationen und ihrer Aktivitäten und zur Bedrohung der AktivistInnen sowie zur Manipulation der Wahlen. Insgesamt kann damit von einer systematischen kriminellen Nutzung der NIKT durch die Staatsbehörden gesprochen werden.

Nicht nur von den zahlreichen Organen der durch Fujimori inszenierten „Schundpresse“ Perus, sondern auch vom SIN und einzelnen regimetreuen Aktivisten wurden die NIKT systematisch für Diffamierungskampagnen und zur Bedrohungen und Einschüchterungen politischer Gegner genutzt (Townsend 2000, APL 1998, Stucchi/Ladd 2000, El Comercio 18.10.2000). „Die psychosozialen Kampagnen sind bis ins Internet vorgedrungen, in Form von anonymen Nachrichten in Diskussionslisten und per E-Mail und Homepages wie die von „Aprodev“, auf denen Schmähchriften gegen verschiedene, als Feinde des Regimes bezeichnete Personen veröffentlicht werden“ (Stucchi/Ladd 2000). Die „Vereinigung zur Verteidigung der Wahrheit“ (Aprodev) ist der herausragendste Fall, der international große Wellen schlug und von vielen Menschenrechtsberichten der Jahre 1999 und 2000 aufgegriffen wurde (CIDH 2000, HRW 2000, RSF 2000). Der Ex Militär Ricardo Faisal betrieb seit 1998 die Homepage, die auf einem Server in Miami hinterlegt war. JournalistInnen, MenschenrechtsaktivistInnen und oppositionelle PolitikerInnen wurden von ihm verunglimpft und bedroht und Fujimori und Montesinos für ihren Kampf gegen die „Subversion“ bejubelt (Leon 1999, La Industria 25.5.1999). Der argentinische Staatsbürger Faisal war bis 1977 Mitglied der Streitkräfte seines Heimatlandes. Seit 1997 wurde er mit einem internationalen Haftbefehl, aufgrund einer Anklage vor einem Gericht in Buenos Aires, wegen Bedrohung und Nötigung von Interpol gesucht (Clarín 23.6.1999). Seit 1998 arbeitete er als enger Vertrauter des Geheimdienstchefs Montesinos beim SIN als Experte für Propaganda und Diffamierungskampagnen (Ebda, Clarín 22.8.1999). Der Geheimdienstchef und Faisal lernten sich bereits in den 80er Jahren kennen, als Montesinos von argentinischen Militärs und dem argentinischen Geheimdienst ausgebildet wurde (Ebda.).

Prensa Libre und die Menschenrechtsorganisation Aprodeh klagten vor Gericht und forderten die Schließung der Homepage und die Bestrafung Faisals wegen Verhetzung (La Encuesta 4.6.1999, APL 1999a:3). Faisal bestritt vor Gericht jegliche Verbindung mit Montesinos, die

gleichwohl vielfach dokumentiert ist (Clarín, 22.8.1999, El Comercio 10.6.1999). Die Anklagen wurden abgelehnt und Faisal freigesprochen, nachdem Fujimori zuvor die beiden Richter, die die Klage für zulässig erklärt hatten, durch regierungstreue ersetzt hatte (León 1999a/b, RSF 2000). Im Oktober 1999 wurde der Freispruch vom obersten Berufungsgericht bestätigt, nachdem dort ebenfalls zwei Richter ausgetauscht worden waren (RSF 2000). Die umstrittenen Inhalte konnten so weiterhin im Netz verbleiben und Faisal erklärte öffentlich, er werde seine Aktivitäten fortsetzen (Expreso 10.6.1999). Im Jahr 2001 war die Homepage nicht mehr aktiviert und Aprodeh geht davon aus, dass Faisal gemeinsam mit Montesinos außer Landes geflohen war (Expreso 1.2.2001). Dass Faisal von oberster Stelle protegiert wurde, wurde auch daran deutlich, dass bereits 1998, als Argentinien einen Auslieferungsantrag stellte, die zuständige Richterin in Lima kurzerhand durch eine regimetreue ersetzt wurde, die den Antrag ablehnte (Leon 1999). Versuche oppositioneller Abgeordneter, den Skandal um die Faisal-Affäre im Parlament zur Debatte zu bringen, scheiterten daran, dass der Antrag trotz mehrfacher Eingaben nicht behandelt wurde (Townsend 2000, CdP 2000b).

Einer der führenden Köpfe der gefürchteten Repressionseinheit des Geheimdienstes „Colina“, Roberto Huamán, berichtete bei einer gerichtlichen Befragung ausführlich über die Anwendung der NIKT innerhalb des SIN beim Kampf gegen politische Gegner (Anonymus, Caretas 1997b). Huamán war als verantwortlicher Leiter der Abteilung „elektronische Unterstützung“ des Geheimdienstes seit Ende der 80er Jahre zuständig für Informationsbeschaffung in den elektronischen Medien und bereits einmal wegen illegalen Überwachungsmaßnahmen angeklagt worden. Bei seiner Arbeit konnte er nach eigenen Angaben auf seine guten Kontakte zu MitarbeiterInnen der staatlichen Telekommunikationsbehörde und hochrangigen Militärs bauen. Die Einheit des Geheimdienstes überwachte nicht nur die Kommunikation in den Diskussionslisten des RCP in Peru, sondern auch die als relevant erachteten internationaler Newsgroups, wie z.B. @soc.culture.peru, sowie Diskussionslisten von Auslandsgemeinden (Ebda.).

Diskussionsgruppen im Internet, wie beispielsweise „Democracia Peru“ oder „Oposición en Internet“ bestätigen diese Maßnahmen. Sie berichten nicht nur über Überwachungsmaßnahmen in den Listen und Seiten und Behinderungen des Informations- und Kommunikationsaustausches, die teilweise zu tagelangen Blockaden führten. Einzelne Mitglieder erhielten direkte Todesdrohungen per E-Mail und Telefon und wurden physisch verfolgt und eingeschüchtert (La República 23.10.2000). Ebenso wendete der SIN E-Mails systematisch für Einschüchterungen und Todesdrohungen, auch jenseits von Diskussionszirkeln, auf Intellektuelle des Landes an (Degregori 2000a).

Der dritte große Bereich der illegalen NIKT-Anwendung durch Geheimdienst und Staatsbehörden neben den psychosozialen Kampagnen und der Einschüchterung und Bedrohung der Opposition betrifft die Manipulation der Wahlen. Bereits bei den Urnengängen 1994 und 1997 waren massive Manipulationen durch den SIN von vielen Seiten denunziert worden (APL 1999a/b). Vermutet wurden dabei auch direkte Eingriffe in die Stimmauszählung über ein Anzapfen der Datenleitungen (Caceres 2000). Erst bei den Wahlen im April 2000 konnte diese direkte Manipulation der Datenströme nachgewiesen werden. Bereits im Vorfeld avancierte die Sicherheit des Informatiksystems und der Datenübertragung von den 57 Computertentren im Landesinnern zur Zentrale der Wahlbehörde (ONPE) in Lima zum Hauptthema der Diskussion (Niezen 2000). Die mehrmals wegen fehlender Unabhängigkeit ins Zwielflicht geratene Behörde bekundete eine hochgradige Sicherheit der von ihr entwickelten Software. Im Februar 2000 hatten allerdings Hacker die Homepage der ONPE (www.onpe.gob.pe) geknackt und modifiziert, was das Vertrauen nicht erhöhte (Ebda.). Unabhängigen Beobachte-

rInnen reichten die Sicherheitsbekundungen nicht aus. Sie wollten nicht nur das System vorgeführt bekommen, sondern bei den Auszählungen zur Überprüfung dabei sein (Ebda., Caceres 2000).

Im April wurde dann publik, dass von Regierungsmitarbeitern im Ausland technische Geräte erworben worden waren, mit denen eine schwer nachvollziehbare Manipulation der Auszählungsdaten möglich war (La República 6.4.2000, El Comercio 6.4.2000). Dies wurde dann im ersten Wahlgang bestätigt (Escobar 2000). Nachdem 24 Stunden nach der Wahl in ersten Ergebnissen verkündet worden war, dass Fujimori die Wiederwahl verfehlt habe, wurden die Datenleitungen für mehrere Stunden unterbrochen, so dass die Daten abgefangen und manipuliert werden konnten. Darüber hinaus war auch eine Cabina Pública im Stadtteil La Molina von Lima nachweislich zur Manipulation verwendet worden (El Comercio 10.4.2000, La República 11.4.2000). Einen Tag später hatte Fujimori zwar keine Mehrheit erreicht, lag aber laut Angaben der ONPE eindeutig in Führung (El País 20.4.2000, La República 11.4.2000). Dass Fujimori nicht bereits im ersten Wahlgang siegte, wurde von der Opposition vorschnell als „Scheitern des Betrugs“ (La República 13.4.2000) gefeiert. Die Wahlbehörde legte das Script der Datenübertragung, den einzigen Beweis für die Maßnahme, trotz Anfragen nicht offen, so dass die Manipulation als bestätigt angesehen wurde (Escobar 2000). Die Homepages der Medien und unabhängiger Beobachter-NGOs, die in den Tagen nach der Wahl über die Unregelmäßigkeiten berichteten, wurden für mehrere Tage blockiert (El Comercio 14.4.2000, El País 20.4.2000). Transparencia berichtete über zahlreiche elektronische Attacken auf ihren Server, was die NGO allerdings auch zu einem besseren Schutz der Systeme veranlasste (Caceres 2000). Die Auseinandersetzungen um das Computersystem beschäftigten in der Vorbereitung des zweiten Wahlgangs nicht nur zahlreiche ExpertInnen und NGOs des Landes, sondern auch internationale BeobachterInnen der OAS (El Comercio 25.4.2000, NDI 2000). Gleichwohl geriet der zweite Wahlgang vollständig zur Farce, so dass Manipulationen deswegen nicht notwendig waren, weil Fujimori der einzige zur Wahl stehende Kandidat war (Steinhilber 2000a). Die Verwicklung des SIN und der Militärs in die direkte Manipulation der Daten und Abläufe während der Wahlgänge unter Fujimori wurden nach ihrer Flucht u.a. durch ein Video belegt, das Montesinos bei einer Versammlung mit hochrangigen Militärs zeigt, die den Wahlsieg Fujimoris zusichern (El Comercio 15.11.2000).

Für die Wahlen 2001 wurden unter Gewähr von UNO ExpertInnen neue Software und Anlagen eingesetzt und das Personal der Behörde ausgetauscht (El Comercio 20.12.2000, 17.1./15.2./12.3.2001). Neben den internationalen WahlbeobachterInnen erhielten die Informatikexperten der NGO Transparencia darüber hinaus ein weitgehendes Kontroll- und Einsichtsrecht in die technischen Abläufe (El Comercio 24.1./12.3.2001). Die Informatik wurde von den Medien des Landes aufgrund der negativen Erfahrungen als von zentraler Bedeutung für den Verlauf der Wahlen eingeschätzt (Niezen 2001). Bei Testläufen aufgefundene Fehler führten zu mehrmaligen Anpassungen und schließlich zum erneuten Austausch des Systems (El Comercio 28.3./4.4./5.4.2001). Transparencia stellte fest, dass auch wenn der Urnengang relativ reibungslos vonstatten ging, beim ersten Wahlgang nicht alle notwendigen Sicherheitsmaßnahmen getroffen worden waren, um eine Manipulation der Daten auszuschließen (Transparencia 2001a/b). Die Wahlbehörde ONPE bestätigte diese Auffassung (El Comercio 18.4.2001). Gleichwohl waren Möglichkeiten externer Eingriffe in die Datenübertragung laut OAS sicher ausgeschlossen worden (El Comercio 8.4.2001). Erst im zweiten Wahlgang bestanden laut Transparencia keine Beanstandungen an den technischen Voraussetzungen. Testläufe des Systems unter ihrer Beobachtung hatten ergeben, „dass die Problemlösungen in den Routinen der Datenübertragung und in der Echtzeit-Beobachtung Anlass geben zu vollstem Vertrauen“ (Transparencia 2001c). Die Software war im April ein weiteres Mal ausgetauscht

worden (El Comercio 19.4.2001). Der Verlauf der Wahlen bestätigte, dass keinerlei Manipulationen auf elektronischem Wege stattgefunden hatten (El Comercio 4.6.2001). Dennoch zeigen die notwendigen Anpassungen, wie schwierig die Absicherung der technischen Verfahren ist und welche Fallstricke die elektronisch gestützte Stimmauszählung grundsätzlich mit sich bringt.

B.II.3.4.3.3. Regulierung der Computerkriminalität

Paradoxerweise nimmt Peru, trotz der beschriebenen Vorkommnisse, innerhalb der weltweiten Bemühungen um verbindliche Definitionen von Computerverbrechen, eine führende Stellung ein. Es zählt neben den USA und der BRD zu den wenigen Ländern, die bereits seit Mitte der 90er Jahre eine explizite Gesetzgebung zur Computerkriminalität aufweisen (Viega 1999, Núñez 1999b). Geahndet werden durch das Strafgesetzbuch die Delikte:

- der Verletzung der Intimität durch (informations-)technische Hilfsmittel,
- des schweren Diebstahls durch elektronischen Vermögenstransfer, Telematik oder den Einsatz geraubter Passwörter und Kryptographie-Schlüssel,
- des Verstoßes gegen (Software-)Autorenrechte,
- der Fälschung informationstechnischer Dokumente,
- des Betrugs in der Verwaltung juristischer Personen durch den Gebrauch der Informationstechnik,
- der Beschädigung der Hardware.

Die einzelnen Straftatbestände werden mit Geld- und Haftstrafen bis zu sechs Jahren geahndet. Aber auch diese bestehende Gesetzgebung aus dem Jahre 1993 wurde in Peru für das Internetzeitalter als nicht mehr ausreichend angesehen. Aus diesem Grunde wurde nach elfmonatiger Debatte (CdP 1999f) im Juli 2000 ein Gesetz über Informatikdelikte verabschiedet, welches das Strafgesetzbuch Perus zusätzlich erweitert (CdP 2000c). Aufgenommen wurden zwei weitere Artikel, die das Eindringen in Netzwerke, Computer und Datenbanken sowie die Unterbrechung des Datentransfers mit zwei bis drei Jahren Haft bestrafen, sowie das Kopieren, Verändern oder Beschädigen der Daten in den Systemen bei diesem Eindringen oder Unterbrechen mit fünf bis sieben Jahren Haft belegen. In den Beratungen des Gesetzes (CdP 1999c) wurde explizit festgestellt, dass sich neben den traditionellen Formen der Delinquenz durch das Aufkommen des Internet neuartige Formen der Kriminalität herausgebildet haben, die durch spezielle Gesetze geahndet werden müssen. „In dem Maße, in dem sie die Kapazität der individuellen Kontrolle vergrößert, stellt die Informatik eine neue Form der Macht dar“ (Ebda.). Insbesondere die Komponente möglicher Manipulationen der Informationen aus der Distanz seien rechtlich ungenügend abgesichert, so dass eine explizite Einführung dieser Tatbestände als Informatikdelikte in das Strafgesetzbuch als notwendig erachtet wurde. Damit stellen alle von MitarbeiterInnen des SIN und anderen Regierungsmitgliedern begangenen Manipulationen seit Juli 2000 einen Straftatbestand dar. Bislang wurde jedoch niemand aufgrund der Neuregelungen im nachhinein angeklagt. Im April 2001 wurde ein weiterer Gesetzesentwurf in den Kongress eingebracht, der für die Erweiterungen aus dem Jahre 2000 als zusätzliches Strafmaß ein Verbot der Berufsausübung und die Erklärung der Amtsunfähigkeit vorsieht (CdP 2001h). Mit diesen gesetzlichen Änderungen zogen die ParlamentarierInnen Konsequenzen aus den systematischen Verletzungen der Informationsfreiheit und der Datenmanipulation unter dem Regime Fujimori, die zwar eine derartige NIKT-Nutzung nicht verhindern, ihre nachträgliche Ahndung allerdings erleichtern können.

Dabei hat sich auch ein auffallend hohes Niveau der juristischen Diskussion über Informatikdelikte bzw. Computerkriminalität in Peru etabliert, bei dem starke Differenzierungen und

Detailkenntnisse dominieren (Reyna 1999, 2001, Calderon 2000a, Lara 2000, Iriarte 2000b, Maita 2001). So wird im Wissen um die Notwendigkeit einer kontinuierlichen Weiterentwicklung der Normen, aufgrund der Reichweite der technologischen Veränderungen, weiterhin an einer Verfeinerung der bestehenden Gesetzesformulierungen gearbeitet. Dabei ist festzustellen, dass die peruanische Diskussion selbst über die Debatten in internationalen Gremien weit hinausgeht. Gleichzeitig werden von den JuristInnen einvernehmlich die bisher bestehenden Normen als geeignete Grundlagen angesehen, die keiner vollständigen Neuformulierung, sondern lediglich Erweiterungen bedürfen. So wird beispielsweise der Gehalt des Begriffs Information unter dem Eindruck der Entwicklungen derzeit in einer Art und Weise neudefiniert, so dass nicht mehr nur die Informationssammlung bzw. -produktion als semantischer Bestandteil angesehen wird, sondern darüber hinaus der gesamte Prozess der Bearbeitung, Verwaltung und Übertragung derselben (Reyna 2001). Ebenso werden die Begriffe der Daten und des Computers im Hinblick auf ihre materiellen und immateriellen Bestandteile überprüft (Ferreyyros 2000). Diese Begriffsfassungen haben wesentliche Auswirkungen auf Feinheiten in der Ahndung der formulierten Delikte.

Ebenso wurden in Lima auf einem internationalen Seminar ausführlich die Spannungen zwischen Informationsrecht und -freiheit und der Wahrung der nationalen Sicherheit ausgelotet (Landolt 2000). In einer Abschlusserklärung wurde unter dem Eindruck der Entwicklungen in Peru hierbei der Konflikt zwischen Informationsfreiheit und -geheimnis zu präzisieren versucht. Erklärt wurde dabei u.a., dass die Sicherheit nicht mit dem „Leben der Nation oder dem Überleben des Regimes verwechselt werden darf“ (Ebda.:26), der Staat eine Bedrohung seiner Sicherheit und Interessen bei Einschränkungen der Freiheit detailliert nachzuweisen habe und Einschränkungen in keinem Fall die Form einer Zensur annehmen dürfen. Eingefordert wurden über die rechtlichen Grundlagen hinaus effektive juristische Mechanismen, die den Schutz des Informationsrechts und -zugangs gewährleisten (Ebda.). Dies ist der zentrale Punkt, der im Falle Peru auf der Tagesordnung steht, schließlich konnten die bestehenden Gesetze unter dem Fujimori-Regime zu keiner Zeit die systematische Verletzung der Rechte der BürgerInnen durch den Staat gewährleisten.

Kriminelle Nutzungen der NIKT über den Staat hinaus sind in Peru abgesehen von den weltweit üblichen Hacks durch Informatikexperten zur Offenlegung von Sicherheitslöchern kaum zu finden. So wurde beispielsweise im Januar 2001 die Homepage des Wirtschaftsministeriums gehackt, um auf empfindliche Sicherheitslücken hinzuweisen (Noticias Intercom 19.1.2001). Eine reale Bedrohung, wie sie das Regime gerne im Kontext der Terrorismuskämpfung konstatierte, kann keinesfalls bestätigt werden. Die Homepages der Guerillaorganisationen Sendero Luminoso und MRTA stellen allerhöchstens eine Verbreitung illegaler Inhalte dar, nicht aber eine Bedrohung der nationalen Souveränität (s. Datenschutz). Vielmehr entwickelten sich die NIKT in Peru zu einem umfassenden Instrument des Staates zur Kontrolle und Disziplinierung der Bevölkerung, bei dem Regierung und Staatsorgane bislang die einzigen Akteure waren, die eine kriminelle Energie entfalteten. Auf der Grundlage dieser Erfahrungen wurde allerdings ein normativer Rahmen etabliert, der zukünftige Verletzungen zwar nicht verhindern kann, aber den politischen Umgang mit ihnen beispielhaft reguliert.

B.II.3.4.4. Resümee der politischen NIKT-Nutzung und -Regulierung

Die NIKT-Nutzung in politischen Institutionen hat in Peru unter Fujimori bis zum Jahr 2000, vom Kongress abgesehen, keine größere Bedeutung erreicht. Innerhalb der politischen Klasse bestand nur ein geringes Bewusstsein über die Bedeutung der NIKT und den Stellenwert, den sie innerhalb Perus mittlerweile erlangt haben. Weder für eine Steigerung der Partizipation der BürgerInnen noch eine Verbesserung der staatlichen Dienstleistungen wurde das Potential auch nur ansatzweise ausgeschöpft. Entsprechende Bestrebungen - etwa im Parlament - wurden von der Administration weitgehend torpediert. Demgegenüber bildeten die kontrollierenden und überwachenden Anwendungsformen der NIKT, etwa im Steuer- und Zollwesen und vor allem im Rahmen der geheimdienstlichen Maßnahmen gegen die Bevölkerung, einen Schwerpunkt der staatlichen Aktivitäten.

Die Übergangsregierung wies demgegenüber den NIKT eine zentrale Bedeutung innerhalb der Redemokratisierungsanstrengungen des Landes zu und war bemüht, sie zur Steigerung der Transparenz und Partizipation zu nutzen. Sie entwickelte erste konkrete Anwendungsformen und entwarf die Vision eines durch die NIKT kontrollierten Staates. Einzelne Institutionen nutzten den neu entstandenen Freiraum dabei auch, um bislang nicht durchsetzbare NIKT-Anwendungen zu etablieren bzw. auszubauen. Durch diese Maßnahmen erfuhr das Thema der politischen NIKT-Nutzung eine starke Konjunktur, in deren Folge sich bei der Präsidentschaftswahl 2001 eine breite Debatte entwickelte. Es bleibt abzuwarten, inwieweit der neugewählte Präsident Toledo eine umfassende staatliche Nutzung der NIKT tatsächlich vorantreiben und eine aktive NIKT-Politik entwickeln wird. Als Orientierungspunkt könnten hierbei die äußerst positiven Anwendungsformen innerhalb der Legislative dienen.

Die NIKT sind in den 90er Jahren durch den Geheimdienst und Regierungsvertreter in hohem Maße und systematisch als Mittel politischer Kontrolle und Überwachung angewandt worden, so dass ein umfassender Überwachungsstaat etabliert wurde. Hierbei wurde die kritische Bevölkerung in Kombination von On- und Offline-Maßnahmen nicht nur bedroht, sondern auch physisch terrorisiert. Regierung und Geheimdienst wendeten die NIKT in krimineller Art und Weise auch zur direkten Repression von Regimekritikern und zur Manipulation der Wahlen an.

Trotz dieser kriminellen Energien der Regierungsbehörden nimmt Peru innerhalb der weltweiten Bemühungen um verbindliche Definitionen von Computerverbrechen eine führende Stellung ein und wies bereits Mitte der 90er Jahre als eines der wenigen Länder eine explizite Gesetzgebung zur Computerkriminalität auf. Da diese Regelungen eine Ahndung der unter Fujimori betriebenen Verletzungen der Informationsfreiheit und der Datenmanipulation nur teilweise ermöglichten, wurden nach seiner Flucht die bestehenden Normen erweitert, so dass seitdem auch alle unter dem Fujimori-Regime eingesetzten Nutzungsformen illegal sind und zukünftig geahndet werden können. Die Detailkenntnis und Differenziertheit der Debatten und Regelungen stellt dabei einen indirekten Effekt des diktatorischen Regimes dar, der zur Etablierung eines insgesamt weitreichenden und beispielhaften normativen Rahmens geführt hat. Auch wenn der Geheimdienst aufgelöst wurde, bleibt abzuwarten, inwieweit sich seine Praktiken fortsetzen bzw. ihnen durch eine veränderte Politik Einhalt geboten wird. Unter Beweis gestellt werden könnte der politische Wille zur Ahndung derartiger Nutzungsformen durch die Umsetzung der gesetzlichen Neuregelungen zum Schutz der BürgerInnen vor Überwachung und Kontrolle in die Praxis.

B.II.3.5. Gestaltungsprozess

In diesem Abschnitt wird kurz die beschriebene NIKT-Regulierung übergreifend und explizit hinsichtlich der Art und Weise ihres Verlaufs betrachtet. Herausgefunden werden soll dabei, inwieweit sich in diesem Gestaltungsprozess selbst Charakteristika finden lassen, die für die Gesamtanalyse von Bedeutung sind.

Der Prozess der Regulierung der NIKT in Peru ist zum einen durch eine starke Partizipation gesellschaftlicher Akteure gekennzeichnet und zum anderen durch die Etablierung relativ funktionsfähiger Institutionen. Gleichwohl wird vielfach eine mangelnde Koordination zwischen den Regulierungsbehörden diagnostiziert (Romero 2000, L. Torres 2000). Als eine direkte Folge werden Synergieeffekte zwischen den existierenden Einrichtungen kaum genutzt. Dies ist auf die formale Doppelspitze und die daraus resultierenden Rivalitäten zwischen den eigenständigen Behörden und dem Kommunikationsministerium MTC zurückzuführen (Gusukuma 2000, Kadena 2000, Moscoso 2000). Zudem sind die Regulierungsbehörden in ihren Arbeitsaufträgen teilweise überfrachtet und überschneiden sich die Kompetenzen. Gerade aus der Integration so verschiedener Themen wie Verbraucher-, Wettbewerbs- und Urheberschutz im Falle Indecopi ergaben sich in den Jahren hochgradige Interessenkonflikte innerhalb der Behörde selbst, die nicht zum Vorteil aller Beteiligten gelöst wurden.

Die praktische Umsetzung der Regulierung fand allerdings im Einwirken der Exekutive ihre stärkste Grenze. Versuchten Indecopi und Osiptel im Laufe der Jahre ein eigenständiges Profil zu entwickeln, so fungierte das MTC als Hauptgarant der Regierungspolitik für die Interessen der transnationalen Konzerne und blockierte vielfach die Bestrebungen. Negativ wirkte sich hierbei bis zum Jahr 2001 vor allem das Fehlen exekutiver Vollmachten für Osiptel aus. Der Vizeminister für Kommunikation, Rivera, gab im Mai 2001 öffentlich zu, dass das MTC einem starken Druck seitens der transnationalen Telekommunikationsunternehmen und der Branchenlobbys unterliege und dass dieser Druck Auswirkungen auf den Verlauf der Regulierung gehabt habe (El Comercio 25.5.2001). In der Praxis verlief der Regulierungsprozess damit vielfach undurchsichtig und unterlag einseitig klientelistischen Interessen.

Innerhalb der Telekommunikationspolitik ist festzustellen, dass der Einfluss des transnationalen Quasi-Monopolisten TdP, anders als in anderen Ländern der Region, nicht zu einer gänzlich einseitigen Durchsetzung seiner Interessen geführt hat. Vielmehr ist die Regulierung durch Osiptel im Prozess und unter dem Einfluss gesellschaftlicher Akteure und der Öffentlichkeit erfolgt, die damit quasi als Garant für eine pluralistische Regulierung wirkte. Indecopi hingegen entwickelte sich nach 1998 zu einer fast reinen Interessenvertretung der Lobby BSA, die kaum noch ein eigenes Profil aufweist. Da die PYMEs und illegalen Software-NutzerInnen in Peru über keine Lobby verfügen, ist diese repressive und einseitige Regulierung hier negativ erfolgreich.

Auffällig ist, dass trotz der Behinderungen der Regulierungsbehörden durch den Präsidenten und die Blockademacht des MTC die Ausarbeitung der Regulierung der NIKT, sowohl im wirtschaftlichen als auch im gesellschaftlichen und politischen Bereich nicht nur weit voran geschritten ist und heute zu den fortschrittlichsten Lateinamerikas gehört, sondern dass der Aushandlungsprozess unter Einbeziehung der relevanten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure in einem relativ konsensualen Verfahren erfolgt ist. Hierbei haben Osiptel, Indecopi und der Kongress immer wieder auf die Kompetenz gesellschaftlicher Akteure, insbesondere der MitarbeiterInnen des RCP und des IPCE, zurückgegriffen.

Ebenso ist bemerkenswerter Weise festzustellen, dass die Regulierung der NIKT kontinuierlich und offensichtlich unbeeindruckt und losgelöst von den politischen Turbulenzen erfolgte, die Peru in den 90er Jahren durchlebte. Besonders auffällig ist diese „Unabhängigkeit“ der

Regulierung im Jahr 2000 zu Tage getreten. So wurden zwischen April und November 2000, also zwischen der Wahlfälschung Fujimoris, seinem dritten Amtsantritt und seiner Flucht nach Japan, ein Großteil der maßgeblichen Gesetze verabschiedet und Ausführungsbestimmungen erarbeitet, die heute die normative Realität der Regulierung der NIKT in Peru bilden. Insgesamt ist der Gestaltungsprozess damit durch sechs wesentliche Merkmale charakterisiert. Eine starke Partizipation gesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure, tendenziell konsensuale und pluralistische Aushandlungsverfahren, eine große inhaltliche Ausgewogenheit, so dass z.B. transnationale Unternehmen nicht in der gleichen Stärke ihre Interessen durchsetzen konnten, die Etablierung einer umfassenden und weitreichenden normativen Regulierung, den Aufbau relativ funktionsfähiger Behörden und Instanzen, deren praktische Politik bis 2001 allerdings durch das Einwirken der Regierung und durch Kompetenzüberschneidungen behindert wurde und eine tendenzielle Unabhängigkeit der Regulierung von den parallel verlaufenden politischen Turbulenzen.

B.II.3.6. Gesamtcharakterisierung der NIKT-Regulierung und -Nutzung in Peru

Die zum Ende der vorhergehenden Abschnitte jeweils zusammengefassten Ergebnisse der NIKT-Entwicklung sollen wie im argentinischen Fall an dieser Stelle nicht wiederholt werden. Vielmehr werden im Folgenden die aufgegliederten Teile zu einer ersten Gesamtschätzung und -bewertung der NIKT-Regulierung und -Nutzung in Peru zusammengeführt. Herausgearbeitet werden dabei ihre wesentlichen Charakteristika sowie Widersprüche innerhalb der Entwicklung.

NIKT-Verbreitung und -Regulierung entwickelten in Peru ab Mitte der 90er Jahre eine starke Dynamik. Hierbei war weniger der ökonomisierte NIKT-Diskurs von größerer Bedeutung, auch wenn ökonomische Anwendungsaspekte von Beginn an sowohl in den gesellschaftlich als auch den privatwirtschaftlich getragenen Nutzungsmodellen bedeutend waren. Ebenso wenig war der in den Ländern des Nordens dominierende libertäre Diskurs der Frühphase der Internet-Entwicklung in Peru prägend. Vielmehr entwickelte sich die NIKT-Verbreitung - und dies ist das erste Charakteristikum Perus - im Rahmen eines spezifischen nationalen Diskurses auf der Grundlage eines an die Realität des Landes angepassten nationalen NIKT-Nutzungsmodells mit dem Ziel, bestehende („Entwicklungs-“)Probleme der Bevölkerungsmehrheit und des Landes zu lösen. Die fünf wesentlichen Elemente dieses Diskurses sind: (1) Seine kollektive Ausarbeitung auf Grundlage der Analyse der bestehenden Strukturprobleme des Landes, (2) die Herstellung eines starken für die Bevölkerung relevanten Praxisbezugs der NIKT zur Lösung von Problemen, (3) die Annahme, dass nur spezifische, an lokale Realitäten angepasste Einsatzgebiete der NIKT erfolgversprechend sind und zu einer Problemlösung beitragen können, (4) die Betonung nationaler Besonderheiten bzw. einer nationalen Basierung der NIKT-Entwicklung und (5) seine Umsetzung in ein NIKT-Nutzungsmodell. Als Folge dieses Diskurses konnten sich die NIKT als praktische Werkzeuge in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft Perus etablieren.

Die Entwicklung der NIKT wurde - und das ist das zweite Spezifikum Perus - im Wesentlichen angetrieben durch starke gesellschaftliche Akteure, die sich unter einem gemeinsamen Dach, dem RCP, zusammenfanden. Dabei nahmen die Mitgliedsgruppen und Mitglieder des RCP und andere gesellschaftliche Akteure im weiteren Verlauf auch auf die Regulierung der NIKT einen starken Einfluss und konnten sich durch ihre Kompetenz und Anerkennung in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft als zentrale Akteure der Regulierung und Nutzung etablieren und diese wesentlich mitprägen.

Drittens entfaltete die NIKT-Entwicklung in Peru eine starke, alle Teile der Gesellschaft umfassende Dynamik, die breite Wirkungen auf alle Bereiche hatte, so dass die NIKT in der peruanischen Gesellschaft, Wirtschaft und Politik seit Ende der 90er Jahre von starker Bedeutung sind. Diese Dynamik beruhte im Wesentlichen auf der Übernahme des von den gesellschaftlichen Akteuren entwickelten Modells der Cabina Pública als kollektivem Nutzungsort durch UnternehmerInnen des informellen Sektors. Ein klarer Effekt dieser Entwicklung ist, dass die individuelle NIKT-Nutzung weniger als ein Drittel der Gesamtnutzung ausmacht, die NIKT-Nutzung in Peru somit im Wesentlichen eine gemeinschaftliche ist. Dies ist das vierte Charakteristikum.

Als fünftes Merkmal ist festzustellen, dass im Zuge der Verbreitung der NIKT in Peru eine äußerst detaillierte und alle wesentlichen Aspekte der NIKT-Nutzung und ihrer Wirkungen umfassende Regulierung mit relativ funktionsfähigen Regulierungsinstitutionen herausgebildet wurde. Zwar wurde von der Regierung formal kein eigenständiges Politikfeld „Information und Kommunikation“ etabliert. Gleichwohl kann festgestellt werden, dass der Versuch unternommen wurde, die wesentlichen Bereiche der NIKT effektiv zu regulieren, und diese

normative und institutionelle Absicherung des Bereichs Mitte 2001 weit vorangeschritten ist. Auch ist das Agieren der Behörden bis zum Jahr 2001 durch das diktatorische Regime teilweise blockiert worden und war durch eine tendenzielle Bevorteilung der Interessen transnationaler Unternehmen gekennzeichnet. Dennoch war ihr Agieren in erster Linie von einer Funktionstüchtigkeit statt einer Passivität charakterisiert, die keine vollkommen einseitige Parteinahme zur Folge hatte. Eine teilweise Ausnahme bildet hierbei der Bereich der Urheberrechte. Trotz der weitgehenden Abdeckung hat sich in der Untersuchung gezeigt, dass einzelne Bereiche der Regulierung miteinander konfliktieren, insbesondere etwa die wirtschaftlichen Normen mit dem Datenschutz, und daher ein beständiger Reform- bzw. Harmonisierungsbedarf bestand und dass kontinuierlich an der Weiterentwicklung und Anpassung der rechtlichen Grundlagen gearbeitet wurde, sie somit einen beständigen Prozesscharakter aufwies. Förderlich war bei der Ausarbeitung der Regulierung, dass sie insbesondere im Telekommunikationsbereich vor allem durch eine starke Konfliktivität gekennzeichnet war, das sechste Spezifikum der Entwicklung. So konnten sich insbesondere im Laufe der praktischen Konfliktregulierung und -lösung die zuständigen Behörden in ihrer Autonomie steigern. Hierbei konnte sich - und dies ist das siebte Kennzeichen - über eine breite Einflussnahme verschiedener Akteure aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft über die Telekommunikation hinaus im Gesamtbereich der NIKT ein kollektiver und tendenziell konsensualer Gestaltungsprozess etablieren, so dass die einseitigen Einflussnahmeversuche insbesondere seitens transnationaler Unternehmen nur teilweise erfolgreich waren und immer auch starke Gegenreaktionen zur Folge hatten, die auf die Regulierung direkt zurückwirkten und somit die praktische Funktionsfähigkeit der etablierten Normen geprüft und ihre Präzisierung geschärft werden konnte.

Achtens ist als Auffälligkeit festzustellen, dass in Peru seit den 90er Jahren von verschiedenen Seiten ein intensiver politischer Gebrauch der NIKT betrieben wurde. So nutzte das diktatorische Regime die NIKT insbesondere im Zusammenhang mit Maßnahmen politischer Kontrolle, Überwachung und Repression. Demgegenüber nutzten oppositionelle Kräfte die NIKT unter der Diktatur verstärkt für ihre politischen Arbeit gegen das Regime. Schließlich forcierte die Übergangsregierung einen staatlichen Einsatz der NIKT zur Steigerung von Transparenz und Partizipation im Zuge der Redemokratisierung des Landes.

Betrachtet man die Entwicklung und ihre zuvor aufgeworfenen Merkmale zusammengefasst, so wird deutlich, dass der Prozess der Regulierung und Nutzung der NIKT in Peru seit den 90er Jahren insgesamt stark von Widersprüchlichkeiten gekennzeichnet ist. Dies ist das neunte Merkmal. So ergibt sich in der Folge kein homogenes, sondern ein durchaus in seinen einzelnen Teilen und Aspekten sich widersprechendes Gesamtbild. Allein die Parallelität der repressiven und progressiven politischen Nutzungsformen durch verschiedene Akteure macht die Bandbreite der zahlreichen Polaritäten hierbei deutlich. Der größte Widerspruch ist sicherlich, dass eine relativ progressive und erfolgreiche Regulierung durch die Administration Fujimori einer weitestgehend repressiven Anwendung der NIKT bzw. Behinderung der progressiven Nutzungsformen durch die Regierung gegenübersteht. Dieser Aspekt verdeutlicht in diesem Fall allerdings weniger, dass gesetzliche Regelungen jenseits ihrer konkreten Wirkungsmacht in diktatorischen Regimen eine Legitimierungs- und Verschleierungsfunktion haben können, insbesondere wenn von internationalen Akteuren mehr auf Normierungen als konkrete Praktiken geachtet wird. Der Widerspruch weist vielmehr auf einen weiteren zentralen Gegensatz hin, nämlich dass trotz der einschränkenden Systembedingungen sowohl wirtschaftliche als auch gesellschaftliche Akteure einen breiten Einfluss auf die Formulierung der Regulierung gewinnen konnten, die somit weitgehend pluralistisch erfolgte, tendenziell konsensual verlief und zudem im Verlauf der Entwicklung in ihrer Praxistauglichkeit überprüft und angepasst werden konnte.

Zusammengefasst lassen sich damit in der Gesamtbetrachtung neun spezifische Merkmale der NIKT-Entwicklung in Peru erkennen:

1. Ein nationaler Diskurs, der eine (eigenständige) Entwicklung des Landes auf Grundlage eines an die strukturellen Barrieren des Landes und die Lebensrealität der Bevölkerung angepassten nationalen NIKT-Modells anstrebte, mit dem Ziel, Probleme der Bevölkerungsmehrheit zu lösen. Seine Kennzeichen sind Kollektivität, Praxisrelevanz, Spezifität, Nationalität und praktische Umsetzung.
2. Starke gesellschaftliche Akteure als Motoren der Entwicklung, die durch ihre Kompetenz und Akzeptanz auch einen prägenden Einfluss auf die Regulierung nehmen konnten.
3. Eine starke, im Wesentlichen von UnternehmerInnen des informellen Sektors getragene Dynamik, die eine breite Wirkung auf alle Teile der Gesellschaft entfaltete, so dass die NIKT in der peruanischen Gesellschaft, Politik und Wirtschaft seit Ende der 90er Jahre von großer Bedeutung sind.
4. Eine überwiegend gemeinschaftliche Nutzung der NIKT infolge der Ausbreitung des Nutzungsmodells der Cabinas Públicas.
5. Die Etablierung einer detaillierten und umfassenden Regulierung und die Herausbildung relativ funktionsfähiger Regulierungsinstitutionen, die in einem beständigen Prozess angepasst und verfeinert, allerdings bis zum Jahr 2000 durch das diktatorische Regime teilweise blockiert wurden.
6. Eine starke Konfliktivität der Regulierung im Telekommunikationsbereich mit der Folge einer Steigerung der Autonomie der Regulierungsbehörden.
7. Ein kollektiver und tendenziell konsensualer Gestaltungsprozess im Gesamtbereich der NIKT unter Beteiligung verschiedener Akteure aus Gesellschaft, Politik und Wirtschaft, bei dem durch starke Gegenreaktionen auf einseitige Einflussnahmeversuche transnationaler Unternehmen die normativen Grundlagen präzisiert wurden.
8. Ein starker politischer Gebrauch der NIKT, sowohl von Seiten des diktatorischen Regimes zur umfassenden Kontrolle, Überwachung und Repression als auch durch oppositionelle Kräfte zur politischen Arbeit gegen das Regime sowie durch die Übergangsregierung zur Redemokratisierung des Landes.
9. Eine insgesamt große Widersprüchlichkeit innerhalb einzelner Aspekte der NIKT-Nutzung und -Regulierung und zwischen ihnen.

B.II.4. Analyse der Regulierung und Nutzung der NIKT im Kontext der politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesse

Die Analyse der Nutzung und Regulierung der NIKT vor ihrem politischen und wirtschaftlichen Hintergrund erfolgt in drei Schritten. Zunächst werden die Charakteristika der NIKT-Entwicklung zu denen des Kontextes entlang übergreifender analytischer Kategorien in Beziehung gesetzt, um so beide Prozesse miteinander zu vergleichen und Wechselwirkungen ausfindig zu machen. Danach wird die Ausgangssituation 1989/90 mit der Endsituation im Jahr 2001 verglichen, um die Konturen des so gewonnenen Bildes zu schärfen. Im Anschluss werden Ursachen und Gründe der Entwicklung diskutiert, eine Reihe von ersten Schlussfolgerungen für den peruanischen Fall präsentiert und eine vorläufige Beantwortung der Fragestellung über den Gebrauch der Handlungsspielräume der Akteure bei der NIKT-Gestaltung und -Nutzung im Verhältnis zum Kontext vorgenommen.

Vergleich von Kontext- und NIKT-Entwicklung

Bevor die Kontext- und NIKT-Entwicklung miteinander in Beziehung gesetzt werden, sollen kurz ihre wesentlichen Merkmale in Erinnerung gerufen werden. Als spezifische Merkmale des in sich heterogenen und widersprüchlichen Gesamtbilds der NIKT-Entwicklung in Peru waren festgestellt worden (B.II.3.6.):

- ein frühzeitiger und spezifischer nationaler Diskurs,
- starke gesellschaftliche Akteure als Motoren der Entwicklung,
- eine vom informellen Sektor ausgehende starke Dynamik mit der Folge einer hohen Relevanz der NIKT,
- eine überwiegend gemeinschaftliche NIKT-Nutzung im Rahmen eines eigenständigen Nutzungsmodells,
- eine detaillierte und umfassende Regulierung,
- eine starke Konfliktivität der Regulierung,
- ein kollektiver und tendenziell konsensualler Gestaltungsprozess,
- ein starker politischer Gebrauch der NIKT,
- eine große Widersprüchlichkeit der Gesamtentwicklung.

Aus der Betrachtung des Kontextes konnten die folgenden Merkmale der politischen und wirtschaftlichen Transformationen der 90er Jahre herauskristallisiert werden (B.II.1.):

- eine diktatorische Regierungsweise unter starkem Einfluss des Militärs und Geheimdienstes,
- der Aufbau eines mafiösen Staatsapparats und eine komplette Neustrukturierung der Politik,
- eine fast vollständig eingeschränkte, auch durch Wahlen nicht mehr gegebene formale Partizipation,
- die Etablierung neuartiger partizipativer Netzwerke im informellen gesellschaftlichen Milieu,
- ein sehr geringer Pluralismus, dem tendenziell lediglich eine Fassadenfunktion zukam,
- die Inexistenz von Meinungs- und Pressefreiheit,
- eine systematische Verletzung der Menschenrechte,
- eine fehlende Responsivität und Verantwortlichkeit der Regierung,
- eine Gleichschaltung der Justiz und fehlende Rechtsstaatlichkeit,
- den Aufbau eines umfassenden Überwachungsstaates,
- eine wirtschaftliche Erholung ohne dauerhaftes Wachstum,
- einen geringen finanzpolitischen Spielraum,
- eine verstärkte Bedienung der Auslandsschulden ohne Reduzierung derselben,
- verstärkte Konzentrations- und Transnationalisierungsprozesse in der Ökonomie,
- eine zunehmende Spaltung zwischen formeller und informeller Ökonomie,

- eine Steigerung und einen Bedeutungszuwachs der informellen Ökonomie,
- eine einseitige und asymmetrische Weltmarktintegration,
- eine stark regulierte Deregulierung der Wirtschaft,
- einen weitreichenden sozialen Abstieg und weitgehenden Ausschluss der Bevölkerung.

Festgestellt werden konnte, dass als Effekt der Kontextentwicklungen den repressiven und einschränkenden Merkmalen der Diktatur sowohl im wirtschaftlichen als auch im politischen Bereich Gegenentwicklungen innerhalb der an Bedeutung gewinnenden informellen Ökonomie und innerhalb sozialer Netzwerke gegenüberstanden, in denen andersartige Partizipations- und Organisationsstrukturen der Bevölkerung entwickelt wurden, die in der formellen Politik und Ökonomie nicht gegeben waren. Tendenziell konnte somit sowohl politische als auch wirtschaftlich eine Art Zweiteilung bzw. Parallelität der peruanischen Gesellschaft diagnostiziert werden, also die Existenz von „Parallelwelten“, die auf der einen Seite relativ unabhängig voneinander existieren und auf der anderen Seite aber auch gegenseitige Verbindungen aufweisen.

Ende des Jahres 2000 wurde das Regime Fujimori nach dessen Flucht durch eine Übergangsregierung abgelöst, die eine zügige Redemokratisierung des Landes einleitete. Dieser Bruch mit der Entwicklung der 90er Jahre kulminierte in Wahlen, aus denen im Juni 2001 Alejandro Toledo als neuer, demokratisch legitimierter Präsident hervorging.

In welchem Verhältnis steht der Verlauf des Kontextes zu den Entwicklungen im Bereich der NIKT? Welche Merkmale des Kontextes finden sich bei den NIKT und umgekehrt? Beim Vergleich der politischen und wirtschaftlichen Transformationen der 90er Jahre in Peru mit den Entwicklungen im NIKT-Bereich lassen sich zahlreiche Unterschiede und einige Parallelen feststellen. Insgesamt ergibt sich ein äußerst heterogenes Gesamtbild.

1. Als Herrschaftstyp wurde unter Fujimori in den 90er Jahren eine Diktatur mit sehr begrenzten Freiräumen etabliert. Die Ausschaltung der Legislative und der Judikative und die gesamte Neustrukturierung des Staatsapparats und letztlich der Politik selbst wurden durch ein Bündnis des Alleinherrschers mit dem Geheimdienst und den Militärs ermöglicht und gewährleistet. Bezüglich der Nutzung der NIKT seitens der Politik lässt sich eine weitgehende Übereinstimmung konstatieren. So bauten Regierung und Geheimdienst die NIKT als einen integralen Bestandteil in den Überwachungsstaat und Repressionsapparat ein, der von ihnen etabliert wurde. Die genannten Kontext-Charakteristika decken sich allerdings nur teilweise mit der Regulierung der NIKT. Zwar wurden von der Administration eine Reihe von Institutionen etabliert, die die Regulierung einseitig zu Gunsten des transnationalen Kapitals gestalten wissen wollten. Gleichwohl war es gesellschaftlichen und internationalen Akteuren möglich, durch die größere inhaltliche Kompetenz und Hartnäckigkeit einen Einfluss auf den Ablauf der Regulierung auszuüben. Dieser hat dazu geführt, dass die Interessen der transnationalen Unternehmen nur teilweise durchgesetzt werden konnten und beständig attackiert wurden. Da der Regulierungsapparat somit kontinuierlich auf die Probe gestellt wurde, konnte über lange Sicht nicht nur der normative Rahmen verbessert werden, sondern zudem in einzelnen Bereichen, etwa der Preisstrukturierung oder bei Wettbewerbsfragen, auch in der Praxis eine ausgeglichene Regulierung erfolgen.

2. Die politische Partizipation der Bevölkerung war unter den Rahmenbedingungen der Diktatur stark eingeschränkt und wurde auch in den formalen Politikelementen wie Wahlen nicht gewährleistet. Demgegenüber etablierte die Administration einen Mafia-ähnlichen Apparat, in dem die Einflussnahme einzig über klientelistisch erkaufte Zustimmung und Teilhabe gewährleistet wurde. Hierbei konnten sich die Partikularinteressen der dominanten nationalen

wie internationalen Wirtschaftsgruppen und -unternehmen durchsetzen. Demgegenüber konnte die Bevölkerung Perus in den Parallelinstitutionen der informellen Gesellschaft eine größere Beteiligung der Allgemeinheit in Formen der Selbstorganisation sichern. Dabei kam den in den 90er Jahren etablierten sozialen Netzwerken im informellen Milieu auch hinsichtlich der formellen politischen Teilhabe eine neuartige Bedeutung zu, da zum einen die die Parteien ablösenden Bewegungen den Kontakt zu ihnen suchten und auch Fujimori verstärkt versuchte, die informellen Netzwerke in den mafiösen Herrschaftsapparat durch Kooptation bzw. eine von ihm selbst betriebene Gründung derselben zu integrieren bzw. sich ihre Zustimmung zu erkaufen.

In der NIKT-Entwicklung bietet sich ein teilweise deckungsgleiches, teilweise widersprüchliches Bild. Gerade weil die Verbreitung der NIKT sich unter weitgehender Zurückhaltung der Politik vorwiegend im informellen Milieu und innerhalb der marginalisierten Klassen vollzog und von gesellschaftlichen Akteuren vorangetrieben wurde, konnte trotz des Ausschlusses der nicht-korrupten Bevölkerung aus der politischen Teilhabe eine große Beteiligung derselben an der NIKT-Nutzung und ihrer Gestaltung gewährleistet werden. D.h. die Reichweite des Nutzungszugangs in den unterprivilegierten Klassen konvergiert mit der Verfestigung der informellen „Parallelgesellschaft“ in Peru und konterkariert den formellen Ausschluss der Bevölkerungsmehrheit aus dem System in dem Maße, wie die Entwicklung im NIKT-Bereich durch ihre Dynamik gegen Ende der 90er Jahre in die formelle Politik, Wirtschaft und Gesellschaft hineinragt: Sowohl hinsichtlich der Regulierung als auch der Nutzung der NIKT wurden durch ihre Verbreitung unabhängig von der formellen Politik dadurch Wirkungen entfaltet, die von der formellen Politik nicht ignoriert werden konnten. So mussten etwa die Regulierungsbehörden durch die steigende Nutzung auf die dadurch an sie gestellten Anforderungen von Wirtschaft und Gesellschaft und sich ergebende Konflikte reagieren, indem sie den etablierten normativen Rahmen anpassten. Dabei konnten die gesellschaftlichen Akteure tendenziell auch ihre Interessen durchsetzen, wie sich in den die Rechte der BürgerInnen stärkenden und weitgehenden Normierungen ersehen lässt. Tendenziell verlief der Gestaltungsprozess dabei in vielen Aspekten sogar in konsensualer Art und Weise. Gleichzeitig konnten gesellschaftliche Akteure trotz der diktatorischen Bedingungen auch durch die Nutzung der NIKT demokratische Freiräume im Cyberspace etablieren, in denen eine dezidiert politische Nutzung gegen das Regime betrieben und auf den Tag X der Machtabgabe Fujimoris hingearbeitet wurde. Diese Nutzung konvergiert tendenziell mit der Existenz der gesellschaftlichen Parallelinstitutionen unter der Diktatur und läuft der fehlenden Teilhabe im formal-politischen Bereich diametral entgegen.

3. Pluralismus war im politischen System unter Fujimori nur in dem Maße gewährleistet, wie sich die Opposition an die „Spielregeln“ der Diktatur hielt und keine offizielle Mehrheit erlangen konnte. In diesem Sinne bildete der „amputierte“ Kongress eine „Spielwiese“ schein-demokratischen Meinungsaustauschs, ohne einen realen, nachhaltigen Einfluss auf die Politikgestaltung zu haben. Die Entwicklung verstärkte den seit den 80er Jahren festzustellenden Rückgang formeller politischer Betätigung und gesellschaftlicher Mobilisierung. Innerhalb der NIKT-Nutzung muss das Gegenteil konstatiert werden. Integrierten sich auf der einen Seite „Minderheiten“ und sozial Benachteiligte in den Cyberspace, so wurde der Raum in einer Art Gegenbewegung zur Steigerung der Repression außerhalb des Cyberspace in zunehmendem Maße als Forum eines politischen Pluralismus' genutzt, der in der „realen“ Gesellschaft nicht gewährleistet war. Auch bezüglich der Regulierung kann festgestellt werden, dass pluralere Interessen berücksichtigt wurden als in anderen Politikbereichen und dass in der Praxis in dem Maße, wie das Regime die Legitimation nach innen und außen gegen Ende

der 90er Jahre zunehmend verlor, auch Entscheidungen gegen die wirtschaftlichen Monopolmächte gefällt wurden.

4. Meinungs- und Pressefreiheit war unter dem Fujimori-Regime in den traditionellen Formen nicht gewährleistet und wurde wie auch andere Menschenrechte systematisch verletzt. Die NIKT-Nutzung stellt hier ein vollständiges Gegenteil dar. Auch wenn die Regierung versuchte, durch die Überwachung eine weitgehende Kontrolle über die ausgetauschten Informationen und Kommunikation zu erlangen und auf politische Gegner auch bei der NIKT-Nutzung repressiv reagierte, hat sie die Inhalte der Nutzung nicht in der gleichen Art und Weise eingeschränkt wie in der allgemeinen Medienlandschaft. So kann festgestellt werden, dass über die Anwendung der NIKT eine Informations- und Meinungsfreiheit gewährleistet werden konnte, die außerhalb des Datenraums in Peru keinen Bestand hatte. Diese politische Nutzung der NIKT wurde von den Akteuren gezielt gesucht. Es ist anzunehmen, dass dieser Freiraum stärker toleriert wurde, da die Nutzung aus der Sicht der Regierung kein relevantes Ausmaß erreicht hatte und in diesem Sinne keine Existenzbedrohung für das Regime darstellte und weil die Regierung die erfolgreiche Installation des Überwachungsstaats durch einen Konflikt um die NIKT-Verwaltung nicht gefährden wollte. Gleichwohl hat die Administration aber offensichtlich auch die Bedeutung des Freiraums für die Information und Mobilisierung der nationalen und internationalen Öffentlichkeit unterschätzt. Gerade gegen Ende des Fujimori-Regimes erwies sich das Internet als ein wesentliches Standbein der gesellschaftspolitischen Opposition. Auch wenn Fujimori nicht durch die NIKT-Nutzung zur Flucht veranlasst wurde, bildete sie zumindest einen größer werdenden Stolperstein, der ihn mit zu Fall brachte. Gleichzeitig konnte der von der Übergangsregierung eingeleitete Redemokratisierungsprozess auch deswegen schnelle Früchte tragen, weil sich Oppositionelle über die NIKT-Nutzung intensiv auf diesen vorbereitet haben und dies konnten.

5. Eine Responsivität und Verantwortlichkeit des politischen Systems bestand in den 90er Jahren in Peru nicht. Stattdessen wurde ein relativ umfassender Mafia-ähnlicher Apparat installiert, der über die weitgehende Korruption aller TeilnehmerInnen funktionierte. Sowohl die politisch anvisierte Regulierung als auch die Nutzung durch Staat und Regierung entsprechen dieser mangelnden „Interaktivität“ der Politik. So baute die Regierung die NIKT weder zu einer Steigerung der Transparenz oder der direkten Kommunikation mit der Bevölkerung aus noch suchte sie eine aktive Integration der Bevölkerung in die Regulierung, sondern versuchte vielmehr, sie von ihr auszuschließen. Allein durch die Beharrlichkeit der gesellschaftlichen Akteure konnten auf der einen Seite Lücken in einzelnen Behörden geschaffen werden, die die NIKT dennoch einzusetzen bemüht waren, und gleichzeitig die Regulierung positiv beeinflusst werden. Allein die Legislative war bemüht, die NIKT-Nutzung zur Transparenzsteigerung einzusetzen. Sie wurde in diesen Bemühungen allerdings weitgehend von der Exekutive torpediert.

6. Eine Rechtsstaatlichkeit war in Peru zwischen 1992 und 2000 nicht gewährleistet. Auch hier bildet die NIKT-Nutzung keine Ausnahme. Wurden beispielsweise die Datenschutz- und VerbraucherInnenrechte durch Politik und Wirtschaft massiv verletzt, so gab es für die Betroffenen nur eingeschränkte Möglichkeiten, gegen diese Verstöße juristisch vorzugehen. Auch bei den Konflikten über die fehlende Meinungsfreiheit und die Überwachungsmaßnahmen konnte die Regierung die vollständige Instrumentalisierung der Justiz für ihre Interessen gewährleisten, so dass keine Urteile gefällt wurden, die der Wahrheitsfindung dienten. Auch die Legislative geriet mit ihren Bemühungen ins Abseits und konnte sich einzig an eine internationale Öffentlichkeit wenden, deren repräsentative Gremien (OAS) allerdings nicht offensiv eingriffen, sondern das Regime bis 2000 weitgehend deckten und legitimierten.

7. Die wirtschaftliche Entwicklung führte in Peru in den 90er Jahren zwar zu einer Erholung, aber zu keinem dauerhaften Wachstum. Im Untersuchungsbereich ergibt sich auch hier ein gespaltenes Bild. Auch wenn die NIKT-Nutzung im wirtschaftlichen Bereich boomte, konnte sie insgesamt keine an Zahlen ablesbare konterkarierte Entwicklung anstoßen, da ihr wachstumsorientierter Stellenwert bezogen auf die Gesamtwirtschaft trotz der Dynamik marginal blieb. Auffallend ist dennoch, dass auf der einen Seite auch die formellen Unternehmen der Privatwirtschaft die NIKT-Nutzung in wachsendem Maße in ihre Strategien integrierten. Vor allem aber wurde auf der anderen Seite in der informellen Ökonomie eine Entwicklung in Gang gesetzt, die der wirtschaftlichen Rezession widersprach. Etablieren konnten sich - teilweise außerhalb des legalen Rahmens (bezüglich raubkopierter Software) - eine breite informelle NIKT-Ökonomie mit Cluster-artigen Segmenten, die eine unabhängige Eigendynamik entfaltete und ein beständiges Wachstum aufwies. Hierbei ist festzustellen, dass die informellen Unternehmen beispielsweise bezüglich der Software-Wartung oder im Netzwerkbereich Verbindungen mit den formellen Unternehmen unterhalten.

8. Die Finanzpolitik der 90er Jahre ist durch die Eindämmung der Inflation und Stabilisierung, eine wachsende Bedienung der Auslandsschulden - bei ausbleibender Verringerung derselben - und ein dauerhaftes Haushaltsdefizit gekennzeichnet, welches die Möglichkeiten staatlicher Investitionen ohne eine Umorientierung der haushaltspolitischen Prioritäten minderte. Auch diese Entwicklung konvergiert mit derjenigen der NIKT. So kam es zu keinen massiven Ausgaben des Staates zur Steigerung der NIKT-Nutzung bzw. ihren Voraussetzungen. Die Mittel zur Durchführung der wenigen Programme stammten zum Großteil aus Krediten internationaler Organisationen. Demgegenüber versuchten gesellschaftliche Akteure und die informelle Wirtschaft aus eigener Kraft erfolgreich die Nutzung zu steigern und konnten ebenso die Verbreitung der Nutzungsvoraussetzungen verbessern.

9. Die in den 90er Jahren entwickelte Marktstruktur ist durch die Durchsetzung der kapitalistischen Privatwirtschaft, zunehmende Konzentrationsprozesse, den massiven Bedeutungszuwachs transnationaler Unternehmen und internationaler Finanzinstitutionen, die Etablierung von Monopolen infolge der Privatisierung der Staatsunternehmen und eine zunehmende Spaltung zwischen formeller und informeller Ökonomie gekennzeichnet, wobei die informelle Wirtschaft für die große Bevölkerungsmehrheit des Landes die einzige ökonomische Realität darstellt. Im NIKT-Bereich lassen sich alle Merkmale wiederfinden. So bildet der Telekommunikationsmarkt das Paradebeispiel für die Durchkapitalisierung der Wirtschaft Perus bei gleichzeitigen Marktverzerrungen durch die Etablierung des privatwirtschaftlichen Monopols. Auch die zunehmende Bedeutung des Finanzkapitals spiegelt sich gerade im Falle TdPs über die Spekulationsunternehmungen der Firma und durch die Bedienung der Auslandsschulden aus den Privatisierungserlösen. Die herausragende Bedeutung der informellen Parallelwirtschaft lässt sich gerade anhand ihrer starken Dynamik im NIKT-Bereich festmachen. Von Bedeutung ist hierbei, dass informelle und formelle Unternehmen der IT-Branche nicht losgelöst voneinander existieren, sondern vielfältige Verbindungen aufweisen.

10. Die in den 90er Jahren zementierte Weltmarktintegration Perus als Exporteur von Primärprodukten und leichtverarbeiteten Gütern und Importeur von Agrarprodukten, verarbeiteten und hochtechnologischen Waren ging einher mit einer Deindustrialisierung des Landes. Bei der NIKT-Entwicklung werden diese Merkmale teilweise konterkariert. So stellen IT-Produkte auf dem nationalen Markt zumindest als Zusammensetzung aus Einzelteilen einen mehrheitlichen Teil des Gesamtvolumens dar. Zudem ist die Importrate im Bereich der Softwareprodukte durch das Bestehen einer relativ großen nationalen Industrie und die Existenz der informellen NIKT-Ökonomie relativ gering. Die wenigen Exporte von Software konvergieren hingegen mit der Tendenz der Kontextbedingungen.

11. Die in den 90er Jahren vom Staat eingenommene Rolle in der Wirtschaftspolitik ist durch die Umsetzung einer hochgradig regulierten Deregulierung gekennzeichnet, die an einseitigen Interessen des Großkapitals ausgerichtet war. Sie gewährleistete die allgemeine Durchsetzung der kapitalistischen Produktionsweise und ihres Akkumulationsmodells in allen Bereichen der peruanischen Ökonomie sowie Konzentrations- und Monopolbildungsprozesse. Am Telekommunikations- und NIKT-Bereich kann diese einseitige Ausrichtung der Politik in ihrer Intention beispielhaft veranschaulicht werden. Dabei ignorierte die Regierung auch alle in der informellen Ökonomie entstehenden Ansätze für die Herausbildung eines auf den NIKT basierenden nationalen Entwicklungsmodells, wie es beim Urheberrecht besonders deutlich wurde. Dennoch wurde die allgemeine Tendenz im NIKT-Bereich teilweise durchbrochen. So konnten gesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure die Regulierung sowohl normativ als auch in der Praxis hinsichtlich der Gewährleistung eines größeren Wettbewerbs und einer ausgeglicheneren Marktstruktur beeinflussen. Darüber hinaus bewirkten sie eine detaillierte Normierung weitergehender Aspekte, etwa im Verbraucherrecht oder Datenschutz, und konnten somit die Einnahme einer aktiveren Gestaltungsrolle der Staatsbehörden bewirken, die sowohl ausgeglichener als auch stärker durch Interventionsmöglichkeiten als durch eine Regulierung der Deregulierung gekennzeichnet ist. Im Ergebnis existieren heute innerhalb des regulativen Rahmens in Peru teilweise große Gestaltungsspielräume für die Politik und hat der Staat somit seine Handlungskapazität nicht vollständig aus der Hand gegeben.

12. Die Transformationen im Bereich der Arbeit und sozialen Wohlfahrt waren in den 90er Jahren gekennzeichnet durch den Abbau geschützter Arbeitsverhältnisse und den Aufbau eines parallelen, ungeschützten Arbeitsmarktes sowie den weitreichenden Abbau des Sozialstaates. Die Entwicklungen führten zu einer hohen Arbeitslosigkeit sowie einer enorm steigenden Informalität und extremen Verarmung der Bevölkerungsmehrheit. Der damit einhergehende soziale Ausschluss ist durch eine starke Einkommenskonzentration in der Minderheit von 10% der Bevölkerung und eine zunehmend regressive Verteilung der Einkommen gekennzeichnet. Diese Erosion verläuft entgegen der Entwicklung der NIKT. So lässt sich ein Ausschluss der marginalisierten Bevölkerungsmehrheit aus ihrer Nutzung ebenso wenig konstatieren wie die zunehmende Spaltung der Gesellschaft in BürgerInnen mit Arbeit, hohem Einkommen und NIKT und ohne (formelle) Arbeit, Einkommen und NIKT, sondern das Gegenteil. Der fehlende staatliche Aufbau von öffentlichen Nutzungsorten korreliert zwar mit dem Abbau der sozialstaatlichen Leistungen insgesamt, wurde allerdings durch die Aktivitäten des informellen Milieus ausgeglichen. Weder die Wirtschaft noch die Politik betrachteten es als ihre Aufgabe, der Bevölkerung unabhängig von geographischen und sozialen Unterschieden einen gleichen Zugang zu den NIKT bzw. zu den Nutzungsvoraussetzungen zu verschaffen. Dennoch sind die NIKT in Peru kein auf gut gebildete und zahlungskräftige Menschen beschränktes Phänomen, sondern insbesondere in den unteren Einkommensklassen von Bedeutung und auch im Landesinnern verbreitet.

Insgesamt lassen sich also zahlreiche Paradoxien und Widersprüche zwischen der Entwicklung des Kontextes und der der NIKT ausmachen. Nicht alle Charakteristika der NIKT-Entwicklung lassen sich im Kontext finden, aber alle Merkmale des Kontextes innerhalb der NIKT-Entwicklung, allerdings nicht in gleichem Maße und hinsichtlich aller Aspekte, sondern je nach Kategorie unterschiedlich stark und spezifisch ausgeprägt. Deutlich wird vor allem auch, dass sich die gespaltene Realität der peruanischen Gesellschaft - die informellen Strukturen in Politik und Wirtschaft auf der einen und die formellen auf der anderen Seite - in unterschiedlicher Art und Stärke auf die NIKT-Entwicklung ausgewirkt hat.

Innerhalb der NIKT-Entwicklung dominieren hauptsächlich der Entwicklung des formellen Kontextes widersprechende Elemente und haben sich die diktatorischen Kontextcharakteristika nur bedingt und relativ schwach ausgewirkt. So besteht nicht nur gegenüber einem allgemein zu diagnostizierenden gesellschaftlichen Ausschluss bei den NIKT eine starke Integration breiter und vor allem tendenziell marginalisierter Bevölkerungsteile. Die gesellschaftlichen Akteure der „Parallelgesellschaft“, die innerhalb des politischen und wirtschaftlichen Systems unter der Diktatur nur in geringem Maße oder gar nicht teilhatten an der formellen Entwicklung, bildeten vielmehr die zentralen Akteure der NIKT-Entwicklung und konnten ihrerseits auf die offiziellen politischen Akteure der Regulierung in prägender Weise einwirken, was in anderen Politikbereichen nicht festzustellen war. Am weitreichendsten ist diesbezüglich die Feststellung, dass die NIKT-Regulierung entgegen der allgemeinen Kontextcharakteristika nicht nur größtenteils pluralistisch, ausgewogen und umfassend erfolgte, sondern dass der Gestaltungsprozess selbst unter Beteiligung vieler verschiedener Akteure gemeinschaftlich und tendenziell in konsensualer Art und Weise vor sich ging, was den allgemeinen Kontextbedingungen vollkommen widerspricht. Ausdruck dieses Widerspruchs ist die große Konfliktivität innerhalb der Regulierung, die sowohl deutlich macht, dass Akteure mit stark divergierenden Interessen auf die Regulierung einwirkten, als auch, dass die Partizipation von Bevölkerungsmitgliedern stattfand, die im Gesamtsystem nicht festzustellen war.

Festgestellt werden können also vor allem eine tendenzielle „Unabhängigkeit“ der NIKT-Entwicklung von den durch das formelle System etablierten Bedingungen des Transformationskontextes und eine weitgehende Kontextwidersprechung. Der stärkste Ausdruck dieser Unabhängigkeit und Widersprechung ist die Tatsache, dass sie auch rein zeitlich festzustellen sind: So wurden in der Periode höchster politischer Repression, aber auch Instabilität und Chaotik während der umstrittenen Wiederwahl Fujimoris im April 2000 und bis zu seiner Flucht im November des Jahres wesentliche und weitgehend progressive Neuerungen im Bereich der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen NIKT-Nutzung normativ verankert.

Der Entwicklung des formalen Kontextes zuwiderlaufende Faktoren sind neben der Regulierung vor allem auch das Bestehen einer größeren Meinungsfreiheit im Netz und das Eröffnen alternativer politischer Freiräume für oppositionelle Akteure sowie die Schaffung und Nutzung wirtschaftlicher Entwicklungsmöglichkeiten ausgehend vom informellen Milieu durch und über die NIKT-Nutzung. Damit wird deutlich, dass die gestiegene Informalität und somit der wachsende Ausschluss der Bevölkerungsmehrheit aus der formellen Ökonomie und ihr Ausschluss aus der formellen politischen Teilhabe - zwei direkte Folgen der übergreifenden Transformationen - in ihrer „positiven“ Wendung als Anwachsen der Bedeutung der informellen Ökonomie und Zunahme der politischen Dimension neu entstandener sozialer Netzwerke - zwei Merkmale der parallelen Realität des Kontextes - eben die Faktoren der NIKT-Dynamik waren, die ihrerseits auf die offiziellen Sphären zurückwirken konnten. Anders formuliert kann also festgestellt werden, dass die widersprüchliche Realität, die den „geteilten“ Kontext Perus kennzeichnet, sich bei der NIKT-Entwicklung spiegelt, dass allerdings im Gegensatz zum allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Kontext die informellen Akteure die Gestaltung und Nutzung der NIKT wesentlich stärker und umfassender geprägt haben als die formellen.

Mit dem formalen Kontext „konforme“ Faktoren bzw. Prägungen durch einen konformen Verlauf sind festzustellen im eingeschränkten Aktionsradius und der tendenziellen Blockade der Regulierungsbehörden, die sich weniger auf die Normierung als vielmehr die Praxis der Konfliktregulierung auswirkte, im durch die Monopolbildung bzw. -förderung begrenzten Wettbewerb, in der gestiegenen Informalität und vor allem hinsichtlich der politischen Nut-

zung der NIKT durch das System selbst zur Überwachung und Repression. Die diktatorischen Bedingungen des politischen Kontextes und die neoliberalen Vorzeichen und daraus resultierenden Tendenzen der wirtschaftlichen Umstrukturierungen konnten aber ihrerseits bezogen auf die NIKT-Entwicklung keine so starke Wirkung entfalten wie in der allgemeinen wirtschaftlichen und politischen Entwicklung, denn die Dynamik der NIKT-Entwicklung war durch die dem formalen Kontext widersprechenden Faktoren gekennzeichnet. Dennoch ist in der Gesamtbetrachtung zunächst festzustellen, dass beide Ausprägungen gleichzeitig und parallel zueinander bestanden und dass der informelle Kontext stärker die NIKT-Entwicklung prägte als der formelle.

Das Wechselverhältnis zwischen Kontext- und NIKT-Entwicklungen und die aufgezeigten Differenzen bzw. Unabhängigkeiten spiegeln und verdeutlichen nicht nur die bereits bei der Gesamtcharakterisierung der NIKT festgestellten Widersprüchlichkeiten bzw. bilden das Pendant zu ihnen, sie spiegeln vor allem auch die innerhalb der peruanischen Gesellschaft für die 90er Jahre als charakteristisch diagnostizierte Parallelität und Widersprüchlichkeit der Kontextentwicklungen. Mehr noch als Unterschiede handelt es sich also um Akzentuierungen der bestehenden „Parallelwelten“ in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft Perus. Denn auffallend ist, dass in allen Bereichen, in denen die Regierung allein die Bedingungen bestimmen konnte, die Entwicklungen parallel verliefen, etwa der Nutzung der NIKT in der Politik, dem Agieren der Justiz oder der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung, während sie in allen anderen Bereichen, in denen organisierte gesellschaftliche Akteure und privatwirtschaftliche Akteure aus dem informellen Milieu einen Einfluss ausüben konnten, konträr verliefen.

Es ist eine offene Frage und im Rahmen dieser Untersuchung nicht genau abzuwägen, ob und inwieweit die mit dem formalen Kontext konformen Aspekte das System unterstützt und tendenziell gestärkt haben oder aber nicht entscheidend berührt haben. Ebenso ist nicht genau zu ermitteln, ob und inwieweit die Kontext-widersprechenden Faktoren tendenziell eine destabilisierende Wirkung entfalten konnten. Es können allerdings einige Anhaltspunkte gefunden werden, die das aufgezeigte Wechselverhältnis deutlicher fassen. So konnten auf der einen Seite Geheimdienst und Militär durch die NIKT-Nutzung ihren Aktionsradius erweitern, waren allerdings nicht in der Lage, die Nutzung im Cyberspace umfassend zu kontrollieren. Auf der anderen Seite konnten sich dadurch ebenso politische Akteure über die NIKT demokratische Freiräume erarbeiten und diese nutzen, die außerhalb des Cyberspace nicht zur Verfügung standen und damit tendenziell gegen das offizielle System agieren. Festzustellen ist auch, dass infolge der umfassenden Überwachungsmaßnahmen in- und außerhalb des Cyberspace nicht nur ein relativ hohes gesellschaftliches Bewusstsein über die Gefahren der Überwachung auch innerhalb der NIKT-Nutzung existiert, sondern dass diese Erfahrung auch die Entwicklung von Schutzmechanismen zur Folge hatte. Dass diese (in)direkten Effekte der NIKT-Nutzung durch das politische System nicht nur sicherlich unbeabsichtigt waren, sondern dem Kontext in fundamentaler Art und Weise widersprochen und tendenziell destabilisierend gewirkt haben, ist vor allem durch die Entwicklungen nach der Flucht Fujimoris festzustellen: So akzentuierte die NIKT-Nutzung während der 90er Jahre durch oppositionelle Akteure sowohl hinsichtlich der Geschwindigkeit als auch hinsichtlich der Inhalte und Akteure den einsetzenden Redemokratisierungsprozess, weil sich die oppositionellen Kräfte auf eben diesen Moment bereits in organisierter Art und Weise vorbereiten konnten. Ebenso hatte die Verletzung von Informationsfreiheit und Menschenrechten und die systematische Datenmanipulation durch den militärisch-geheimdienstlichen Apparat unter Fujimori nach seiner Flucht die zügige Etablierung von gesetzlichen Absicherungen zur Folge, die weitreichend und ausgereift sind. Aus der Analyse wird also ersichtlich, dass die NIKT-Nutzung zwar sicherlich ebenso wenig Fujimori zur Flucht gezwungen hat wie sie das System vor seinem

Ende bewahren konnte, dass allerdings die Kontext-konträren Nutzungsformen einen Einfluss ausüben konnten, der vor allem erst nach dem Systemwechsel stärker bzw. klarer zum Ausdruck kam. Inwieweit auch die Kontext-konformen Nutzungsformen im Weiteren Wirkungen entfalten, ist zu diesem Zeitpunkt nicht festzustellen und bleibt abzuwarten. Gleichwohl ist der normative Schutz gegen sie als Effekt der divergierenden Nutzung ebenfalls angestiegen und stellt sie somit unter Strafe. Die NIKT-Nutzung wirkte damit, so könnte resümiert werden, tendenziell stärker und - zumindest soweit dies bis Mitte 2001 abzusehen ist - zeitlich weitreichender systemunterlaufend oder -widersprechend und vor allem Demokratie-stabilisierend als umgekehrt.

Als Ergebnis aus der vergleichenden Betrachtung von Kontext- und NIKT-Entwicklung kann damit festgehalten werden: Die Regulierung und Nutzung der NIKT in Peru erfolgte tendenziell losgelöst vom Kontext und war zugleich auch von ihr geprägt. Prononciert ließe sich sagen: Kontext-Konformität, wo offizielle Akteure allein bestimmen konnten, und Kontext-Konfliktivität, wo offiziell ausgeschlossene Akteure die Entwicklung (mit)bestimmten. Damit ergibt sich ein heterogenes Gesamtbild, das durch diese Gleichzeitigkeit und daraus resultierende Paradoxien und Widersprüche gekennzeichnet ist. Zugleich stellen die beiden Tendenzen eine Akzentuierung der durch den Kontextverlauf forcierten Spaltung der peruanischen Wirtschaft, Gesellschaft und Politik dar. Die im Wesentlichen die NIKT-Entwicklung bestimmenden Faktoren waren allerdings die vom formellen Kontext unabhängigen bzw. ihm widersprechenden. Durch den starken Einfluss gegensteuernder Akteure wirkte die NIKT-Entwicklung dabei tendenziell verändernd auf die formelle Kontextentwicklung ein, sowohl hinsichtlich des Verlaufs der Regulierung als auch durch die Steigerung des Aktionsradius' der offiziell Ausgeschlossenen im politischen wie wirtschaftlichen Bereich. Da die dem formalen Kontext widersprechenden Nutzungsformen zudem eine Nachwirkung über das Ende des Systems hinaus entfalten und den Redemokratisierungsprozess unterstützen konnten, wirkte die NIKT-Nutzung durch oppositionelle Akteure tendenziell stärker und zeitlich weitreichender systemunterlaufend und vor allem Demokratie-stabilisierend als die Nutzung durch das System umgekehrt die Diktatur stabilisieren konnte.

Vergleich der Situation 1989/90 - 2001

Beim Vergleich der Situation zum Ausgangszeitpunkt der Untersuchung 1989/90 mit derjenigen im Jahr 2001 ist zunächst zu berücksichtigen, dass es durch zwei radikale Brüche in der Entwicklung zu grundlegenden Veränderungen der Situation gekommen ist, die in erster Linie von den NIKT vollständig unabhängig sind: Erstens die Beendigung des Bürgerkrieges durch die Auflösung der „Terrorgruppe“ Sendero Luminoso und die Machtbeteiligung des Militärs im Rahmen der 1992 etablierten Diktatur und zweitens die Flucht Fujimoris im Jahr 2000, die Einsetzung der Übergangsregierung und die demokratische Transition. Die Veränderung durch die Amtsabgabe Fujimoris ist hierbei zum einen derart jungen Datums und zum anderen derart umfassend und übergreifend, dass die unterstützende Wirkung der NIKT-Nutzung auf die Herbeiführung der Situationsveränderung keinesfalls genau zu bestimmen ist. Mit dem Bruch 1992 hatten die NIKT deswegen klar keine Verbindung, weil ihre Verbreitung zu diesem Zeitpunkt erst begann. Aus diesem Grunde ist es sinnvoller, den Situationsvergleich im Wesentlichen nicht auf das Jahr 1989 zu basieren, sondern stärker noch auf das Jahr 1992 und die durch die Redemokratisierung eingeleiteten Veränderungen.

Es ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass die Veränderungen durch die Transition 2000/2001 im Detail zu diesem Zeitpunkt keinesfalls genau auszumachen sind. Gerade angesichts der Reichweite und Feingliedrigkeit der Umstrukturierung der Wirtschaft, des politischen Apparates, der gesellschaftlichen Organisationen und der Funktionsmechanismen der

Politik selbst während der 90er Jahre ist zum einen davon auszugehen, dass die Wiedereinführung zentraler Institutionen und Mechanismen demokratischer Politik diese Umstrukturierungen zunächst nicht unbedingt berührt bzw. berühren muss und zum zweiten die exakten Ausmaße des unter Fujimori im Land „angerichteten Schadens“ (Grompone) und genaue Wirkungen der derzeitigen Veränderungen erst zukünftig auszumachen sind. Bei der Beschreibung des Kontextes ist in diesem Zusammenhang auf die wesentlichen Hindernisse und Fallstricke der Entwicklung ab 2001 hingewiesen worden: die strukturelle Korruption, die sich über den unter Fujimori etablierten mafiösen Apparat in alle Teile der Bevölkerung hinein etabliert hat, die Wirkungen, die eine Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen angesichts der Reichweite dieses Apparats entfalten könnte, das weitere Verhalten der sich zunächst „zahn“ gebenden Militärs und die Reaktion der herrschenden Wirtschaftsgruppen wie auch der Verlauf der Ökonomie insgesamt.

Bevor trotz dieser massiven und grundsätzlichen Vorbehalte eine genauere Bestimmung der Bezüge und Effekte der NIKT-Entwicklung zum Kontext im Rahmen der Situationsveränderung vorgenommen werden soll, seien zunächst die wesentlichen Merkmale des Kontextes im Jahr 2001 im Vergleich zur Ausgangssituation bzw. der mit dem Selbstputsch Fujimoris 1992 eingeführten Diktatur gekennzeichnet: Die wirtschaftliche und politische Instabilität des Jahres 1990 wurde zunächst durch eine langjährige Diktatur und diese schließlich durch eine demokratisch legitimierte Regierung abgelöst. Damit ist das wirtschaftliche und politische Chaos des Jahres 1989 und der drohende Zerfall der Staatlichkeit über eine Neuformierung der Politik unter diktatorischen Vorzeichen, eine Ablösung derselben und eine einsetzende Redemokratisierung einer erstaunlichen Stabilität mit dem Jahr 2001 gewichen. Der Einfluss der zentralen Machtapparate der Diktatur auf die Politik wurden unter der Übergangsregierung 2000/2001 zurückgedrängt: Der Geheimdienst wurde „deaktiviert“, das Militär wurde restrukturiert und die führenden Generäle wurden ersetzt. Ein Teil der Akteure wurde inhaftiert. Das Parlament konnte seine Funktionsfähigkeit wiederherstellen und wurde gemeinsam mit dem Präsidenten neu gewählt. Im Zuge dieser Transition wurden die formalen politischen Freiräume bezüglich Partizipation, Pluralismus und Meinungs- und Pressefreiheit, die unter der Diktatur massiv eingeschränkt worden waren, wesentlich vergrößert. Die Wirtschaft ist im Vergleich zum Jahr 1990 langfristig stabilisiert worden, aber ohne anhaltendes Wachstum geblieben und durch die strukturellen Transformationen der 90er Jahre einseitiger geworden. Die Außenabhängigkeit ist vergrößert und die nationale Steuerungsfähigkeit reduziert. Konzentrationsprozesse haben hierbei zugenommen. Der soziale Ausschluss ist größer geworden und die Verelendung weiter angestiegen. Die politische und wirtschaftliche Informalität ist weitreichender geworden und die „Spaltung“ der Gesellschaft angestiegen.

Beim Vergleich der NIKT- mit der Kontext-Entwicklung ist in unterschiedlichen Bereichen sowohl ein prägender Einfluss des Kontextes als auch eine starke Unabhängigkeit und Eigenständigkeit der Entwicklung konstatiert worden, die der Entwicklung des Kontextes entgegenliefe und sie tendenziell unterminiere. Eine offene gebliebene Frage war, inwieweit die andererseits stabilisierenden Faktoren anhaltende Negativeffekte produzieren und die Redemokratisierung beeinflussen könnten, insbesondere durch die Praktiken und Funktionsweise des Militärs und Geheimdienstes. Vor dem Hintergrund des Vergleichs zwischen Ausgangs- und Endsituation der Untersuchung soll versucht werden, die Bezüge zwischen der NIKT-Entwicklung und der Diktatur bzw. der veränderten Situation im Jahr 2001 und die Tendenzen der stabilisierenden und widersprechenden Wirkung genauer zu bestimmen.

Zunächst kann festgestellt werden, dass es sowohl hinsichtlich der kontextbezogenen als auch hinsichtlich der Kontext-widersprechenden Wirkung klare Beziehungen und damit beide

Transformationen der 90er Jahre begleitende Phänomene innerhalb der NIKT-Entwicklung gibt. So wie sie unter der Diktatur einerseits zur Repression und Überwachung eingesetzt wurden, zieht die Redemokratisierung andererseits von der damals gegenläufigen Bewegung der politischen Nutzung durch oppositionelle Akteure nach 2000 einen starken Nutzen und wurde beschleunigt. Damit kann also eine doppelte Kompatibilität der NIKT festgestellt werden, da die NIKT sowohl die Diktatur gestärkt als auch unterwandert, sowohl die Handlungsoptionen des diktatorische Regimes vergrößert als auch die Redemokratisierung gefördert haben.

Aus der Veränderung der politischen und wirtschaftlichen Situation mit dem Regimewechsel 2000/2001 wird allerdings ersichtlich, dass die transformative Nutzung der NIKT eine längere Wirkung erzeugen konnte und die errichteten Barrieren und die stabilisierenden Faktoren diese Entwicklung nicht nachhaltig blockiert haben. So wurden die Hindernisse innerhalb der Regulierungsbehörden bereits durch Maßnahmen der Übergangsregierung tendenziell aufgelöst, wie insbesondere beim Verbraucherschutz und durch die Stärkung der exekutiven Vollmachten Ospitels und Indecopis gegenüber dem MTC deutlich geworden ist. Bereits gegen Ende der Fujimori-Diktatur konnte der Wettbewerb im Telekommunikationsbereich durch das entgegenlaufende Agieren der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure gestärkt und dieses Hemmnis vermindert werden. Durch die NIKT-Nutzung während der Diktatur wurde zudem zwar die Redemokratisierung nicht herbeigeführt, sie wurde allerdings vorbereitet und beschleunigt und mit Inhalten und Akteuren gestärkt, die ohne die NIKT in dieser Art in Peru nicht entstanden wären, sondern allein über ein und im Exil hätten herausgebildet werden können. Diese „transformativen“ Wirkungen der NIKT-Verbreitung und -Nutzung in Peru wurden vor allem deshalb ermöglicht, weil die Entwicklung unabhängig von den Negativbedingungen des Kontextes stattfand und die Freiräume der Akteure dabei bereits zur Zeit Fujimoris vergrößert hat.

Die Kontext-konforme Prägung der NIKT und ihre stabilisierende Nutzung stellten also keine Hindernisse für diese Veränderungen dar bzw. diese konnten zum Teil bereits unter Fujimori ausgeräumt werden. Welche Rolle sie im weiteren Verlauf spielen, bleibt zwar abzuwarten. Die unter Fujimori dem Kontext widerstrebenden Effekte der NIKT-Nutzung konnten zunächst eine weitergehende Wirkung erzeugen. Es ist in jedem Fall zu früh, um zu sehen, welche genauen Konturen der Bruch zwischen den Regimen 2000 und 2001 annimmt, und diesbezüglich einen Einfluss oder eine veränderte Dynamik innerhalb der NIKT-Entwicklung auszumachen. Wesentlich klarer lassen sich aus der Analyse die zahlreichen Brüche und Widersprüche zwischen der NIKT-Entwicklung und der des Kontextes unter Fujimori erkennen. Es ist allerdings zu vermuten, dass sich in dem Maße, wie der Kontext sich nunmehr verändert hat und weiterhin demokratisch entwickelt, die transformativen Effekte steigern bzw. dadurch, dass sie nunmehr eine andersartig Konformität aufweisen, weiterhin und eventuell zunehmend unterstützend wirken: Da die veränderten Kontextbedingungen nunmehr den Entwicklungen der NIKT mehr entsprechen, die zuvor dem Kontext zuwidergelaufen waren, wäre also eine Akzentuierung zu erwarten. D.h. da der Kontext sich - überspitzt formuliert - in den Charakteristika seiner Entwicklung eher derjenigen der NIKT angepasst hat, die Divergenz tendenziell aufgehoben wurde und nach 2000 eine größere Übereinstimmung zwischen Kontext und NIKT-Entwicklung festzustellen ist, könnte diese neue Homogenität - so stünde zu vermuten und zu untersuchen - zu einer noch stärkeren Dynamik und Bedeutung der NIKT in Peru führen. Der Umkehrschluss, dass die NIKT in ihrer Bedeutung verlieren, da sie nicht länger der einzige demokratische Freiraum sind, wie unter der Diktatur, sondern die traditionellen Orte und Mechanismen der Meinungsäußerung und politischer Partizipation wieder bestehen, wäre zwar ebenfalls denkbar, aber tendenziell unschlüssig, da sich die

NIKT-Nutzung für viele Bevölkerungsmitglieder bereits bewährt hat. Gleichwohl gilt es, diese Möglichkeit nicht auszuschließen und den genauen Verlauf der Entwicklungen in kommenden Analysen zu betrachten, um gerade auch im Zusammenhang mit den Feststellungen dieser Untersuchung zu einer exakteren Bestimmung dieser Beziehungen gelangen zu können. Aus der Untersuchung ist allerdings ersichtlich, dass die NIKT-Nutzung, eher noch als zurückzugehen die klassischen Formen der Repräsentation und Partizipation beeinflussen könnte, was die Vermutung der Akzentuierung bestärkt. Dies zumindest zeichnete sich durch die Maßnahmen der Übergangsregierung ab, die den NIKT im Rahmen des Transitionsprozesses eine herausragende Stellung beigemessen hat. Damit ist auch die Chance gegeben, dass es bei einer entsprechenden Förderung der NIKT durch die Politik auch zu einer tendenziellen Beseitigung bestehender sozio-struktureller „Entwicklungshemmnisse“ des Landes kommen, die NIKT-Nutzung somit wiederum transformativ auf die Kontextbedingungen miteinwirken kann. Eine fundamentale Frage für die peruanische Politik ist hierbei, inwieweit die bestehenden „Parallelwelten“ stärker interagieren, inwieweit den informellen Akteuren auf der einen Seite vom formalen System Partizipationsmöglichkeiten eröffnet werden bzw. der Versuch unternommen werden wird, die informellen Institutionen und Akteure in den formellen Kreislauf sowohl in wirtschaftlicher als auch in politischer Hinsicht zu integrieren, und inwieweit auf der anderen Seite die informellen Akteure ihrerseits diese Integration suchen bzw. ihr gegenüber offen sind.

Ursachen und Schlussfolgerungen

Worin liegen die Ursachen für das heterogene Bild zwischen NIKT- und Kontextentwicklung? Worin begründet sich der aufgezeigte tendenziell destabilisierende Einfluss der NIKT auf die Kontextbedingungen der Diktatur und die unterstützende Wirkung auf die Redemokratisierung? Aus der Gesamtbetrachtung der zuvor entwickelten Analyse lassen sich Antworten auf diese Fragen gewinnen.

Die festgestellten Differenzen der beiden Prozesse lassen sich vor allem darauf zurückführen, dass unterschiedliche Akteure die Entwicklungen bestimmt haben. Konnte die Regierung im Rahmen der Diktatur fast vollständig allein die Rahmenbedingungen der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung Perus in den 90er Jahren bestimmen, so sind die NIKT in Peru nicht vom Staat und auch nicht von der formellen Privatwirtschaft verbreitet worden, sondern von gesellschaftlichen Akteuren und der informellen Wirtschaft. Gerade die in den formellen Sphären ausgeschlossenen Teile der Bevölkerung und Akteure der „Parallelgesellschaft“ haben die NIKT-Entwicklung unabhängig von den negativen Rahmenbedingungen zu ihrer eigenen Angelegenheit gemacht und die beschriebene Dynamik ermöglicht. In dem Vorhandensein dieser starken Akteure liegt der Hauptgrund für die NIKT-Entwicklung und für ihre Abweichungen von der formellen Kontextentwicklung.

Die Reichweite der Entwicklungsdynamik liegt ihrerseits in zwei wesentlichen Faktoren begründet: Zum einen darin, dass im Austausch mit der Bevölkerung von gesellschaftlichen Akteuren ein spezifisches, nationales Nutzungsmodell erarbeitet wurde, das an die Realität des Landes, an die bestehenden strukturellen Barrieren angepasst war und von ihnen ausgehend nach Wegen suchte, der Bevölkerungsmehrheit dennoch Möglichkeiten der NIKT-Nutzung zu bieten und dadurch gleichzeitig Lösungen für die Überwindung der sich aus den Barrieren ergebenden Probleme zu erarbeiten. Zum zweiten begründet sich die Dynamik in der Übernahme des Modells durch UnternehmerInnen aus dem informellen Sektor, die erst zu der rasanten Verbreitung führte.

Die Frage, warum es im Bereich der NIKT die konstatierten starken Akteure gab, ist zumindest für den Fall der gesellschaftlichen Akteure nicht gänzlich befriedigend zu beantworten. Die wirtschaftlichen Akteure des informellen Sektors sind als direkte Folgewirkung der Kontextentwicklung durch eine allgemeine Steigerung der Informalität in Peru in den 90er Jahren angewachsen und gestärkt worden. Hierbei ist auch in anderen Bereichen als dem der NIKT die zwar bezogen auf das „Produkt“ kontingente, aber systematische Erarbeitung von informellen Geschäftsmöglichkeiten mit einer großen Breitenwirkung festzustellen. Zwar kann der Bedeutungszuwachs sozialer Netzwerke und damit von der Partizipation ausgeschlossener Gesellschaftsmitglieder auch in politischer Hinsicht konstatiert werden. Ebenso könnte gemutmaßt werden, dass der Netzwerkcharakter der NIKT mit den Charakteristika dieser sozialen und politischen Netzwerke besonders kompatibel ist. Aber außer dass die gesellschaftlichen Akteure zum einen als Effekt der Kontextentwicklung entstanden sind und offensichtlich in den NIKT Werkzeuge zur Lösung drängender Probleme gefunden haben, ist ein Grund für die keinesfalls zwangsläufige oder notwendige Existenz der Akteure in diesem Bereich allerdings nicht schlüssig herzuleiten. Im ökonomischen Bereich hing hingegen die reine Existenzsicherung von Tätigkeiten innerhalb der informellen Wirtschaft ab. So bleibt lediglich die Feststellung, dass die gesellschaftlichen Akteure Freiräume der Artikulation und Selbstorganisation gesucht und gefunden haben, bei denen die NIKT-Nutzung zunehmend von Bedeutung war. Die Existenz der starken gesellschaftlichen Akteure kann also ähnlich wie die Produktwahl der informellen Wirtschaft eher als ein kontingentes Phänomen angesehen werden.

Der tendenziell dem Kontext widersprechende Einfluss der NIKT begründet sich ebenfalls im Agieren der informellen gesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteure. Sie wirkten nicht nur auf die Nutzungsverbreitung, sondern auch auf die Regulierung der NIKT ein und konnten durch ihre Kompetenz und Hartnäckigkeit diese maßgeblich mitbestimmen. Dies auch deshalb, weil der ursprüngliche regulative Rahmen direkt auf die Nutzungsmöglichkeiten zurückwirkte und dabei teilweise Negativeffekte produzierte - wie bezüglich des Wettbewerbs im Telekommunikationsbereich - auf die dann geantwortet wurde. Auch wenn die Regierung also versuchte, die Regulierung der NIKT Kontext-konform auszuprägen und ihr dies zunächst auch gelang, konnten die genannten Akteure einen ihrerseits prägenden Einfluss auf die Gestaltung nehmen und den der Regierung damit tendenziell zurückdrängen. Es zeigt sich also, dass der bei der Gesamtcharakterisierung der NIKT festgestellte Widerspruch zwischen der progressiven Regulierung und der repressiven Nutzung durch die Regierung darin begründet liegt, dass starke nicht-staatliche Akteure entscheidend auf die Regulierung einwirken konnten. Hierbei ist von Bedeutung, dass das politische System offensichtlich eine größere Partizipation in diesem Politikbereich zuließ als in anderen. Die Gründe hierfür sind ähnlich wie die Frage, warum es starke Akteure der NIKT-Entwicklung gab, nicht zu beantworten. Es ist wahrscheinlich, dass in einer Doppelbewegung auf der einen Seite die NIKT-Entwicklung von der Administration Fujimori als nicht die Stabilität des Systems gefährdend eingeschätzt wurde und zum anderen die Akteure im Bereich der NIKT-Nutzung in stärkerem Maße Handlungsoptionen suchten als in anderen Bereichen. Hierbei dürfte auch von Bedeutung sein, dass die NIKT-Entwicklung zunächst als ein nicht-politisches, technisches bzw. wirtschaftliches Phänomen angesehen wurde. In steigendem Maß gewann allerdings auch die Nutzung der NIKT zur Erweiterung politischer Organisations- und Aktionsmöglichkeiten an Bedeutung. Diese wurde vom System allerdings zum einen offensichtlich ebenfalls als nicht stabilitätsgefährdend eingestuft und zum anderen wurde ihr durch die parallele Nutzung zur Überwachung und Repression durch den Geheimdienst und das Militär begegnet. Die Bedeutung und Reichweite, die die oppositionelle NIKT-Nutzung und damit deren transformative Wirkung hatte, wurde erst nach dem Ende des Regimes im Rahmen der Redemokratisierungsanstrengungen deutlich.

Zusammenfassend lassen sich drei zentrale Schlussfolgerungen aus dem peruanischen Beispiel festhalten:

1. Die NIKT-Entwicklung ist teilweise von den formellen Bedingungen des Kontextes beeinflusst worden, zum größeren Teil allerdings unabhängig und ihnen zuwiderlaufend erfolgt. Es besteht somit kein prägender Einfluss der strukturellen Barrieren des Kontextes auf die NIKT-Entwicklung.

Die Transformationen der 90er Jahren haben in Peru die bestehenden Strukturprobleme hinsichtlich der gespaltenen gesellschaftlichen Entwicklung verstärkt und durch die Eliminierung der Demokratie und die neoliberalen Umstrukturierungen zusätzlich neuartige Schwierigkeiten geschaffen. Obwohl Peru damit zu den strukturell eingeschränktesten Ländern Lateinamerikas gehört und statistisch gesehen in jeder Beziehung äußerst negative Bedingungen aufweist, wurde in dem Land gänzlich ohne staatliche Hilfe oder von Seiten der formellen Privatwirtschaft eine Verbreitung der NIKT in die Wege geleitet, die einer diametral entgegengesetzten Richtung gefolgt ist. Zwar stellen die strukturellen Probleme und Defizite starke Barrieren dar. Zudem wurde von der politischen Administration auf der einen Seite versucht, die NIKT-Regulierung Kontext-konform zu gestalten und gleichzeitig über die NIKT-Nutzung insbesondere im Rahmen des Geheimdienstes und Militärs ihre Handlungsoptionen zu erweitern. Dennoch konnten diese Faktoren die erfolgreiche NIKT-Entwicklung nicht nachhaltig behindern und ebensowenig ihren Charakter bestimmen. Damit wurde nicht durch, sondern trotz der negativen Transformationen der Kontextbedingungen eine NIKT-Entwicklung vollzogen, die den Kontextbedingungen zuwiderläuft und durch ihr Ausmaß neuartige Entwicklungsperspektiven eröffnen konnte. Zumindest für den Fall Perus wird somit unter Beweis gestellt, dass die in Studien zum Thema NIKT und Entwicklung oftmals hergestellte Korrelation zwischen Entwicklungsstand und NIKT-Nutzung zu oberflächlich ist und sich als nicht stichhaltig erweist, da sich aus den negativen Bedingungen keine nachhaltige Prägung der NIKT-Entwicklung ableiten lässt.

2. Der den Kontextbedingungen zuwiderlaufende Charakter der NIKT-Entwicklung begründet sich in der Existenz starker gesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure des informellen Milieus und in der Entwicklung eines an die Realität des Landes angepassten, spezifischen Nutzungsmodells.

Die NIKT-Nutzung wurde von gesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren des informellen Milieus vorangetrieben und konnte auch auf die offiziellen Sphären eine nachhaltige Breitenwirkung entfalten, so dass die NIKT in Peru im Jahr 2001 politisch, wirtschaftlich und gesellschaftlich von hoher Relevanz sind. Der Erfolg der Verbreitung der NIKT-Nutzung liegt begründet in der Etablierung eines angepassten Modells der Technologienutzung, das gerade und vielleicht nur unter den negativen Ausgangsbedingungen funktioniert, weil es sie zum Ausgangspunkt wählt und mit ihnen „arbeitet“. Statt auf die Beseitigung der Hindernisse zu warten, wurde von den Akteuren versucht, über die mit den Hindernissen etablierte NIKT-Nutzung auch auf eine Verbesserung der Kontextbedingungen und der Lebensrealität der Bevölkerungsmehrheit hinzuwirken, sowohl in wirtschaftlicher als auch in sozialer und politischer Hinsicht. Peru stellt damit ein „Notwithstanding-Access“-Land in jeglicher Beziehung dar.

3. Es bestehen in der Tendenz eher den Kontext verändernde als ihn stabilisierende Effekte der NIKT-Entwicklung.

Gerade weil die NIKT in der beschriebenen Form ihre Verbreitung fanden, ist ein tendenziell die formellen Kontextbedingungen verändernder Einfluss ihrer Nutzung festzustellen, denn

die Interessen der Akteure aus Gesellschaft und informellem Sektor stimmten nicht mit denen der formellen Akteure des Systems überein, und sie versuchten gerade mit den NIKT eine Veränderung der Bedingungen herbeizuführen. Sowohl im politischen Bereich als auch im wirtschaftlichen wurden über die NIKT-Entwicklung dem formellen Kontext zuwiderlaufende Freiräume geschaffen, die in der offiziellen Politik und Wirtschaft Perus in den 90er Jahren nicht bestanden und die über das Ende des Regimes hinaus auf den demokratischen Neubeginn einwirken konnten.

Die Fragestellung der Untersuchung lässt sich damit für den peruanischen Fall beantworten: Die Handlungsspielräume für eine der Gesamtbevölkerung zugute kommende NIKT-Nutzung wurden in Peru erfolgreich von starken Akteuren der Gesellschaft und der informellen Wirtschaft genutzt. Ihre Spielräume konnten dadurch erweitert und die strukturellen Barrieren tendenziell verringert werden, so dass sich kein stabilisierender, sondern ein transformativer Einfluss der NIKT auf den Kontext ausmachen lässt.