

Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik

| 2003 |



institut universitaire
graduate institute
d'études du développement
of development studies

INFORMATIONSGESELLSCHAFT UND
INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT
DEVELOPMENT.COM

MIT CD-ROM

Inhaltsverzeichnis

Einführung

Vorwort von Alpha Oumar Konaré „Nicht ohne unsere Sprachen“	XI
Vorwort von Walter Fust „Aussicht auf eine bessere Zukunft“	XIII

1. Die Digitale Kluft: eine neue Herausforderung für die internationale Zusammenarbeit

Aussichten auf virtuellen Wohlstand <i>Marie Thorndahl</i>	3
Blickpunkt „Digitale Kluft“ : ein zweifelhaftes Konzept <i>Daniel Pimienta</i>	29
Für einen afrikanischen Ansatz im IKT-Bereich <i>Sylvestre Ouédraogo</i>	33
Soziale Ungleichheiten als Ursprung technologischer Diskrepanzen <i>Partha Pratim Sarker</i>	37
E-Commerce: vom wirtschaftlichen Trugbild zum Gesellschaftswunder <i>Benoît Vulliet</i>	41

2. Anwendungen und Praxis im Süden

Die internationale Zusammenarbeit im Ansturm auf die afrikanischen Länder südlich der Sahara <i>Annie Chéneau-Loquay und Raphaël Ntambue-Tschimbulu</i>	47
Blickpunkt Informationstechnologien in Burkina Faso : ein langfristiges Unternehmen <i>Sylvestre Ouédraogo</i>	81
Dörfliche Infozentren in Süden Indiens : der Mensch vor dem Werkzeug <i>Michel Egger</i>	85
Teledienste in Mali : die Kunst der Anpassung <i>Jean-François L'haire und Ousmane Ly (im Gespräch mit Marie Thorndahl)</i>	89
Radio, Internet und Satellit zur Bekämpfung der Buschfeuer im Senegal <i>Martin Faye</i>	93

3. Politik und Aktionen der Schweiz

Die ITU, Swisscom und die Entwicklungszusammenarbeit: Neoliberalismus versus Solidarität <i>Michel Egger und Jean-Louis Fullsack</i>	99
Wichtiger als die „digitale Kluft“: die „digitale Chance“ <i>Hamadoun Ibrahim Touré (im Gespräch mit Michel Egger)</i>	119
Blickpunkt Die Informationsgesellschaft geht alle etwas an <i>Marc Furrer</i>	129
Die Informationstechnologien sind Sache der Privatwirtschaft <i>René Buholzer</i>	133
Gerechte Informationsgesellschaft: eine Frage politischen Willens <i>Chantal Peyer</i>	135
DEZA: Auf die Bevölkerung ausgerichteter Ansatz <i>Gerolf Weigel</i>	139
Helvetas: Trend zu partizipativen Technologien <i>Marc Steinlin</i>	145
Brot für alle: Für einen fairen Handel mit Information <i>Christoph Stückelberger</i>	149
ETIC: Nord-Süd-Partnerschaft und dezentralisierte Zusammenarbeit <i>Pape Ndiya Diouf</i>	153
Die Schweiz und der Weltgipfel über die Informationsgesellschaft: Herausforderungen und Defizite <i>Fabrice Boulé</i>	157

4. Weltgipfel über die Informationsgesellschaft

Die globale Informationsgesellschaft: Visionen, Bevölkerung und Macht <i>Cees Hamelink</i>	165
Blickpunkt Urheberrecht: zu einer neuen Form des Kolonialismus <i>Brian Wafawarowa</i>	191
Gouvernanz des Internets: eine beunruhigende Machtkonzentration <i>Stéphane Koch</i>	195
Der Kampf um die freie Software <i>Bernard Lang</i>	201
Finanzierung und Wohlstandsteilung als Tabuthemen <i>Marie Thorndahl</i>	207
Im System verstrickte Zivilgesellschaft <i>Sean O'Siochru et Bruce Girard</i>	215
Blickpunkt Die Zivilgesellschaft als Hauptakteur der Informationsgesellschaft <i>Adama Samassekou</i>	229
Cyber-Leviathan <i>Mateo Cueva</i>	233

Die ITU, Swisscom und die Entwicklungszusammenarbeit: Neoliberalismus versus Solidarität

Michel Egger* und Jean-Louis Fullsack**

Infrastruktureinrichtungen sind, ohne der einzige Schlüsselfaktor zu sein, eine wesentliche Dimension der Informationsgesellschaft. Hieraus ergibt sich zum einen die bedeutende Rolle der Telekommunikationsbetreiber als Zugangsanbieter, zum anderen die Notwendigkeit von Programmen technischer Zusammenarbeit für die Länder des Südens, denen es oft an Mitteln und Know-how fehlt.

Die Schweiz mit ihrem historischen Betreiber – den Post-, Telefon und Telegrafbetrieben, PTT – hatte bereits in den sechziger Jahren ein bedeutendes Programm der Zusammenarbeit mit den afrikanischen Ländern entwickelt, das von einer echten Philosophie der Solidarität geprägt war. Seitdem ist der Telekommunikationsmarkt liberalisiert worden, die PTT wurden zu Swisscom AG. Eine andere Logik setzte sich durch, welche Swisscom's Aktivitäten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit praktisch zum Erliegen brachte.

Der Artikel analysiert die Umstände dieser Entwicklung, parallel zu der ihres wichtigsten multilateralen Partners, der Internationalen Fernmeldeunion (ITU). Dabei wird zwischen vier Hauptperioden unterschieden:

- ❑ *Die Pionierzeit (1961-1970). Die Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit der PTT – damals gleichzeitig Betreiber und Regulierungsbehörde – nehmen mit dem Entkolonialisierungsprozess in Afrika ihren Aufschwung.*
- ❑ *Das goldene Zeitalter (1970-1990). In dieser Zeit nimmt die technische Zusammenarbeit der ITU Form an, unter dem Druck der „Entwicklungsländer“, welche einen grossen Bedarf im Telekommunikationsbereich (Netze, Infrastruktureinrichtungen, Ausrüstungen und Expertisen) haben, wie der Maitland-Bericht (1984) vermerkt. Diese Periode ist durch eine gewisse Grosszügigkeit der Staaten, wie auch der multilateralen Organisationen geprägt. Die schweizerischen PTT-Betriebe engagieren sich intensiv und in wirtschaftlich relativ uneigennütziger Weise vor allem in der Ausbildung von lokalem Personal. Eine negative Entwicklung ist dabei jedoch zu erwähnen, für welche die ITU eine Verantwortung trägt: das Übergewicht der Investitionen und der Trend zu überdimensionierten Projekten auf Kosten der langfristigen Lebensfähigkeit der Netze.*

* Koordinator für Entwicklungspolitik bei der Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke Swissaid/Fastenopfer/Brot für alle/Helvetas/Caritas/HEKS, Schweiz.

** Französischer Telekommunikationsexperte (ITU), Coopération, solidarité et développement en matière de postes et communications (CSDPTT).

- Der Beginn der Liberalisierung (1992-1997). *Die Politik wird zunehmend durch den herrschenden Neoliberalismus beeinflusst. Es ist die Zeit der Deregulierungen und Privatisierungen, der Umwandlung der (öffentlichen) Fernmeldedienste in immer offenere Märkte. Die ITU führt kommerzielle Schulungen (Cisco-Akademien) ein und beteiligt sich an der Zuteilung der Funkfrequenzen nach kommerziellen Kriterien. Die Schweiz entgeht dieser Bewegung natürlich nicht: Die Post wird vom Telekommunikationsbereich abgetrennt und die PTT verlieren ihren Status als eidgenössischer Regiebetrieb.*
- Der Triumph des Neoliberalismus. *Ab 1998 verstärken sich all diese Tendenzen noch. Telekom PTT wird zu Swisscom, einer teilprivatisierten öffentlich-rechtlichen Aktiengesellschaft, die im Oktober 1998 den Gang an die Börse antritt. Innerhalb des Unternehmens marginalisiert, von der Schweizerischen Eidgenossenschaft im Stich gelassen, schmilzt ihr Kooperationsprogramm wie Schnee an der Sonne. Bei der ITU beginnt die Utsumi-Ära, welche namentlich durch den wachsenden politischen Einfluss des Privatsektors, einen besorgniserregenden Rückgang der finanziellen Mittel und durch für Entwicklungsländer oft ungünstige Entscheidungen gekennzeichnet ist. So z.B. der Übergang von den Leitungsvermittlungsnetzen zu Internet-Protokoll-Netzen (IP), der Aufstieg der Mobilnetze gegenüber den Festnetzen und die Änderung der Art der Verteilung der Gebühren auf die internationalen Verbindungen.*

Zum Abschluss befasst sich der Artikel mit einigen Vorschlägen für Reformen sowohl bei der ITU als auch in der Schweiz, wobei insbesondere eine bessere Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Regulierungsbehörde (BAKOM) und den privaten Betreibern wie Swisscom empfohlen wird.

Zwar sind die Begriffe „Technologiezugang“ und „Anschlussmöglichkeiten“ als Brennpunkte des wirtschaftlichen Diskurses über den „digitalen Graben“ nicht die einzigen Komponenten der Informationsgesellschaft, doch sind sie eine wesentliche Dimension bzw. eine unumgängliche Voraussetzung dafür. Hieraus ergibt sich die Schlüsselrolle der – früher öffentlichen und heute in zunehmendem Masse privaten – Telekom-Betreiber als Zugangsanbieter und Beförderer der genutzten Dienstleistungen. Hieraus ergibt sich auch die Bedeutung der Programme der technischen Zusammenarbeit für die Länder des Südens, denen es – wie auch in anderen Bereichen – oft an Mitteln und Know-how fehlt.

Die Schweiz mit ihrem historischen Betreiber – den Post-, Telefon- und Telegrafengebieten (PTT) – hatte bereits in den sechziger Jahren ein bedeutendes Programm der Zusammenarbeit mit den afrikanischen Ländern entwickelt. Hierzu schrieb die Generaldirektion 1982: „In den letzten zwanzig Jahren hat unser Unternehmen eine sehr grosse Anstrengung unternommen, um sich an der Entwicklung junger Nationen zu beteiligen, welche die politische Unabhängigkeit erlangten, jedoch mit schweren wirtschaftlichen und sozialen Schwierigkeiten zu kämpfen haben. Als Beauftragte unserer Regierung haben wir ein Fenster auf wenig bekannte Gebiete geöffnet und in grossem Umfang zum neuen internationalen Handelsaustausch beigetragen. Wir haben eine direkte und nicht an Gegenleistungen gebundene Hilfe erbracht, wobei wir es vorzogen, uns in der

Dritten Welt Freunde zu machen, mit der Gewissheit, dass diese Freunde auf ganz natürliche Art zu unseren künftigen Wirtschaftspartnern werden. Die Erinnerung an das, was sie in der Schweiz gelernt, beobachtet und angewandt haben, und die mit all unseren Gesellschaftskreisen geknüpften Bande sind die Grundlagen für unsere langfristigen Investitionen“¹.

Seither sind weitere zwanzig Jahre vergangen, der Telekommunikationsmarkt wurde im Sturmschritt liberalisiert, die PTT wurden zu Swisscom, eine andere – auf Rentabilität und Wettbewerbsfähigkeit beruhende – Logik hat sich durchgesetzt. Resultat: Der Umfang des Telekommunikationssektors in der Schweiz hat sich vergrößert, das Angebot wurde diversifiziert, die Tarife sind gesunken, die Produktivität erhöhte sich, die Gewinne von Swisscom haben explosionsartig zugenommen, doch schmolz ihr Programm der technischen Entwicklungszusammenarbeit, wie übrigens auch ihr Personalbestand, wie Schnee an der Sonne².

Die Geschichte der schweizerischen PTT-Betriebe, die im Grossen und Ganzen der Entwicklung ihres wichtigsten multilateralen Partners, der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) folgt, lässt sich in vier Hauptphasen – Pionierzeit, goldenes Zeitalter, Anfänge der Liberalisierung, Triumph des Liberalismus – aufteilen.

Die Pionierzeit (1961-1970)

Die ersten Aktivitäten im Bereich der technischen Zusammenarbeit der PTT³ – die damals gleichzeitig Betreiber und Regulierungsbehörde waren – werden ab 1961 aufgenommen. Eine Dienststelle wird geschaffen, die sich nach und nach entwickeln wird. Sie hängt administrativ von den PTT und gesetzlich von der (heutigen) Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) ab, deren Ausführungsorgan sie ist. So zentralisieren die PTT 1962 bei der Personalabteilung alles, was die Suche nach Experten des Post- und Fernmeldewesens, wie auch die Koordination der Lehrgänge für ausländische Stipendiaten (Fernmeldeunion – ITU und Weltpostverein – WPV) betrifft. Dies führt 1963 zur Gründung einer Gruppe „Technische Zusammenarbeit“, die mit dem Auftrag des Eidgenössischen Delegierten für Technische Zusammenarbeit zusammenfällt, Kurse und praktische Lehrgänge für die Angehörigen der Schwesterverwaltungen – insbesondere afrikanischer Länder – zu organisieren. Die Einsätze dieser Dienststelle beruhen auf drei rechtlichen Grundlagen:

- auf nationaler Ebene, auf dem Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe;

¹ *La coopération technique PTT, Rétrospective 1961-1981*, Rapport d'activités de la Direction générale des PTT, Bern, März 1982, 21 S.

² Zur Liberalisierung der Telekommunikationen in der Schweiz, insbesondere in ihren rechtlichen und wirtschaftlichen Aspekten, siehe das Dossier (Monatsthema) im Magazin *Die Volkswirtschaft*, Nr. 1-2003.

³ Die in diesem Artikel enthaltenen Informationen über die PTT und Swisscom beruhen namentlich auf einem Gespräch mit Pierre Steiner und Pascal Grezet, Mitarbeiter der Abteilung Aussenbeziehungen von Swisscom, das von Michel Egger am 9. Dezember 2002 am Sitz des Unternehmens durchgeführt wurde.

- auf internationaler Ebene, auf dem Vertrag des Weltpostvereins und der Konvention der ITU (die von den Regierungsbevollmächtigten unterzeichnet wurden);
- im Rahmen des Unternehmens, auf den Vorschriften über Personalschulung sowie auf verschiedenen Beschlüssen des Direktionskollegiums.

Die Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit nehmen mit dem Entkolonialisierungsprozess in Afrika, vor allem in den französischsprachigen Ländern, ihren Aufschwung. „Diese Länder hatten zahlreiche Bedürfnisse im Fernmeldebereich, wollten aber nicht mit ihren früheren ‚Kolonialherren‘ arbeiten“, erklärt Pierre Steiner, Leiter der Abteilung Aussenbeziehungen bei Swisscom. Ein entscheidender Zeitpunkt ist der Abzug der Belgier aus dem Kongo im Jahr 1963. Dort finden die ersten grösseren Einsätze der PTT statt. Die Schweizer, namentlich die Telefon-Direktion in Genf, werden herangezogen, um die Telekommunikations-Infrastrukturen wieder instand zu setzen. Über achtzig Mitarbeiter der PTT kommen in diesem Land zum Einsatz, wobei ihre Aufgabe vor allem darin besteht, die existierenden Dienste in Betrieb zu halten und die von langsamer Zerstörung bedrohten Anlagen zu retten.

„Wir wurden uns sehr rasch des enormen Schulungsbedarfs des PTT-Personals dieser jungen Nationen bewusst, welche gerade die Unabhängigkeit erlangt hatten“, erzählt Pierre Steiner. So wird im Mai 1963 in Vevey ein erster Grundkurs für junge Kontrolleure eingeführt, dem im darauf folgenden Jahr Kurse für Fachleute der Hochfrequenz-Funktelefonverbindungen folgen. Die PTT nehmen auf diese Weise jedes Jahr mehrere Gruppen von Stipendiaten auf, die an Grundkursen sowie an Spezialisierungs- und Managementlehrgängen teilnehmen. Die Stipendiaten kommen (hauptsächlich aus sprachlichen Gründen) zum grössten Teil aus dem französischsprachigen Afrika (Senegal, Mali, Burkina Faso, Kamerun, Zentralafrika, Lesotho, Togo, usw.).

Das goldene Zeitalter der technischen Zusammenarbeit (1970-1990)

Von Beginn der siebziger Jahre an entwickeln die PTT andere, spezifischere Aktionen in Westafrika. In dieser Zeit nimmt die technische Zusammenarbeit der ITU konkrete Formen an und beginnt, sich zu strukturieren. Die aus der Unabhängigkeit hervorgegangenen „Entwicklungsländer“ werden nach und nach zu neuen Mitgliedern der Fernmeldeunion und beginnen gleichzeitig, ihren eigenen Telekommunikationsbedarf zu formulieren, während in ihren (nationalen) Post- und Fernmeldeämtern die letzten Kolonialbeamten abziehen.

Zur Berücksichtigung dieser neuen Bedürfnisse und unter dem Impuls vieler ihrer „historischen“ Mitgliedsstaaten richtet die ITU (um 1970) eine Abteilung für Technische Zusammenarbeit (*Département de la coopération technique, DTC*) ein. Die ITU ist sich der Bedeutung ihrer Aufgabe bewusst, diesen neuen Staaten (ohne entsprechende Kompetenzen) dabei zu helfen, ihr Netz instand zu halten, zu verbessern bzw. auszubauen – um einer für ihre Bevölkerung dringenden Telefonnachfrage nachzukommen – und das nationale Netz ans Netz der Nachbarländer anzuschliessen. Eine wesentliche Aufgabe, zu der noch

andere hinzukommen, die mit drei bedeutenden Entwicklungen der Telekommunikationen zu jener Zeit verbunden waren: die Verbreitung des Farbfernsehens, die Digitalisierung der Telefonie, die Bestätigung des Richtfunks – sowie in geringerem Masse die Verbindungen über geostationäre Satelliten – als Alternative oder Ergänzung zu den Fernkabeln und den internationalen Kabeln.

Die neuen Aktivitäten nehmen die technischen Strukturen der ITU stark in Anspruch, und zwar in Bezug auf die Vereinheitlichung im Fernseh-, Rundfunk- und Fernsprechbereich wie auch bei der Entwicklung und Modernisierung des weltweiten Telekommunikationsnetzes durch die Verbindung der nationalen Netze. Die besten Fachleute der Mitgliedsstaaten und ein guter Teil der Mitarbeiterstäbe ihrer Forschungszentren leisten dazu ihr Bestes und arbeiten in vollkommener Solidarität.

Diese Entwicklungen lassen die spezifischen Bedürfnisse der neuen Länder, vor allem der Entwicklungsländer, sowohl in Bezug auf ihr nationales Netz als auch auf ihre internationalen Verbindungen immer deutlicher zutage treten – auch wenn die meisten dieser Länder ihre Beziehungen mit der früheren Metropole bzw. ihrem Treuhandstaat aufrechterhalten. Im Übrigen erfassen die politischen Behörden, die von ebenso zahlreichen wie interessierten Vertretern „aus dem Norden“ die entsprechenden Anregungen erhalten, rasch die Bedeutung des Fernsehens als Instrument politischer Propaganda und Selbstbehauptung des Staates. Und zwar in einem solchen Umfang, dass das Fernsehgerät in den meisten afrikanischen Staaten die Oberhand über die Telefonie gewinnt. Die Vorliebe für das Fernsehen grenzt zuweilen ans Masslose; sie belastet die Infrastrukturprojekte schwer, wenn sie sie nicht längerfristig in den Ruin treibt.

Somit treten zwei neue Arten von Bedürfnissen auf, zum einen ein Bedarf an Finanzierungsmitteln für Infrastruktur- und Ausrüstungsprojekte im Telekommunikationsbereich, zum anderen ein Bedarf an kompetenten Fachleuten, um diese Projekte zu untersuchen, umzusetzen und in Betrieb zu nehmen. Der ITU obliegt es, die ordnungsgemässe Abwicklung der Projekte zu gewährleisten, indem sie zu diesem Zweck einen festgesetzten Prozentsatz zur Bezahlung ihrer Dienstleistungen erhebt. Die Dienstleistungen werden von der noch jungen Abteilung für Technische Zusammenarbeit und ihren vier geografischen Sektionen: Afrika, Pazifik-Ozeanien, Lateinamerika, Mittelmeer-Mittlerer Osten erbracht.

Grosszügige Finanzierung

In Bezug auf die Finanzierung ist der erste Teil dieser Periode durch eine relative Grosszügigkeit gekennzeichnet. Eine Vielzahl von (oft uneigennütigen) Akteuren – mehrheitlich Institutionen – engagieren sich zumeist auf multilateraler Basis. So zum Beispiel die Afrikanische Entwicklungsbank, die Arabische Bank für die Entwicklung der afrikanischen Staaten, der Islamische Entwicklungsfonds, der noch nicht lange bestehende Europäische Entwicklungsfonds, aber auch unterregionale afrikanische Organisationen wie die Wirtschaftsgemeinschaft der Westafrikanischen Staaten (CEDEAO), welche die Studien und die Realisierung der Verbundnetze zwischen ihren sechzehn Mitgliedern weitgehend

mitfinanziert hat. Das UN-System steht seinerseits nicht zurück; es leistet einen wesentlichen Beitrag, vor allem über sein Entwicklungsprogramm (UNDP). Die bilaterale Finanzierung macht ebenfalls einen bedeutenden Beitrag aus, namentlich im Telekommunikationssektor, jedoch mit dem Unterschied, dass sie im Allgemeinen „orientiert“ ist: der grösste Teil geht an einen nationalen Bauherrn, der sich das Projekt durch einen mit dem Empfängerland sog. „ausgehandelten“ Vertrag aneignet. So kommt es vor, dass man zwei Projekte für ein und dieselbe Verbindung in Afrika hat...

Ist die Finanzierung einmal gesichert, so müssen noch die verantwortlichen externen Experten, Gestalter und Ausführenden dieser Projekte vor Ort, eingestellt werden. Man findet sie natürlicherweise in den Telekommunikationsverwaltungen der Mitgliedsstaaten. Die Verwaltungen stellen der ITU ihre Mitarbeiter – oft die kompetentesten, was aber nicht auch einige „Schwankungen“ ausschliesst – für einen Zeitraum von vierzehn Tagen bis zu einem Jahr zur Verfügung. Dies ist, mit einem Wort, die „moralische“ Gegenleistung der Zugehörigkeit zur Internationalen Fernmeldeunion, die ihren Namen „Union“ somit voll und ganz verdient.

Experten und Schulung

Man kann nicht oft genug erwähnen, wie grosszügig diese Periode im Bereich der technischen Zusammenarbeit war. Dies ist insbesondere bei den schweizerischen PTT der Fall, welche drei prioritäre Ziele verfolgen:

- ❑ Renovierung und Betreibung der lokalen Netze (Vermittlung/Zentralen und Übertragung/Kabel) durch die Entsendung von Experten. So werden für die Renovierung des Netzes in Kamerun, einem vom UNDP finanzierten Programm, bis zu fünfzehn Schweizer Experten eingesetzt.
- ❑ Neugestaltung der Planung sowie Verbesserung der Bewirtschaftung im Telekommunikationsbereich, vor allem durch die Entwicklung neuer Methoden. Der Senegal spielt (1974-77) die Rolle des Pilotlandes.
- ❑ Schulung von lokalem Personal im operationellen, technischen und administrativen Bereich, um den Betreffenden die Übernahme von verantwortungsvollen Stellen zu ermöglichen.

Die PTT bilden auf diese Weise bis Ende der achtziger Jahre im Durchschnitt rund fünfzig Personen pro Jahr aus, die sich mehrere Monate in der Schweiz aufhalten. Ihre Reise- und Unterkunftskosten werden durch ein von der DEZA finanziertes Stipendensystem gedeckt. Vielen Führungskräften aus Westafrika, bis zur Stufe des Generaldirektors, kommt diese kostenlose Schulung zugute.

Im Gegensatz zu Frankreich, das mehr auf die bilaterale Zusammenarbeit – vor allem mit seinen früheren Kolonien – und auf Strategien des politischen Einflusses setzt, hat die Schweiz bei ihren verschiedenen Aktivitäten stets einer Politik der multilateralen Zusammenarbeit den Vorzug gegeben, sei es über die Internationale Fernmeldeunion – wo die PTT den Bundesrat vertraten – sei es über das UN-Entwicklungsprogramm. Die Schweiz hat der ITU viele Experten – im

Verhältnis mehr als Frankreich – zur Verfügung gestellt, die im Allgemeinen unbezahlten Urlaub erhielten. Auf bilateraler Ebene bestand eine der Strategien darin, Partnerschaften zwischen einem Land und der Direktion eines Gebiets zu errichten, was eine personalisiertere Art der Zusammenarbeit und des Austausches erlaubte.

Die Schweiz wird im Laufe der Zeit den Schwerpunkt immer mehr auf Strukturen für die Schulung vor Ort legen. So steht sie hinter der Entstehung der multinationalen Telekommunikationshochschule (*Ecole supérieure multinationale des télécommunications, ESMT*) in Dakar, die erste ihrer Art in Westafrika. Von der ITU 1971-72 lanciert, wird die Hochschule von einem Schweizer geleitet. Seither sind die Direktion und ein Teil des Lehrpersonals Schweizer. Seit 1974 wurde den zehn besten von der ESTM beförderten Schülern jedes Jahr ein Stipendium für ein dreimonatiges Praktikum in der Schweiz gewährt.

Wie Pascal Grezet, Mitarbeiter der Abteilung Aussenbeziehungen bei Swisscom schreibt, haben seit dieser Zeit „über hundert Gruppenkurse mit einer Dauer von einem Monat bis zu einem Schuljahr ermöglicht, die Berufskennnisse von rund 1200 Praktikanten zu verbessern. Über 450 Einzelstipendiaten, von denen die meisten vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) finanziert wurden, konnten sich auf ihrem Fachgebiet weiterbilden“⁴.

„All dies stellte eine bedeutende Investition dar“, erläutert Pierre Steiner. „Wenn man die ständigen Mitarbeiter des Personalbüros und des Beratungsdienstes – etwa sechs Personen –, die Experten vor Ort und die mit den Praktikanten für die Schulung in der Schweiz eingesetzten Personen mitzählt, so konnte das in gewissen Jahren bis zu zwanzig Stellen ausmachen. In Wirklichkeit ging dieses Engagement, das weder budgetiert, noch spezifisch verbucht war, mehr auf die Überzeugung und den Willen einiger Personen, als auf eine genau definierte Politik oder einen formellen Beschluss des Verwaltungsrates zurück“.

Nach Aussage von Pierre Steiner hat die Schweiz aus dieser Zusammenarbeit praktisch keinen wirtschaftlichen Nutzen gezogen, zumindest nicht direkt. Der Ertrag der Investitionen war in der Tat fast null. Dies aus drei Gründen: Zum einen stimmten die in Afrika bestehenden Systeme und Ausrüstungen zwar mit der internationalen Standardisierung überein, entsprachen aber besonderen Spezifikationen; Frankreich und Belgien hatten in den afrikanischen Ländern sehr früh ihre Zentralen entwickelt und installiert, die eine spezielle Nachrichtenübermittlung anwendeten und nicht dem in der Schweiz hergestellten gleichwertigen Material entsprachen. Dann war das schweizerische Material umso schwieriger zu exportieren, als es oft zu teuer war. Schliesslich war in den Ländern mit ehemaliger französischer – und in geringerem Masse britischer – Kolonialisierung das „Gewicht der Geschichte“ noch sehr stark spürbar. Es sicherte den Lieferanten aus der früheren Metropole einen verhältnismässig geschützten Markt, insbesondere für (kostspielige) Strukturausrüstungen wie Telefonzentralen und Erdstationen.

⁴ Rede vom 6. Dezember 1999 in Cotonou an der Versammlung des Verwaltungsrates der Ecole supérieure multinationale des télécommunications (ESMT).

Investitionen auf Kosten des Betriebs

Diese gesamte Periode, ein wirklich „goldenes Zeitalter“ der technischen Zusammenarbeit, war somit der Erweiterung der Netze in den Entwicklungsländern relativ förderlich. Jedoch mit einer Verzerrung: die Investitionen überwogen in den meisten Fällen gegenüber dem Betrieb. Dies hatte zwei Folgen. Zum einen, die Überdimensionierung eines Grossteils der Projekte und damit enorme Mehrkosten. Zum anderen die Begrenzung der Lebensdauer dieser Realisationen, die – bestenfalls – kaum über eine mittelfristige Spanne hinausging und infolgedessen weitere Projekte für die Restaurierung, das heisst die Ersetzung und folglich eine Reinvestition erforderlich machte.

Die zumindest indirekte Verantwortung der ITU ist in dieser Hinsicht unbestreitbar. In der Tat hatten ihre Experten – welche grösstenteils gute Fachleute auf ihrem Gebiet waren – zumeist keine allgemeine Vision der komplexen Telekommunikationsproblematik; sie setzten sich nur wenig bei der Schulung ihrer Partner in den Empfängerländern ein. Da es dem Ingenieurpersonal am Genfer Sitz stark an wirklichen Kompetenzen im Netzbereich und vor allem an Berufserfahrung bei den neueren Technologien mangelte, wurden die von den Experten vor Ort durchgeführten Studien weder in Perspektive gesetzt, noch vervollständigt, um ihre Auswertung und ihre Lebensfähigkeit zu sichern. Die ITU sah sich dadurch gezwungen, – besonders in Afrika – ein umfassendes Projekt und eine sehr kostspielige Infrastruktur auf die Beine zu stellen, um diesen Mängeln abzuhelfen, indem sie multinationale und nationale Wartungsprogramme einführte. Diese Programme hatten rasch mit Finanzierungsproblemen zu kämpfen. Lediglich das UNDP als treuer Wegbegleiter half ihnen dabei, zu überleben und ihren Auftrag zu erfüllen.

Der Maitland-Bericht

Auch wenn grosse Netze sich zu entwickeln begannen – darunter das als Sinnbild dienende panafrikanische Telekommunikationsnetzwerk Panafitel⁵, welches von der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) unterstützt wurde, blieb Afrika bei der Versorgung seiner Bevölkerung mit Telefondiensten weiterhin zurück. Die ITU-Konferenz der Regierungsbevollmächtigten 1982 in Nairobi, die sich bewusst war, dass diese Situation die Entwicklungschancen stark gefährdete, forderte, „eine unabhängige Kommission einzusetzen, um die Probleme der weltweiten Telekommunikationsentwicklung zu untersuchen“. Sie beauftragte die Kommission, Reflexionen auszuarbeiten, um „den unerträglichen Abstand zwischen den entwickelten Ländern und den Entwicklungsländern im Telekommunikationsbereich abzubauen“.

Unter dem Vorsitz von Donald Maitland legte die Kommission ITU-Generalsekretär Richard Butler 1984 ihren Bericht unter dem anschaulichen Titel „The Missing Link“ vor. Der Bericht wurde von der OAU, der UN-Wirtschaftskommission für Afrika (CEA) und der ITU unverzüglich angenommen. Für die ITU stellte dieser Bericht zugleich eine Verpflichtung und einen Aktionsplan dar.

⁵ *Réseau panafricain des télécommunications*; es bildet laut seinen Förderern das Rückgrat des Verbundsystems der afrikanischen nationalen Netze.



...irgend etwas läuft nicht rund...

Eine seiner Klauseln besagte, dass „gleich zu Anfang des nächsten Jahrhunderts die gesamte Menschheit sich in bequemer Reichweite eines Telefons befinden sollte“, und fügte für die Entwicklungsländer hinzu, dass „kein Mensch mehr als eine einstündige bequeme Wegstrecke von einem Telefon entfernt sein sollte“.

Die Einsetzung dieser Kommission und ihr Bericht ist sicherlich eines der bedeutenden Ereignisse jener Zeit. Dadurch erfolgte – über das Bewusstwerden des Ernsts und der Dringlichkeit des Problems hinaus – eine semantische Verschiebung bezüglich der Art und Weise, das Problem zu lösen: vom Konzept der Bereitstellung des Telefons beim Benutzer ist man zum – weit weniger zwingenden – Konzept des Zugangs zum Telefon übergegangen. Selbst wenn dieser Zugang „bequem“ und auf eine Gehstunde beschränkt sein soll, bleibt die vom Benutzer in einem Entwicklungsland geforderte Anstrengung nichtsdestoweniger signifikant.

Am Ende dieser Periode kann man somit zusammenfassend feststellen, dass die wichtigsten Netze realisiert wurden – ausser dort, wo Konflikte ihren Bau verhinderten bzw. sie zerstörten –, insbesondere in Afrika, ohne jedoch ihre mittel- und langfristige Lebensfähigkeit zu garantieren. Parallel dazu entfaltete die ITU – namentlich über die Abteilung für Technische Zusammenarbeit (DCT), die 1987 zum Entwicklungsbüro (*Bureau du développement, BDT*) wurde, – ihre maximale Tätigkeit. Dies erfolgte mit der Hilfe der Mitgliedsstaaten, die wie die Schweiz zahlreiche Experten bereitstellten, und auch ohne grössere Haushaltsprobleme, vor allem dank der multilateralen Entwicklungsprojekte, die sie leitete und die ihr eine regelmässige Bezahlung einbrachten.

Der Beginn der Liberalisierung (1992-1997)

Ab 1990 beginnt eine neue Ära im Hochhaus der Internationalen Fernmeldeunion. Mit Pekka Tarjanne wechselt die ehrwürdige Organisation nicht nur den Generalsekretär, sondern sie ändert auch ihre Philosophie. Pekka Tarjanne, früherer Minister und Vorsitzender der finnischen Liberalen Partei, wird von der Versammlung der Regierungsbevollmächtigten in Nizza, mit der Unterstützung des neoliberalen Lagers unter der Führung der USA und Grossbritanniens, zum Generalsekretär gewählt. Er ist der erste Staatsmann in Kontinentaleuropa, der den Telekommunikationssektor nach dem Vorbild seiner berühmten Vorgänger Ronald Reagan und Margaret Thatcher „liberalisiert“ hat.

Allmählich, aber methodisch wird die ITU ihre Ausrichtung ändern und von technologischen Grundlagen zu politisch-ideologischen Erwägungen übergehen. Hierzu werden zahlreiche Ad-hoc-Gruppen gebildet, die sich der „unvermeidlichen und tiefgreifenden Reform“ widmen, der die Union in Anbetracht des „globalisierten Umfeldes der Deregulierung“ und der damit einhergehenden Umwandlung der (öffentlichen) Telekommunikationsdienste in Märkte „nicht entgehen kann“. Dieser grundlegende Umsturz der Werte wird von der Weltbank und vom GATT (der künftigen Welthandelsorganisation WTO) verfolgt, wenn nicht gar ausgelöst und getragen.

Die neue Ordnung ist insbesondere an der *Telecom'91* und ihrem Forum zu spüren, das ihren traditionell der Weiterentwicklung der Netze und der Dienste gewidmeten Symposien einen neuen Bereich hinzufügt: die Politik der Öffnung des Telekommunikationssektors und die Tugenden der Liberalisierung sowie die Segnungen, die sie für die „Kunden“ mit sich bringen. Die ITU zeigt hier, dass sie das *Credo der Deregulierung* unerschütterlich und ohne Diskussion angenommen hat. Sie wird einen bemerkenswerten Eifer entfalten, dieses Credo überall zu verbreiten. Nicht nur in den Industriestaaten und den aufstrebenden Ländern, sondern auch – ohne jegliche Evaluierung der sozioökonomischen Folgen und der Auswirkungen auf die Ressourcen der öffentlichen Hand – in den Entwicklungsländern, einschliesslich der am wenigsten entwickelten Länder (LDC).

Das Ende des eidgenössischen Regiebetriebs

Die Schweiz entgeht dieser Bewegung natürlich nicht. Die Dinge beginnen sich 1992 mit der ersten Revision des Telekommunikationsgesetzes zu ändern: Teil-liberalisierung der Endgeräte, Trennung der Post und der Telekommunikationen (*de facto*, aber noch nicht *de jure*), Gründung des Bundesamtes für Kommunikation (BAKOM).

Von diesem Zeitpunkt an werden die Rollen des Betreibers und des Regulierungsorgans voneinander getrennt. Telecom PTT verliert ihren Status als eidgenössischer Regiebetrieb und ihre politischen Zuständigkeiten. Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) wird zur neuen Regulierungsbehörde und vertritt die Eidgenossenschaft in den internationalen Instanzen, namentlich bei der ITU. Die Philosophie, die Strukturen, die Strategie, alles wandelt sich. Das

Unternehmen nimmt sich nicht mehr gemäss einer globalen und langfristigen Vision wahr. Es konzentriert sich auf den Binnenmarkt. Es setzt seine Kooperationsfähigkeit fort, jedoch gezielter und mit einer gewissen geografischen Diversifikation. Dabei verfolgt es zwei Stossrichtungen: zum einen die Lieferung von technischem Material und den Aufbau von Infrastruktureinrichtungen und modernen Telekommunikationsnetzen, zum anderen die Schulung.

Der erste Tätigkeitsbereich ist Gegenstand von Ausschreibungsverfahren und Mischkrediten (gebundene Hilfe). Telecom PTT arbeitet mit dem Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI), dem heutigen Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), zusammen. Die Hilfe kommt insbesondere den Oststaaten und den Balkanländern zugute (geografische Diversifikation). So errichten die Schweizer 1995-96 das internationale Netz in Tirana – ein Schweizer Experte hatte dieses Netz bereits 1982-83 im Rahmen eines ITU-Projekts geplant – und Albanien erhält eine für seine Öffnung nach aussen wichtige Erdstation. Diese anfängliche Hilfestellung wird es der Europäischen Bank ermöglichen, einzugreifen, die Ablösung zu übernehmen und Netze zu entwickeln.

Ein anderes Beispiel. Zur Zeit, als Bundesrat Flavio Cotti den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) führt, überlässt die Schweiz Bosnien neue Telefonzentralen im Wert von 50 Millionen Franken, ein Beitrag zum Frieden durch die Bereitstellung von Kommunikationsmitteln, die mehreren politischen Gruppen und Behörden dienen können. Man kann hier auch die Lieferung von Telexzentralen an China, in diesem Fall auf kommerzieller Basis, erwähnen. „Durch diese Aktionen verfolgten wir zwei Ziele“, erklärt Pierre Steiner, „unser Know-how zur Verfügung zu stellen, Türen zu öffnen und Prozesse zu initiieren“.

Der zweite Tätigkeitsbereich ist die Fortsetzung dessen, was bis dahin mit den afrikanischen Ländern durchgeführt wurde. Jedoch legt das Unternehmen das Schwergewicht auf spezifischere Gebiete, namentlich Verwaltung, Bewirtschaftung und Projektmanagement. Es zielt vermehrt auf hochrangige Führungskräfte und Generaldirektoren, auf die Schulung von Ausbildern ab. Mit anderen Worten wird die Anwerbung von Praktikanten selektiver. Im Übrigen werden die Kurse – drei bis vier im Jahr – in grösserem Umfang nach Afrika verlegt, um den von der DEZA beschlossenen Rückzug vorzubereiten, der Ende 1999 effektiv wird.

Innerhalb des Unternehmens geht die Zahl der für diese Programme eingesetzten Mitarbeiter zurück. Der Dienst für technische Zusammenarbeit wird von vier auf zwei Personen reduziert und 1997 formell eingestellt, wobei die Aufgaben fortan von einer einzigen Person aus der kleinen Abteilung Aussenbeziehungen von Swisscom übernommen und ausgeführt werden.

Priorität für die Deregulierung

Dieser Wandel ist natürlich nicht auf Swisscom beschränkt. Niemand in der Branche wird von der neoliberalen Welle verschont. Sie betrifft nicht nur die historischen Betreiber der anderen europäischen Länder, wie France Télécom

oder Deutsche Telekom AG, sondern auch die Länder des Südens, wo die Entwicklung der Telekommunikationen durch einige wesentliche strategische Entscheidungen der ITU schwerwiegend beeinträchtigt wird, wie die drei folgenden Beispiele zeigen.

Indem die ITU die *Priorität für die Deregulierung* der afrikanischen Post- und Fernmeldeämter beschliesst, – wobei diese Ämter Eigentum und „Schatz“ des Staates sind – nimmt sie aktiv am fortschreitenden Ausscheiden des öffentlichen Dienstes, einschliesslich in den anderen Sektoren teil. Da die afrikanischen Post- und Fernmeldeämter in Bezug auf ihr Netz und auf ihre Finanzen alle in einem kritischen Zustand sind, stellen sie für Aufkäufer auf der Suche nach raschen Einkünften und Rentabilität eine „preiswerte“ Beute dar. Unter diesen Umständen läuft jede Privatisierung, die ohne vorherige Vermögensaufwertung – mittels einer gezielten und effizienten Renovierung der Netze – erfolgt, darauf hinaus, den Staat ärmer zu machen, indem man ihm legitime Ressourcen entzieht. Die Aufsehen erregenden Fehlschläge dieser Politik in mehreren Ländern wie Guinea, Ghana und Niger werden das Ansehen der ITU-Mitglieder „des Südens“ stark beeinträchtigen.

Der zweite Orientierungswechsel betrifft *die Information und die Schulung*, sehr bedeutende traditionelle Aktivitäten der ITU angesichts des Ausmasses und der Dringlichkeit der Bedürfnisse in den Ländern des Südens. Zum einen hat die ITU, indem sie ihre Bemühungen auf die mit der Deregulierung verbundenen Themen konzentrierte, den Bereich der neuen Technologien, ihre Ökonomie und die Modalitäten ihrer Entwicklung vernachlässigt. Resultat: Die Post- und Fernmeldeämter in den Entwicklungsländern (besonders in den afrikanischen Ländern), welche zu diesen Fragen schlecht oder zu spät informiert, mittelmässig geschult worden waren und bereits enorm unter der Überalterung ihrer Netze leiden, geraten immer mehr in Rückstand.

Zum anderen, was noch schlimmer ist, hat sich die ITU voll und ganz in einer kommerziellen Schulung engagiert. Geblendet durch die Versprechungen hinsichtlich Internet und IP-Netz⁶, von denen man annahm, dass sie bei den afrikanischen Betreibern einen entscheidenden „Technologiesprung“ bewirken würden, hat die ITU ihre eigenen Schulungsstrukturen abgebaut, um sich in eine Zusammenarbeit mit der amerikanischen Firma Cisco einzulassen, wobei in den Fachhochschulen (Telekom oder Universitäten) sogenannte „Cisco-Akademien“ eingerichtet wurden. Resultat: Für eine Investition von 8 Millionen Dollar – das heisst kaum drei Tausendstel ihres Jahresgewinns – zu denen der Beitrag der ITU in Höhe von 12 Millionen hinzukommt, verfügt Cisco über eine preiswerte Tribüne zur Eigenwerbung, über einen „offenen“ Markt, – Afrika – für den Absatz ihrer Produkte und über eine Reserve künftiger billiger Fachkräfte, die sie anwerben und mit Hilfe der *Greencard* in die Vereinigten Staaten bringen kann. Ohne dabei die negativen Auswirkungen zu berücksichtigen, welche die Förderung einer auf den (grossen) *Routern* beruhenden Technologie (für die Cisco praktisch das Weltmonopol hat) – die den wirklichen Bedürfnissen der Post-

⁶ Ein auf dem Internet-Protokoll (IP) aufgebautes Netz, d.h. auf einer anderen Technologie als ein Fernmeldevermittlungsnetz, wie es in allen afrikanischen Ländern üblich ist.

und Fernmeldeämter im wirtschaftlichen und technologischen Bereich sowie in Bezug auf menschliche Kompetenzen nicht entspricht – bei der Weiterentwicklung der afrikanischen Netze zweifellos hervorgerufen wird.

Die Konferenz der Regierungsbevollmächtigten, die im September-Oktober 2002 in Marrakesch stattfand, bestätigte diese Strategie. Hinter den Kulissen „hat die ITU ihrer Schulungstätigkeit in den Entwicklungsländern durch ein mit dem *US Telecommunication Training Institute (USTTI)* unterzeichnetes Abkommen offiziellen Charakter verliehen“⁷. Dieses Abkommen ist eigenartig, da die ITU die Stipendien der Praktikanten bereitstellt sowie die Kosten und Entschädigungen für deren Reise und Aufenthalt in den Staaten zahlt, wogegen das USTTI die Räumlichkeiten (die in Wirklichkeit von den öffentlichen Institutionen bereitgestellt werden) und die (grossteils freiwilligen) Ausbilder zur Verfügung stellt. Während die afrikanischen Institutionen wie die *Ecole supérieure multinationale des télécommunications (ESMT)* zahlreiche Schulungen aus Mangel an Mitteln zur Entschädigung der externen Kursteilnehmer annullieren musste, findet die ITU plötzlich Ressourcen, um Interkontinentalreisen in die Vereinigten Staaten und interne Reisen in den USA zu finanzieren.

Das dritte Beispiel ist weniger technisch, als es den Anschein hat: *der Ausverkauf des 2GHz-Spektrums*⁸, ein wegen seiner Übertragungseigenschaften in Afrika besonders geschätztes Band. In den letzten zehn Jahren hat sich die ITU zu einem eifrigen Akteur in der Frequenzzuteilung an die „kommerziellsten“ Sektoren entwickelt, ohne sich über die Folgen ihrer Entscheidungen auf die in den Entwicklungsländern – besonders in den afrikanischen Ländern – bestehenden Netze allzu viel Gedanken zu machen. So hat die Zuteilung des 2GHz-Bandes 1994 an den Satelliten-Mobilfunk die terrestrischen Festnetze, die dieses Band oft benutzen – die nationalen Netze der Post- und Fernmeldeämter, die Verbindungen zwischen Ländern oder auch das Panafel-Netz – in eine sehr kritische Lage gebracht. Dies hat nicht nur ihre Entwicklung vor Ort gehemmt, sondern auch zur Einstellung der Serienfabrikation der Funkausrüstungen geführt und deren Preis wesentlich verteuert. Das bedeutet, dass die Post- und Fernmeldeämter künftig gezwungen sein werden, ihre bestehenden 2GHz-Verbindungen entweder durch Funkausrüstungen, die höhere Frequenzbänder verwenden – mit all den sich daraus ergebenden Inkompatibilitätsproblemen – oder durch (sehr teure) Glasfaserkabel zu ersetzen. Diese Neuanpassung des Netzes wird natürlich ohne jeglichen finanziellen Ausgleich erfolgen. Die Beflissenheit der ITU auf diesem Gebiet ist umso fraglicher, als sich die Satelliten-Mobilfunksysteme als vollkommener Fehlschlag erwiesen haben, wie die Konkurse von Iridium, Globalstar, ICO und Teledesic gezeigt haben. Die Wirklichkeit ist weit entfernt von den Lobeshymnen und grossartigen Versprechungen, die von der ITU unter dem Druck der (vor allem) amerikanischen, europäischen und japanischen Lobbys verbreitet wurden.

⁷ Titel des amtlichen Kommunikatives.

⁸ Gemäss der bis dahin gültigen Rundfunkordnung bietet dieses Spektrum ein Dutzend Kanäle mit grosser Kapazität (Fernsehen und Telefonie) um diese Referenzfrequenz von 2 GHz herum.

Der Triumph des Neoliberalismus (1998-...)

Der schweizerische Telekommunikationsmarkt ist am 1. Januar 1998 mit dem In-Kraft-Treten des neuen Bundesgesetzes und der Anpassung an die von der Welthandelsorganisation (WTO) geschaffenen Rahmenbedingungen gänzlich liberalisiert worden. Telecom PTT wird zu Swisscom, einer teilprivatisierten öffentlich-rechtlichen Aktiengesellschaft, die im Oktober 1998 den Gang an die Börse antritt. Der Markt- und Konkurrenzdruck verstärkt sich noch, was Druck auf die Kosten, Preiskämpfe, Budgettransparenz, Gewinn- und Rentabilitätsstreben sowie die Konzentration auf einige prioritäre Bereiche bedeutet. Die technische Zusammenarbeit, welche definitionsgemäss Kosten verursacht, ohne zwangsläufig Gewinne einzubringen, wird der Logik, bei welcher jede Abteilung zu einem Gewinnbereich werden muss, nicht widerstehen. Dies umso mehr, als die technische Zusammenarbeit nirgendwo als „Auftrag“ von Swisscom aufgeführt ist und der Bund als Mehrheitsaktionär in erster Linie an der Steigerung des *Shareholder value* des Unternehmens interessiert ist.

Somit wird die Tätigkeit der technischen Zusammenarbeit des historischen Betreibers schliesslich eingestellt. Ende 1999 wird das von der DEZA mit 730'000 Franken für drei Jahre finanzierte Programm (Schulungskurse für Ausbilder, Organisationsentwicklung, Netzplanung, Unternehmensführung), das dem Kader von einem Dutzend afrikanischer Staaten zugute gekommen war, von Swisscom abgeschlossen.

Ab 1. Januar 2000 hat die DEZA aus zwei Gründen aufgehört, Massnahmen in diesem Bereich zu unterstützen. Zum einen wird der Bereich nicht als prioritär betrachtet. Zum anderen sieht die DEZA als Regierungsinstanz mit der Privatisierung der Telekommunikationen in Afrika keinen Nutzen mehr darin, diese Aktivität fortzuführen. Das vorherrschende Credo ist, dass die Telekommunikationen aussichtsreich genug sind, um sich selbst unterhalten zu können.

Die rasche Liberalisierung des Sektors und der sich daraus ergebende Wettbewerb unter den Telekom-Unternehmen hat nicht nur die konkreten Aktivitäten, sondern auch den Geist der Zusammenarbeit beeinträchtigt. In diesem Punkt stimmen alle Aussagen überein: die Zeit der grossen „Brüderlichkeit“ der Telekommunikationsexperten ist zu Ende und liegt schon weit zurück. Wenn die Experten sich heutzutage in der ITU oder in anderen Instanzen treffen, dann nicht mehr als Kollegen und Entwicklungshelfer, die ein gemeinsames Ideal teilen, sondern als Vertreter konkurrierender Unternehmen.

Die Utsumi-Ära

Mit ihrem neuen Generalsekretär Yoshio Utsumi, der von der Konferenz der Regierungsbevollmächtigten 1998 in Minneapolis gewählt wurde, wird die ITU die in den Vorjahren beobachteten Tendenzen noch verstärken: Externalisierung eines Teils ihrer Ausbildungs- und Standardisierungsaktivitäten, wachsende Rolle und mehr Einfluss für die grossen Firmen (unter ihnen an erster Stelle die amerikanischen Unternehmen und die Befürworter der „integralen IP-Lösung“), deren Vertreter in einer Reihe interner Gremien wie dem Reformberatungsaus-

schuss (*Reform Advisory Panel, RAP*) einsetzen. Dieser in Minneapolis erstellte Ausschuss hat insbesondere die Aufgabe, die Tätigkeit und die Funktionen der ITU zu evaluieren und Reformvorschläge auszuarbeiten. In Anbetracht seiner Zusammensetzung – er steht namentlich unter dem Vorsitz der Generalsekretärin der Internationalen Handelskammer (ICC), Maria Livanos Cattau, neben den Generaldirektoren von Cisco und AT&T – kann man sich die ideologische Ausrichtung seiner Vorschläge leicht vorstellen. Ferner sei vermerkt, dass die ITU trotz zahlreicher Anfragen bislang für Organisationen der Zivilgesellschaft völlig verschlossen geblieben ist.

Wie aus den Reden ihrer Leiter hervorgeht, billigt und unterstützt die ITU die sich im Telekommunikationsbereich derzeit ergebenden Veränderungen, welche indes für die Entwicklungsländer oft problematisch sind: der Wandel der Telekommunikationen vom Typ „service public“ zum Typ „Handelware“ (durch die Einführung von Wettbewerb und Privatisierung), der Übergang von Leitungsvermittlungsnetzen zu Internet-Protokoll-Netzen, die Konzentration auf die globalisierten Dienste im Verhältnis zu den nationalen Diensten, das immer stärkere Überwiegen der Mobilnetze gegenüber den Festnetzen. All dies sind Entwicklungen und Entscheidungen, die weit davon entfernt sind, für die Entwicklungsländer, vor allem die afrikanischen Staaten, günstig zu sein, wenn man zum Beispiel weiss, dass die Durchschnittskosten für ein Mobiltelefon-Abonnement zweimal höher sind als für ein Festtelefon, und die Durchschnittskosten der Gespräche siebenmal höher sind – ohne dabei die Verluste für die vorausbezahlten Telefonkarten (unvollständige Ausnützung, Verlust, Diebstahl, Verwirkung usw.) mitzurechnen. Das hindert Yoshio Utsumi jedoch nicht daran, klar auszudrücken, er wünsche, „dass die ITU die kommerziellen Realitäten widerspiegelt, und dass sie sich auf das konzentrieren sollte, in was die meisten Leute investieren – ins Internet-Protokoll und nicht in die Schaltkreistechnologie“⁹.

Im gleichen Sinne erklärte der südafrikanische Kommunikationsminister Ivy Matsepe-Casaburri anlässlich der *Telecom Africa* 2001 in Johannesburg: „In den letzten Jahren haben sich die afrikanischen öffentlichen Betreiber auf die Verteidigung des Tarifniveaus für den internationalen Sprechverkehr konzentriert. Sie haben ihr Ziel wahrscheinlich verfehlt. Im kommenden Jahrzehnt wird die Bandbreite dem Markt des internationalen Verkehrs den Auftrieb geben. Afrika ist bereits abgeschlagen, bevor es ins Rennen gegangen ist“. Die Ironie dieser Erklärung ist offensichtlich, wenn man sich daran erinnert, dass die Art der Gebührenverteilung für die internationalen Gespräche unter den Betreibern – mit Gewähr der ITU – auf Antrag der amerikanischen Bundeskommunikationskommission geändert wurde, und dass diese Änderung für die afrikanischen Länder einen Verdienstaufschlag von über eine Milliarde Dollar im Jahr zur Folge hatte. Zudem wird das Durchlassband gemäss der Marktentwicklung ausgehandelt. Nun liegt aber der Preis wegen der transozeanischen Überkapazitäten und des hemmungslosen Wettbewerbs derzeit auf dem niedrigsten Stand. Somit wird diese Dienstleistung den afrikanischen Betreibern kein ausreichendes Einkommen garantieren.

⁹ In der *Financial Times* veröffentlichtes Gespräch, 8. Oktober 1999.

Fragliche Entscheidungen

Den obigen Reden entsprechen strategische und technologische Entscheidungen, die zumindest seltsam und anfechtbar sind. So hat sich die ITU bei der *Förderung des UMTS-Systems (Universal Mobile Telecommunications System)* stark engagiert, indem sie dieser „Neuheit“, deren Ziel die Konvergenz zwischen der mobilen Telekommunikation und dem Internet ist, grosszügig Frequenzbänder zuteilte. Das Ergebnis ist bekannt: Weit davon entfernt, ein Erfolg zu sein, hat dieses Abenteuer aus Mangel an einer ernsthaften Studie zu Aufsehen erregenden technischen und finanziellen Konkursen geführt. Die für das Jahr 2000 versprochene Einführung des Systems wird immer wieder verschoben.

Ein weiterer grosser Fehlschlag ist das *Projekt Africa ONE*, ein echter „weisser Elefant“ im Wert von zwei Milliarden Dollar. Es sollte den afrikanischen Kontinent in die Ära der Hochgeschwindigkeits-Datenautobahnen führen, indem man den Erdteil mit einem rund 35.000 km langen Untersee-Glasfaserkabel umgab, das 35 grosse Häfen oder Küstenmetropolen verbinden sollte. Bei diesem vom Entwicklungsbüro (BDT) der ITU initiierten und koordinierten Projekt ist alles ein Problem: die Zuteilung des Auftrags an AT&T Submarine¹⁰ ohne öffentliche Ausschreibung und ohne Studie über die möglichen Alternativen; die Priorität, die Africa ONE auf Kosten des afrikanischen Satellitenprojekts RASCOM (*Regional African Satellite Communications Organisation*) eingeräumt wurde, welches die Verbindung der nationalen Netze und die Versorgung entlegener Dörfer anstrebte; die übermässig hohen Beträge, die von den afrikanischen Staaten für ihren künftigen Anschluss verlangt werden; die Nichtabsprache mit anderen potenziellen Partnern, wie denjenigen, die das Parallelprojekt SAT-3/WASC¹¹ starteten. Das für das Jahr 2000 versprochene Projekt Africa ONE scheint eine Totgeburt zu sein: bis heute wurde noch kein einziger Kilometer Kabel verlegt.

Kritik seitens der Zivilgesellschaft

In den letzten Monaten haben mehrere Organisationen der Zivilgesellschaft, nach dem Beispiel von CSDPTT (*Coopération, solidarité et développement en matière de postes et communications*, Frankreich) stark reagiert und ihre Revolte gegen die „Abweichungen“ und „gefährlichen Spiele“ der ITU zum Ausdruck gebracht, die „einer zwischenstaatlichen UN-Organisation unwürdig“ sind. Im Interesse der Telekommunikationsgemeinschaft und der bestmöglichen Teilung des Zugangs zu den Netzen für die Länder des Südens fordern diese Organisationen eine Reihe radikaler und dringender Änderungen: kritische Distanz gegenüber dem ultraliberalen Einheitsdenken; Wiederausrichtung der ITU auf ihre Grundaufgabe und ihre ursprüngliche Bestimmung; klare Neudefinition der jeweiligen Befugnisse und Rollen der Mitgliedsstaaten und der Sektorenmit-

¹⁰ Seitdem ist AT&T Submarine an Tyco verkauft worden, die Africa ONE an Global Crossing in Auftrag vergab, welche Konkurs gemacht hat.

¹¹ Dieses Untersee-Glasfaserkabel (South Africa Telecommunication no 3/West Africa South Cape) wurde ohne Unterstützung der ITU von Alcatel Submarcom und einem Konsortium europäischer und afrikanischer „historischer“ Betreiber entwickelt. Es verbindet seit Mai 2002 die wichtigsten Metropolen der West- und Südküste Afrikas mit Europa und den Transatlantikkabeln. Ab 2004 wird das Kabel die Südostküste, Madagaskar, die Insel Mauritius, Indien und Malaysia durch sein Zweigkabel SAFE (South Africa Far East) versorgen.

glieder (Unternehmen); Überprüfung der Wahl der Partner; strukturelle und finanzielle Transparenz; die Einstellung quasi „mafioser“ Praktiken mit dem Privatsektor; ernsthafte Evaluierung und tiefgreifende Umstrukturierung von WorldTel¹², Rückkehr zu einer echten „technischen Zusammenarbeit“ und zu wirklichen Entwicklungspartnerschaften; verstärkte Vertretung der Entwicklungsländer in den Beschlussgremien; Öffnung gegenüber kompetenten Nicht-regierungsorganisationen (NRO).

Nach Meinung gewisser Beobachter kann die ITU nur unter diesen Bedingungen wieder zu einer lebendigen und geachteten Institution werden und einen Teil ihrer Dynamik und Glaubwürdigkeit gegenüber den Organisationen der Vereinten Nationen, den internationalen und regionalen Finanzinstitutionen sowie den Mitgliedsstaaten wiedererlangen. Letztere lassen sich nichts vormachen und reduzieren ihre Beiträge ständig, mit der notorischen Ausnahme einiger Staaten wie der Schweiz (5 Millionen Franken im Jahr), die als Gastland mit dem Anliegen, den Sitz der ITU in Genf beizubehalten, nicht anders handeln kann. In Anbetracht dessen, dass diese öffentlichen Beiträge rund 70 Prozent des Haushalts ausmachen – während die Unternehmen als Sektorenmitglieder, obwohl sie dreimal zahlreicher sind, kaum 12 Prozent beitragen – ist schwer zu sehen, wie die ITU ihre Betriebskosten decken und die Projekte finanzieren wird, welche im Aktionsplan von Istanbul (März 2002) und in dem von der Konferenz der Regierungsbevollmächtigten in Marrakesch mit grosser Mühe ausgearbeiteten Strategieplan (2004-07) aufgeführt sind. Auf dieser Konferenz verbargte der Generalsekretär in seiner Abschlussrede seine Besorgnis und Bestürzung nicht: „Die Ergebnisse sind enttäuschend, mein Traum wird zerstört“. Nachdem er erklärt hatte, dass die Kosten dieser Konferenz es erlaubt hätten, „über 8000 Telefonleitungen zu installieren und Hunderte von Dörfern anzuschliessen“, betonte er, dass die finanziellen Beschränkungen alle politischen, technischen, Reglementierungs- und Entwicklungsprogramme der Union beeinträchtigen werden, was die von den Entwicklungsländern erwartete Überwindung des digitalen Grabens nahezu unmöglich mache.

Die Position des BAKOM

Im Grossen und Ganzen teilt der offizielle Vertreter der Schweizer Regierung, das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM), die neoliberalen politischen Optionen der ITU. Es ist sich dabei aber bewusst, dass es einige interne Funktionsstörungen zu beheben gilt. „Wenn die staatlichen Monopole auch ein Minimum an oft (zu) teuren Dienstleistungen sichergestellt haben, so haben sie dennoch ihre Grenzen gezeigt, indem sie zahlreiche sowohl technologische als auch wirtschaftliche Hemmnisse verursacht haben“, vermerkt der für Entwicklungsfragen zuständige Mitarbeiter des BAKOM, Hassane Makki¹³. „Als einer der wenigen Bereiche, die etwas Geld einbringen, haben die Telekommunikationen allzu lange als „Milchkuh“ gedient. Ihr Ausbau in den Entwicklungsländern

¹² Diese von der ITU 1995 gegründete Organisation, mit Sitz in London und Genf und mit einem ansehnlichen Personalbestand ausgestattet, hat zum Ziel, wenig rentable Telekommunikationsprojekte für Privatinvestoren, besonders in ländlichen und umschlossenen Gebieten, zu finanzieren. Sehr wenig Informationen sickern über die Finanzen und Aktivitäten von WorldTel durch.

¹³ Am 30. Januar 2003 in Lausanne geführtes Gespräch.

setzt einen politischen Wandel in drei Punkten voraus: Marktöffnung für den Wettbewerb; Übertragung von Know-how; strukturelle und institutionelle Reformen hin zu klaren Gesetzesvorschriften und vereinfachten Verwaltungsverfahren. Nur unter diesen Bedingungen können die Entwicklungsländer Privatinvestoren anziehen und nutzbringende öffentliche und private Partnerschaften ins Leben rufen“.

Das Engagement von Swisscom

Bei Swisscom nehmen die noch verbleibenden Tätigkeiten im Bereich der technischen Zusammenarbeit verschiedene Formen an, die etwas von der minimalen Verwaltung eines Erbes oder von einzelnen Initiativen haben, durch die das Unternehmen seine „soziale“ Verantwortung zum Ausdruck bringen und sein „Image“ bearbeiten will. Diese Tätigkeiten lassen sich in folgenden Punkten zusammenfassen:

- ❑ Präsenz im Verwaltungsrat der *Ecole supérieure multinationale des télécommunications (ESMT)*;
- ❑ einzelne gelegentliche Geschenke, je nach Anfragen und persönlichen Kontakten. So wurden zahlreiche Radiosender an ländliche Rundfunkprojekte im Niger, in Guinea und auf Madagaskar übergeben;
- ❑ Einführung eines Pilotprojekts „Internet in der Schule“ in Timbuktu, in Fortsetzung von dem, was in der Schweiz durchgeführt wurde. In Zusammenarbeit mit dem Entwicklungsbüro der ITU und dem Kommunikations- bzw. dem Erziehungsminister von Mali – bislang ist keine NRO beteiligt – ist es das Ziel des Projekts, ein Modell für Schulung und für den Zugang zum Internet auszuarbeiten und zu testen, das anschliessend in anderen Ländern übernommen werden (Multiplikatoreffekt) und im Rahmen einer globalen Strategie für die Länder des Südens eingesetzt werden kann. Zielpublikum sind die Schüler der Oberstufe (14-18 Jahre). Swisscom's Investition wird sich bis Ende 2005 auf über 500'000 Franken belaufen und insbesondere die Schulung eines Dutzends lokaler Lehrkräfte (Internet und Wartung der Ausrüstungen), die Bereitstellung von Material (12 Computer, Software, Tische und Stühle) sowie die Zahlung verschiedener Kosten (Strom, 256 kbits-Verbindung) umfassen.

Daneben entrichtet Swisscom weiterhin ihren Beitrag an die ITU. Der Beitrag belief sich bis zur Konferenz der Regierungsbevollmächtigten in Minneapolis (1998) auf 300'000 Franken, wurde aber seither auf die Hälfte reduziert. Tatsächlich scheint Swisscom mehr zu zahlen als einige grosse europäische Betreiber wie British Telecom oder Deutsche Telekom. Der Betrag ist zu gleichen Teilen unter den drei Sektoren der ITU – Funkwesen, Standardisierung, Entwicklung – aufgeteilt. Bis Ende 2002 arbeiten noch rund dreissig Mitarbeiter (von 16'000 Angestellten) in den Studienkommissionen der ITU. Diese Unterstützung ist aber weder automatisch, noch garantiert: Ende 2001 musste die Abteilung Aussenbeziehungen des Unternehmens in der Tat kämpfen, um die Fortsetzung einer Präsenz und einer Finanzierung zu sichern.

Was heute bei Swisscom noch an technischer Zusammenarbeit besteht, ist vor allem dem Engagement und der persönlichen Überzeugung der beiden – langjährigen – Mitarbeiter der Abteilung Aussenbeziehungen zu verdanken. Jedoch wird diese Überzeugung nicht wirklich von der Generaldirektion und den Aktionären geteilt, welche andere Prioritäten haben, und auch nicht von der neuen Generation von Managern, die eine andere Sensibilität besitzen.

Die technische Zusammenarbeit neu überdenken

Es ist nicht ausgeschlossen, dass das BAKOM in Zukunft eine Reihe traditioneller Aktivitäten der technischen Zusammenarbeit übernehmen wird. Seine aktive Präsenz und sein Einsatz in der ITU, seine wachsende Teilnahme an internationalen Symposien und seine zunehmend anerkannten Kompetenzen führen dazu, dass das BAKOM immer häufiger von Ländern des Südens in Anspruch genommen wird. So entwickeln sich punktuelle und noch zaghafte Kooperationsansätze, zum Beispiel in der Demokratischen Republik Kongo und im Senegal.

Jedoch fehlt in der Schweiz derzeit noch ein Kompetenzzentrum für technische Zusammenarbeit, das es gestatten würde, alle bestehenden Potenziale und Kapazitäten in der Bundesverwaltung, beim früheren historischen Betreiber oder auch bei Institutionen wie den Eidgenössischen Technischen Hochschulen und der Fachhochschule Freiburg auszuwerten, zu dynamisieren und zu koordinieren. Dies wird nur unter zwei Bedingungen möglich sein. Zum einen, dass das BAKOM – das keine Entwicklungsagentur ist und Fachkompetenzen, aber kein Geld hat – und die DEZA – die Geld, hat, aber nicht unbedingt das fachliche Know-how besitzt – beschliessen, wirklich zusammenzuarbeiten, statt sich gegenseitig zu beobachten. Zum anderen, dass es dem BAKOM (der Regulierungsbehörde, die den schweizerischen Markt liberalisieren und den Wettbewerb anregen soll) und Swisscom (dem historischen Betreiber, der noch mehrheitlich in den Händen des Bundes liegt) gelingt, gewisse politische und psychologische Hindernisse zu überwinden, um enger zusammenzuarbeiten und ihre Ressourcen und jeweiligen Kompetenzen auf dem Gebiet der technischen Zusammenarbeit für die Länder des Südens zu vereinen.

Die Entwicklungsländer haben einen grossen Schulungsbedarf, aber auch einen Bedarf an Know-how, das nur Fachleute – Ingenieure und technische Führungskräfte – der Betreiber übermitteln können. In dieser Hinsicht sollte vielleicht in der Schweiz ein Status als „technischer Entwicklungshelfer im Telekommunikationsbereich“, mit Anforderungen betreffend Ethik, theoretische Kenntnisse, pädagogisches Potenzial, aber vor allem Erfahrung geschaffen werden. Eine solche Initiative, welche diese Art von Einsatz wieder aufwerten würde, könnte Schule machen.

Die technizistischen und evolutionistischen Diskurse der Weltbank, der grossen UN-Unterorganisationen und auch der Schweizerischen Bundesverwaltung beweisen es: Die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) – in erster Linie das Internet – haben sich von Instrumenten zur Überwindung von Zeit und Raum zu einer «neuen Grenze» in der Entwicklungszusammenarbeit entwickelt. Einerseits stehen sie für die nach wie vor ungedeckten Bedürfnisse, die eine alarmierende Ungleichheit vor Augen führen, andererseits bilden sie ein Instrument zur Armutsbekämpfung.

Was bleibt jedoch, nach der technologischen Faszination und den Schlagzeilen – Trugbild oder Wirklichkeit? Woher stammen modische Konzepte wie die «digitale Kluft» und was steckt dahinter? Inwiefern haben die IKT die Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit verändert? Welchen Einfluss hat umgekehrt die Entwicklungszusammenarbeit auf Inhalte und Anwendung der Technologien? Stimmen die Massnahmen vor Ort mit den Versprechen der Geldgeber überein? Werden in der im Entstehen begriffenen Informationsgesellschaft die Beziehungen zwischen Staaten, Unternehmen und Zivilgesellschaft hin zu einer demokratischeren, gerechteren und transparenteren Gouvernanz neu definiert, oder werden dort lediglich die herkömmlichen, nunmehr gefährlicheren Machtkämpfe – weil die Protagonisten hinter dem Schleier einer illusorischen Interessengemeinschaft agieren – neu ausgetragen?

Zur Beantwortung dieser Fragen hat das Universitätsinstitut für Entwicklungsstudien (iuéd) rund dreissig Autorinnen und Autoren aus dem Süden und aus dem Norden eingeladen, die wesentlichen Herausforderungen der erwähnten «Informationsgesellschaft» für die Entwicklungsländer zu untersuchen. In den Beiträgen des Südens und des Nordens äussert sich die Pluralität der Standpunkte.

In *Informationsgesellschaft und internationale Zusammenarbeit* werden zwischen Vision und kritischer Bilanz wichtige aktuelle Themen wie geistige Eigentumsrechte, Regulierung des Internets, internationale Finanzierungsmodelle, Politik der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) und Rolle der Zivilgesellschaft zusammenfassend behandelt. Das Buch untersucht mehrere konkrete Projekte, in denen die IKT in der Entwicklung angewandt werden, und erteilt dafür den Partnern aus dem Süden das Wort. Ein grosser Platz wird den wichtigen Schweizer Akteuren eingeräumt (Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, Hilfswerke, Swisscom), welche ihr Vorgehen und ihre Tätigkeiten vorstellen.

Ausserdem dient das Buch als Nachschlagewerk zum Verstehen der Herausforderungen des Weltgipfels über die Informationsgesellschaft, der im Dezember 2003 in Genf und im November 2005 in Tunis in zwei Etappen stattfinden wird.