

schaft, zur Erhaltung der bedeutendsten Kulturgüter der Welt beizutragen. In zunehmendem Maße haben sich auch internationale Fachverbände, wissenschaftliche Institute und einzelne Staaten bereit erklärt, sich maßgeblich am denkmalpflegerischen Wiederaufbau – beispielsweise in Kambodscha – zu beteiligen.

Alle solche Maßnahmen setzen die Bereitschaft des betreffenden Staates voraus, einmal angebotene Hilfe anzunehmen und von internationalen Gremien formulierte Bedingungen – beispielsweise die Entmilitarisierung entsprechender Gebiete oder der Erlaß der notwendigen Rechtsvorschriften – einzuhalten. Europarat und UNESCO haben jeweils die Verantwortung übernommen, Restaurationsprogramme zu erstellen und zu koordinieren. Der Fischer-Bericht läßt zudem vermuten, daß sich der Europarat künftig noch verstärkt für die materielle, finanzielle und personelle Unterstützung von Sofortschutzmaßnahmen und Rekonstruktionsprojekten einsetzen wird. Vom rechtlichen Standpunkt her bieten diese Aktivitäten kaum Schwierigkeiten, finden sich doch insbesondere in der Welterbekonvention genügend Ansätze, welche bereits früher meist wirkungsvoll genutzt werden konnten. Unerläßlich bleibt es allerdings, daß alle Aktivitäten miteinander koordiniert, periodisch überprüft und finanziell breit abgestützt werden. Weiter darf man erwarten, daß die betroffenen, um internationale Hilfe ersuchenden Staaten genügend Eigeninitiative und Selbstverantwortung – auch auf der institutionellen und gesetzgeberischen Ebene – entwickeln müssen. Europarat und UNESCO hingegen werden sich überlegen müssen, ob die Gewährung von internationaler Hilfe vermehrt auch von der Einhaltung verschiedener Bedingungen abhängig gemacht werden sollte.

Zum Sonderfall des beweglichen Kulturguts

Nicht allein unbewegliches Kulturgut kann durch bewaffnete Konflikte gefährdet oder zerstört werden. Das Zusatzprotokoll zum Haager Abkommen sieht daher vor, daß Besatzungsmächte die Entfernung von beweglichen Objekten aus dem besetzten Gebiet zu verhindern respektive diese nach Beendigung des Konflikts zurückzugeben haben.¹⁷ Das UNESCO-Übereinkommen über Mittel zur Bekämpfung und Verhinderung der illegalen Ein- und Ausfuhr von Kulturgütern von 1970 bestimmt in Art. 11, daß Ausfuhr von und Eigentumsübertragung an Objekten aus Besatzungsgebieten nichtig sind.¹⁸ Nach Beendigung der irakischen Besetzung Kuwaits haben beide Konfliktparteien den Verlust von mehreren Tausend Objekten – meist inventarisierte, aber selten photographisch dokumentierte Museumsbestände – beklagt. Im Rahmen des von Resolution 686 (1991) des Sicherheitsrats vorgesehenen Verfahrens für die Rückgabe von

Eigentum konnten unter UN-Aufsicht zwischen dem 14. September und 20. Oktober 1991 über 25 000 Gegenstände an die kuwaitischen Behörden übergeben werden. Irak seinerseits legte der UNESCO am 29. Oktober 1991 ein vierbändiges Verzeichnis von eigenen Verlusten vor, welches an Auktionshäuser, an den Internationalen Museumsrat und andere Gremien weitergeleitet worden ist. Die ungenügende Dokumentation vieler Gegenstände scheint aber einen raschen Erfolg zu verhindern. Dennoch zeigt das mit der UNESCO koordinierte Vorgehen der Vereinten Nationen in diesem Falle Möglichkeiten auf, wie zukünftig in ähnlichen Fällen verfahren werden könnte.

Auch die ehemaligen Teilrepubliken Jugoslawiens haben bereits darauf hingewiesen, daß bewegliche Kulturgüter – beispielsweise aus dem Museum in Vukovar oder aus Privatsammlungen in Dubrovnik – illegal entfernt worden sind. Der Fischer-Bericht hat zwischenzeitlich dem Ministerkomitee des Europarats vorgeschlagen, daß mittels eines noch zu bestimmenden Kontrollsystems das illegale Verschwinden von beweglichen Kulturgütern aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien überwacht werden soll. Ob es dereinst dazu kommen wird, daß illegal entfernte Gegenstände wieder an ihren Ursprungsort zurückgebracht werden können, wird einerseits von der Dokumentation der Objekte, andererseits von den anwendbaren Vorschriften des internationalen Privatrechts abhängen. Heute werden sich die bisher beteiligten Institutionen noch damit begnügen müssen, Sammlungsbestände zu inventarisieren und allenfalls treuhänderisch zu verwalten.

IV. Vorläufiges Fazit

Der Bürgerkrieg im früheren Jugoslawien hat ohne Zweifel dazu beigetragen, daß sich die internationale Gemeinschaft der kulturellen Folgeerscheinungen eines bewaffneten Konfliktes stärker bewußt geworden ist. Um so schmerzlicher sind allerdings die Mängel des bestehenden rechtlichen Instrumentariums. Mit erstaunlicher Entschlossenheit und Einfallsreichtum haben aber die UNESCO und der Europarat begonnen, Alternativen zu entwerfen und teils praktisch auszuprobieren.

Die spontanen Reaktionen der internationalen Gemeinschaft auf die Bombardierung von Dubrovnik sowie die Zerstörung der Nationalbibliothek in Sarajevo und der Brücke von Mostar zeigen, daß der Schutz von Kulturgütern ein prioritäres Anliegen sein muß, das möglichst bald seinen normativen Niederschlag in Beschlüssen von Sicherheitsrat und Generalversammlung der Vereinten Nationen finden sollte.

Die >neue< ITU

Strukturreform einer internationalen Organisation als Routine

KAI-UWE SCHROGL

Kaum eine Technologie hat nicht nur während der letzten zehn, sondern während der vergangenen hundert Jahre die persönlichen wie die gesellschaftlichen Lebensgewohnheiten so grundlegend verändert wie die Informations- und Kommunikationstechnologie. Dieser kontinuierliche Innovationsschub erzeugte einen bis heute sich stetig erneuernden inner- wie zwischengesellschaftlichen Regulierungsbedarf. Der Internationalen Fernmeldeunion (International Telecommunication Union, ITU) kommt dabei die ihr von der Staatengemeinschaft übertragene Aufgabe zu, den Fernmeldeverkehr zwischen den Staaten zu erleichtern und die technischen Parameter für einen mög-

lichst ungehinderten internationalen Informationsaustausch zu erstellen. Ihrer Tradition als anpassungsfähige internationale Organisation folgend, hat die ITU auf einer außerordentlichen Konferenz der Regierungsbevollmächtigten im Dezember 1992 eine Strukturanpassung beschlossen, die ihr die Grundlage für eine effiziente Bearbeitung der neu aufgetretenen Regulierungsbedürfnisse der internationalen Informations- und Kommunikationspolitik geben soll. Diese Strukturreform tritt nunmehr zum 1. Juli 1994 in Kraft, nachdem sie bereits seit dem 1. März vergangenen Jahres vorläufige Anwendung gefunden hatte.

Bisheriger Aufbau und Arbeitsweise der ITU

Die Durchführung grenzüberschreitender Informationsübermittlung war neben Fragen des Verkehrswesens während des 19. Jahrhunderts der Hauptschauplatz für die Schaffung der ersten internationalen Organisationen. Nach der Einrichtung von multilateralen Kommissionen für die Donau- und die Rheinschifffahrt und noch vor der Gründung des Weltpostvereins 1874 schufen 1865 zwanzig europäische Länder die Internationale Telegraphenunion. Sie hatte zum Ziel, die während der vorangegangenen Jahrzehnte in den technischen Standards weit auseinanderentwickelten Telegraphennetze der Länder zusammenzufügen, indem technische, administrative und die Gebührenberechnung betreffende Vorschriften vereinheitlicht und so das grenzüberschreitende Potential des Mediums genutzt werden sollte.

Der im Rahmen der Gründungskonferenz 1865 ausgehandelte Internationale Telegraphenvertrag wurde kurz darauf zwar um Bestimmungen zum neu eingeführten Telefondienst erweitert; eine Einbeziehung des Anfang des 20. Jahrhunderts entwickelten Funkdienstes scheiterte, weil die USA nicht Mitglied in der Internationalen Telegraphenunion werden wollten, jedoch ein Interesse an der Mitarbeit im Rahmen der Regulierung internationalen Funkverkehrs zeigten. Deshalb wurde 1906 die Internationale Radiotelegraphenunion gegründet, um dem seiner Natur nach zur internationalen Ausbreitung bestimmten Radiofunk (besonders im Kurzwellenbereich) die Hindernisse besonders in Form technischer Inkompatibilitäten aus dem Weg zu räumen, ihn gleichzeitig aber in seiner Anwendung vor Mißbrauch zu schützen. In der Zwischenkriegszeit setzte sich die Erkenntnis durch, daß eine gemeinsame Behandlung der drei Kommunikationsdienste Telegraphie, Telefonie und Funk ein Gebot regulatorischer Effizienz darstellte. 1932 wurden daraufhin die Internationale Telegraphenunion und die Internationale Radiotelegraphenunion in der Internationalen Fernmeldeunion ITU vereinigt. Die Statuten der beiden Vorläuferorganisationen wurden in einer Konvention zusammengefaßt, welcher Vollzugsbestimmungen für die drei Dienste beigefügt wurden. Das Sekretariat wurde wie schon für die Internationale Telegraphenunion von der schweizerischen Regierung gestellt.

Eine Zäsur stellte der Zweite Weltkrieg auch für die ITU dar. 1947 wurde eine umfassende Neuorientierung beschlossen, im Gefolge derer die ITU nicht nur eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen wurde, sondern auch eine weitreichende Strukturreform erlebte.¹ Die Aufgabe der ITU wurde in den Internationalen Fernmeldeverträgen als die Erhaltung und der Ausbau internationalen Fernmeldeverkehrs, die Verwaltung des Frequenzspektrums, die Schaffung einheitlicher technischer Standards, die Aushandlung international verbindlicher Gebühren sowie die Förderung der Entwicklung von Fernmeldeeinrichtungen formuliert. Folgende Organe wurden am Amtssitz in Genf eingerichtet,² welche auch bis zur Verwirklichung der 1992 beschlossenen Strukturreform ihre Arbeit aufrecht erhalten haben:

- Oberstes Organ war die *Konferenz der Regierungsbevollmächtigten*. Sie formuliert den Internationalen Fernmeldevertrag, was bislang 1947, 1952, 1959, 1965, 1973, 1982 und 1989 geschehen ist. Neben der Bestimmung der Richtlinien der Arbeit der ITU werden in ihrem Rahmen die Wahlämter vergeben.
- Die Arbeitsplanung der ITU zwischen diesen Konferenzen legte ein *Verwaltungsrat* aus 43 Mitgliedstaaten mit regional ausgewogener Verteilung fest.
- Zwei Beratende Ausschüsse waren für technische und operative Fragen des Fernmeldeverkehrs zuständig. Die *Internationalen Beratenden Ausschüsse für das Funkwesen (CCIR)* und *für den Telegraphen- und Telefondienst (CCITT)* gingen ihrer Arbeit in Studiengruppen nach und tagten regelmäßig in Plenarsitzungen.

- Die Registrierung und Bearbeitung der Frequenznutzungswünsche der Mitgliedstaaten erledigte der *Internationale Ausschuß für Frequenzregistrierung (IFRB)*. Wird ein solcher Wunsch vom IFRB im Internationalen Frequenzregister eingetragen, so ist die exklusive Nutzung dieser Frequenz für das betreffende Land rechtlich geschützt. Der fünfköpfige IFRB wird ebenso wie die Direktoren der beiden Beratenden Ausschüsse von der Regierungsbevollmächtigtenkonferenz gewählt und ist keiner Weisung durch den Generalsekretär der ITU unterworfen.

- Die Einrichtung eines solchen *Generalsekretariats* mit einem Generalsekretär an der Spitze – seit 1989 Pekka Tarjanne aus Finnland – geschah nicht nur in Konformität mit den anderen UN-Sonderorganisationen, sondern auch aus dem Bestreben heraus, die ITU vom Einfluß der bis dahin diese Funktion wahrnehmenden Schweiz (und im Hintergrund Frankreichs) zu befreien. Der Sitz der ITU in Genf ist seitdem nicht mehr als Nähe zur Schweiz, sondern vielmehr als die abschließende Eingliederung in den Kreis der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen zu werten.

- Zur Formulierung der Vollzugsordnungen für den Funk- sowie den Telegraphen- und Telefondienst wurden ad hoc *Verwaltungskonferenzen* abgehalten, die als *Weltfunkverwaltungs-konferenzen (WARC)* oder als *Welttelegraphenverwaltungs-konferenz (WATTC)* einberufen werden.

Mit dieser Struktur hat die ITU während der letzten vier Jahrzehnte die durch den raschen technischen Fortschritt auf sie einstürmenden Regulierungsaufgaben bearbeitet. Wie sehr diese Aufgaben ein globales Problem darstellen, dem sich kein Staat entziehen kann, will er sich nicht von der internationalen Gemeinschaft im empfindlichen Bereich der Kommunikation ausschließen, verdeutlicht die Mitgliederzahl der ITU. Sie beträgt derzeit 184 Staaten und lag traditionell über der jeder anderen internationalen Organisation wie auch der Vereinten Nationen selbst. Austritte wie den der USA und Großbritanniens aus der UNESCO gab es – trotz wiederholter Drohungen – demzufolge nicht. Der Zwang zur Mitarbeit in der ITU konnte und kann allerdings nicht verhindern, daß über die Art und Weise der Regulierungsbemühungen strukturelle oder auch fallweise entstehende Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten auftreten.

Streitpunkte entwickelten sich vornehmlich innerhalb der globalen Konfliktlinien zwischen Ost und West sowie Nord und Süd. Während im Falle des Ost-West-Gegensatzes in erster Linie der freie Informationsfluß zur Debatte stand, den die vorgeblich sozialistischen Staaten auch durch technische Mittel wie den Bau von Störsendern zu hemmen suchten, entstand beim Nord-Süd-Gegensatz eine doppelte Konfliktstruktur, die Ordnungs- wie Verteilungsaspekte mit einschloß und in der Forderung nach einer Neuen Weltinformations- und Kommunikationsordnung (NWIKO) durch die Entwicklungsländer kulminierte.³ Diese Forderung klang gegen Ende der achtziger Jahre ab, nachdem ideologische Konflikte entschärft und Verteilungsfragen wie beispielsweise die Nutzung der geostationären Umlaufbahn von der ITU bearbeitet worden waren.⁴ Gemeinsam mit dem Verschwinden der Ost-West-Systemkonkurrenz konnte die ITU Ende der achtziger Jahre eine besonders vielgestaltig konfliktreiche Periode abschließen.

Veränderte Anforderungen

Nicht nur die Umwandlung globaler Konfliktstrukturen stellt neue Anforderungen an die Organisation. Es haben sich während der letzten Jahre eine Reihe weiterer politischer und ökonomischer Veränderungen ergeben, die der ITU angepasste Reaktions- und Bearbeitungsmechanismen abverlangen.

An erster Stelle ist der immer schneller gewordene technologische Wandel zu nennen. Ständig drängen neue Telekommunikationsdien-

ste, ob terrestrisch oder über Satelliten abgewickelt, auf den Markt. Darüber hinaus vermengen sich Telekommunikations- und Computertechnologie zunehmend, so daß eine klare Trennung kaum noch möglich ist. Will die ITU ihrer selbstgesetzten Aufgabe, die international operierenden Telekommunikationsdienste zu harmonisieren und zu regulieren, erfolgreich nachgehen, so muß sie ihre Reaktionsfähigkeit zur Formulierung von technischen Standards und zur Ausarbeitung verbindlicher Regeln zur Nutzung dieser Dienste der Geschwindigkeit des technischen Fortschritts anpassen. Die bislang eher behäbigen Anstrengungen der ITU, gekennzeichnet durch die mehrjährigen Verfahren zur Standardisierung und unregelmäßig abgehaltenen Regulierungskonferenzen, beschworen deutlich eine Situation herauf, in der die ITU nicht nur den Fortschritt in diesem Bereich hemmen, sondern auch selbst von diesem durch einen ›bypass‹, eine Umgehung der Nutzung, welche keine Rücksicht mehr darauf nähme, ob die ITU Regeln für die Nutzung formuliert hätte oder nicht, ins Abseits gestellt werden könnte.

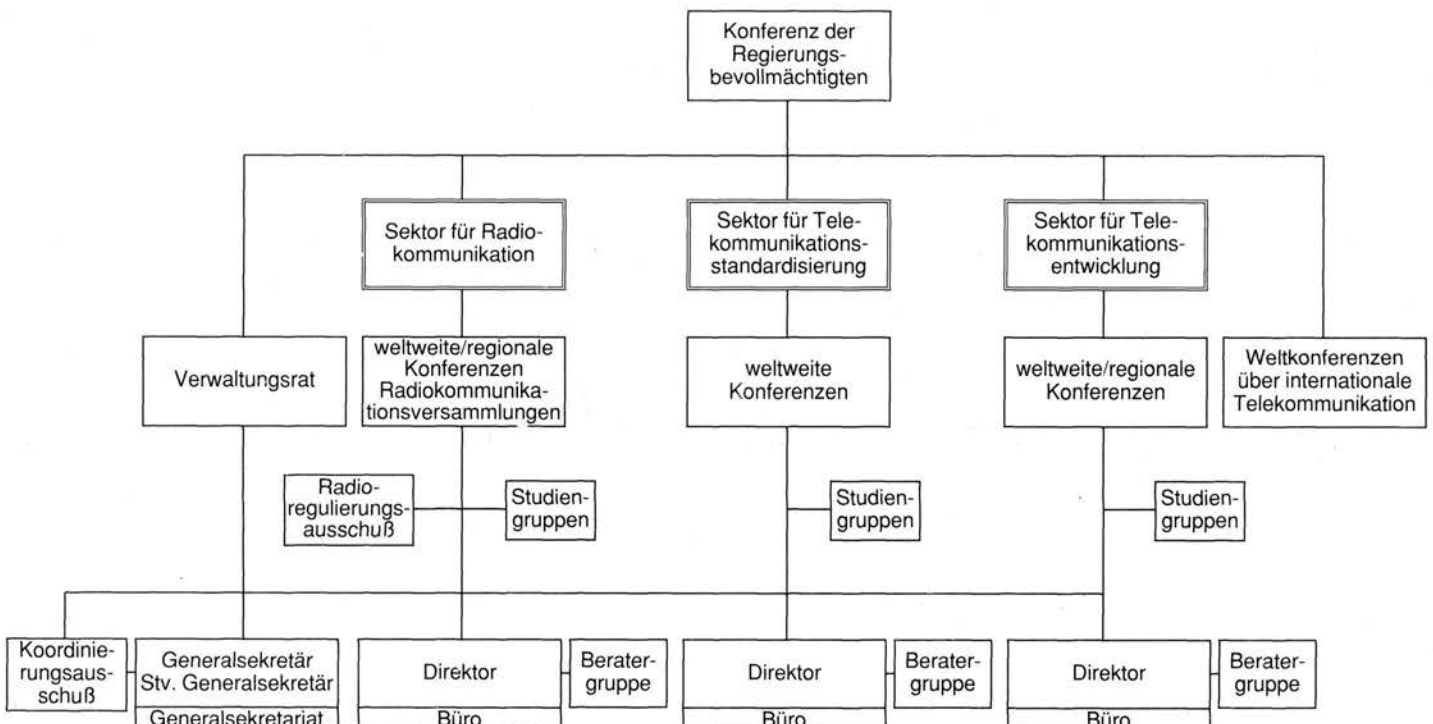
Der zweite identifizierbare Trend besitzt mehrere widerstreitende Elemente. Während der achtziger Jahre war ein eindeutiger Zug zur Globalisierung der Telekommunikation zu beobachten, der die Bedeutung von Ländergrenzen marginalisierte und die Trennlinie zwischen nationaler und internationaler Telekommunikationspolitik zumindest der wirtschaftlich bedeutendsten Staaten verwischte.⁵ Gleichzeitig aber wird dieser Trend durch die in den einzelnen Staaten noch unterschiedlich gestaltete Struktur des Fernmeldewesens unterlaufen, da Deregulierung und Privatisierung nicht durchgehend angestrebt werden. Überdies läßt sich eine Regionalisierungstendenz besonders dort ablesen, wo handelspolitische Dimensionen internationaler Telekommunikation auftreten. So haben sich nicht nur die Vereinigten Staaten mehrfach einer globalen Harmonisierung widersetzt und eigene technische Standards und Frequenzuteilungen für den amerikanischen Kontinent durchgesetzt; auch Europa – ob als Europäische Union oder als Konferenz der europäischen Fernmelde-administrationen (CEPT) – ist entschlossen, bei sich abzeichnenden

Wettbewerbsnachteilen eigene Wege zu gehen. Als Beispiel ist hier nur das hochauflösende Fernsehen (HDTV) zu nennen, das auf drei Standards – für die USA, für Europa und für Japan – zusteuert. Die ITU ist in dieses Geflecht verstrickt, indem sie einerseits die international ungehinderte Telekommunikation fördern soll und dies durch ihre Postulate zur ›Interkonnektivität‹ und ›Interoperabilität‹ auch vorantreibt, andererseits aber von einzelnen Mitgliedstaaten oder Staatengruppen dazu instrumentalisiert werden kann, gerade das Gegenteil durch regional unterschiedliche Regulierungen zu bewirken. Somit stellt sich für die ITU als zweite Anforderung, Globalisierungstendenzen und Regionalisierungsbestrebungen zu versöhnen, ohne selbst ihre Stellung zu diskreditieren.

Die Präzisierung der eigenen Stellung im internationalen Rahmen ist eine weitere neue Anforderung. Bedenkt man, daß sich derzeit mehr als 50 Gremien der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen mit Teilaspekten internationaler Telekommunikationspolitik befassen,⁶ so kann man ermessen, wie schwer es für die ITU ist, trotz der langen Tradition ihr Profil klar abzugrenzen. Besonders der Handel mit Dienstleistungen, unter die auch Telekommunikation fällt, hat das GATT mit Beginn der Uruguay-Runde gewissermaßen zum Gegenspieler der ITU gemacht.⁷ Obwohl in diesem Fall eine komplementäre Arbeitsteilung naheliegt, muß sich die ITU ihrer Stellung innerhalb der Vereinten Nationen stärker bewußt werden und Synergien mit anderen Einrichtungen erzeugen. Gleiches gilt für den nicht-staatlichen Bereich, indem auch regierungsunabhängige nationale und internationale Organisationen verstärkt in der ITU Gehör finden müssen, um Anforderungen frühzeitig zu erkennen und die Gefahr des regulatorischen ›bypass‹ zu vermindern.

Schließlich wird die ITU gezwungen sein, sich behertzer der Lage der Entwicklungsländer anzunehmen. Telekommunikation stellte sich nicht nur als Schlüsselbereich für die einzelstaatliche Entwicklung heraus, sondern nahm parallel dazu die Gestalt eines subtilen Mittels zur Erzeugung und Fortschreibung von Abhängigkeit an. Mit Blick auf die wenig effektiven Leistungen des UNDP und des Internationa-

Die neue Struktur der Internationalen Fernmeldeunion



len Programms zur Entwicklung von Kommunikation (IPDC) der UNESCO wurde den Entwicklungsländern deutlich, daß ihre Mitarbeit in der ITU weder entscheidend zur Eigenentwicklung beitrug noch die technologische Kluft zum Norden verringerte, sondern den Industriestaaten sogar den Weg für ungehinderte und direkte Einflußnahme bahnte. Das lange verfolgte Ziel der Industriestaaten, die ITU als eine Art »technischer Oase« in der Weltpolitik zu erhalten, wurde während der achtziger Jahre heftig in Frage gestellt. Wollte die ITU nicht an dieser Kontroverse zerbrechen, mußte deren Beilegung auch in die Überlegungen zu einer umfassenden Strukturreform miteinbezogen werden.

Der Meinungsbildungsprozeß zur Umsetzung der neuen Anforderungen

Bereits in den achtziger Jahren erhoben sich einzelne Stimmen, die der ITU in ihrer bestehenden Struktur das nötige Reaktionsvermögen auf die sich ausprägenden Veränderungen des informations- und kommunikationspolitischen Umfelds absprachen. Während andere Organisationen – und internationale Organisationen allemal – in solchen Situationen ein schwer überwindliches institutionelles Beharrungsvermögen entwickeln, gingen Mitgliedsländer und Generalsekretariat der ITU mit Entschlossenheit an die Analyse des Problems.

Die Regierungsbevollmächtigtenkonferenz 1989 griff das bis zu diesem Zeitpunkt unhandlichste Element der Arbeitsweise der ITU auf, den Internationalen Fernmeldevertrag. Dieser war auf jeder Regierungsbevollmächtigtenkonferenz von Grund auf neu formuliert worden und hatte somit zwar die Möglichkeit der fortgesetzten Betrachtungen von kritischen Punkten unter neuen Rahmenbedingungen ermöglicht; gleichzeitig wurden jedoch Diskussionen unfruchtbar wiederholt. Die Konferenz beschloß deshalb die Aufteilung des von jedem Mitgliedstaat zu ratifizierenden Vertrags in eine dauerhafte »Konstitution«, welche die Ziele und den Aufbau der ITU beinhaltet, und eine leichter revidierbare »Konvention«, welche sich mit weniger grundlegenden Verfahrensfragen befaßt.⁸ Mit dieser Aufteilung war zwar eine Straffung der Arbeit der ITU ins Auge gefaßt, die sich als nötig erweisende Strukturreform jedoch verschoben worden. Weil sich die Mitgliedstaaten bewußt waren, daß im Gange der darauf folgenden Bemühungen um eine weiterreichende Anpassung der ITU das Ergebnis der Konferenz von 1989 schnell überholt sein würde, haben die meisten von ihnen die ausgearbeiteten Dokumente nicht ratifiziert und somit auch nicht in Kraft treten lassen.

Bestand versprach hingegen die Einrichtung des Büros für Telekommunikationsentwicklung (BDT). Die Aufwertung der ehemaligen Abteilung für technische Zusammenarbeit im Generalsekretariat zu einem Organ mit demselben Status wie der IFRB und die beiden Beratenden Ausschüsse war schon lange ein Anliegen der Entwicklungsländer.⁹ Beginnend mit den 1979 angestoßenen Verteilungskonflikten über den geostationären Orbit und den Kurzwellenrundfunk und unzufrieden mit den Entwicklungshilfeleistungen von UNESCO und UNDP, trugen sie ihre Forderungen nach technischer Zusammenarbeit während der achtziger Jahre massiv in die ITU. Die Industriestaaten wehrten sich anfangs vehement gegen diese Forderung und diskreditierten sie als »Politisierung« der »rein technischen« ITU. Allein die Tatsache, daß die Arbeit der ITU im Rahmen der autoritativen Zuteilung einer endlichen natürlichen Ressource, des Frequenzspektrums, alle Merkmale einer »politischen« Handlung erfüllt und daß Standardisierung globale Wettbewerbschancen und Abhängigkeiten gleichermaßen vorherbestimmt, ließen diese Argumentation als letztlich kontraproduktiv erscheinen. Die Entwicklungsländer wandten nämlich große Energien auf, ihre strukturelle Benachteiligung

in der internationalen Informations- und Kommunikationsordnung aufzuzeigen. Sich gegenseitig mit der vornehmlich in der UNESCO geführten Diskussion über eine NWIKO befruchtend, wurde nunmehr auch durch von der ITU angeregte Studien die Bedeutung der Telekommunikation für die Entwicklung hervorgehoben und eine internationale Verantwortung zur Schließung der technologischen Lücke zwischen Nord und Süd postuliert. Ein erster institutioneller Erfolg im Rahmen dieser Bemühungen sollte die Einrichtung des BDT sein.

Weil die beiden Ergebnisse der Konferenz von 1989, die Aufspaltung des Internationalen Fernmeldevertrags und die Einrichtung des BDT, letztlich doch unbefriedigend erschienen, wurde – unter besonderer Initiative Deutschlands – eine Expertengruppe zur Analyse der Strukturfragen eingesetzt. Diese Expertengruppe führte die Bezeichnung »Hochrangiger Ausschuß« (High Level Committee, HLC) und wurde mit je einem Vertreter von 21 Staaten – darunter Heinrich Venhaus vom Bundespostministerium, den langjährigen Leiter der deutschen Delegation bei ITU-Konferenzen – besetzt. Der HLC legte im April 1991 einen Bericht vor,¹⁰ der Grundlage für die Strukturreform der ITU werden sollte, die auf der Weltfunkverwaltungskonferenz 1992 noch einmal im großen Rahmen diskutiert¹¹ und auf der außerordentlichen Regierungsbevollmächtigtenkonferenz im Dezember 1992 vollzogen wurde.¹²

Die neue Struktur der ITU

Wie bereits 1989 vorgesehen, wird die ITU künftig zwei grundlegende Rechtsinstrumente besitzen: eine »Konstitution«, die Ziele und Aufbau der ITU festlegt und nur mit Zweidrittelmehrheit geändert werden kann, und eine »Konvention«, die vornehmlich Verfahrensfragen regelt und mit einfacher Mehrheit leichter angepaßt werden kann. Besonders hervorgehoben wird in der Zielbeschreibung der ITU der Anspruch, die Führungsrolle für die Ausarbeitung einer kohärenten internationalen Informations- und Telekommunikationspolitik einzunehmen. Dadurch möchte sich die ITU als Knotenpunkt der in diesem Bereich wirkenden internationalen Organisationen verstanden wissen. Oberstes Organ zur Beschlußfassung über die strategische Planung ist weiterhin die *Konferenz der Regierungsbevollmächtigten*, die alle vier Jahre tagt und innerhalb dieser Perioden dem *Verwaltungsrat* aus 43 gewählten Mitgliedstaaten die Überwachung und Steuerung der Aufgabenerledigung überläßt.

Herausragendes Merkmal der Strukturreform ist die Neugliederung der Aufgabebereiche in drei »Sektoren«:

- Der *Sektor für Radiokommunikation* soll für die effiziente Nutzung des Frequenzspektrums sowie des geostationären Orbits sorgen und technische Studien sowie Empfehlungen dazu erstellen. Statt der ad hoc tagenden Weltfunkverwaltungskonferenzen wird er im Zweijahresrhythmus Weltweite Radiokommunikationskonferenzen zur Bearbeitung der Vollzugsordnung Funk¹³ sowie regionale Konferenzen über spezifische Fragen der Radiokommunikation in den drei Regionen (Europa und Afrika, Amerika, Asien) abhalten. Gleichzeitig sollen diese Kontinuität und schnellere Reaktion verheißenden Konferenzen Aufgaben der ehemaligen Beratenden Ausschüsse mit übernehmen, indem in ihrem Rahmen sogenannte Radiokommunikationsversammlungen stattfinden, die die Schwerpunkte technischer Studienarbeit festlegen. Für schwerwiegende Streitfragen im Bereich der Radiokommunikation ist ein Radioregulierungsausschuß eingerichtet, der diese Aufgabe vom ehemaligen IFRB übernimmt. Die Registrierungsstätigkeiten des IFRB werden in diesem Sektor vereinfacht durchgeführt.

- Der *Sektor für Telekommunikations-Standardisierung* konzentriert sich auf den Teilbereich Standardisierung der bisherigen Beratenden Ausschüsse und wertet ihn gemäß seiner Bedeutung auch in-

stitutionell auf, um der ITU eine stärkere Stellung gegenüber gegenläufigen regionalen Standardisierungsanstrengungen – zum Beispiel durch das Europäische Standardisierungsinstitut für Telekommunikation (ETSI) – zu verleihen. Zur Empfehlung von weltweit anzuwendenden Standards werden im Vierjahresrhythmus Weltweite Standardisierungskonferenzen abgehalten.

● Der Sektor für Telekommunikationsentwicklung schließlich stellt die Konsolidierung des BDT – und damit die Durchsetzung der Vorstellung der Entwicklungsländer – dar. Dieser Bereich der ITU strebt unter stärkerer Einbindung anderer Entwicklungsinstitutionen wie der Weltbank oder der Regionalkommissionen der Vereinten Nationen die Rolle eines Katalysators für die Entwicklung von Telekommunikationseinrichtungen in Entwicklungsländern an. Regelmäßige Weltweite und ad hoc einberufene Regionale Konferenzen bieten das Forum für Diskussion und Festlegung der Anstrengungen der ITU im Bereich der Entwicklung der Dritten Welt.

Allen drei Sektoren steht ein von der Konferenz der Regierungsbevollmächtigten gewählter Direktor vor. Außerdem sind ihnen jeweilige Studiengruppen eingegliedert und Beratergremien beigegeben. Diese Beibehaltung der sozusagen föderativen Struktur der ITU geht allerdings einher mit der Stärkung des Generalsekretärs. Um die Politik der ITU zielgerichtet gestalten zu können, sind ihm nicht nur ein Koordinierungsausschuß, welcher die Direktoren der drei Sektoren einbindet, beigegeben, sondern auch eine Strategie- und Planungseinheit zur Erfüllung der neugesetzten Aufgaben, insbesondere gegenüber den anderen internationalen Organisationen, unterstellt.

Die Strukturreform tritt zum 1. Juli 1994 in Kraft. Mit der Festsetzung eines Datums wurde die zuletzt angewandte Methode des Inkrafttretens bei einer Mindestzahl von Ratifizierungen wieder verlassen, um Verzögerungen zu vermeiden. Der Generalsekretär der ITU hatte bereits ab dem 1. März 1993 mit der internen Umstrukturierung begonnen, indem er verfügte, daß die Direktoren des CCIR und des CCITT die Posten der Direktoren der Sektoren für Radiokommunikation respektive Telekommunikations-Standardisierung bis zu Neuwahlen auf Interimbasis einnehmen und die dazugehörige Personalverschiebung einleiten sollten. Als Direktor des BDT und damit als erster Direktor des Sektors für Telekommunikationsentwicklung wurde auf der Konferenz im Dezember 1992 der Indonesier Arnold Ph. Djijatampu gewählt.

Flankierend zu diesen Maßnahmen hat die ITU bereits 1992 eine Anregung des HLC aufgegriffen und einen Welttelekommunikationsrat (WTAC) eingerichtet, dem unter Vorsitz des Siemens-Managers Karlheinz Kaska Vertreter der privaten wie öffentlichen Telekommunikationsindustrie und -nutzer angehören. Die Aufgabe des WTAC ist es, der ITU fachliche Ratschläge aus erster Hand über die technologischen Entwicklungen und Bedürfnisse zu verschaffen, um auf deren rasches Tempo angemessener reagieren zu können. *Weltkonferenzen über internationale Telekommunikation* sollen die jeweils neuen Tendenzen in diesem Politikbereich für die ITU greifbar machen. Diese zusätzliche Öffnung hin zur erweiterten Artikulationsmöglichkeit der von den Regulierungstätigkeiten der ITU Betroffenen liegt in der Linie der Zulassung von privaten Einrichtungen zur Mitarbeit in den Studiengruppen der Beratenden Ausschüsse und der Ausrichtung von Nutzersausstellungen.

Als weiterer Schritt in Richtung Offenheit und Transparenz wurde beschlossen, daß die Konferenzen der ITU künftig generell öffentlich sein werden. Dieser Vorstoß ist nicht als bloße Imageaufbesserung zu werten, sondern stellt eine ernsthafte Reaktion auf die Kritik an der bisherigen Praxis dar, zu weitreichenden und folgenschweren politischen und regulatorischen Ergebnissen allein hinter verschlossenen Türen zu gelangen. Überdies leistet seit mehreren Jahren eine Gruppe von Experten unter der Bezeichnung VGE die mühselige Arbeit, Vorschläge für die Vereinfachung der inzwischen mehr als 2000 Sei-

ten umfassenden Vollzugsordnung Funk zu formulieren. Die jahrzehntelange Bearbeitung durch Veränderungen und Hinzufügungen hat dieses Instrument völlig unübersichtlich werden lassen. Die Bemühung der ITU um die Steigerung der Effizienz ihrer Aktivitäten wird auch in diesem Unterfangen sichtbar.

Die Grenzen der ITU liegen weiterhin dort, wo die Regelungsbefugnis der Staaten beginnt. So schafft sie auf konsensueller Basis die Voraussetzungen für den zwischenstaatlich ungehinderten Einsatz von Telekommunikationsmitteln. Über den gesellschaftlich verantwortbaren Einsatz dieser Telekommunikationsmittel, seien es Direktfunksatelliten oder Mobiltelefone, müssen sich hingegen der einzelne Staat und seine Bürger Rechenschaft ablegen.

Vor dem Inkrafttreten

Die Mitgliedstaaten der ITU sehen der Umstrukturierung ihrer Organisation zuversichtlich entgegen. Dieser Optimismus beruht besonders darauf, daß der Konzentration der Aufgaben der ITU kein schwer errungener Kompromiß weit auseinanderliegender Vorstellungen zugrundeliegt – was schon oft zur Lähmung einer Organisation geführt hat –, sondern gemeinsam identifizierte Anforderungen kohärent umgesetzt werden.

Viele Entwicklungsländer hegen jedoch die Befürchtung, daß gerade der für die Berücksichtigung ihrer spezifischen Belange eingerichtete Sektor für Telekommunikationsentwicklung gleichzeitig ihre durch begrenzte Ressourcen eingeschränkte Aufmerksamkeit von den anderen Sektoren ablenken und so den Industriestaaten freie Hand für deren Interessendurchsetzung zu Lasten der Entwicklungsländer verschaffen könnte. Gedanken dieser Art werden allerdings noch mit einer gewissen Gelassenheit vorgetragen, die den gemeinsamen Willen widerspiegelt, der ITU eine ungehinderte Chance zur Erprobung ihrer neuen Struktur zu geben.

1 Bezieht man die Reform des Jahres 1992 mit ein, so hat die ITU in groben Vierzigjahres-Schritten 1865, 1906, 1947 und 1992 ihre Struktur angepaßt; siehe mit diesem Vorschaublick George A. Coddling, *Three Times Forty: The ITU in a Time of Change*, in: Lawrence S. Finkelstein (ed.), *Politics in the United Nations System*, Durham/London 1988, S. 324ff.

2 Ausführlich dargestellt bei Gert Hausmann, *Die Internationale Fernmelde-Union*, VN 2/1979 S. 57ff.

3 Zur Forderung nach einer Neuen Weltinformations- und Kommunikationsordnung siehe den Schwerpunkt zum Weltkommunikationsjahr 1983 in VN 6/1983 mit Beiträgen von Bernhard Streck, Richard Dill und Barthold C. Witte. Das Weltkommunikationsjahr selbst hat Richard E. Butler in VN 6/1984 S. 186 ff. evaluiert.

4 Zu den beiden besonders kontrovers diskutierten internationalen Problemen der Platz- und Frequenzteilung auf der geostationären Umlaufbahn und der Sendebedingungen sowie der Frequenzteilung für den Kurzwellenrundfunk siehe Kai-Uwe Schrogl, »Gleichberechtigter Zugang zur Geostationären Umlaufbahn«. Etappen der Verwirklichung einer Konzeption, in: *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* 4/1992, S. 415ff., und ders., *Kurzwellenrundfunk und internationale Politik*, in: *Rundfunk und Fernsehen* 3/1992, S. 378ff.

5 Zu den globalen Konsequenzen der amerikanischen Deregulierungspolitik, welche das Verschwinden der Trennlinie zwischen nationaler und internationaler Telekommunikationspolitik besonders eindringlich verdeutlicht, siehe Peter F. Cowhey, *The international telecommunications regime: the political roots of regimes for high technology*, in: *International Organization* 2/1990, S. 169ff.

6 Eine detaillierte Analyse findet sich bei Wolfgang Kleinwächter, *Verkehrsregeln für die »elektronische Autobahn«*. Information und Kommunikation als Gegenstand multilateraler Verhandlungen im Verband der Vereinten Nationen, VN 3/1991 S. 88ff.

7 Die im April d.J. in Marrakesch unterzeichnete Schlußakte der 8. Welthandelsrunde bringt im Abschnitt zu den Dienstleistungen einen weitgehenden, wenngleich nicht vollständigen Sieg der im Interesse der US-Anbieter auf die Liberalisierung dieses Marktes ausgerichteten Politik Washingtons zum Ausdruck. Vgl. auch den Beitrag zum Abschluß der Uruguay-Runde von Roland Wartenweiler S.87ff. dieser Ausgabe.

8 Siehe Klaus W. Grewlich, *ITU – Telekommunikation und Universalität*, in: *Außenpolitik* 4/1989, S. 359ff.

9 Siehe Jill Hills, *The telecommunications rich and poor*, in: *Third World Quarterly* 2/1990, S. 71ff.

10 Report of the High Level Committee to Review the Structure and Functioning of the International Telecommunication Union, *Tomorrow's ITU: The Challenges of Change*, Genf 1991.

11 Siehe Kai-Uwe Schrogl, *ITU: Weltweite Funkverwaltungskonferenz in Torremolinos*, VN 3/1992 S. 104f.

12 Die Konferenz fand vom 7. bis 22. Dezember 1992 in Genf unter der Beteiligung von 801 Delegierten aus 140 Staaten sowie Beobachtern von 16 internationalen und regionalen Organisationen statt.

13 Die erste dieser Konferenzen hat vom 8. bis 17. November 1993 in Genf stattgefunden.