

Schneider, Volker; Werle, Raymund

Working Paper — Digitized Version

Regime oder korporativer Akteur? Die EG in der Telekommunikationspolitik

MPIfG Discussion Paper, No. 88/4

Provided in Cooperation with:

Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

Suggested Citation: Schneider, Volker; Werle, Raymund (1988) : Regime oder korporativer Akteur? Die EG in der Telekommunikationspolitik, MPIfG Discussion Paper, No. 88/4, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/125879>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

**Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Köln**

**Regime oder korporativer Akteur?
Die EG in der Telekommunikationspolitik**

Volker Schneider und Raymund Werle

941/1270

Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung
Bibliothek

PLA-7/8804

16377 000

ISSN 0933-5668

September 1988

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Lothringer Str. 78
D-5000 Köln 1
Federal Republic of Germany

Telephone 0221 / 336050

Inhalt*

Abstract	4
I. Einleitung	5
II. Institutionen, Systeme und korporative Akteure in der internationalen Politik	6
III. Die EG als Regime und korporativer Akteur	17
IV. Die Europäische Gemeinschaft in der Telekommunikationspolitik	31
1. Das Scheitern "kleineuropäischer Einigungsversuche" und die Gründung der CEPT	32
2. Die Entdeckung der handelspolitischen Relevanz des Fernmeldebereichs für die EG	35
3. Die industriepolitische Entdeckung des Telekommunikationsbereichs	38
4. Die amerikanische Herausforderung und eine europäische Gegenoffensive	47
5. Externe ökonomische Bedrohung, interner politischer Erfolgsdruck und institutionelle Reform	62
V. Konklusion	72
Literaturverzeichnis	77

* Für hilfreiche Kritik an einer früheren Fassung danken wir Jürgen Häusler, Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf und Uwe Schimank.

Abstract

The rapid changes in technology as well as the American and Japanese challenge in telecommunications pose considerable problems for the member states of the EC. Because the state and economic actors are so closely intertwined, and because international organizations and regimes exist which make transnational communication possible and organize it, the EC's options for taking action seem to be particularly limited in this policy field. Despite this, the EC's influence in this sector is increasing. This can only be explained by viewing the EC not only as a regime but also as a corporate actor with its own power interests which has developed out of the regime.

* * * * *

Der rasche technische Wandel und die amerikanische und japanische Herausforderung in der Telekommunikation bereiten den Mitgliedstaaten der EG erhebliche Probleme. Wegen der engen Verflechtung von Nationalstaat und ökonomischen Akteuren sowie der Existenz von internationalen Organisationen und Regimes, die transnationale Kommunikation ermöglichen und organisieren, scheinen die Handlungsmöglichkeiten der EG gerade in diesem Politikfeld besonders eingeschränkt zu sein. Dennoch gewinnt sie hier zunehmend an Einfluß. Dies läßt sich nur erklären, wenn die EG nicht nur als ein Regime, sondern auch als ein durch das Regime selber hervorgebrachter korporativer Akteur mit eigenen Machtinteressen verstanden wird.

I. Einleitung

Der Bereich der Telekommunikationspolitik bietet ein interessantes Paradox internationaler Zusammenarbeit und Integration. Obwohl die Telekommunikation nicht zuletzt aus technischen Gründen (Kompatibilitätszwänge) schon seit vielen Jahrzehnten auf eine enge europäische und internationale Kooperation angewiesen ist, engagiert sich die Europäische Gemeinschaft (EG) als bisher engste Form der europäischen Einigung erst seit etwa fünf Jahren intensiver in diesem Bereich.

Seit es grenzüberschreitenden Briefverkehr und grenzüberschreitende Fernmeldenetze gibt, finden wir hier internationale Zusammenarbeit¹. Bereits 1849 wurde die erste Konvention über Telegraphenverbindungen zwischen Preußen und Österreich geschlossen, und schon 1865 wurde die Internationale Telegraphische Union gegründet. Nach dem zweiten Weltkrieg hat sich die Europäische Konferenz der Verwaltungen für das Post- und Fernmeldewesen (CEPT) zur Achse der europäischen Zusammenarbeit im Fernmeldewesen herausgebildet - obwohl es auch sehr früh Überlegungen gab, eine Fernmeldegemeinschaft innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) aufzubauen. Beide Organisationsformen der Zusammenarbeit unterscheiden sich

¹ Insofern sind ja auch schon die ersten Integrationstheoretiker auf diesen Bereich aufmerksam geworden. So nennt z.B. Mitrany (1966:133) die International Telegraph Union (1865) und die Universal Postal Union (1875) als Paradebeispiele erfolgreicher internationaler Zusammenarbeit. In einer Fußnote meint Mitrany (1966:146), daß Benjamin Franklin durch die Schaffung eines einheitlichen Postdienstes mehr für die Einigung der USA getan habe als irgendwelche konstitutionelle Regeln!

beträchtlich. Ist die CEPT eher ein Koordinierungsforum, ein "Regime" des Telekommunikationssektors, das wechselseitige Abstimmungsprozesse im Fernmeldewesen auf transnationaler Ebene ermöglicht, so ist die EG mit ihren supranationalen Institutionen, obwohl auch sie Regimecharakteristiken besitzt, ein eigenständiger "korporativer Akteur", der mit eigenen Interessen und Ressourcen neue Tätigkeitsbereiche eröffnet und neue Kompetenzen an sich zieht.

Damit ist das Thema dieser Arbeit skizziert. In ihr soll nach einer kurzen Diskussion der Bedeutung und der Grundlagen von Regime- und Akteurskonzepten in der Theorie internationaler Politik gezeigt werden, daß die EG in ihrer Entwicklungsdynamik nicht so sehr als Regime, das als Regelsystem ohnehin nur das Innenverhältnis der Gemeinschaft strukturiert, sondern vielmehr als korporativer Akteur verstanden werden muß, der weniger in den traditionellen als in neuen Politikfeldern auch zunehmend an Einfluß gewinnt. Für eine solche von Eigeninteressen geleitete Tätigkeitserweiterung ist gerade der Telekommunikationsbereich ein hervorragendes Beispiel.

II. Institutionen, Systeme und korporative Akteure in der internationalen Politik

Seit ihrer Gründung hat die Europäische Gemeinschaft die Politikwissenschaft nicht nur als praktisches Problem, sondern auch theoretisch fasziniert, bot sie doch eines der seltenen Beispiele für eine friedliche Integration von Nationalstaaten und des freiwilligen

Transfers von Souveränitätsrechten und Loyalitäten auf eine neue Staatengemeinschaft. Diese neu entstandene komplexe und hybride politisch-institutionelle Konfiguration stellte theoretische Anforderungen besonderer Art, und die Politikwissenschaft reagierte seit der Gründung der Gemeinschaft mit den spezifischen theoretischen Instrumenten ihrer Zeit auf diese Herausforderung. So benutzte sie in der Nachkriegszeit, noch sehr von staatswissenschaftlichen und staatsrechtlichen Perspektiven durchdrungen, die ihr naheliegenden traditionellen staats- und völkerrechtlichen Konzepte wie Staatenbund vs. Bundesstaat, um das Wesen der EG zu erfassen.

Als die institutionalistische Politikwissenschaft von der behavioristischen Revolution erfaßt wurde und hierüber zunehmend auch funktionalistisches Gedankengut in die Analyse politischer Zusammenhänge eindrang, wurde dieses auch in der Analyse internationaler Beziehungen und insbesondere in der Theorie der westeuropäischen Integration fruchtbar gemacht. Während sich bei den frühen Institutionalisten die Erklärung der politischen und ökonomischen Integration hauptsächlich auf Institutionenanalyse reduzierte², wollten behavioristische und funktionalistische Ansätze die

² Der Institutionalismus reduziert Politik meist auf formalisierte und rechtlich institutionalisierte, in Verfassungen, Verwaltungsvorschriften und anderen Rechtsnormen festgelegte "Regelungen". Institutionalistische Ansätze entwickelten sich hauptsächlich aus dem Bereich des Staats- und Verwaltungsrechts heraus und waren insbesondere in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg in der Politikwissenschaft vorherrschend (Falter 1984:430f). Zur institutionalistischen Integrationstheorie vgl. insbesondere C.J. Friedrich (1972).

hinter den formellen Verhältnissen der Politik reell wirkenden Kräfte aufdecken. Dabei nehmen funktionalistische Konzepte einen Perspektivenwechsel vor.³ Sie erklären Stabilität und Veränderung politischer Formen nicht mehr aus dem Handeln konkreter politischer Subjekte und Institutionen, sondern abstrakter aus Problemen, Aufgaben und funktionalen Notwendigkeiten politischer, ökonomischer und sozialer Systemzusammenhänge. Institutionelle Ordnungen und Strukturen sind, gemäß dem funktionalistischen Diktum "Form folgt der Funktion", gewissermaßen "Effekte" oder Anpassungsleistungen, die sich gleichsam "automatisch" aus einem gesellschaftlichen Entwicklungsprozeß ergeben. Politisch-institutionelle Integrationsprozesse resultieren somit quasi sachzwanghaft aus der zunehmenden internationalen Verflechtung von Handels-, Verkehrs- und Kommunikationsströmen. Die herausragendsten Theoretiker dieser konzeptionellen Linie sind zweifellos David Mitrany (1966)⁴ und Ernst Haas (1964). Speziell die optimistische Theorie der europäischen Integration von Haas ist eine logische Konsequenz der funktionalistischen Perspektive, die mit dem Fokus auf Problemlö-

³ Dies soll nicht heißen, daß die jeweiligen "Paradigmen" einander abgelöst hätten. Es gab sicher mehrere konkurrierende Theriefamilien, unter denen aber jeweils eine dominierte.

⁴ Die Integrationsmechanik bei Mitrany wird von Taylor (1978: 243) wie folgt beschrieben: "There would be set in motion a process of gradually changing popular attitudes as a result of the perceived benefits of international organisation and these would be shaped into an international socio-psychological community reflecting a co-operative ethos which would push for further international organisation and help 'form to follow function' across national frontiers." (Vgl. auch Taylor 1984: 34 ff.).

sung und Leistungsanforderungen notwendigerweise potentielle Interessenkonflikte und Interessenhandeln aus dem Blickwinkel geraten läßt.

Auf Kritiken an diesem sehr abstrakten und makroprozessualen Automatismus reagierten Weiterentwicklungen im "Neofunktionalismus" mit einer Verknüpfung funktionaler und gruppentheoretischer Konzepte. Konflikt und Entscheidungsfreiheit werden nun mit funktionalen Zusammenhängen in der Weise verbunden, daß sich die Integrationsprozesse aus dem Zusammenwirken von Entwicklungsproblemen, Spannungen und den Reaktionen und Strategien der involvierten Nationalstaaten ergeben⁵. Dieser Fokus auf Akteure tritt bei den Ansätzen des "Transnationalismus" (Keohane/Nye 1975a, 1977, Puchala 1976) noch stärker in den Vordergrund. Hier wird politische Integration praktisch nur noch als Produkt gleichgerichteter Interessen verstanden, wobei sich Institutionen (Verträge, Verteilungsmuster von Souveränitätsrechten) auf reine Epiphänomene reduzieren. So heißt es paradigmatisch bei Puchala (1976: 510):

"The European Communities are not as supranationally authoritative as our textbooks would have us believe. (...) ... it becomes clear that the national governments definitely have the final say in the operations of the common market. Putting it more bluntly, national governments will enforce Community regulations (...) when they perceive their

⁵ Vgl. hierzu Schmitter (1970) kriseninduzierten Entscheidungszyklus, in dem strukturelle Rahmenbedingungen (z.B. sozio-ökonomische Krise) verschiedene nationalstaatliche Akteure zu Integrationsstrategien (Entscheidungen) drängen. Deren Ergebnisse wirken auf die strukturellen Rahmenbedingungen zurück, was einen neuen Entscheidungszyklus einleitet.

interest to be served by so doing. They will balk, delay, circumvent, or ignore Community regulations when they perceive compliance as being contrary to their interest, even when they are formally committed to compliance".

Ob dies nun explizit formuliert wird oder nicht, sowohl im Transnationalismus als auch im "Intergouvernementalismus" (Taylor 1975) wird die EG tendenziell auf die in ihr zusammengeschlossenen Mitgliederinteressen reduziert. Die EG als Organisation verengt sich auf einen Satz regulativer und institutioneller Arrangements zur transnationalen Politikharmonisierung, einen Zusammenhang, der in der gegenwärtigen Theorie der internationalen Beziehungen als "Regime" konzeptualisiert wird.⁶ Als erster schlägt Hoffmann (1982: 35) für die Analyse der EG explizit die Regimeperspektive vor:

"Analysing the EEC as an international regime allows one to see better what, to "integrationists", is a paradox or contradiction: such regimes, in exchange for curtailing the states' capacity for unilateral action, serve to preserve the nation-state as the basic unity in world affairs and actually help governments perform their domestic tasks".

⁶ Eine derartige Sichtweise der Europäischen Gemeinschaft ist schon bei Puchala (1976: 519 f.) zu finden: "What they are doing, in fact, is working to harmonize and standardize programs, policies, norms, and laws across national borders. (...) The EEC is a multileveled system arranged in political layers from the local to the supranational. Complex organizational and elite network linkages bind the national peripheries to the Brussels center; transmissions - upwards and downwards, inwards and outwards, through these organizations and networks, with political bargaining at different interchanges - ultimately underpin both decision-making and compliance in the EEC."

Die Entstehung des Regimekonzepts⁷ ist kein Zufall, sondern muß vor dem Hintergrund eines neuen Dominanzwechsels in den konkurrierenden Paradigmen der gegenwärtigen Politikwissenschaft gesehen werden. In den letzten zehn Jahren wurde der strukturfunktionale Ansatz mehr und mehr von gruppen- und elitentheoretischen Ansätzen verdrängt. Diese gehen von der Existenz unterschiedlicher Interessen der gesellschaftlichen Gruppen und der Nationen aus und finden ihre Zuspitzung in den "rational choice"-Modellen, die nicht nur in der Theorie internationaler Beziehungen, sondern generell in den Sozialwissenschaften verstärkt in den Vordergrund getreten sind. Aus der Perspektive dieses Ansatzes werden die politischen Ordnungen und Kooperationsformen zum zentralen Analysegegenstand. Wie ist eine politische Ordnung, wie ist Kooperation überhaupt möglich, wenn sich doch jeder Akteur nur von seinen eigenen Interessen leiten läßt? Wie kommt es zum friedlichen Miteinander, wenn sich Interessen teilweise diametral gegenüberstehen?

Diese Frage rückte seit Mitte der 70er Jahre auch in das Zentrum der Theorie der internationalen Politik. Sie fand eine analytische Antwort im Konzept des Regimes. Danach sind Regime institutionelle und normative Arrangements zur Kooperation und Handlungskonzertierung. Sie werden von rationalen Akteuren mit dem Ziel aufgebaut, kollektiv unerwünschte Folgen

⁷ Der Regime-Ansatz entwickelte sich praktisch aus dem Interdependenz- und Transnationalismusansatz (vgl. Keohane/Nye 1975, Katzenstein 1975, Young 1980). Bezugsrahmen ist das internationale und transnationale organisatorische Netzwerk zum "Management von Interdependenz".

interessenorientierten Handelns auszuschalten. Sie modifizieren Handlungsoptionen, indem sie die Kosten- und Nutzenstruktur der individuellen Handlungsstrategien in kollektiv vereinbarter Weise verändern.⁸

Das Regimekonzept bietet somit eine zentrale Perspektive für die Analyse des "Ordnungs- oder Kooperationsproblems" in der internationalen Politik, es bleibt aber einseitig. Schon in den 30er Jahren dieses Jahrhunderts unterschied J. R. Commons (1961:342), der Begründer der "Institutionellen Ökonomie", zwei Formen kollektiven, oder, wie er es damals nannte, konzertierten Handelns: die korporative und die regulative Form. In der korporativen Form schaffen die individuellen Akteure eine neue Körperschaft, welcher das Recht übertragen wird, in einem speziellen Bereich für und im Interesse der Gründer bzw. Mitglieder zu handeln und zu verhandeln. Individuelles Handeln in dem spezifischen Bereich wird hierdurch ausgeschlossen. In der regulativen Form werden die Aktivitäten weiterhin von den individuellen Akteuren ausgeführt. Diese verpflichten sich aber, spezielle Regeln, Gesetze

⁸ Stein (1982:301) formuliert dies aus einer "rational choice"-Perspektive so: "A regime exists when interaction between the parties is not unconstrained or is not based on independent decision making. Domestic society constitutes the most common regime. Even the freest and the most open societies do not allow individualism and market forces full play; people are not free to choose from among every conceivable option - their choice set is constrained. The workings of a free market require a developed set of property-rights, and economic competition is constrained to exclude predatory behaviour. Domestic society, characterised by the agreement of individuals to eschew the use of force in settling disputes, constitutes a regime precisely because it constrains the behaviour of its citizens."

oder Normen einzuhalten, die ihrem Handeln Schranken setzen. Individuelles Handeln ist zwar nicht ausgeschlossen, wohl aber limitiert. Regime sind offenbar weitgehend gleichzusetzen mit der regulativen Form der Handlungskordinierung, in der Handlungs- und Entscheidungsträger identisch bleiben, sich aber an gemeinsame Abmachungen halten. In der korporativen Form hingegen werden die Handlungsträger zu überindividuellen Handlungseinheiten, korporativen Akteuren. In der internationalen Politik, aber auch in anderen Politikbereichen, wird Handlungskonzertierung nicht nur über Regime, sondern auch mit Hilfe solcher korporativen Akteure angestrebt.

Alle gesellschaftlichen Organisationen, auch wenn sie immer aus Individuen zusammengesetzt sind und immer Individuen die Handlungen ausführen, stellen Formen korporativen Handelns dar. Die handelnden Personen müssen als bloße Funktionsträger der Organisationen begriffen werden. Sie handeln, als ob die Organisation handelte. Die Logik der Herausbildung dieser "neuen Personen" im Prozeß des historischen sozialen Wandels ist von Coleman (1974) untersucht worden. So stieß aus Colemans Perspektive das Bestreben von Individuen, gemeinsame Ziele und Interessen durch kollektives Handeln zu realisieren, immer wieder auf Schwierigkeiten. Die interessierten individuellen Akteure suchten eine Lösung des Dilemmas kollektiven Handelns (im Gegensatz zum korporativen Handeln) in einer vertragsmäßigen, dauerhaften und von situativen Konstellationen unabhängigen Zusammenfassung ihrer Interessen. Diese erreichten sie durch einen Transfer von Ressourcen (finanzielle Mittel und Rechte) auf eine organisatorische Einheit, welche dann gemäß einer Organisationsver-

fassung berechtigt wurde, für einen limitierten Zeitraum und für einen limitierten Aufgaben- und Zielbereich im Auftrag der Organisationsmitglieder zu handeln. Durch die vertragliche Festschreibung wurden Austrittsmöglichkeiten erschwert und damit die Stabilität und Strategiefähigkeit des kollektiven Handelns erhöht.

Diese Institutionalisierung kollektiven Handelns ist nicht folgenlos. Korporative Akteure bleiben keine bloßen Aggregate ihrer Mitglieder, die nur individuelle Interessen bündeln und auf eine nächste Ebene transponieren. Vielmehr entsteht zusätzlich zu den im korporativen Akteur zusammengefaßten Mitgliederinteressen das Eigeninteresse des korporativen Akteurs an Bestandserhaltung. Ist einmal eine Handlungseinheit mit eigenen Handlungsvollmachten und Ressourcen geschaffen, so ist darin die Möglichkeit angelegt, daß diese Organisation in ihrem Handeln die Interessen bestimmter Mitglieder nicht berücksichtigt oder sogar gegen diese Interessen handelt. Die Strategien der Organisationsagenten können in Konflikt geraten mit den durch die Mitglieder festgelegten Organisationszielen. Dieser Prozeß der Verselbständigung korporativer Akteure gegenüber ihren untergeordneten Einheiten, von denen sie ihre Ressourcen erhalten, ist in vielen Bereichen organisierten Handelns beobachtet worden (Aktiengesellschaften, Parteien, Gewerkschaften).

Die untergeordneten Akteure (Mitglieder) werden demnach, soweit sie rational handeln, nur gegen vertraglich vereinbarte Gegenleistungen ihre Ressourcen in einen korporativen Akteur investieren. Sie haben ein Interesse, Kontrollrechte auszuüben, die den

Autonomisierungstendenzen des korporativen Akteurs entgegensteuern. "Der Vertrag", erklärt Coleman (1974:44),

"between the persons, the source of power, and the corporate actor, the user of power, is the constitution of the corporate actor. The constitution describes the terms of the contract, the specific rights and obligations of the persons and the corporate actor: the limitations of the corporate actor in its use of the resources and the conditions, including voting rights and decision rules, under which the persons can exercise control over this use, by changing the officer or by giving explicit directives to the officers through a collective decision."

Im Unterschied zu traditionellen organisationssoziologischen Konzepten, welche die Identität einer Organisation nur im gemeinsamen Ziel, also in der Konvergenz der Einzelziele vermuten, geht Colemans Ansatz davon aus, daß mit einem korporativen Akteur eine über das ursprüngliche gemeinsame Ziel hinausgehende neue Realität entsteht, die mehr, zumindest aber etwas anderes als die Summe der partikularen Interessen und Ziele der individuellen Akteure ist.⁹

⁹ Die "Verfassung" könnte man als das regulierte Innenverhältnis des korporativen Akteurs bezeichnen: einerseits die Bedingungen, unter denen Mitglieder ein- und austreten können, die damit zusammenhängenden Rechte und Pflichten; die Art und Weise, wie die Aktivitäten und Handlungen von den Ressourcengebern kontrolliert werden (z.B. Entscheidungsregeln); Regeln über die Verteilung der Erträge; Bedingungen, unter denen die Organisationsverfassung geändert oder die Organisation sogar aufgelöst werden kann. Die Struktur dieser internen Verfassung wird dann auch die Handlungsfähigkeit des Akteurs bestimmen (vgl. hierzu Coleman 1971).

Damit umfaßt das Konzept des korporativen Akteurs, so wie wir es verstehen, auch die Spezialfälle des oligarchischen und bürokratischen Eigeninteresses. Oligarchisierungstendenzen als der eine Spezialfall sich autonom entwickelnder Eigeninteressen von Organisationen finden sich, wie Michels gezeigt hat, vor allem in großen demokratisch verfaßten Mitgliederverbänden. Das inhaltlich nicht weiter bestimmte Herrschaftsinteresse der Oligarchie kann unterschieden werden von oftmals spezifischeren Herrschaftsinteressen der Bürokratien als dem anderen Spezialfall. Hier ist im Gegensatz zur Oligarchie das Eigeninteresse der Organisation zwar grundsätzlich vereinbar mit den Interessen der Mitglieder, es ist aber sehr allgemein formuliert, wenig flexibel und, was speziell Max Weber betont, auf Dauer gestellt. So kann es immer wieder zu Konflikten kommen, die aus kurzfristigen situationsabhängigen Divergenzen zwischen der Bürokratie und den sehr konkret definierten Interessen der Mitglieder resultieren.

Das Konzept des korporativen Akteurs beschränkt die Perspektive aber nicht auf das Innenverhältnis (institutionelle Struktur, Entscheidungsregeln, Kompetenzverteilung), auch die Beziehung des Akteurs zur äußeren Umwelt gerät ins Blickfeld. Mögen die individuellen Mitglieder es oftmals mit Unbehagen sehen, daß der korporative Akteur seine internen Machtpositionen ausbaut, eine starke "außenpolitische" Position halten sie in der Regel für wünschenswert, insbesondere wenn dadurch Einzelinteressen in ein schwieriger zu erschütterndes Gemeinschaftsinteresse eingehen können.

Für die Analyse internationaler Organisationsformen wie der EG hat das Konzept des korporativen Akteurs gegenüber dem Regimeansatz den Vorteil, daß es die EG von Anfang an hypothetisch als mehr als die bloße Summe der Mitgliedsregierungen versteht, die den Verband darüber hinaus ohne große Kosten verlassen können, wenn eine Einigung in zentralen Bereichen nicht erreicht wird. Die EG ist nicht passiver Befehlsempfänger, ihre Organe spielen vielmehr eine aktive Rolle bei der Identifizierung und Formulierung, das heißt Definition, der Gemeinschaftsinteressen. Als Akteur tendiert die EG dazu, ihren Zuständigkeitsbereich auszudehnen, neue Ressourcen zu akquirieren und sich Legitimation für neue Handlungsfelder zu beschaffen. Nicht nur die durch Vertrag langfristig angelegten gegenseitigen ökonomischen und politischen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten, sondern auch der Akteur EG selber, seine Machtposition und sein instrumenteller Nutzen sowohl in den Außenbeziehungen als auch bei internen Konflikten als potentieller Verbündeter einzelner Mitglieder bilden eine Austrittsbarriere, die auf Dauer immer weniger auf "Loyalität" angewiesen ist¹⁰.

III. Die EG als Regime und korporativer Akteur

Um die Regimeeigenschaften und die Akteurseigenschaften der EG herauszuarbeiten, ist es zweckmäßig, mit einem

¹⁰ Vgl. für die EG Scharpf (1985) und Weiler (1986). Zur generellen Anwendung des Konzepts von Hirschman (1970) in der Integrationstheorie vgl. Schmitter (1984).

Blick auf ihre rechtlichen Grundlagen zu beginnen. Hierbei geht es nicht um eine detaillierte rechtliche Qualifizierung der EG, sondern lediglich darum, die zentralen Elemente des Rechts, die den institutionellen Rahmen des Handelns in der EG und des Handelns der EG bilden, herauszuarbeiten (vgl. Lindberg, Scheingold 1970: 82 ff.). Aus der institutionellen Perspektive lassen sich die Rechtsregeln als konstitutive Elemente des Regimes interpretieren, während sie aus einer Akteursperspektive entweder als Constraints oder als Ressourcen der Handlungen erscheinen.

Das grundlegende rechtliche Material bildet zunächst das von den Mitgliedstaaten in Form von Verträgen selbst gesetzte Recht¹¹. Neben den Gründungsverträgen aus den 50er Jahren und dem Fusionsvertrag der drei Gemeinschaften von 1965 stellen noch die verschiedenen Verträge über den Beitritt der neu hinzugekommenen Mitgliedstaaten und die Assoziierung einer Reihe von Staaten primäres Recht der EG dar. Die Aufnahme weiterer Staaten als Mitglieder hat es zusätzlich

¹¹ An erster Stelle ist der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vom März 1957 zu nennen, aber auch schon der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom April 1951 oder der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, der wie der EWG-Vertrag im März 1957 geschlossen wurde, sind zu berücksichtigen. Nachdem ebenfalls bereits im März 1957 bezüglich des Parlaments, des Gerichtshofs und des Wirtschafts- und Sozialausschusses ein Abkommen geschlossen wurde, das diese als gemeinsame Organe der drei Europäischen Gemeinschaften konstituierte, dauerte es noch einmal zwölf Jahre, bis 1965 im sogenannten Fusionsvertrag die Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission vereinbart wurde. Damit war die Verschmelzung der drei Gemeinschaften zu einer einzigen (EG) vollzogen.

erschwert, in den traditionellen Problembereichen Kohle und Stahl, vor allem aber in der Landwirtschaft, ökonomisch effizientere Strukturen zu schaffen. Gleichzeitig stagnierte der Ausbau der Institutionen der EG. Erst mit dem Beschluß der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten vom Februar 1986 über die Einheitliche Europäische Akte, die nach zum Teil langwierigen nationalen Ratifizierungsprozeduren am 1. Juli 1987 in Kraft getreten ist, haben sich noch einmal wichtige institutionelle Rahmenbedingungen des Handelns in der EG und des Handelns der EG geändert.

Organe der EG sind die Versammlung (Parlament), der Rat, die Kommission und der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften. Sie sollen dazu beitragen, die Ziele der EG zu verwirklichen, und darüber wachen, daß die Mitgliedstaaten und die Organe die Regeln der EG einhalten.

Das formal mächtigste Organ der EG ist der Rat, der als Versammlung der jeweils zuständigen Fachminister (Ministerrat) oder der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten (Europäischer Rat) zusammentritt und rechtsverbindlich für die Gemeinschaft beschließt. Es ist daher verständlich, daß sich Analysen der Politik der EG in der Regel auf das konzentrieren und beziehen, was der Rat tut oder unterläßt und in welchem Handlungsrahmen er sich bewegt. Diese Perspektive begünstigt ein Verständnis der EG als Regime. Da in allen wichtigen Fragen das Einstimmigkeitsprinzip herrscht, obwohl teilweise Mehrheitsentscheidungen zulässig wären, ist die Berücksichtigung eines jeden nationalen Minderheitsinteresses im Rat garantiert. Dies hat zur Folge, daß die jeweilige Ratspolitik

entweder darin besteht, oftmals im Rahmen von Paketlösungen den kleinsten gemeinsamen Nenner zu finden oder sehr allgemein gehaltene Beschlüsse zu fassen, die den mit ihrer Umsetzung befaßten Instanzen große Ermessens- und Handlungsspielräume eröffnen.

Der Rat erscheint kaum als Akteur mit einem spezifischen europäischen Eigeninteresse, sondern eher als eine Arena, in der die nationalen Interessen der Mitgliedstaaten aufeinanderprallen. In dieser Funktion ist er allerdings mehr als eine reine Clearingstelle, denn alle Beschlüsse sind ohne weiteres Zustimmungserfordernis der nationalen Parlamente für die Mitgliedstaaten und deren Bürger rechtsverbindlich. Eine Ausnahme bilden die Beschlüsse des Europäischen Rates, die den Charakter von Regierungsabkommen haben und gegebenenfalls, wie bei der Einheitlichen Europäischen Akte, der Ratifizierung durch die nationalen Gesetzgebungsorgane bedürfen.

Soweit die Mitgliedstaaten im Rat vor allem eigene Interessen durchsetzen wollen und darauf bedacht sind, die nationalen Steuerungskompetenzen zu verteidigen, erscheint dieser maximal als kollektiver, aber nicht als korporativer Akteur (vgl. Coleman 1974). Nur bei starker Interessenkonvergenz der Nationalstaaten können kollektive Aktionen des Rates weitreichende Folgen haben, ohne daß sie einer Verstärkung durch die anderen Organe der EG bedürfen. Europäische Eigeninteressen im engeren Sinne hat der Rat allerdings im Außenverhältnis der Staatengemeinschaft. Speziell in Situationen, die als handelspolitisch bedrohlich angesehen werden, gewinnt der europäische Gedanke mehr als bloß symbolischen oder deklaratorischen

Wert. Hier werden nationale Konzessionen in der Erwartung gemacht, daß diese die Verhandlungsposition der EG stärken und eine starke EG letztlich auch den Einzelstaaten nützt (Kenis und Schneider 1987). Auch die Sektor- oder Ressortegoismen im Rat sind, so paradox das zunächst klingen mag, auf eine gewisse Stärke des Rates angewiesen und stabilisieren so dessen transnationales Eigeninteresse (vgl. Scharpf 1985). Schließlich darf auch die Idee der europäischen politischen Union, die bei der Geburt der europäischen Gemeinschaft Pate stand, nicht gänzlich ignoriert werden. An sie wird appelliert, wenn es gilt, festgefahrene Verhandlungen im Rat wieder in Bewegung zu bringen, und speziell bei den Gipfeltreffen im Europäischen Rat scheinen die Staats- und Regierungschefs davon auszugehen, daß die Öffentlichkeit jeweils auch Fortschritte im Hinblick auf die weitere Integration erwartet.

Läßt man das trotz direkter Wahl weiterhin recht schwache Europäische Parlament einmal außer Acht¹², dann rücken mit dem Gerichtshof und der Kommission zwei Organe ins Blickfeld, die stärker als der Rat bezüglich ihrer formalen Kompetenzen und ihres Verhaltens ein EG-spezifisches Eigeninteresse erkennen lassen.

Vielfach wird gerade der Europäische Gerichtshof als Motor der Integration bezeichnet. Das Gericht kann von der Kommission, vom Rat, von den Mitgliedstaaten,

¹² Die Stellung hat sich auch nach der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte nicht gravierend verändert (vgl. Klein 1987).

aber auch von den nationalen Gerichten oder einzelnen juristischen oder natürlichen Personen angerufen werden. Es entscheidet u.a. über Vertragsverletzungen einzelner Mitgliedstaaten und über die Nichtigkeit von Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen der Organe der EG. Auch wenn die Richter als Bürger der verschiedenen Mitgliedsländer in einigen Konfliktfeldern divergierende Interessen haben, so müssen und können sie als Mitglieder eines unabhängigen Gerichts stärker als die Politiker bei ihren Entscheidungen Zweck und Wortlaut des Rechts der EG berücksichtigen. In dieser Rolle haben die Richter ein Interesse daran, daß sich das Recht der EG:

1. als autonomes Recht neben dem Recht der Einzelstaaten etabliert und als solches akzeptiert wird;
2. nicht nur neben dem nationalen Recht behauptet, sondern diesem übergeordnet ist, also nicht nur die Organe der EG, sondern auch die Mitgliedstaaten und deren Bürger bindet.

Der Gerichtshof hat schon frühzeitig erklärt, die unabhängig von den nationalen Rechtssystemen entstandene autonome Rechtsordnung der EG sei unmittelbar in jedem Mitgliedsstaat gültig¹³. Später hat er dann auch deutlich gemacht, daß dies über die Vertragsrechtsnormen hinaus auch für das sekundäre, also das von den Gemeinschaftsorganen geschaffene Recht gelte¹⁴.

¹³ Erstmals am 5. Februar 1963 in der Rechtssache "van Gend & Loos" (26/62), dann wieder im Juli 1964 in der Rechtssache "Costa/ENEL" (6/64).

¹⁴ Urteil in der Rechtssache "Simmenthal II" (106/77) am 9. März 1978.

Das Interesse des Gerichtshofs an einem absoluten Primat des europäischen Rechts gegenüber dem nationalen Recht liegt natürlich auch darin begründet, daß er nur in einer in diesem Sinne starken EG auch selber einflußreich ist und die Gemeinschaft auch materiell im Sinne der Verträge (als Regime) gestalten kann (vgl. auch Schwarze 1988). Damit stellt sich die Frage der Durchsetzbarkeit der Entscheidungen des Gerichts speziell gegenüber den nationalen Regierungen und Gerichten.

Für die Regierungen ist es schwierig, sich opportunistisch zu verhalten, indem sie selektiv nur die Urteile befolgen, die sie auch politisch akzeptieren. Faktisch müssen sie, insbesondere wenn sie bestimmte Urteile benutzen, um ihr Handeln zu legitimieren, auch alle anderen Entscheidungen befolgen. Dieser "all-or-nothing effect" (Weiler 1982: 53) ergibt sich auch durch die für alle Gerichte typische distributive Wirkung der Entscheidungen (Friedman 1985). Diejenigen Regierungen, die von einer Entscheidung profitieren, werden versuchen, Druck auf Regierungen auszuüben, die zögern, gemäß der Gerichtsentscheidung zu handeln.

Nationale Gerichte müssen vor allem durch den juristischen Diskurs und die Rechtsprechungspraxis davon überzeugt werden, daß sie im Einzelfall der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zu folgen haben. Dies hat sich dort als besonders schwierig erwiesen, wo es um das Verhältnis von Gemeinschaftsrecht zu innerstaatlichem Verfassungsrecht ging. So war das Verfassungsgericht der Bundesrepublik Deutschland lange Zeit nicht bereit, in grundrechtsbezogenen Fragen dem Europäischen Gerichtshof eine uneinge-

schränkte Kompetenz zuzugestehen, da die EG keinen expliziten Grundrechtskatalog besitzt¹⁵. Erst allmählich, nachdem der Gerichtshof in der Auslegung von Grundrechten schon weiter gegangen war, als es deutsche Gesetze vorsahen¹⁶, ließ das Bundesverfassungsgericht seine Vorbehalte fallen (Zeidler 1987)¹⁷. Mittlerweile scheint generell die Bereitschaft der Gerichte, der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu folgen, keine besonderen Probleme mehr zu bereiten¹⁸.

Die Kommission der EG hat insbesondere dafür zu sorgen, daß der gemeinsame Markt funktioniert und weiterentwickelt wird. Es wäre verfrüht, sie als Regierung der EG zu bezeichnen, doch hat es den Anschein, als würde ihre Bedeutung verglichen mit derjenigen des Rates eher unterschätzt. Abgesehen davon, daß sie über einen Apparat von mehr als 10.000 Beschäftigten verfügt, hat sie ein umfangreiches Initiativrecht gegenüber dem Rat, und sie nutzt dieses auch. Unter den inzwischen 17 Kommissionsmitgliedern befindet sich mindestens je ein Vertreter eines jeden Mitgliedslandes. Die Kommissare werden von den Regierungen einvernehmlich auf vier Jahre ernannt. Sie handeln unabhängig von den Regierungen und vom Rat.

¹⁵ Beschluß des Verfassungsgerichts vom 29. Mai 1974 (BVerfGE 37).

¹⁶ Speziell im Hinblick auf die arbeitsrechtliche Gleichstellung von Mann und Frau.

¹⁷ Der Beschluß vom 22. Oktober 1986 (BVerfGE 73) bedeutet praktisch eine "Umkehrung" (Zeidler 1987: 739) der Entscheidung von 1974.

¹⁸ Siehe für die Bundesrepublik am Beispiel der Vorabentscheidungen Schwarze (1988a).

Die Kommission ist stark, wenn die EG stark ist. Daher hat sie ein Interesse an möglichst breiter Zuständigkeit und möglichst unmittelbarer Kompetenz. Um eine möglichst breite Zuständigkeit zu gewinnen, bemüht sich die Kommission, die sie interessierenden Sachverhalte in einen engen Zusammenhang mit der Entwicklung des gemeinsamen Marktes zu stellen, also eine ökonomische Perspektive zu pflegen. Dann hat sie die beste Chance, initiativ zu werden, ohne daß jemand ihre Berechtigung anzweifelt (vgl. Kenis und Schneider 1987: 443). Gerade wenn der gemeinsame Markt nicht nur als Zollunion zur bestmöglichen Versorgung der Bürger verstanden, sondern gleichzeitig in seiner Funktion als Referenzmarkt und die Kostendegression begünstigender großer "home market" gesehen wird, läßt sich durch entsprechende Maßnahmen auch die Wettbewerbsposition der Unternehmen der Gemeinschaft auf dem Weltmarkt verbessern. Hier liegt eine Möglichkeit für die Kommission, ihre Kompetenzen ohne allzu großen Widerstand auf die Bereiche Industrie- und Technologiepolitik auszudehnen.

Unmittelbare Kompetenz, wo sie eigentlich nur mittelbar zuständig ist, kann der Kommission zuwachsen, wenn der Rat nur sehr allgemein gehaltene Beschlüsse in einem bestimmten Politikfeld faßt. Dies geschieht wegen des hohen Konsensbedarfs bzw. der Veto-Macht jedes einzelnen Mitglieds relativ häufig. In diesen Fällen ergibt sich dann ein Konkretisierungsbedarf, den die Kommission ausfüllt. Im Ergebnis nicht anders sieht es aus, wenn bei konkreteren Entscheidungen des Rates die Vollzugskompetenz explizit der Kommission

übertragen wird, ohne daß es im Vollzug weiterer Ratsbeschlüsse bedarf.

Ähnlich wie dem Rat steht der Kommission ein breit gefächertes Instrumentarium zur Verfügung, um ihre politischen Ziele zu verwirklichen. Sie kann rechtlich mehr oder weniger verbindliche Stellungnahmen abgeben und Empfehlungen aussprechen, kann rechtsverbindliche Entscheidungen treffen oder Richtlinien erlassen und schließlich Verordnungen verabschieden, die den Status von Gesetzen haben. Dabei kann sich im Einzelfall die Frage stellen, ob der Rat zustimmen muß. Oftmals ist die Zustimmung, soweit überhaupt erforderlich, eine Formalität. In einer Reihe von Fällen kann der Rat darüber hinaus von Beschlußvorlagen der Kommission nur einstimmig abweichen. Gegenüber dem Rat hat die Kommission außerdem den Vorteil, daß sie über eine kontinuierlich und nahezu ausschließlich mit europäischen Fragen befaßte Bürokratie verfügt.

Es gibt also, wie gerade die zuletzt vorgestellten Eigenschaften des Gerichtshofs und der Kommission zeigen, gute Gründe, bei der Analyse der EG die Akteurs- der Regimeperspektive vorzuziehen. Zusammenfassend sollen noch einmal beide Ansätze vergleichend betrachtet und aufeinander bezogen werden. Benutzen wir Krasners (1982:186) allgemein gefaßte Definition des Regimes als "sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations", so fällt es nicht schwer, solche Elemente bei der EG zu finden, insbesondere wenn man, was hier nur cursorisch geschah, die vertraglichen Grundlagen der Gemeinschaft eingehend

analysiert. Das Ziel bzw. das zentrale Politikfeld der Gemeinschaft ist nach wie vor ein dominant wirtschaftspolitisches. Es ist auf die Schaffung eines gemeinsamen, von Zollbarrieren und anderen Handelshemmnissen befreiten, Marktes gerichtet, was in der Realität manchmal nur bedeutet, daß zusätzliche Erschwernisse verhindert werden sollen. Selbst dieses Minimalziel ist immer dann nicht leicht zu realisieren, wenn die Interessen der Mitgliedstaaten stark divergieren oder konträr sind. Doch diese praktischen Schwierigkeiten ändern nichts daran, daß, wie in der Regime-Definition gefordert, zentral mit dem gemeinsamen Markt ein spezifisches Handlungsfeld existiert, auf das sich die meisten Aktionen in der EG richten. In diesem Sinne wäre die EG vor allem ein regionales Freihandelsregime mit einer begrenzten Zahl von Akteuren (Mitgliedstaaten, Assoziierte). Nur diese werden durch das Regime gebunden.

In der deutschen Rezeption des Regimekonzepts (Efinger, Rittberger, Zürn 1988: 63 ff.) werden einige Unschärfen des Begriffes beseitigt, aber auch weitere Definitionselemente eingeführt. Danach konstituieren sich Regime in Problemfeldern, die einen auf einen Konfliktgegenstand bezogenen Handlungszusammenhang von mindestens zwei Akteuren bilden. Regime besitzen ein gewisses Maß an Dauerhaftigkeit und auch eine gewisse Effektivität, ohne daß im Einzelfall abweichendes Verhalten einzelner Akteure ausgeschlossen ist. Auch nach dieser spezifizierenden Begriffsbestimmung fällt es nicht schwer, die EG als Regime zu verstehen. Interessant ist nun jedoch, daß Efinger, Rittberger und Zürn als die prominentesten deutschen Vertreter dieses Ansatzes Regime zwar ausdrücklich als das intendierte Resultat

rational handelnder Akteure verstehen, daß sie Regimen aber "weder eine eigene Rechtspersönlichkeit noch eine eigene soziale Identität" zuweisen (1988: 69). Demnach handeln im Prinzip im Regime nur die Akteure, die dieses auch geschaffen haben. Allerdings, so die Autoren, können "Internationale Organisationen (...) für die Entstehung und Aufrechterhaltung eines internationalen Regimes unabdingbar sein" (Efinger, Rittberger, Zürn 1988: 69). Ließe sich der Ministerrat der EG vielleicht noch in ein solches Regimekonzept integrieren, für den Gerichtshof und die Kommission ergäben sich große Schwierigkeiten, zumal speziell die Kommission, die ja eine eigene Rechtspersönlichkeit hat, auch keine internationale Organisation ist. Die EG könnte somit möglicherweise gar nicht mehr als ein Regime betrachtet werden.

Damit verstellt dieser definitorische Zugriff aber eine für die Erklärung der Funktionsweise und der Entwicklung von Regimen vielleicht entscheidende Perspektive. Regime strukturieren und spezifizieren Politikfelder in internationalen Beziehungen. Sie beziehen bestimmte Probleme ein und grenzen andere aus. Bestimmte Akteure lassen sie zu, andere nicht. Sie vernetzen die Akteure untereinander, und zuweilen schaffen sie auch neue Akteure. Gerade diese neuen Akteure, die ihre Existenz nur dem Regime verdanken, entwickeln ein Eigeninteresse, das das Regime zumindest nicht infrage stellt, im Zweifel jedoch zur Stärkung des Regimes beiträgt.¹⁹ Die neuen Akteure

¹⁹ Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, daß das Machtinteresse auch solcher durch das Regime selber erst hervorgebrachten Akteure zu Konflikten

richten ihre Interessenpositionen grundsätzlich nur innerhalb des Regimes ein, während andere Akteure solche auch außerhalb besitzen, was sich in ihren Strategien niederschlägt. Eine in diesem Sinne erweiterte Regimekonzeption schlagen Haggard und Simmons (1987) vor, ohne allerdings explizit das Konzept des korporativen Akteurs einzuführen. Für sie ist es wahrscheinlich, daß die meisten Regime "have at least some minimal administrative apparatus for the purpose of dispute settlement, the collection and sharing of information, or surveillance. Complex cooperative tasks require more elaborate, and potentially autonomous, organizational structures" (Haggard, Simmons 1987: 497).

In der EG lassen sich die Kommission, der Gerichtshof und mit einigen Einschränkungen auch der Rat als durch das Regime selber hervorgebrachte korporative Akteure identifizieren. Beim Rat steht fest, daß er Regimebestandteil ist, bezweifelt wird gelegentlich seine Akteurseigenschaft. Wir haben diese Eigenschaft zumindest angedeutet. Alle drei hier behandelten Organe der EG haben als korporative Akteure, wenn auch unterschiedlich stark ausgeprägt, EG-spezifische Eigeninteressen, die abstrakt auf eine Stärkung der Gemeinschaft abzielen. Da die drei Organe nicht nur in der, sondern auch für die EG handeln, ist es vielleicht auch gerechtfertigt, die EG insgesamt als einen intern zunehmend vernetzten "emergenten" korporativen Akteur zu konzeptualisieren. Dieser Akteur verfügt über rechtliche und finanzielle Ressourcen,

führt, die das Regime insgesamt schwächen oder zerstören.

die von den Mitgliedstaaten an die Gemeinschaft auf Dauer transferiert oder gesondert geschaffen wurden. Diese Ressourcen sichern dem Akteur Handlungs- und Strategiefähigkeit.²⁰ Er kann sie für die Verwirklichung seiner Ziele benutzen, wobei sich seine Handlungen auch gegen einzelne oder alle Mitgliedstaaten richten können. Da der Akteur keine homogene Einheit bildet, ist das Zusammenwirken seiner Elemente sowohl in der historischen Abfolge als auch in der strategischen Abstimmung von besonderem Interesse (vgl. Mayntz 1986). Kooperation und Konflikt zwischen den Organen der EG, seien sie intendiert oder nicht, können für die Entwicklung der Gemeinschaft, nicht zuletzt im Hinblick auf die Wahl der Politikfelder, in denen Aktivitäten entfaltet werden, von zentraler Bedeutung sein.

Selbst wenn man soweit nicht gehen will, die EG insgesamt als einen korporativen Akteur zu verstehen, wird man darauf angewiesen sein, die Kommission, den Gerichtshof und den Rat in die Analyse einzubeziehen, wenn die Erklärung der Funktionsfähigkeit und der Entwicklung des Regimes EG gelingen soll. Dies läßt sich am Beispiel der Telekommunikationspolitik demonstrieren, wobei sich unsere Darstellung weitgehend auf die Aktivitäten der durch das Regime EG neu geschaffenen Akteure konzentriert. Wir bezweifeln, daß es allein mit Hilfe des engeren Regimekonzepts,

²⁰ Gerade im Außenverhältnis und hier speziell im Bereich der Handelspolitik erscheint die EG als ein einheitlicher korporativer Akteur mit einer intern abgestimmten, meist protektionistischen Strategie, die sich im Effekt oftmals gegen die kleinen europäischen Staaten außerhalb, manchmal sogar auch innerhalb der EG richten (vgl. Katzenstein 1985: 39 ff.).

das ja solche neuen Akteure nicht vorsieht, gelingen kann, die Entwicklung der Telekommunikationspolitik der EG zu erklären, werden allerdings einen derartigen Versuch selber auch gar nicht unternehmen.

IV. Die Europäische Gemeinschaft in der Telekommunikationspolitik

Im folgenden Kapitel soll nun gezeigt werden, wie es der EG als Akteur gelingt, mit der Telekommunikation ein neues Politikfeld für sich zu erschließen, lange bevor eine entsprechende Kompetenz in den Rechtsbestimmungen der EG geschaffen wurde - eine Kompetenz, die im übrigen so explizit bis heute nicht existiert. Hierzu werden wesentliche Etappen der Entwicklung in chronologischer Form geschildert und die strategischen Schachzüge der EG, vor allem der Kommission, etwas systematischer beleuchtet. Die Darstellung bleibt im wesentlichen deskriptiv und stützt sich vorwiegend auf Material, das aus Bibliotheken, Archiven, speziellen Dokumentationsstellen und anderen Quellen erschlossen wurde.²¹ Spezielle interne Informationen, etwa aus Interviews, mit denen sich vor allem die Beschreibung verfeinern und komplettieren ließe, standen nicht zur Verfügung.²²

²¹ Wir danken Gerda Ehrlenbruch und Günter Schröder für die wertvolle Unterstützung bei der Sammlung und Aufbereitung des Materials.

²² Das eine oder andere interessante Detail, das zufällig oder beiläufig in den "Telekommunikationsprojekten" des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung angefallen ist, haben wir natürlich

1. Das Scheitern "kleineuropäischer Einigungsversuche" und die Gründung der CEPT

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, erstaunt es in gewisser Weise, daß trotz der Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit im Fernmeldebereich die EG erst kürzlich in dieses Tätigkeitsfeld eingestiegen ist. Dies heißt aber nicht, daß sich diese Frage nicht schon früher einmal gestellt hätte.

Schon Ende der 40er Jahre gibt es im Europarat eine erste Initiative, einen die 17 Mitgliedstaaten umfassenden einheitlichen europäischen Post- und Fernmelde- raum zu schaffen und z.B. gemeinsame Briefmarken herauszugeben. Anfang der 50er Jahre, der Zeit der großen europäischen Einigungsdynamik, verabschiedet die Konsultativversammlung des Europarats eine Resolution zur Gründung einer europäischen Post- und Fernmelde- union. Diese Idee wird jedoch vom Komitee der Minister abgelehnt. Einige Jahre später, nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft mit der Abkühlung der Einigungseuphorie auf bloßen Wirtschafts- rationalismus, entsteht im Sommer 1955 der Vorschlag, eine Post- und Fernmeldeunion der europäischen Gemein- schaft vom Typ der Montanunion (EGKS) zu schaffen. Auf mehreren Treffen der Postminister der sechs EWG- Staaten in den Jahren 1956 bis 1958 wird dieser Vorschlag beraten. Im Jahr der Gründung der EWG, 1957, richten sie ein permanentes Sekretariat zur Koordinierung der Post- und Fernmeldepolitik ein, das eine erste institutionalisierte Form der Kontakte

berücksichtigt.

zwischen den sechs Mitgliedsländern der EWG auf dem Fernmeldesektor darstellt.

Ein Jahr darauf treffen sich die Sechs im September 1958 in Brüssel, um zwei Optionen der weiteren Entwicklung der Zusammenarbeit innerhalb der EWG zu diskutieren. Man will entweder eine in der EWG vollkommen selbständige europäische Post- und Fernmeldegemeinschaft gründen oder diese auf der Basis von Artikel 235 der Römischen Verträge organisch in die Gemeinschaft einbinden. Die letztgenannte Option wird zwar beschlossen, doch schon im März 1959 zugunsten einer erweiterten, über den Bereich der EWG hinausgreifenden, Post- und Fernmeldegemeinschaft wieder fallengelassen (Geerling 1959). Als ein Grund hierfür gilt der zunehmende Widerstand des gaullistischen Frankreichs gegen eine zusätzliche Ausweitung supranationaler Kompetenzen der Gemeinschaft. Daneben will man wohl England, das der "kleineuropäischen Lösung" ablehnend gegenübersteht, wegen seiner sehr wichtigen Position im internationalen Fernmeldewesen aus einer derartigen Gemeinschaft nicht von vornherein ausschließen.²³ So drängen dann auch Großbritannien und ebenso sehr die Schweiz auf eine größere Lösung (Koller 1960).

Die erweiterte europäische Fernmeldegemeinschaft schlägt sich institutionell in der Gründung der Conférence Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications (CEPT) im Jahre 1959 nieder. Anfänglich gehören ihr 19 westeuropäische Länder mit

²³ Diese Version stammt von Labarrère (1985). Nach Steinmetz (1979: 448 ff.) wollte man Doppelspurigkeit der Bemühungen vermeiden und Integration auf größerer Ebene ermöglichen.

zum Teil getrennten Post- und Fernmeldeverwaltungen an. Inzwischen sind in dieser wohl übergreifendsten und repräsentativsten europäischen Organisation alle, auch die kleinsten Staaten Westeuropas sowie Jugoslawien und die Türkei vertreten.

Im Unterschied zur EG ist die CEPT keine Vereinigung auf Regierungsebene (Ministergremium), sondern ein Forum der Post- und Fernmeldeverwaltungen. Deshalb wird sie als unpolitisch betrachtet. Ein weiterer Unterschied zur EG liegt darin, daß CEPT-Entscheidungen nur den Charakter von Empfehlungen haben. Die CEPT ist also ein typisches, relativ "weiches", Regime, dessen Empfehlungen nur moralische, normative Autorität haben. Die konkrete Anwendung und Umsetzung der Empfehlungen bleibt abhängig von einem Konsens. Dieser muß, um die Realisierungschancen zu maximieren, möglichst schon im Entscheidungsprozeß selber herbeigeführt werden. Trotz Mehrheitsentscheidungsregel werden daher die CEPT-Entscheidungen im allgemeinen so lange diskutiert, bis alle zustimmen. Ohne groß zu vereinfachen, kann man die CEPT als ein Kooperationsregime betrachten, das solange funktioniert, wie die Post- und Telegrafenvverwaltungen (PTTs) der verschiedenen Länder gegenseitig ihre Domänen nicht antasten. Sie ist die institutionelle Manifestation eines "gentlemen's agreement", in dem, wie Dang-Nguyen (1986: 329) dies ausdrückt, "each PTT was completely free to do anything 'at home'". Um internationale Kommunikation zu ermöglichen, werden von der CEPT zwar technische Standards, Prinzipien für die Tarifierung und andere notwendige Empfehlungen erarbeitet, die von den PTTs beachtet werden sollen, doch werden gleichzeitig die nationalen Monopole z.B. dadurch

gestärkt, daß die PTTs darauf verzichten, in Wettbewerb um Dienste einzutreten. Jede PTT ist für die Dienste zuständig, die in ihrem Territorium entstehen oder münden. Diese lockere Form der Zusammenarbeit reflektiert einerseits die traditionell nationalstaatlich-territoriale Orientierung der Politik in diesem Bereich und andererseits die historisch gewachsene Verflechtung von Industrie, Handwerk, öffentlicher Verwaltung, Militär und politischer Leitung speziell im Fernmeldewesen²⁴. In den 50er und 60er Jahren, als der namentlich von der Mikroelektronik und der Datenverarbeitungstechnik ausgelöste Innovationsdruck noch nicht spürbar ist, sehen die politischen Leitungen der Postverwaltungen bzw. die politisch zuständigen Ressortminister in einer Koordination der nationalen Aktivitäten im fester strukturierten Rahmen der EG eher eine Beschränkung ihrer Handlungsmöglichkeiten als einen notwendigen Zusammenschluß zur Sicherung von Steuerungsmöglichkeiten, die im nationalen Bereich verloren zu gehen drohen. Das weiche Kooperationsregime CEPT wird dem festeren Freihandelsregime EG vorgezogen.

2. Die Entdeckung der handelspolitischen Relevanz des Fernmeldebereichs für die EG

Trotz der Konzentration der europäischen Zusammenarbeit im Post- und Fernmeldebereich auf die CEPT gibt es im EG-Bereich sporadische Kontakte auf Ministerebene. Das erste Treffen der PTT Minister der EG findet im September 1964 statt. Hierbei steht die Harmonisierung

²⁴ vgl. Brock (1982: 126 ff.) und speziell für Deutschland Thomas (1988).

der Posttarife im Vordergrund - ein Arbeitsgebiet, das zumindest indirekt durch die Römischen Verträge legitimiert ist und für das die EG auch rechtliche Ressourcen besitzt. Im Anschluß an dieses Treffen erhält die Kommission den Auftrag, die Harmonisierungsmöglichkeiten im Fernmeldebereich zu eruieren.

Diese Aktivitäten stehen im Zusammenhang mit allgemeinen Harmonisierungsbemühungen, zu denen sich die Gemeinschaft auf der Basis des Artikels 100 des EWG-Vertrags verpflichtet hat. So werden seit 1967 in einem Zeitraum von 11 Jahren 100 Direktiven zur europäischen Harmonisierung technischer Richtlinien und Verwaltungsvorschriften verabschiedet²⁵. Sie haben zum Ziel, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten dadurch zu erleichtern, daß hauptsächlich administrativ verursachte nicht-tarifäre Hemmnisse beseitigt werden. Das stark administrativ regulierte Fernmeldewesen, vor allem der Beschaffungsbereich, steht den Harmonisierungsbemühungen im Wege. Deshalb schlägt die Kommission im Oktober 1968 dem Rat die Einrichtung eines Post- und Fernmeldekomitees vor, in dem solche Fragen intensiver bearbeitet werden sollen. Zu dieser Zeit kann sie den Ministerrat jedoch nicht überzeugen, weshalb sie den Vorschlag nach mehrjährigen unfruchtbaren Diskussionen schließlich im Juni 1973 wieder zurückzieht. Auch ein Bericht der Kommission zur Liberalisierung des Vergabewesens auf dem Fernmelde-sektor macht deutlich, daß solche Bestrebungen in

²⁵ vgl. hierzu Bulletin EC 6-1978: "Technical barriers to trade: One hundred directives in eleven years".

dieser Zeit als kurzfristig nicht realisierbar betrachtet werden.

Daß das zweite Treffen der Postminister erst 13 Jahre später im September 1977 stattfindet, wirft ein bezeichnendes Licht auf den Stellenwert, den der Post- und Fernmeldebereich zu dieser Zeit in der EG besitzt. Es herrscht die Auffassung, daß sich aus den Römischen Verträgen keine unmittelbaren Kompetenzen der EG in der Telekommunikation ergäben. So bleibt es dabei, daß Kommission und Ministerrat ihre Bemühungen auf eine handelspolitisch begründbare Harmonisierung der Posttarife beschränken. Dies führt im Dezember 1977 zunächst zu Vorschlägen für ein Abkommen über vereinheitlichte Tarife für Standardbriefe und schließlich im Mai 1979 zu einer Ratsempfehlung für einen einheitlichen EG-Tarif für Standardbriefe.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die zaghaften Vorstöße der EG in die Fernmeldepolitik noch fast ausschließlich über handelspolitische "issues" unternommen werden. Nur in diesem Bereich sind rechtliche Kompetenzen vorhanden. Alle frühen Initiativen zur Öffnung der Fernmeldebeschaffungspolitik und zur Harmonisierung unterschiedlicher Industriestandards müssen vor diesem Hintergrund betrachtet werden. Diesen Bemühungen stehen aber die noch unangetasteten Positionen der nationalen PTTs gegenüber, die getragen sind von einem internationalen politischen Konsens, den Fernmeldebereich eher als staatliche Infrastrukturvorsorge²⁶ denn als industriepolitische Plattform für

²⁶ Dies gilt traditionell auch für andere technische Infrastruktursysteme (vgl. Mayntz 1988).

internationale Exportstrategien zu betrachten. Telekommunikation als öffentliche Dienstleistung scheint keine direkte handels- oder gar industriepolitische Relevanz zu besitzen. Die indirekte Bedeutung einer gut funktionierenden kostengünstigen Infrastruktur für die wirtschaftliche Prosperität eines Landes wird hingegen durchaus gesehen. Sie hat aber in der Regel nur entsprechende nationale Anstrengungen zur Folge. Soweit eine internationale Koordination überhaupt erforderlich wird, ziehen die nationalen PTTs es vor, diese im weichen Regime des CEPT vorzunehmen. Die Bemühungen der EG bleiben deshalb wenig erfolgreich.

3. Die industriepolitische Entdeckung des Telekommunikationsbereichs

Ab Mitte der 70er Jahre läßt sich allmählich ein Wandel in der Einstellung der EG-Staaten zur Fernmeldepolitik erkennen. Über handelspolitische Fragen hinaus bekommt der Fernmeldebereich nun auch industriepolitische Relevanz. Diese Veränderung ist nur im Kontext weltweiter wirtschaftlicher Umwälzungen verständlich. In vielen europäischen Ländern ist der Nachkriegsboom schon mehrere Jahre vor der Ölkrise zu Ende. Veränderungen in der internationalen Produktionsstruktur (Eindringen "Neuer Industrieländer" in die Weltmärkte) führen zu Wachstumskrisen ganzer Branchen und zwingen auch die europäischen Industrieländer zu industriellen Anpassungen. In fast allen Industrieländern führt dies zu mehr oder minder starkem industriepolitischen Interventionismus. Darüber hinaus versuchen viele Länder, mit forschungs- und technologiepolitischen Maßnahmen eine Strukturveränderung der Industrie zu

initiiieren (selektive Unterstützung von Wachstumsindustrien).

Auch die verstärkten Aktivitäten der EG in der Forschungs- und Technologiepolitik müssen in diesem Zusammenhang gesehen werden. Sie knüpfen in gewisser Weise an die "Technologische Lücke"-Diskussion an, die Mitte der 60er Jahre die ersten forschungs- und industriepolitischen Ansätze bestimmte.²⁷ Bereits zu Beginn der 70er Jahre unternimmt die EG-Kommission erste vorsichtige Versuche, die Möglichkeiten einer aktiven Politik im Bereich von Forschung und Entwicklung zu sondieren. Ihre Initiativen beschränken sich noch auf die Bereiche Luftfahrt, Schiffbau und elektronische Datenverarbeitung.

²⁷ Wegweisend hierfür sind der Layton Bericht (1969) und Servan-Schreibers "amerikanische Herausforderung" (1968). In Laytons Analyse sind interessanterweise schon die zentralen Elemente der späteren industriepolitischen "cognitive map" enthalten. In der Analyse des amerikanischen Erfolgsmodells weist er auf die zentrale Bedeutung der Unternehmensgröße hin, die vor allem für Forschung und Technologie relevant ist: Immer größere Forschungs- und Entwicklungsvorleistungen werden notwendig. Gleichzeitig existiert zunehmender Wettbewerb bei der Markteinführung. Derjenige, der ein neues Produkt als erster auf den Markt bringt, kann die größten Gewinne erzielen. Dies verkürzt die Innovationszyklen. Bei kürzeren Innovationszyklen und zunehmenden Forschungs- und Entwicklungskosten steigen die Markt-Minimum-Schwellen immer mehr, bei denen solche Kosten finanzierbar bleiben. Layton plädiert daher dafür, Wissenschaftspolitik mit Industriepolitik zu verbinden: "Eine europäische Wissenschaftspolitik wird nicht viel nützen ohne eine Industriepolitik, die darauf abzielt, das Entstehen kraftvoller Industriefirmen zu fördern, die die europäischen Erfindungen rasch auswerten und auf den Markt bringen können. Bei der Kernenergie, der Luftfahrt und Computern war und ist das eine zwingende Notwendigkeit" (Layton 1969: 371).

- Im Jahre 1973 nimmt die GFS, eine schon von EURATOM im Jahre 1958 eingerichtete gemeinsame Forschungsstelle, erstmalig auch Forschungstätigkeiten in Bereichen außerhalb der Nukleartechnik auf.
- Im März 1973 schlägt die Kommission ein "Technologiepolitisches Programm" vor, das finanzielle Unterstützung für im Gemeinschaftsinteresse liegende technologische Entwicklungen sichern soll.
- Im Oktober 1974 verabschiedet der Ministerrat einen Text, in dem eine gemeinsame Industriepolitik als Notwendigkeit bezeichnet wird.

Die Ausweitung des Handlungsfeldes der Kommission und der Einstieg in eine aktive Industriepolitik müssen, wie Dang-Nguyen (1986:181) überzeugend zeigt, aus dem Wunsch und Interesse der Kommission erklärt werden, nach der Schaffung der Zollunion "von der negativen zu der positiven Seite der europäischen Integration zu gelangen". Die Kommission sieht eine Chance, aus einer bloßen Schiedsrichter- oder Nachtwächterrolle gegenüber den an weiteren qualitativen Integrationsfortschritten wenig interessierten Mitgliedstaaten allmählich in die Rolle eines mit stärkeren eigenen Kompetenzen ausgestatteten aktiven Gestalters der Gemeinschaft zu wechseln. In ihrem Vorstoß spielt der sogenannte "Colonna Plan" eine wichtige Rolle. Dieses erste Memorandum der Kommission über Industriepolitik betont nachdrücklich, daß eine gemeinsame Industriepolitik für die europäische Wirtschaftsintegration und deren technologische Unabhängigkeit unabdingbar sei. In einem Aktionsprogramm werden fünf Aktionslinien skizziert, die u.a. den Abbau technischer Handelsbar-

rieren, die Harmonisierung rechtlicher und steuerlicher Vorschriften sowie die Förderung europäischer Unternehmenszusammenschlüsse durch Schaffung eines europaweiten Kapitalmarktes vorsehen.

Das auf die Förderung von Zukunftsmärkten zielende Programm läßt sich jedoch zunächst nicht weiter verfolgen, da der Ölschock und der darauf einsetzende dramatische Wirtschaftseinbruch in allen EG-Ländern die Kommission zwingt, sich auf die europäischen Krisenindustrien zu konzentrieren. Erst ab 1978 tritt die Orientierung auf Wachstumssektoren wieder in den Vordergrund, und etwas später werden zum ersten Mal explizit die "Neuen Informationstechniken" genannt. Die Karriere dieses Technikbereichs als neues Politikthema ist nicht ohne den generellen Bedeutungsgewinn der Telekommunikation zu verstehen. Einerseits expandiert während der 70er Jahre der Ausbau der telekommunikativen Infrastruktur in allen europäischen Ländern wie nie zuvor. Ein wichtiger Indikator hierfür ist das Wachstum des Telefonnetzes - meßbar in zunehmender Telefondichte (vgl. Tabelle 1).

Daneben sind gegen Ende der 70er Jahre in fast allen europäischen Ländern Anfänge der Diversifizierung der bislang "monokulturellen" Telekommunikationsinfrastruktur festzustellen²⁸; die meisten führen eine Reihe neuer Telekommunikationsdienste ein. Die allmähliche Diversifizierung namentlich in den Bereich der Datenkommunikation wird von den in den 70er Jahren noch durchweg sehr staatsnahen PTTs selber, aber auch

²⁸ Für eine Skizze dieser Entwicklung in der Bundesrepublik vgl. Schneider und Werle (1988).

von der CEPT angestoßen. So gibt diese im Jahre 1972 eine der ersten Studien, die bekannte Eurodata-Studie, als Marktstudie in Auftrag. Sie soll die mittelfristigen Perspektiven der Datenübertragung aufzeigen und wird über mehrere Jahre fortgeschrieben. 1976 wird sogar die finanziell selbständige Stiftung EURODATA mit Sitz in den Niederlanden gegründet (Elias 1979: 926).

Tabelle 1: Telefon-Hauptanschlüsse pro 100 Einwohner

Jahr	F	NL	GB	BRD	Italien
1950	3,4	5,1	6,0	2,9	1,9
1960	4,8	8,9	8,9	5,8	6,1
1970	8,1	16,6	15,0	14,1	12,0
1976	15,6	26,2		23,1	18,0
1978	22,0	30,6	27,2	28,2	20,2
1980	28,9	34,4	31,7	33,4	22,8
1982	35,4	36,9	34,1	36,9	25,9
1984	39,3	39,1	35,8	40,3	28,9

Quellen: ITU/UIT

Andere Indikatoren für den Bedeutungsgewinn der Telekommunikation sind verschiedene Regierungsberichte bzw. Expertenkommissionen, in denen die zentrale Bedeutung der neuen und alten Kommunikationsinfrastruktur betont wird²⁹. Ebenfalls 1976 legt die bundesdeutsche "Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems" (KtK) ihren Bericht vor, und

²⁹ Ein Beispiel für die Thematisierung der Bedeutung von Datenverarbeitung und Fernmeldewesen anhand der Eurodata-Studie ist die Rede des damaligen Staatssekretärs und späteren Forschungsministers Hauff vor der OECD im Jahre 1975 (abgedruckt im Bulletin der Bundesregierung Nr. 18 (1975: 179)).

ein Jahr später erhält der französische Präsident den berühmt gewordenen Report von Nora und Minc (1979). Schließlich erscheinen auch in England Berichte des Advisory Council for Applied Research and Development (ACARD) zu diesem Bereich (Humphreys 1986).

Es bleibt jedoch nicht nur bei den Berichten und Analysen, sondern die verschiedenen Ländern ergreifen auch, jeweils im Alleingang, einschlägige technologiepolitische Maßnahmen:

- In der Bundesrepublik das gemeinsame "Programm Technische Kommunikation" von Postministerium und Forschungsministerium;
- in Frankreich der sogenannte "Plan Télématique" (1978);
- die Regierung Großbritanniens führt gegen Ende der 70er Jahre ihr Bildschirmtext-System "Prestel" ein und startet ihre "Teletext Initiative"³⁰.

Diese verschiedenen Einflüsse - zunehmende volkswirtschaftliche Bedeutung der Kommunikationstechnik und die Thematisierung der technologischen Veränderungen in diesem Bereich unter Verwendung von Begriffen wie "Telematik" und "Informationsgesellschaft" lenken die Aufmerksamkeit der EG-Politiker gebündelt auf diesen Sektor. Im Ministerrat stoßen die in der ersten Hälfte der 70er Jahre immer noch sehr vorsichtigen Aktivitäten der EG-Kommission weitgehend auf Zustimmung. Gewisse Reibungen gibt es hingegen mit der CEPT, die im März 1974 sogar eine außerordentliche Sitzung ihrer Fernmeldekommission anberaumt, um die "Beziehungen der CEPT

³⁰ Vgl. hierzu Schlesinger (1985) und Cawson (1987).

und der EG" zu klären. Nach Ansicht der Fernmeldekommission des CEPT werden von der EG Forschungsaktivitäten in Bereichen übernommen, die sich mit Tätigkeiten des CEPT überschneiden. Die CEPT schlägt der EG deshalb vor, "die von ihr gewünschten Untersuchungen von der CEPT durchführen zu lassen" (Elias 1979: 927). In dieser Situation, die eine Art Inter-Regime-Konflikt bezüglich einer Policy-Domäne darstellt, gewinnen die für die PTTs der Mitgliedstaaten zuständigen Minister eine Schlüsselposition, weil sie ja gleichzeitig in der EG und in der CEPT starken Einfluß ausüben können. So kommt es, nachdem sich die PTT-Minister intern bereits drei Monate zuvor getroffen haben, im Dezember 1977 zu einem Treffen dieses "zuständigen" Ministerrats und der Kommission, das als der erste offizielle Einstieg der EG in die Telekommunikationspolitik gelten kann. In einer "tour d'horizon" werden die Probleme einer europäischen Telekommunikationspolitik und die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit der Kommission mit der CEPT erörtert. Ausgehend von einer allgemeinen Bereitschaft hierzu werden Kooperationsmöglichkeiten in vier Bereichen geprüft: 1. Industriepolitik; 2. Rolle der Postverwaltungen und des Privatsektors im Telekommunikationsbereich; 3. Preisentwicklung für Telekommunikationsnetze und -dienste; 4. Koordination von Forschungs- und Entwicklungsprojekten.

Aus diesem ersten Anstoß, der für die Kommission eine gewisse Bestätigung ihres Anspruchs auf die Federführung in einer aktiven Telekommunikationspolitik der EG bedeutet, entsteht im Jahre 1979 ein Bericht der Kommission (Com (79)650), in dem erstmalig der zentrale industriepolitische Stellenwert der Informations- und Kommunikationstechnik und deren Zusammenwachsen

hervorgehoben wird. Der Bericht beginnt mit der Beobachtung, daß sich Europa auf dem Weg zu einer Informationsgesellschaft befinde. Hier wie auch im weiteren weist er eindeutige Parallelen zu dem bekannten Argumentationsmuster von Nora und Minc auf (vgl. Dang-Nguyen 1986: 296)³¹. Die Schwäche Europas in der Informationstechnik und der Mikroelektronik wird mit seiner Stärke im Bereich der Telekommunikation kontrastiert. Europa verfüge über 33% des Weltmarktes für Telekommunikation (mit einem jährlichen Wachstum von 7%), 26% für Informationstechnik (17% Wachstum) und 19% des Halbleitermarktes (mit 25% Wachstum). Obwohl es nationale Programme zur jeweiligen Stärkung der betreffenden Industrien gegeben habe, hätte Europa in den beiden letztgenannten Bereichen seine Position nicht verbessern können. Die Stärke der USA wird dabei durch deren großen Binnenmarkt und die starke Position Japans durch dessen kohärente Industriepolitik erklärt. Offensichtlich bestrebt, beide Stärken für eine europäische Initiative zu kombinieren, schlägt der Bericht eine ganze Reihe von Maßnahmen vor: eine koordinierte europäische Industriepolitik; eine qualifikationspolitische Initiative; die Schaffung

³¹ Diese Situationsdefinition basiert sehr stark auf dem "strukturalistischen" und geopolitischen Weltbild der Franzosen. Interessant ist, daß in diesem Zusammenhang in Frankreich mit dem "filière"-Ansatz ein strategisches Konzept entwickelt wurde, das input-output-analytische Instrumente gebraucht, um die Verflechtungen zwischen bzw. innerhalb von Wirtschaftssektoren herauszuarbeiten. Das Ziel des Ansatzes ist es, sogenannte "strategische Knoten" zu entdecken und zu "besetzen" (als Anwendungen vgl. Lorenzi (1980) und Truel (1983)). Es ist sicher kein Zufall, daß ein anderer industriepolitischer Kommissions-Bericht, der in ähnlicher Diktion geschrieben wurde, auch aus der Feder von Franzosen stammt: Godet und Ruyssen (1981).

eines homogenen europäischen Marktes für Telematik-Dienste³²; Initiierung und Förderung einer europäischen Informationsindustrie; Erleichterung der Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen Herstellern und Anwendern. Zur Umsetzung dieses Programms arbeitet die Kommission einen detaillierten Zeitplan aus.

Ein Jahr später folgt eine von der Kommission ausgearbeitete Ratsempfehlung (der sogenannte Dublin-Report), und im September 1980 legt die Kommission dem Rat drei Empfehlungen vor (Com(80)422 final), in denen zu Harmonisierungsanstrengungen im Telekommunikationsbereich, zur Schaffung eines EG-weiten Endgerätemarktes und zur Öffnung der öffentlichen Telekommunikations-Beschaffungsmärkte aufgerufen wird. Zwar werden diese Punkte vom Ministerrat als "Empfehlung" angenommen, aber dies erfolgt eher halbherzig. "...the Heads of Government were still not ready to engage themselves on a telecommunications policy" (Dang-Nguyen 1986:299).

Auch das Europäische Parlament schaltet sich in die Diskussion ein und legt im Mai 1981 eine Resolution vor, in der es die Kommission interessanterweise auffordert, doch mit dem Instrument von Direktiven und nicht nur mit Empfehlungen in den Telekommunikationsbereich einzugreifen. Das Parlament weist darauf hin, daß in Europa viele neue Telekommunikationsdienste entstehen, welche das Problem der internationalen Standardisierung aufwerfen. Der europäische Telekommunikationsmarkt sei balkanisiert, und beim Stand der gegenwärtigen Technologie wären große

³² In diesem Zusammenhang wird bereits eine harmonisierte Einführung von ISDN ins Auge gefaßt!

Entwicklungsanstrengungen notwendig, um Exporterfolge weiterhin garantieren zu können. Diese rentierten sich aber nur bei bestimmten Mindestmarktgrößen. Die logische Forderung sei deshalb die EG-weite Öffnung der Telekommunikationsmärkte. Genau diese Argumente werden später auch routinemäßig von der Kommission benutzt. Im Frühjahr 1981 überzeugen sie den Rat jedoch noch nicht, der sich trotz des Impetus dieser ersten Initiativen mit seinen Beschlüssen sehr viel Zeit läßt. Einem gemeinsamen Vorgehen in der Telekommunikationspolitik stehen die nationalen Egoismen - manifestiert in den mächtigen Postverwaltungen und den sehr national orientierten Fernmeldeindustrien - entgegen (vgl. Morgan, Webber 1986).

4. Die amerikanische Herausforderung und eine europäische Gegenoffensive

Zur Jahresmitte 1983 geht nun die Kommission in die Offensive. Im Juni richtet sie eine Mitteilung an den Rat, die von dem Industriepolitik-Kommissar Davignon unterzeichnet ist. Darin wird die Notwendigkeit eines gemeinsamen Marktes in der Telekommunikation mit neuem Nachdruck betont. Diese Mitteilung wird von vielen als der definitive Durchbruch einer eigenen Telekommunikationspolitik der EG betrachtet. Im September folgt ein Kommissionsvorschlag mit sechs Aktionslinien für eine gemeinsame Telekommunikationspolitik:

- Setzung mittel- und langfristiger Ziele auf EG-Ebene;

- Definition und Implementation eines Forschungs- und Entwicklungsprogramms;
- Erweiterung des Endgerätemarktes durch gegenseitige Anerkennung von Zulassungsstandards;
- enge Zusammenarbeit beim Ausbau der zukünftigen Telekommunikationsinfrastruktur;
- voller Einsatz modernster Telekommunikationstechniken auch in den unterentwickelten EG-Regionen;
- Öffnung der bislang abgeschotteten öffentlichen Beschaffungsmärkte.

Anschließend setzt die Kommission eine Expertengruppe (die sogenannte SOGT) ein, die in enger Zusammenarbeit mit den Industrieministern und in Verbindung mit den Postverwaltungen und Vertretern der Telekommunikationsindustrie eine gemeinsame Strategie erarbeiten und einen geeigneten politischen und juristischen Rahmen entwickeln soll. In sechs Treffen zwischen November 1983 und März 1984 formuliert diese Expertengruppe einen Vorschlag für ein Aktionsprogramm, das im Mai 1984 an den Ministerrat weitergeleitet wird.

Es fragt sich, warum die Kommission plötzlich so erfolgreich sein konnte. Zweifellos erklärt sich dies durch eine Reihe "kontextueller Faktoren". Die einen, auf die wir im nächsten Abschnitt noch eingehen, sind institutioneller Art. Sie indizieren einen gewissen Wandel des Regimes EG. Die anderen liegen in den internationalen Veränderungen der Ökonomie, nicht zuletzt im Bereich der Telekommunikation, und den hierauf bezogenen wirtschafts-, handels-, industrie- und ordnungspolitischen Maßnahmen in aller Welt (vgl. Hüttig 1988, Becker 1988).

Die aus europäischer Sicht wichtigsten Veränderungen können in den USA registriert werden. Eine davon ist die Entflechtung des dortigen privaten Telefonmonopols der AT&T (vgl. Wieland 1985). Die "Divestiture", deren Modalitäten im Wege eines Vergleichs, der nicht zuletzt auf Vorschlägen von AT&T selber beruht, ausgehandelt wurden, schwächt zwar die Position des Konzerns auf dem US-amerikanischen Markt der Telekommunikationsdienste, erzwingt aber dadurch auch ein stärkeres weltweites Engagement von AT&T und setzt hierfür Kräfte frei. Auch die bis dahin durch die Regulierungskommission (FCC) verhängten Beschränkungen im Hinblick auf eine Betätigung des Konzerns im Bereich der Datenverarbeitungstechnik werden mit der Entflechtung hinfällig. Gewissermaßen zum Einstieg in den europäischen Markt geht AT&T ein "joint venture" mit Philips³³ ein. Mit einer Beteiligung bei Olivetti von 40% wird darüber hinaus für alle Welt auch das Bemühen von AT&T, in die Informationstechnik einzudringen, sichtbar. Ein anderer, von der "Divestiture" natürlich nicht ganz zu trennender Faktor sind die verstärkten Deregulierungsmaßnahmen in den USA. Hierdurch eröffnen sich für die Europäer Möglichkeiten, in den USA Fuß zu fassen. Praktisch im Gegenzug werden sie aber auch mit der Forderung der Vereinigten Staaten konfrontiert, die Liberalisierung der europäischen Telekommunikationsmärkte einzuleiten (vgl. Schiller 1982: 149 ff., Committee on Technology 1984: 75 ff.).

³³ Aufbau einer Kooperationsfirma mit Philips in den Niederlanden zur Produktion digitaler Vermittlungsanlagen.

Etwa zur selben Zeit verstärkt IBM seine Bestrebungen, in den Telekommunikationsbereich zu diversifizieren³⁴. Für viele europäische Nachbarländer ist es ein Alarmsignal, daß der Konzern Ende 1981 bei einer Ausschreibung der Bundespost den 50 Millionen Auftrag erhält, die Computerzentralen für den neuen Fernmeldedienst "Bildschirmtext" aufzubauen und dabei SEL und die britische GEC (trotz Intervention der britischen Premierministerin) aus dem Rennen wirft. Von der damals gerade zur Privatisierung anstehenden britischen Fernmeldeverwaltung, jetzt British Telecom³⁵, erhält IBM im April 1984 seinen bislang größten Fernmeldeauftrag. Die Firma soll 27 digitale Vermittlungszentralen einrichten. Mit dem britischen Auftraggeber einigt man sich im Juli 1984 auch darauf, im Rahmen eines

³⁴ IBM ist allerdings Anfang der 80er Jahre kein Neuling mehr in der Telekommunikation. Schon in den 70er Jahren hatte der Konzern den neuen Trend der EDV-Entwicklung erkannt: Neben den isolierten Großrechner traten vernetzte Systeme lokaler intelligenter Einheiten. Mitte der 70er Jahre entwickelte IBM auch das Programm "Systems Network Architecture" (SNA), dessen Herzstück ein Großrechner war, an den über Kabel Terminals an verschiedenen Standorten angeschlossen waren. Bereits 1977 verfügte der Konzern in der Bundesrepublik über ein Datenfernverarbeitungsnetz, das 500 Anschlüsse in 16 Städten bediente. Um im Bereich der öffentlichen Telekommunikation Fuß zu fassen, erwarb IBM im Jahre 1973 eine Mehrheitsbeteiligung an der CML Satellite Corporation. Die CML war gegründet worden, um in Konkurrenz zu AT&T ein weltweites Datenübermittlungsnetz einzurichten. Eine andere Aktivität im Fernmeldebereich war der Einstieg in die Satellitenübermittlung über das Engagement an dem Unternehmen Satellite Business Systems in der Mitte der 70er Jahre. Schließlich bietet IBM seit 1970 auch Nebenstellenanlagen für öffentliche Netze an.

³⁵ Vgl. Heuermann und Schnöring (1985).

Gemeinschaftsunternehmens ein Text- und Datennetz aufzubauen (Labarrère 1985: 190f.).

In dieser Phase bahnt sich ein Konflikt zwischen den europäischen PTTs und IBM an, der sich an den Schnittstellenstandards bei Kommunikationsnetzen entzündet. Der Aufforderung, die technischen Normen offenzulegen, kommt IBM zunächst nicht nach. Der Konflikt spitzt sich dermaßen zu, daß nun auch die britische Regierung eingreift³⁶ und ihre Zustimmung zu dem Abkommen zwischen British Telecom und IBM widerruft, weil der Konzern seine Datenkommunikationsnetze mit der IBM-Netztechnologie SNA³⁷ und nicht auf der Basis von herstellerneutralen OSI-Standards³⁸ aufbauen will. Hier ergibt sich auch für die Kommission eine gute Möglichkeit, gemeinsame europäische Interessen gegen den amerikanischen Konzern zu vertreten. Mit dem Vorwurf, er wende seine marktbeherrschende Position mißbräuchlich an, leitet die Kommission ein gerichtliches

³⁶ Die konservative Regierung verfolgt hier durchaus auch eigene Interessen. Nach der "Deregulierung" der Telekommunikation mit dem Ziel, Wettbewerb zu schaffen, will sie jetzt das staatliche nicht durch ein privates Monopol ersetzen.

³⁷ Da die Hardware- und Software-Architektur der SNA bis ins einzelne auf die IBM-Hardware zugeschnitten ist, ist sowohl der Anschluß von Fremdgeräten an dieses Netz als auch seine Einbettung in offene Telekommunikationsnetze praktisch unmöglich (vgl. Blomeyer-Bartenstein und Both (1983). Vgl. aus IBM-Sicht auch Hegenbarth (1986)).

³⁸ Open Systems Interconnection ist ein Standard, der in den internationalen Standardisierungsgremien ISO und CCITT erarbeitet wurde. Das OSI-Modell soll es ermöglichen, Produkte, Systeme und Netze unterschiedlicher Hersteller zu koppeln.

Verfahren gegen den Konzern ein (Coty und Ungerer 1984: 49).

Insgesamt ist die Situation für die Kommission jetzt günstig, die Einsicht der Mitgliedsländer in die Vorteile, ja mehr noch in die Notwendigkeit einer engen europäischen Zusammenarbeit im Telekommunikationsbereich unter Führung der EG zu stärken. Hierzu werden die Strategien von AT&T und IBM dramatisiert und so eine industrielle Bedrohung Europas heraufbeschworen. AT&T sei im Begriff, die europäischen Telekommunikationsmärkte zu erobern, und IBM dabei, über seine Marktmacht die eigenen Schnittstellen und Kommunikationsprotokolle in den Fernmeldenetzen durchzusetzen. Sämtliche Verlautbarungen und Stellungnahmen suggerieren eine äußere Bedrohung oder gar die Gefahr eines ökonomischen Krieges³⁹.

Die Konstellation der Ereignisse und die Fähigkeit der Kommission, diese "rhetorisch" und "dramaturgisch" zu nutzen, sieht Dang-Ngyuen (1986:322) als die hauptsächlichen Determinanten des Durchbruchs zu einer europäischen Telekommunikationspolitik:

" (...) twelve years of difficult relationships with PTTs were cancelled, thanks to what one could call a rhetorics of persua-

³⁹ Auch hier schlägt die französische Situationswahrnehmung durch. Ein Beispiel gibt Labarrère (1985:199): "Après avoir abandonné aux Japonais et aux Américains la maîtrise du marché mondial de l'informatique et des composants électronique, les Européens sont, sur leur sol, acculés à la défensive dans une gigantesque bataille des télécommunications. Le Vieux Continent ressemble à un camp retranché où des états-majors (les administrations des PTT) tentent de se coordonner pour faire face à l'invasion."

sion. The trick has been to get the political support of the Heads of government, instead of the PTTs. But to get it, the Commission had to develop arguments akin to previous action in the crisis sectors. If member States could be persuaded of the likelihood of collapse, they would be induced to cooperate." (322)

Eine weitere Variante der Bedrohungs-dramaturgie bieten die Kommissionsexperten Caty und Ungerer (1984:32) in einem Artikel in Futuribles: Heute mache Telekommunikation etwa 15% des Marktes für Informationstechnik aus, gegen Ende dieses Jahrhunderts sogar 60%. Telekommunikation werde zum "Rückgrat der Informationstechnik". Die technologische Entwicklung führe zu einer Verkürzung der Innovationszyklen, was eine Halbierung des Amortisationszeitraums der öffentlichen Vermittlungstechnik von 20 auf 10 Jahre zur Folge habe. Gleichzeitig nehme die Höhe der Entwicklungsvorleistungen ständig zu. Für digitale Vermittlungsanlagen betrügen diese heute ungefähr 1/2 bis 1 Mrd. US \$. Nach Schätzung der renommierten Consulting-Firma Arthur D. Little sei heute mindestens ein Weltmarktanteil von 8% notwendig, um die Forschungs- und Entwicklungskosten finanzieren zu können. Da aber keine europäische Firma mehr als 6% des Weltmarktanteils dieser Technik besäße, sei die Schaffung eines europaweiten Telekommunikationsmarktes unabdingbar.⁴⁰ Die wichtigsten Hindernisse für einen solchen Markt sehen die beiden Experten in einer mangelnden europaweiten

⁴⁰ Caty und Ungerer (1984:37) beschreiben dies so: "Pris individuellement les sociétés européennes sont condamnées à moyen term à perdre des parts du marché mondial". Vgl. auch Grewlich (1984).

Netz-Infrastruktur und in fragmentierten und rigiden regulativen Rahmenbedingungen.

Aus dieser Erkenntnis folgern Caty und Ungerer die schon genannten zwei Hauptstrategien eines gemeinsamen Vorgehens. Erstens fordern sie eine Liberalisierung bzw. Entregulierung zur Öffnung des Marktes für neue Dienste und Endgeräte im gesamten EG-Bereich. Diese betrachten sie nicht als Endziel, sondern als ein Instrument, um die Konkurrenzfähigkeit der EG gegenüber der US-amerikanischen und der japanischen Industrie zu verbessern. Zweitens schlagen sie die harmonisierte Einführung von neuen Telematikdiensten in einem einheitlichen digitalisierten diensteintegrierenden Netz (ISDN) vor. Dieses wird als ökonomische und infrastrukturelle Voraussetzung für einen europäischen Telematik- und Informationsmarkt betrachtet. Die Experten betonen - was in dieser Form durchaus den Interessen der Postverwaltungen entgegenkommt - daß die nationalen PTTs speziell für das ISDN riesige Summen investieren müßten (Caty und Ungerer 1984: 40).

Der Kommission gelingt es, für ihren Standpunkt, daß der erheblichen äußeren ökonomischen Bedrohung weder durch einzelstaatliche noch durch protektionistische Maßnahmen der Gemeinschaft, sondern nur durch eine gemeinsame europäische Aktion der Marktöffnung bei gleichzeitigen erheblichen investiven Vorleistungen begegnet werden kann, die Zustimmung des Ministerrates zu gewinnen. Ihre Vorschläge werden im Mai 1984 den Industrieministern (und nicht den für Post- und

Fernmeldewesen zuständigen Ministern!)⁴¹ vorgelegt, und die Zehn erklären sich bereit, eine Gegenoffensive zu starten, um die amerikanische und japanische Industrie abzublocken (Labarrère 1985: 199 ff.). Besondere Unterstützung findet die Kommission bei der französischen Regierung, die schon aus eigenem Interesse an einer raschen Öffnung der nationalen Fernmelde-märkte interessiert ist.⁴² Als erste Maßnahme beschließt der Ministerrat eine zehnprozentige, auf dem Grundsatz der Reziprozität beruhende Öffnung der öffentlichen Telekommunikationsmärkte und die gegenseitige Anerkennung bestimmter Zulassungsstandards bei Endgeräten.

Damit ist eine neue Qualität der Aktivitäten der Kommission und in ihrem Gefolge auch des Rates erreicht, und es erscheint notwendig, an dieser Stelle auf einige Spezifika im Handeln der EG hinzuweisen, um die trotz aller Bemühungen begrenzten Möglichkeiten der EG nicht aus dem Auge zu verlieren. Unterscheidet man zwischen Politikinhalten und Politikin-

⁴¹ Das ist natürlich von der jeweiligen nationalen Regierungsorganisation abhängig. In Frankreich ist das Postministerium beispielsweise dem Industrieministerium formell untergeordnet.

⁴² Im Jahre 1983 hatten die beiden Großen der französischen Telekommunikationsindustrie (CIT-Altcatel und Thomson-Telekommunikation) ein Kooperationsabkommen geschlossen, das vom Industrieministerium in die Wege geleitet wurde, um eine bessere Weltmarktposition zu erlangen. Plötzlich mit einem Anbietermonopol konfrontiert, war die französische Fernmeldeverwaltung (DGT) zumindest an einer teilweisen Öffnung des Marktes interessiert. Das nötige Selbstvertrauen hatte die DGT zu einem solchen Schritt wegen ihrer Erfolge in der Modernisierung der französischen Telekommunikationsinfrastruktur (vgl. Mayntz und Schneider 1988).

strumenten (Mayntz 1979), so ist im Hinblick auf die Akteurseigenschaft der EG vor allem der instrumentelle Aspekt von Interesse, da er auf die Handlungsressourcen der EG verweist. Die wichtigsten Instrumente sind Geld und Recht, aber auch Persuasion im Sinne von Mobilisierungs- und Überzeugungsstrategien lassen sich instrumentell nutzen (vgl. Voigt 1983, Mayntz 1979).

Der größte Teil der finanziellen Ressourcen der EG ist im Agrarhaushalt gebunden. Nimmt man andere subventionsträchtige Bereiche (z.B. Stahlindustrie) hinzu, dann wird evident, daß für eine aktive Politik der EG in neuen Feldern kaum noch finanzieller Spielraum bleibt. Die Möglichkeiten der EG, mehr Geld zu mobilisieren, sind begrenzt, wengleich ihr Haushaltsvolumen in den letzten Jahren stärker als das der Mitgliedstaaten gestiegen ist. Der Akteur EG hat es bislang nicht vermocht, den Subventionsautomatismus speziell im Agrarbereich zu beseitigen, so daß kaum freie Finanzmittel in andere Sektoren gelenkt werden können. Entsprechend bescheiden fällt die Dotierung der verschiedenen Projekte und Initiativen im Bereich Forschung und Entwicklung aus, zieht man zum Vergleich die Ausgaben in den meisten Mitgliedstaaten oder gar in der Industrie heran.

So betrachtet sollte man hier den Einsatz finanzieller Mittel dem Instrument der Persuasion zuordnen, weil die Ausgaben eher die Funktion einer Initialzündung für entsprechende möglichst gleichgerichtete und verstärkte Aktivitäten der Regierungen der Mitgliedstaaten und der Industrie erfüllen (sollen). Es ist wohl auch für den Prozeß einer jeden Politikentwicklung typisch, daß am Anfang Überzeugungsarbeit und ver-

gleichsweise bescheidenes finanzielles Engagement stehen. Folgerichtig liegt darin immer noch ein Schwerpunkt der EG-Politik in der Telekommunikation. Die Überzeugungsarbeit beginnt bereits im Innenverhältnis zwischen Kommission und Rat. Das erstere Organ, ausgestattet mit weitgehenden Initiativrechten, muß häufig zunächst einmal das letztere überzeugen, bevor eine Außenwirkung erzielt werden kann. Gerade in diesem Innenverhältnis spielen wissenschaftlich fundierte Berichte und Analysen mit entsprechend klar akzentuierten strategischen Implikationen eine große Rolle. In der bisher geschilderten Entwicklung der Telekommunikationspolitik der EG ist die große Bedeutung der Persuasion deutlich geworden.

Das Instrument des Rechts ist grundsätzlich weniger strikt limitiert als das des Geldes. Die politikwissenschaftlich orientierte Verrechtlichungsdiskussion⁴³ legt allerdings die Schlußfolgerung nahe, daß die Wirkung von "mehr Recht" möglicherweise genau entgegengesetzt derjenigen von "mehr Geld" ist. Allerdings ist das rechtliche Instrumentarium in sich noch differenziert. Neben vertraglichen Vereinbarungen, die besonders in den Außenbeziehungen der EG von Bedeutung sind (z.B. gegenüber der CEPT) finden sich einzelne rechtsverbindliche Entscheidungen der Kommission oder des Rates und natürlich des Gerichtshofs, die sich grundsätzlich zunächst nur an individuell bestimmbare Adressaten richten. Erst die Richtlinien und die Verordnungen betreffen alle Regierungen oder auch alle natürlichen und juristischen Personen in der EG,

⁴³ Vgl. für die bundesdeutsche Diskussion die Beiträge in Voigt (1980).

wobei die Richtlinien lediglich die Ergebnisse festlegen, die erreicht werden sollen, ohne daß sie den Weg dorthin vorschreiben. Nur Verordnungen erreichen die den nationalstaatlichen Gesetzen vergleichbare verbindlichste Form rechtlicher Regelung.

Wenn also um das Jahr 1984 die Aktivitäten der EG, speziell die der Kommission, eine neue Qualität erreichen, dann bedeutet dies, daß vor allem das rechtliche Instrumentarium verstärkt und in seiner ganzen Breite genutzt wird. Nach Jahren des Erstellens von Gutachten und Stellungnahmen, des Appells und der "moral suasion" ist nun eine faktische Legitimationsbasis hergestellt, die konkretere Handlungen in Form von verbindlichen Beschlüssen und Verordnungen erlaubt. Nun schreckt die Kommission auch nicht mehr davor zurück, gegen einzelne Mitgliedstaaten vorzugehen, die den eingeschlagenen Weg nicht oder nur allzu langsam und zögerlich mitgehen wollen. Hierbei beruft sie sich auf den Auftrag, den gemeinsamen Markt zu verwirklichen, und kann auf eine sie unterstützende wettbewerbsorientierte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs vertrauen⁴⁴. So bringt die Kommission ihre Meinung, daß staatliche Postverwaltungen, wenn sie gegen Entgelt Endgeräte an Private überlassen oder Dienste erbringen, als Unternehmen handeln (vgl. Schulte-Braucks 1987), auch gegenüber mächtigen nationalen Fernmeldeverwaltungen wie der deutschen Bundespost zur Geltung. Nachdem der Telekommunikationsbereich in Bewegung gekommen ist und im britischen

⁴⁴ Als bahnbrechend gilt die Entscheidung vom 3.10.1980 zugunsten der Freiheit des Warenverkehrs in der Rechtssache 120/78 ("Cassis de Dijon").

Fernmeldewesen mit der Privatisierung von British Telecom und der Zulassung eines Netzkonkurrenten (Mercury) sogar ganz neue Strukturen entstehen, hat die Kommission nicht mehr nur eine solide Rechtsposition, sondern zunehmend auch politische Argumente und Verbündete in den Mitgliedstaaten auf ihrer Seite. Die Bundesregierung gibt daraufhin, wie von der Kommission gefordert, gegen den Widerstand des Postverwaltungsrates das Modemmonopol auf und nimmt auch den Monopolanspruch für das schnurlose Telefon zurück. Im letzteren Fall muß die Post eine Benutzungsordnung, die das Monopol festschrieb, in diesem Punkt bereits nach drei Monaten wieder zurücknehmen.

Es hat sich aber nicht nur die Entschlossenheit und die Möglichkeit der Kommission verstärkt, das Politikfeld Telekommunikation mit größerer Rechtsverbindlichkeit zu gestalten, vielmehr erhöht sie auch die regulative Dichte und Detailliertheit ihrer Maßnahmen⁴⁵ und steigert das Tempo der Beschlußfassung. Auch der Rat wird die Geister, die er einmal gerufen hat, nicht mehr los, will er nicht als Bremser der Integration dastehen. Nachdem er der Initiative, die Telekommunikation in der EG neu zu ordnen, grundsätzlich zugestimmt hat, muß er nun, sofern seine Zustimmung notwendig ist, auch die einzelnen Schritte der Neustrukturierung "absegnen". So fallen im Zeitraum von November 1984 bis Dezember 1986 acht Ratsentscheidungen (vgl. Tabelle 2).

⁴⁵ Zur Begrifflichkeit vgl. Feick (1983: 209 ff.)

Tabelle 2: Ratsentscheidungen im Bereich der Telekommunikationspolitik

Entscheidungstyp und Zeitpunkt	Thema/Bezug	Dokument
Empfehlung v. 12.11.84:	Implementierung eines gemeinsamen Vorgehens auf dem Gebiet des Fernmeldewesens	(84/549/EWG)
Empfehlung v. 12.11.84:	Erste Phase der Öffnung der öffentlichen Fernmelde- märkte	(84/550/EWG)
Beschluß v. 25.7.85:	Definitionsphase für ein FuE-Programm im Bereich der fortgeschrittenen Telekommunikationstechnologien für Europa (Race)	(86/C 160/01)
Richtlinie v. 24.7.86:	Erste Phase der gegenseitigen Anerkennung der Allgemeinzulassung von Telekommunikations-Endgeräten	(86/361/EWG)
Verordnung v. 27.10.86	Einführung eines Gemeinschaftsprogramms zur Entwicklung bestimmter benachteiligter Regionen der Gemeinschaft durch besseren Zugang zu den fortgeschrittenen Telekommunikationsdiensten (Programm STAR)	(86/3300/EWG)
Richtlinie v. 3.11.86:	Annahme gemeinsamer technischer Spezifikationen der MAC/Pakete-Normenfamilie für die Direktaustrahlung von Fernsehensendungen über Satelliten	(86/529/EWG)
Beschluß v. 22.12.86:	Normung auf dem Gebiet der Informationstechnik und Telekommunikation	(87/95/EWG)
Empfehlung v. 22.12.86:	Koordinierte Einführung des ISDN in der EG	(86/659/EWG)

Quellen: Kommission (1987); Commission (1986); Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften

Noch im Jahre 1984 wird mit der Schaffung der Task-Force "Informations- und Telekommunikationstechnologien" auch die personelle und institutionelle Grundlage dieses neuen Politikfeldes erweitert. Der Task-Force, die zunächst nur eine Ad-hoc-Gruppe enthusiastischer Europa-Professioneller⁴⁶ ist, wird wenige Jahre später der Status einer eigenständigen Generaldirektion verliehen. Gleichzeitig wird die Arbeitsteilung mit der in gewisser Weise konkurrierenden CEPT abgesichert. Nach dem Abschluß eines Kooperationsabkommens folgt im Juni 1984 die Einrichtung eines permanenten Verbindungssekretariats (SSA, *Sécretariat pour les spécifications et les agréments*). Mit den wichtigsten europäischen Computerfirmen wird ein Konsens bezüglich des OSI-Standardisierungsmodells über die europäischen Normungsgremien (CEN/CENELEC) erreicht (vgl. P. Schneider 1988). Zwischenzeitlich bilden CEPT und CEN/CENELEC einen gemeinsamen Ausschuß für Normierungsarbeiten, der eng mit der EG-Kommission kooperiert.⁴⁷ Außerdem werden die parallel laufenden High-Tech-Forschungsprojekte in das Telekommunikationsprogramm eingebunden (vgl. Tabelle 3).

⁴⁶ Dang-Nguyen zufolge nannte der EG-Kommissar Carpentier seine Truppe einmal "agressive Professionelle": ".... the members of the ITT Task Force are described by their Head Mr. Carpentier, as people 'somewhat eccentric, though, even aggressive'" (1986: 336).

⁴⁷ Dies ist eine Art Gegenkomitee zu dem Ausschuß T1 des CCITT im ITU, der als von IBM und AT&T dominiert gilt (vgl. Caty und Ungerer 1984). Die eher technischen Regime wie die ITU oder die CEPT werden in ihrer Funktionsfähigkeit durch den ökonomisch und politisch motivierten Streit um technische Standards gefährdet. Speziell die ITU hat allerdings schon verschiedene "Politisierungskrisen" überstanden (vgl. Codding 1984).

Tabelle 3: Alte und neue Forschungsprogramme im Telekommunikationsbereich bzw. mit telekommunikationspolitischer Relevanz

Programm	Kurzbeschreibung
COST 11	Implementation des "European Informatics Network" (EIN).
EURONET /DIANE	Europäisches Datenübermittlungsnetz mit zur Zeit etwa 300 angeschlossenen Datenbanken; Euronet ab 1975, Diane ab Februar 1980. Kosten: 3,5 Mio US \$.
FAST	Vorausplanung für Wissenschaft und Technologie; seit 1980.
RACE	F+E-Programm für forschgeschrittene Kommunikationstechnologien; Definitionsphase ab 1983; Phase I (1987-1992): Entwicklung der technischen Grundlagen für die Integrated Broadband Communications.
ESPRIT	10-Jahresprogramm Grundlagenforschung in der Informationstechnologie (Mikroelektronik, Software, Bürotechnik, Produktionssteuerung etc.). Kosten: 1,5 Mrd. ECU für die 1. Phase (50% durch EG).

Quellen: Nasko (1976); Carpentier (1987); Dang-Nguyen (1986)

5. Externe ökonomische Bedrohung, interner politischer Erfolgsdruck und institutionelle Reform

Wie die Analyse der Telekommunikationspolitik der EG gezeigt hat, haben Rat, Kommission und Gerichtshof in diesem Bereich eine eigenständige Politik entwickelt, die inzwischen auch eine erhebliche Dynamik gewonnen hat. Treibende Kraft ist die Kommission, die seit den frühen 70er Jahren eine über den engen Rahmen der Verträge hinausgreifende Forschungs- und Technologiepolitik in dominant industriepolitischer Absicht betreibt. Hierzu beruft sie sich auf Art. 235 EWG-

Vertrag, der es ihr ganz allgemein ermöglicht, zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes auch in Bereichen tätig zu werden, für die sich aus dem Vertrag keine direkten Befugnisse ergeben. Damit diese General Klausel nicht zu einer Blankovollmacht für die Kommission wird, sieht der Art. 235 einen einstimmigen Zustimmungsbeschluß des Rates zu entsprechenden Vorlagen der Kommission vor.

Für den Bereich Telekommunikation, für den sich in den 70er Jahren eine eigenständige Politik erst sehr allmählich entwickelt, bilden zunächst Mikroelektronik und Informationstechnik die relevantentechnologischen Bezugfelder. In Bestandsaufnahmen und Berichten zur Lage der Industrie und Forschung der EG beschwört die Kommission immer wieder die amerikanische und japanische Herausforderung. Ihr zu begegnen, bedürfe es koordinierter Gemeinschaftsaktionen. Die Aktivitäten der Mitgliedstaaten müßten aufeinander abgestimmt werden, und die EG müsse selber Initiativen entwickeln. Die in Art. 235 festgeschriebene Politikverflechtungssituation zwischen Kommission und Rat erweist sich wegen der von Rat und Kommission gleichermaßen wahrgenommenen äußeren handels- und industriepolitischen Bedrohung, die ja nicht nur auf den Telekommunikationssektor beschränkt ist (vgl. Pinder 1988: 43 ff.), als wenig hinderlich. In dieser Situation der äußeren Bedrohung ist die Problemlösungs- stärker als die auf Verteilungsfragen gerichtete Bargainingorientierung der Akteure (vgl. Scharpf 1985: 351).⁴⁸ Dies

⁴⁸ Zur Problematik der Verschränkung von Problemlösungs- und Verteilungsorientierung in Verhandlungssituationen vgl. Scharpf (1988).

hängt natürlich auch damit zusammen, daß die für die industrie- und technologiepolitischen Aktivitäten der EG zur Verfügung stehenden Mittel insgesamt noch recht gering sind, also keine große Verteilungsmasse zur Disposition steht⁴⁹. Der Kommission und der EG insgesamt gelingt es, in kleinen Schritten ein neues Politikfeld zu besetzen und damit zusätzliche Handlungsmöglichkeiten gegenüber den Mitgliedstaaten zu gewinnen.

Die Erkenntnis, daß die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der EG auf einen großen heimischen Markt angewiesen ist, lenkt die Aufmerksamkeit der Kommission auf die Binnenmarktstruktur und die in diesem Markt relevanten Akteure. Es zeigt sich, daß die nationalen Märkte sowohl bezüglich der Netze als auch der Dienste und der Endgeräte der Telekommunikation extrem stark gegeneinander abgeschottet, hoch vermachtet und unter der Kontrolle der nationalen Postverwaltungen (PTT) sind, die über faktische Angebots- und Nachfragemonopole verfügen. Diese Machtverhältnisse sind zusätzlich durch internationale Abkommen im Rahmen von ITU und CEPT zementiert.

⁴⁹ In Art. 235 ist im übrigen ja nicht nur festgelegt, daß die Programme der Kommission der Zustimmung des Rates bedürfen, sondern auch daß diese Zustimmung einstimmig erfolgen muß. Diese "doppelte Verflechtung" mag gerade wegen der Einstimmigkeitsregel typischerweise "substantively inferior policies" hervorbringen (Scharpf 1988a: 23). In der EG scheint die Kommission das Problem in der Weise zu lösen, daß sie dem Rat recht allgemein gehaltene Vorlagen unterbreitet, für die einstimmige Zustimmung ohne große Probleme erreicht werden kann. Erst nach der förmlichen Verabschiedung der Maßnahme wird sie von der Kommission soweit konkretisiert und substantiiert, daß sie, wenn sie es überhaupt war, nicht mehr inferior ist.

Die Strategie der EG-Kommission gegenüber den PTTs besteht deshalb Ende der 70er und auch Anfang der 80er Jahre noch im wesentlichen darin, zunächst einmal zu verhindern, daß die Monopole noch mächtiger werden. Hierbei kann sie sich auf den Europäischen Gerichtshof stützen, der seinen Einflußbereich ständig auszudehnen versucht und dabei auch die staatlichen Handels- und Dienstleistungsmonopole einer wettbewerbsorientierten Judikatur unterwirft⁵⁰. Bei den nationalen Fernmeldeverwaltungen stoßen die Initiativen teilweise auf Widerstand, teilweise auf eine nur sehr zögerliche Bereitschaft zu folgen (vgl. für die Bundesrepublik Neumann 1987 und Rottmann 1987).

Die zunehmenden Aktivitäten der Kommission in der Telekommunikation und anderen Politikfeldern, flankiert von einer liberalen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, machen den Mitgliedstaaten, zumindest in ihrer Mehrheit, deutlich, daß erheblicher europäischer Handlungsbedarf besteht. Das Interesse der Regierungen der Mitgliedstaaten, ihre eigenen Kontrollmöglichkeiten so wenig wie möglich einzuschränken⁵¹, gleichzeitig aber Erfolge auf dem Weg zu einem großen

⁵⁰ Der juristische Experte in der bundesdeutschen Regierungskommission Fernmeldewesen erwartet sogar, "daß das europäische Gemeinschaftsrecht neben der technischen Entwicklung mittel- und langfristig sich als die stärkste reformierende Kraft erweisen wird" (Regierungskommission 1987: 40).

⁵¹ Speziell der in Art. 4 des Fusionsvertrages von 1965 verankerte Ausschuß von Ständigen Vertretern der Mitgliedstaaten (COREPER), der die Aufgabe hat, den Rat bei der Erledigung seiner Aufgaben zu unterstützen, wird als Beispiel dafür angeführt, daß die Mitglieder nationale Kontrollmöglichkeiten unter keinen Umständen aufgeben wollen (Dehousse 1988: 314).

gemeinsamen Markt und zu einer einheitlichen ökonomischen und politischen Interessenvertretung nach außen zu erringen, bewirkt eine Stärkung des Europäischen Rates. Als Gipfel der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer demonstriert er die nationalstaatliche Dominanz bei der Gestaltung der EG, steht aber auch stärker als der Ministerrat unter politischem Erfolgszwang.

Dieser Erfolgszwang wird Anfang der 80er Jahre besonders groß. Die allgemein wahrgenommene äußere ökonomische Bedrohung wird überlagert von einer zunehmenden "Europamüdigkeit" der Bürger, die eher bürokratische Mißwirtschaft als europäischen Einigungswillen erkennen. Für die Spitzenpolitiker ist es vor allem aus innenpolitischen Gründen nicht sinnvoll, sich zu öffentlichkeitswirksamen Gipfeltreffen zu versammeln, die dann ergebnislos verlaufen. So greifen sie Vorschläge der Kommission auf, die wenig kosten, aber politischen Erfolg versprechen. Die zwei wichtigsten zielen auf eine Stärkung der EG in der weltweiten ökonomischen Konkurrenz und, gewissermaßen als Voraussetzung hierfür, eine Beschleunigung und Verbesserung der EG-internen Entscheidungsprozesse. Damit leitet der Europäische Rat eine institutionelle Reform des Regimes EG ein (Dehousse 1988).

Erstmals im Dezember 1982, auf seinem Treffen in Kopenhagen, betont der Europäische Rat die Dringlichkeit, den europäischen Binnenmarkt zu verwirklichen. Im Anschluß daran wird ein spezieller Ministerrat tätig, der sich ausschließlich damit beschäftigt, den Binnenmarkt voranzubringen. Dieses "Internal Market Council" (Schmitt von Sydow 1988: 85) ist im

Gegensatz zu den anderen Ministerräten nicht sektorspezifisch orientiert (Landwirtschaft, Finanzen usw.), sondern hat eine gemeinsame übergreifende Aufgabe. Diese die sektormäßige Fragmentierung der Entscheidungsprozesse übergreifende Aufgabe ist außerdem eher technisch als politisch definiert, was die Einigung erleichtert (Dehousse 1988: 318). Sollte es ihn bislang nicht gegeben haben, so zeichnet sich spätestens hier auf Ministerratebene die Entstehung eines korporativen Akteurs ab, der ein EG-spezifisches Eigeninteresse hat. Es ist in dieser Situation nicht verwunderlich, daß die Kommission Anfang 1985 sogar einen Zeitplan für die Verwirklichung des Binnenmarktes festsetzen kann (bis Ende 1992), der im März ohne größere Probleme vom Europäischen Rat verabschiedet wird.⁵² Bereits im Juni 1985 legt die Kommission dann ein "Weißbuch" vor, das einen sehr detaillierten Plan und eine Liste der Maßnahmen enthält, die notwendig sind, um das Ziel zu realisieren.

Einen noch wichtigeren und weitergehenden Schritt institutioneller Reform stellen der Entwurf und schließlich die Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte durch den Europäischen Rat im Februar 1986 dar. Die Akte, die Teil des primären Rechts der EG ist, schreibt zum einen völkerrechtlich verbindlich vor, daß sich die Mitgliedstaaten um eine gemeinsame europäische Außenpolitik bemühen, was den korporativen Akteur EG stärken wird. Zum anderen wird neben anderen "innenpolitischen" Schwerpunkten erstmals auch die

⁵² "... the Heads of State and Government could not help but approve the target and the procedure ... of the Commission's White Paper" (Schmitt von Sydow 1988: 88).

Forschungs- und Technologiepolitik explizit als Aufgabe der EG angeführt, wobei die industriepolitische Zielsetzung offensichtlich ist⁵³. Hier wurde also festgeschrieben, was seit Jahren Politik der Kommission ist. Dies gilt auch und vor allem für das Ziel, nun endlich bis zum 31.12.1992 den Binnenmarkt als handelspolitischen "Raum ohne Binnengrenzen" zu schaffen, wie es im Weißbuch der Kommission vorgeschlagen ist.⁵⁴

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte hat der Europäische Rat bewiesen, daß er in der Lage ist, für die weitere Entwicklung der EG neue und zusätzliche Impulse zu setzen. Diese Demonstration der kollektiven Handlungsfähigkeit der nationalen Regierungen hat im Endeffekt jedoch die EG, insbesondere die Kommission, als korporativen Akteur erheblich gestärkt. So überträgt der Rat entsprechend dem ergänzten Art. 145 EWG-Vertrag bezüglich der von ihm erlassenen Vorschriften "Durchführungsbefugnisse" an die Kommission, was einer gewissen Rechtssetzungskompetenz gleichkommt. Der Aufgabenkreis der Kommission "weitet sich noch einmal dynamisch aus" und "formellrechtliche Einflußmöglichkeiten der Mitgliedstaaten werden stark zurückgedrängt" (Falke und Joerges 1987: 22).

⁵³ So lautet Art. 130 f Absatz 1 im geänderten EWG-Vertrag: "Die Gemeinschaft setzt sich zum Ziel, die wissenschaftlichen und technischen Grundlagen der europäischen Industrie zu stärken und die Entwicklung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu fördern."

⁵⁴ "Der Binnenmarkt umfaßt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist", heißt es in Art. 8a Abs. 2 des ergänzten EWG-Vertrages.

Die zögerliche Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte in den Mitgliedstaaten⁵⁵ ist ein Indiz dafür, daß relevante nationalstaatliche Kompetenzen jetzt auch formell an die EG übertragen wurden. Dennoch wird die Realisierung der weit in die Zukunft weisenden Ziele der Akte natürlich auch weiterhin auf nationalstaatlich motivierten Widerstand der Regierungen stoßen. Sie bleiben mächtige Spieler im Spiel, weil man davon ausgehen kann, daß im Rat bei Entscheidungen von "essentieller Bedeutung" weiterhin Einstimmigkeit erforderlich ist (Hrbek und Läufer 1986: 176), auch wenn die Akte häufig nur Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit erfordert (vgl. Dehousse 1988: 321 f.).

Insgesamt kann die Kommission gestärkt in die nächste Phase der telekommunikationspolitischen Auseinandersetzung gehen. Doch nicht nur die geänderte Lage bezüglich des primären Rechts der EG stärkt ihre Position. Auch vor dem Europäischen Gerichtshof hat sie einen wichtigen Erfolg errungen. Nachdem sie British Telecom Ende 1982 einen Mißbrauch seiner marktbeherrschenden Stellung bei den Telekommunikationsdienstleistungen vorgeworfen hatte, bestätigte das Gericht diese

⁵⁵ In Dänemark bedurfte es einer Volksabstimmung zugunsten der EG, um die parlamentarische Blockade aufzulösen. Andere zögernde Staaten haben die Entscheidung der Dänen abgewartet, bevor sie ratifizierten. In der Bundesrepublik wurden Anhörungsrechte des Bundesrates im Vorfeld von Beschlüssen der EG, die die Gesetzgebungskompetenz der Länder betreffen, in der Ratifizierungsprozedur bundesgesetzlich verankert.

Position in seiner Entscheidung vom 20. März 1985 in den wesentlichen Punkten⁵⁶.

Die Frage wird sein, ob die nationalen PTTs, die besonders stark von der Liberalisierungspolitik in der Telekommunikation betroffen sind, versuchen werden, sich im Rahmen der CEPT dem Einfluß der Kommission entgegenzustellen, nachdem sie allein zu schwach zu sein scheinen. Dies hängt zumindest teilweise davon ab, welche Meinung sich die für die Telekommunikation zuständigen Minister im Rat bilden. Stützen sie die Position der Kommission, so hätte die EG auch in der CEPT, wo sie als EG nicht vertreten ist, eine einflußreiche Position, da fast die Hälfte der 26 Mitglieder aus der EG stammt. Im anderen Falle könnten zwei unterschiedliche Ordnungsvorstellungen kollidieren, von denen die der CEPT eine rein fernmeldetechnisch orientierte Konzeption der Einigung auf gemeinsame Standards unter Berücksichtigung der Domäneinteressen der PTTs ist, während diejenige der EG eine industriepolitisch motivierte Strategie der schnellen Festlegung von Standards zum Zwecke der Marktöffnung und Marktvereinheitlichung mit dem Ziel der Freisetzung von Wachstumspotentialen darstellt, wobei deren volle Realisation notwendigerweise mit einer erheblichen Umstrukturierung des gesamten Telekommunikationssektors, vor allem aber des staatlichen Teils, verbunden sein wird.

Die Entschlossenheit der Kommission, diese Umstrukturierungen zumindest anzustoßen, wird aus ihrem im

⁵⁶ Urteil in der Rechtssache "Kommission gegen Italien" (British Telecom) (41/83).

Juni 1987 vorgelegten "Grünbuch über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte" deutlich (Kommission 1987, vgl. auch Ungerer 1988). Hat das Grünbuch noch den relativ unverbindlichen Charakter einer "Mitteilung", so ist eine neue sozusagen "gegen alle Mitgliedstaaten" gerichteten "Richtlinie" schon erheblich bestimmter. Die Kommission hat diese Richtlinie aus neuer, auf der Einheitlichen Europäischen Akte basierender, Machtvollkommenheit ohne Zustimmung des Rates am 16. Mai 1988 erlassen.⁵⁷ Nach längerer Vorrede definiert sie zunächst den Begriff des Endgerätes und des Unternehmens, zu dem auch "öffentliche Einrichtungen", also die PTTs zu zählen sind, um dann von den Mitgliedstaaten zu verlangen, Monopolrechte, die bei den Endgeräten irgendwelchen "Unternehmen" gewährt werden, aufzuheben. Die Staaten sind aufgefordert, der Kommission innerhalb von drei Monaten mitzuteilen, welche Maßnahmen sie ergreifen werden, um die Richtlinie zu erfüllen. Die für die Telekommunikation zuständigen nationalen Minister haben gegen diese Aktion der Kommission protestiert. "Bei einer informellen Ratssitzung in Berlin hatten die versammelten Postminister die Kommission vor einem solchen Schritt mit Nachdruck gewarnt. Vor allem Frankreich, Großbritannien und die Bundesrepublik beharren darauf, daß jede Richtlinie dem Ministerrat

⁵⁷ Richtlinie der Kommission über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikations-Endgeräte vom 16. 5. 1988 (88/301/EWG). Formal stützt sich die Kommission auf Art 90 Abs. 3 EWG-Vertrag, der bereits im alten Recht existierte.

vorgeschlagen werden muß".⁵⁸ Ein Machtkampf, auf der juristischen Ebene zwischen Kommission und Ministerrat und auf der telekommunikationspolitischen Ebene zwischen EG und den mächtigen PTTs, zeichnet sich ab.⁵⁹

V. Konklusion

Die Analyse der Telekommunikationspolitik der EG hat deutlich gemacht, daß die Ansätze des Regimes und des korporativen Akteurs grundsätzlich nicht als sich ausschließende alternative Konzepte verstanden werden müssen, sondern aufeinander bezogen werden können. Anders als in anderen internationalen Regimen war schon mit der Gründung der Gemeinschaft in Form der Kommission zumindest ein Organ geschaffen worden, das die Möglichkeit bot, sich zu einem mächtigen korporativen Akteur zu entwickeln. Zwar hatte und hat die Kommission in erster Linie die Funktion der europäischen Exekutive, doch disqualifiziert sie dies nicht als Akteur. Die klassische Vorstellung der Gewaltenteilung tangiert die Beurteilung der Akteursqualitäten von Organisa-

⁵⁸ So das "Handelsblatt" am 2. 5. 1988 unter der Überschrift "Rechtsstreit bremst Post-Liberalisierung".

⁵⁹ Natürlich kann die EG in diesem Machtkampf unterliegen, insbesondere wenn sie die inhaltlich falsche Politik macht. Ob die der Strategie der EG zugrundeliegenden Annahmen zutreffen und welche Erfolgchancen die Strategie im Hinblick auf die angestrebten Ziele besitzt, konnte hier nicht auch noch diskutiert werden (vgl. aber die interessanten Argumente von Wassenberg (1988) oder von Neu, Neumann und Schnöring (1987: 41 ff.), die eine der Deutschen Bundespost nahestehende Position vertreten.).

tionen und Institutionen nicht. Wie wir gezeigt haben, weisen sowohl der Europäische Gerichtshof als mit Einschränkungen auch der Ministerrat Eigenschaften auf, die es nahelegen, sie als korporative Akteure zu betrachten.

Die Eigeninteressen dieser drei Akteure, die vom Regime selber hervorgebracht wurden, sind über die Bestandserhaltung hinaus darauf gerichtet, die jeweils eigene Position in der EG und damit auch die EG insgesamt zu stärken. Beim Ministerrat mag man dies am ehesten bezweifeln, da in ihm Vertreter der nationalen Regierungen zusammentreffen, die zunächst die institutionellen Eigeninteressen ihrer jeweiligen Regierung einbringen und durchzusetzen versuchen. Dies ändert aber nichts daran, daß nur die Akteursperspektive die Funktionsweise des Regimes EG und die sich in ihr entwickelnden Politiken erklären kann. In diesem Sinne ermöglicht es diese Perspektive, den dynamischen Aspekt eines Regimes zu erfassen.

Das Beispiel der Telekommunikationspolitik läßt erkennen, wie die Prozesse der "Akteurserwerb" bzw. "Akteursstärkung" und des Regimewandels miteinander verknüpft sind. Die tatsächliche, von der Kommission in der Darstellung noch dramatisierte Bedrohung der EG durch die USA und Japan im Wachstumsmarkt Information und Kommunikation hat die Mitgliedstaaten dazu bewogen, einer koordinierten europäischen Telekommunikationspolitik unter Führung der Kommission grundsätzlich zuzustimmen. In einem Regime der relativ Gleichen konnte ein einzelnes Mitglied diese Führungsrolle nicht übernehmen. Angesichts der äußeren ökonomischen Bedrohung bei gleichzeitiger fast weltweiter wirt-

schaftlicher Stagnation konnte die Telekommunikationspolitik nur industriepolitisch orientiert sein. Die zentrale Idee der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die Schaffung eines gemeinsamen Marktes, ist auch mit dem Ziel kompatibel, diesen Markt als großen "home market" und "Referenzmarkt" für die exportorientierte Industrie einzurichten. Die Kommission konnte bei ihren Aktionen also auf Flankenschutz durch den Gerichtshof rechnen, dessen Rechtsprechung im Sinne der vertraglichen Grundlagen der Gemeinschaft wettbewerbs- und freihandelsorientiert ist.

Damit hat die Kommission, letztlich immer unterstützt vom Rat, zunächst einmal im Telekommunikationssektor einen Regimewandel eingeleitet, der möglicherweise über die EG hinaus den gesamten Bereich der CEPT erfaßt. Das "weiche" eher technisch orientierte Regime der CEPT ist gekennzeichnet durch national verselbständigte, hoheitlich strukturierte, stark staatlich beeinflusste Konstellationen von wenigen Unternehmen in abgeschotteten nationalen Märkten. Internationale Kooperation dient hier im wesentlichen nur der Ermöglichung der Kommunikation von Sprache, Bild und Daten über die Grenzen hinweg. Sie respektiert die gewachsenen Domänen. Das neue von der Kommission forcierte Freihandelsregime bedeutet hingegen "entstaatlichte" Telekommunikation mit offenen Märkten für Endgeräte, Dienste und partiell auch Netze, internationale Konkurrenz und Kooperation der Netzbetreiber, Diensteanbieter und Gerätehersteller. Kommunikation wird nicht mehr als notwendige Aufgabe der Daseinsvorsorge, sondern als marktgängiges Produkt verstanden, und ein Schiedsrichter wacht lediglich darüber, daß gewisse Minimalstandards eingehalten werden.

Wichtiger ist allerdings, daß mit der schrittweisen Stärkung der EG in der Telekommunikationspolitik auch ein Regimewandel in der EG selber einhergeht an dessen Ende, so wie es aussieht, die vom Regime hervorgebrachten Akteure stärker als vorher sein werden. Hat die Kommission einerseits immer wieder gemahnt, daß eine wirtschaftliche Stärkung der EG institutionelle Reformen erforderte, so haben sich andererseits auch die Regierungen der Mitgliedstaaten immer stärker unter europäischen Erfolgswang gesetzt. Die öffentlichkeitswirksam inszenierten Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat mußten die Handlungsfähigkeit Europas in der wirtschaftlichen Bedrohung unter Beweis stellen. So kam es zu der Entscheidung, wie von der Kommission vorgeschlagen, den Binnenmarkt bis zum 31.12.1992 zu verwirklichen und die einzelnen Schritte auf dem Weg dorthin von einem eigens dafür eingesetzten Ministerrat in Zusammenarbeit mit der Kommission planen und beschließen zu lassen. Darüber hinaus verabschiedete der Ministerrat die Einheitliche Europäische Akte, die als primäres Recht der EG das Feld der gemeinsamen europäischen Politik nach außen und nach innen erweitert, die Kommission weiter stärkt und das Vetorecht der Mitgliedstaaten erheblich reduziert.

Wenn auch die Telekommunikation den Bereich darstellt, in dem gezeigt wurde, wie sich die Position der EG gegenüber den Mitgliedstaaten verbessert hat, so wäre es aus einer Akteursperspektive falsch, dieses Politikfeld isoliert zu betrachten. Letztlich geht es den Akteuren nicht nur hier, sondern auch in vielen anderen Feldern der europäischen bzw. gemeinschaftsrelevanten Politik um die "Richtlinienkompetenz". Für den korpora-

tiven Akteur EG und speziell für die Kommission bedeutet das, daß er nicht nur in konkreten Politikfeldern, sondern auch in der EG selber aktiv den Regimewandel mit dem Ziel betreiben bzw. fortsetzen wird, aus der Rolle des Mitspielers immer stärker in diejenige des Regisseurs zu wachsen.

Literaturverzeichnis

Albert, A., Crener, M.A. (1983) Les nouvelles politiques industrielles: le cas des télécommunications. In: Revue Études Internationales 14: 453-467.

Becker, J. (1988) Regime der internationalen Telematik. Politikwissenschaftliche Forschungsfelder für die 90er Jahre. In: Technikkontrolle und internationale Politik. Leviathan, Sonderheft 1988, im Druck.

Blomeyer-Bartenstein H.P., Both, R. (1983) Datenkommunikation und Lokale Computer-Netzwerke. Haar b. München: Markt und Technik.

Brock, G.W. (1982) The Telecommunications Industry. The Dynamics of Market Structure. 2. Aufl. Cambridge, Mass., London: Harvard Univ. Press.

Carpentier, M. (1987) Mit 'ESPRIT' in die technologische Zukunft. In: H. Afheldt, H. Schmidt, M. Carpentier, J.D. Noulton, P. Sudreau, H. Wolff, Der Staat als Pionier? Stuttgart: Poller: 47-61.

Caty, G.-F., Ungerer, H. (1984) Les télécommunications nouvelle frontière de l'Europe. In: Futuribles Nr. 83 (Décembre 1984): 29-50.

Cawson, A. (1987) The teletext initiative in Britain: The anatomy of successful neo-corporatist policy-making. Paper presented at the ECPR joint session of workshops, April 1987 in Amsterdam.

Codding, G.A. (1984) Politicization of the International Telecommunication Union: Nairobi and after. In:

V. Mosco (ed.), Policy Research in Telecommunications. Norwood, N.J.: Ablex: 435-447.

Coleman, J.S. (1971) Control of Collectivities and the Power of a Collectivity to Act. In: B. Lieberman (ed.), Social Choice. New York u.a.: Gordon and Breach: 269-300.

Coleman, J.S. (1974) Power and the Structure of Society. New York, London: Norton.

Commission of the European Communities (1986) Official Documents: Community Telecommunications Policy (DG XIII Telecommunications, Information Industry and Innovation). Ohne Ort.

Committee on Technology and International Economic and Trade Issues (1984) The Competitive Status of U.S. Electronics Industry. Washington: National Academy Press.

Commons, J.R. (1961) Institutional Economics: Its Place in Political Economy. Madison: The University of Wisconsin Press.

Dang-Nguyen, G. (1983) Les télécommunications en Europe durant la decennie 1970-1980. Thèse présentée en vue de l'obtention du doctorat de l'Institut Universitaire Européen. Octobre 1983.

Dang-Nguyen, G. (1986) A European Telecommunications Policy. Which instruments for which prospects. Unveröffentlichtes Manuskript (ENST Brest).

Dehousse, R. (1988) Completing the Internal Market: Institutional Constraints and Challenges. In: R. Bieber, R. Dehousse, J. Pinder, J. Weiler (eds.), 1992: One European Market? Baden-Baden: Nomos: 311-336.

Efinger, M., Rittberger, V., Zürn, M. (1988) Internationale Regime in den Ost-West-Beziehungen. Frankfurt: Haag und Herchen.

Elias, D. (1979) Geschichte der Deutschen Post - 1970 bis 1978. In: H. Steinmetz, D. Elias, Geschichte der Deutschen Post. Band 4: 1945 bis 1978. Bonn: Bundesdruckerei: 719-1064.

Falke J., Joerges, C. (1987) Folgeprobleme der Europäisierung technischer Vorschriften und Normen für die

- Länder der Bundesrepublik Deutschland. In: C. Joerges und K. Sieveking (Hrsg.), Europäische Integration, Nationalstaat und regionale Politikkompetenzen. Bremen: ZERP Diskussions-Papier 2/1987.
- Falter, J.W. (1984) Die Behavioralismus-Kontroverse in der amerikanischen Politikwissenschaft. In: E. Topitsch (Hrsg.), Logik der Sozialwissenschaften. 11. Aufl., Königstein: Hain: 423-450.
- Feick, J. (1983) Internationale Vergleichbarkeit staatlicher Interventionsprogramme - Konzeptionelle und methodische Probleme. In: R. Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme II. Opladen: Westdeutscher Verlag: 197-220.
- Friedman, L.M. (1985) Total Justice. New York: Russell Sage.
- Friedrich, C. J. (1972) Europa - Nation im Werden? Bonn: Europa Union Verlag.
- Geerling, A. (1959) Das Post- und Fernmeldewesen in der europäischen Integration. In: Jahrbuch des Postwesens 8: 174-217.
- Godet, M., Ruyssen, O. (1981) The Old World and the New Technologies. Challenges to Europe in a Hostile World. Luxembourg: Office for official publications of the European Community.
- Grewlich, W.K. (1984) Die außenwirtschaftliche und europäische Dimension der Telekommunikation. In: H. Afheldt (Hrsg.), Neue Medien. Melle: Knoth: 322-328.
- Haas, E.B. (1964) Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization. Stanford: Stanford Univ. Press.
- Haggard, S., Simmons, B.A. (1987) Theories of International Regimes. In: International Organization 41: 491-517.
- Hegenbarth, B. (1986) Die Unterstützung von OSI-Protokollen in IBM Systemen. In: W. Kaiser (Hrsg.), Telematica 1986 (Kongreßband) Teil 1: Integrierte Telekommunikation. München: Fischer: 366-380.
- Heuermann, J., Schnöring, T. (1985) Die Reorganisation der Britischen Post. Berlin: Springer.

Hirschman, A. O. (1970) *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States.* Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Hoffmann, S. (1982) Reflections on the Nation-State in Western Europe Today. In: *Journal of Common Market Studies* 21: 21-37.

Hrbek, R., Läufer, T. (1986) Die Einheitliche Europäische Akte. In: *Europa Archiv, Folge 6*: 173-184.

Hüttig, Ch. (1988) Die Reregulierung des internationalen Telekommunikationssektors. In: *Technikkontrolle und internationale Politik. Leviathan, Sonderheft 1988, im Druck.*

Humphreys, P. (1986) Legitimizing the Communications Revolution: Governments, Parties and Trade Unions in Britain, France and West Germany. In: K. Dyson, P. Humphreys (eds.), *The Politics of the Communications Revolution in Western Europe.* London: Frank Cass: 165-194.

John von Freyend, E. (1987) Fernmeldepolitik in Europa: Neue Herausforderungen - neue Anforderungen. In: Friedrich Naumann-Stiftung (Hrsg.), *Telekommunikation: neue Herausforderung - neue Anforderungen.* Sankt Augustin: Comdok: 19-32.

Katzenstein, P.J. (1975) International Interdependence: Some Long-Term Trends and Recent Changes. In: *International Organization* 29: 1021-1034.

Katzenstein, P.J. (1985) *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe.* Ithaca, London: Cornell Univ. Press.

Kenis, P., Schneider, V. (1987) The EEC as an International Corporate Actor: Two Case Studies in Economic Diplomacy. In: *European Journal of Political Research* 15: 437-457.

Keohane, R.O. (1982) The Demand for International Regimes. In: *International Organization* 36: 325-355.

Keohane, R.O., Nye, J.S. (1975) International Interdependence and Integration. In: F.I. Greenstein, N.W. Polsby (eds.), *International Politics.* Reading, Mass., Menlo Park, Cal.: Addison-Wesley: 363-414.

Keohane, R.O., Nye, J.S. (1975a) Transgovernmental Relations and International Organizations. In: World Politics 27: 39-62.

Keohane, R.O., Nye, J.S. (1977) Power and Interdependence. Boston: Little Brown.

Klein, E. (1987) Entwicklungsperspektiven für das Europäische Parlament. In: Europarecht 22: 97-112.

Koller, F. (1960) Die Entstehungsgeschichte der Europäischen Konferenz der Verwaltungen für Post und Fernmeldewesen. In: Archiv für das Post- und Fernmeldewesen 12: 237-275.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1985) Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaften: Entwicklungen bis 1984. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der EG.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1987) Grönbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte. (Kom(87)290 endg.) Brüssel. Auch abgedruckt als Bundestagsdrucksache 11/930.

Krasner, S.D. (1982) Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. In: International Organization 36: 185-205.

Krasner, S.D. (1982a) Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Intervening Variables. In: International Organization 36: 497-510.

Labarrère, C. (1985) L'Europe des postes et des télécommunications. Paris: Masson.

Layton, C. (1969) Technologischer Fortschritt für Europa. Köln: Europa Union.

Lindberg, L.N., Scheingold, S.A. (1970) Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

Lorenzi, J.H. (1980) Analyse d'un plan industriel au travers du concept de filière. In: Annales des Mines, Janvier 1980: 77-80.

- Mayntz, R. (1979) Regulative Politik in der Krise? In: J. Matthes (Hrsg.), Sozialer Wandel in Westeuropa. Frankfurt, New York: Campus: 55-81.
- Mayntz, R. (1986) Corporate Actors in Public Policy. Changing Perspectives in Political Analysis. Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift 3:7-25.
- Mayntz, R. (1988) Zur Entwicklung technischer Infrastruktursysteme. In: R. Mayntz, B. Rosewitz, U. Schimank, R. Stichweh, Differenzierung und Verselbständigung: Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme. Frankfurt, New York: Campus: 233-259.
- Mayntz, R., Schneider, V. (1988) The Dynamics of System Development in a Comparative Perspective: Interactive Videotex in Germany, France and Britain. In: R. Mayntz, T.P. Hughes (eds.), The Development of Large Technical Systems. Frankfurt, New York: Campus: 263-298.
- Mitrany, D. (1966) A Working Peace System. Chicago: Quadrangle.
- Mitrany, D. (1975) The Functional Theory of Politics. London: Robertson.
- Morgan, K., Webber, D. (1986) Divergent Paths: Political Strategies for Telecommunications in Britain, France and West Germany. In: K. Dyson, P. Humphreys (eds.), The Politics of the Communications Revolution in Western Europe. London: Frank Cass: 56-79.
- Nasko, H. (1986) Erfahrungen, Stand und Zukunftsperspektiven der europäischen Gemeinschaftsprogramme. In: W. Kaiser (Hrsg.), Telematica (Kongreßband) Teil 1: Integrierte Telekommunikation. München: Fischer: 15-26.
- Neu, W., Neumann, K.H., Schnöring, T. (1987) Trade Patterns, Industry Structure and Industrial Policy in Telecommunications. In: Telecommunications Policy 11: 31-44.
- Neumann, K.H. (1987) Die Deutsche Bundespost vor den Herausforderungen der europäischen Telekommunikationspolitik. In: J. Scherer (Hrsg.), Nationale und europäische Perspektiven der Telekommunikation. Baden-Baden: Nomos: 30-46.

Nora, S., Minc, A. (1979) Die Informatisierung der Gesellschaft. Frankfurt, New York: Campus.

Pinder, J. (1988) Enhancing the Community's Economic and Political Capacity: Some Consequences of Completing the Common Market. In: R. Bieber, R. Dehousse, J. Pinder, J. Weiler (eds.), 1992: One European Market? Baden-Baden: Nomos: 35-53.

Puchala, D.J. (1976) Domestic Politics and Regional Harmonization in the European Communities. In: World Politics 28: 496-520.

Regierungskommission Fernmeldewesen (1987) Neuordnung der Telekommunikation. Heidelberg: Decker's.

Rottmann, M. (1987) Die EG und das Post- und Fernmeldewesen. In: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen 10: 30-37.

Scharpf, F.W. (1985) Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift 26: 323-356.

Scharpf, F.W. (1988) Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung: Discussion Paper 88/1.

Scharpf, F.W. (1988a) Decision Rules, Decision Styles, and Policy Choices. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung: Discussion Paper 88/3.

Schiller, D. (1982) Telematics and Government. Norwood, N.J.: Ablex.

Schlesinger, P. (1985) From Public Service to Commodity: The Political Economy of Teletext in the UK. In: Media, Culture and Society 7: 471-485.

Schmitt von Sydow, H. (1988) The Basic Strategies of the Commission's White Paper. In: R. Bieber, R. Dehousse, J. Pinder, J. Weiler (eds.), 1992: One European Market? Baden-Baden: Nomos: 79-106.

Schmitter, P.C. (1969) Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration. In: International Organization 23: 161-166.

Schmitter, P.C. (1970) A Revised Theory of Regional Integration. In: *International Organization* 24: 836-868.

Schmitter, P.C. (1984) Exchange Theories of Integration: 'Exit', 'Voice' and 'Suffrance' as Strategies in Regional Organizations. Manuskript. Florenz.

Schneider, P. (1988) Schritte zur technischen Konformität. Europäische Zulassungen von Telekommunikations-Endgeräten. In: *Net* 42: 134-139.

Schneider, V., Werle, R. (1988) The Development of Telecommunications in Germany after World War II: From a Communications Monoculture to Diversification. Paper presented at the Technical University of Twente, Netherlands. Febr. 1988.

Schomerus, L. (1987) Die internationale Entwicklung im Bereich der Telekommunikation: Tendenzen, Herausforderungen und Konsequenzen. In: Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), *Telekommunikation: neue Herausforderung - neue Anforderungen*. Sankt Augustin: Comdok: 11-18.

Schulte-Braucks, R. (1987) Nationale und gemeinschaftliche Aspekte der europäischen Telekommunikationspolitik. In: J. Scherer (Hrsg.), *Nationale und europäische Perspektiven der Telekommunikation*. Baden-Baden: Nomos: 82-102.

Schwarze, J. (1988) The Role of the European Court of Justice in the Interpretation of Uniform Law Among the Member States of the European Communities. Baden-Baden: Nomos.

Schwarze, J. (1988a) Die Befolgung von Vorabentscheidungen des Europäischen Gerichtshofs durch deutsche Gerichte. Baden-Baden: Nomos.

Servan-Schreiber, J.J. (1968) Die amerikanische Herausforderung. Hamburg: Hoffmann und Campe.

Stein, A.A. (1982) Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World. In: *International Organization* 36: 299-324.

Steinmetz, H. (1979) Geschichte der Deutschen Post - 1945 bis 1969. In: H. Steinmetz, D. Elias, *Geschichte der Deutschen Post*. Band 4: 1945 bis 1978. Bonn: Bundesdruckerei: 14-717.

Taylor, P. (1975) The Politics of the European Communities: The Confederal Phase. In: World Politics 27: 336-360.

Taylor, P. (1978) Functionalism: The Theory of David Mitrany. In: P. Taylor, A.J.R. Groom (eds.), International Organisation: A Conceptual Approach. London: Pinter: 236-252.

Taylor, P. (1984) Nonstate Actors in International Politics. Boulder, Colo., London: Westview.

Thomas, F. (1988) The Politics of Growth: The German Telephone System. In: R. Mayntz, T.P. Hughes (eds.), The Development of Large Technical Systems. Frankfurt, New York: Campus: 179-213.

Truel, J.-L. (1983) Structuration en filière et politique industrielle dans l'électronique: une comparaison internationale. In: Revue d'Économie Industrielle 23: 293-303.

Ungerer, H. (1988) Télécommunications en Europe. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.

Vanberg, V. (1982) Markt und Organisation. Individualistische Sozialtheorie und das Problem korporativen Handelns. Tübingen: Mohr.

Voigt, R. (Hrsg.) (1980) Verrechtlichung. Königstein/Ts.: Athenäum.

Voigt, R. (1983) Gegenteilstendenzen zur Verrechtlichung. In: Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie 9: 17-41.

Wallace, W. (1983) Less than a Federation, More than a Regime: the Community as a Political System. In: H. Wallace, W. Wallace, C. Webb (eds.), Policy-Making in the European Community. New York: Wiley: 403-436.

Wassenberg, A.F.P. (1988) Games within Games: On the Politics of Association and Dissociation in European Industrial Policy-Making, Manuskript, Rotterdam (April 1988).

Weiler, J. (1982) Community, Member States and European Integration: Is the Law Relevant? In: Journal of Common Market Studies 21: 39-56.

Weiler, J. (1986) *The European Community in Change: Exit, Voice and Loyalty*. Manuskript, Florenz.

Wieland, B. (1985) *Die Entflechtung des amerikanischen Fernmeldemonopols*. Berlin: Springer.

Wolf, K.D., Zürn, M. (1986) 'International Regimes' und Theorien der Internationalen Politik. In: *Politische Vierteljahresschrift* 27: 201-221.

Young, O. (1980) *International Regimes: Problems of Concept Formation*. In: *World Politics* 32: 331-356.

Zeidler, W. (1987) *Wandel durch Annäherung - Das Bundesverfassungsgericht und das Europarecht*. In: W. Brandt, H. Gollwitzer, J.F. Henschel (Hrsg.), *Ein Richter, ein Bürger, ein Christ*. Festschrift für Helmut Simon. Baden-Baden: Nomos: 727-741.