ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Grande, Edgar; Schneider, Volker

Working Paper — Digitized Version

Reformstrategien und staatliche Handlungskapazitäten: Eine vergleichende Analyse institutionellen Wandels in der Telekommunikation in Westeuropa

MPIfG Discussion Paper, No. 91/3

Provided in Cooperation with:
Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

Suggested Citation: Grande, Edgar; Schneider, Volker (1991) : Reformstrategien und staatliche Handlungskapazitäten: Eine vergleichende Analyse institutionellen Wandels in der Telekommunikation in Westeuropa, MPIfG Discussion Paper, No. 91/3, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/125905

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Reformstrategien und staatliche Handlungskapazitäten: Eine vergleichende Analyse institutionellen Wandels in der Telekommunikation in Westeuropa

Edgar Grande und Volker Schneider

91/3

91/1026
Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung
Bibliothek
OF-120
22518 000

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Lothringer Str. 78
D-5000 Köln 1
Federal Republic of Germany
Telephone 0221 / 336050
Fax 0221 / 3360555

MPIFG Discussion Paper 91/3
ISSN 0933-5668
Juni 1991

Abstract

This study contains a comparative empirical analysis of institutional change in telecommunications in four West European countries: Great Britain, France, Italy and Germany. In these countries, similar institutional structures in the telecommunications sector were confronted with global (technological) pressures in the 1980s; the governments' responses, however, varied significantly. The main goal of this analysis is to explain these cross-national differences. The study emphasizes the importance of political factors by argueing that, while technological pressures may have stimulated changes, it was politics which actually shaped the national reform profiles. The empirical analysis of the reform processes shows that two political variables were decisive: the strategic orientations of political actors and the institutional settings, in which these strategies had to be formulated and realised.

* * * * *

Die vorliegende Studie enthält eine vergleichende empirische Analyse des institutionellen Wandels in der Telekommunikation in vier westeuropäischen Ländern: Großbritannien, Frankreich, Italien und der Bundesrepublik Deutschland. In allen diesen Ländern gerieten die institutionellen Strukturen des Telekommunikationssektors in den 80er Jahren unter starken (technologischen) Veränderungsdruck; die politischen Reaktionen hierauf varrierten aber trotz ähnlicher Ausgangsbedingungen erheblich. Die Erklärung dieser Unterschiede steht im Mittelpunkt der Untersuchung. Ihre zentrale These lautet, daß der institutionelle Strukturwandel im Telekommunikationssektor zwar technologisch stimuliert, die nationalen Reformprofile letztlich aber über staatliches Handeln gestaltet wurden. Hierbei waren zwei politische Variablen von entscheidender Bedeutung: die strategischen Handlungsorientierungen der politischen Akteure einerseits, die politisch-institutionellen Durchsetzungsbedingungen dieser Strategien andererseits.

Inhalt*

Abstract 2

1. Einleitung 5

2. Institutioneller Wandel in der Telekommunikation: Vom öffentlichen Monopol zu liberalisierten Märkten 7

   2.1 Institutionelle Ausgangsbedingungen 7
   2.2 Die Konturen des Wandels: Reformprofile 10

3. Technologischer Anpassungsdruck und Performanzdefizite: Zum Reformbedarf in der Telekommunikation 18

   3.1 Technologischer Anpassungsdruck 19
   3.2 Erklärung durch Performanz? 21

4. Elemente einer "politischen Erklärung": Eine vergleichende Analyse 24

   4.1 Politische Ideologien und die Ökologie von Politiken: Aspekte politischer Strategiebildung 25
   4.2 Staatliche Handlungskapazitäten: Institutionelle Strukturen und soziale Kräfteverhältnisse in Reformprozessen 33

5. Konklusion: Politische Konfigurationen in der Telekommunikationspolitik 41

Literatur 45

* Die vorliegende Studie basiert auf einem laufenden Forschungsprojekt des MPIFG über den langfristigen institutionellen Wandel der Telekommunikation in den größten Industrieländern und auf Teilergebnissen des von Prof. Dr. Gerhard Lehmbruch an der Universität Konstanz geleiteten Forschungsprojekts "Verlaufsmuster und Bedingungen von ordnungspolitischem Strategiewechsel im internationalen Vergleich", das aus Mitteln der Stiftung Volkswagenwerk gefördert wurde.

1. Einleitung

Ein kurzer Blick in die Geschichte zeigt, daß Staatsaufgaben, Staatseigentum und Staatskontrolle in modernen Gesellschaften immer bemerkenswert variierten. Versuche, eine invariante Aufgabenstruktur des Staates funktional aus ökonomischen oder anderen gesellschaftlichen Verhältnissen abzuleiten - dies hatte bereits Max Weber (1972: 30) festgestellt -, stießen sich immer mit der empirischen Vielfalt konkreter historischer Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft. Zwar gehört die Garantie äußerer und innerer Sicherheit zu den Kernfunktionen eines jeden Staates, und auch sozialstaatliche Interventionen lassen sich fast überall finden; ob allerdings Versorgungs- und Dienstleistungssysteme wie Post und Telekommunikation, Gas-, Elektrizitäts- und Verkehrsunternehmen oder sogar Unternehmen der Stahl-, Automobil- und Schiffsbauindustrie unter staatlicher Regie stehen, darin bestehen zum Teil beträchtliche Unterschiede. Darüber hinaus verändert sich die Ausdehnung des Staatsbereichs auch historisch - und nicht nur in einer monotonen Tendenz: In manchen Ländern lassen sich sogar Zyklen zu- und abnehmenden Staatsinterventionismus feststellen.

Die Stellung des Staates in der Telekommunikation ist hierfür ein Beispiel. Die exklusive Zuständigkeit des Staates für Post und Telekommunikation, deren Ursprung teilweise bis auf das mittelalterliche Postregal zurückverfolgt werden kann, wurde - zumindest in Europa - lange Zeit den zentralen Aufgaben eines jeden Staates zugerechnet. Trotzdem mußte im Telekommunikationsbereich, ganz im Gegensatz zu dem oft beobachteten säkularen Trend einer allgemeinen Ausdehnung der Staatsaufgaben, in den vergangenen Jahren eine gegenläufige Entwicklung registriert werden. Durch teilweise oder vollständige Privatisierung, Deregulierung und Marktliberalisierung wurde in einer Reihe von Ländern der unmittelbare Staatseinfluß zurückgedrängt. Warum sich die traditionellen institutionellen Arrangements im Telekommunikationssektor änderten und wie diese Transformationen anders als durch eine quasi-automatische funktionale Anpassung an neue Notwendigkeiten erklärt werden können, ist Thema der vorliegenden Untersuchung.

In der Art des theoretischen Zugriffs auf die Problematik des "institutionellen Wandels" knüpfen wir bewußt an die aktuelle Diskussion über Governance-Formen und deren Bestimmungsfaktoren an, die insbesondere in der amerikanischen Sozial- und Politikwissenschaft geführt wird.[1] Im Unterschied zu

---

1 Zur ökonomischen Theorie von Governance-Strukturen vgl. besonders Williamson (1985) und North (1988). Zu sozial- und politikwissenschaftlichen Governance-Ansätzen vgl. Ouchi (1980); Hollingsworth/ Lindberg (1985); Schmitter (1989); Hollingsworth (1990); Campbell/ Lindberg (1990). Zur Anwendung auf Telekom-

einigen Ansätzen aus der neo-institutionalistischen Ökonomie, die die Auswahl und Verbreitung von Organisationsformen hauptsächlich über ökonomischen Selektionsdruck (wie z.B. Produktions- und Transaktionskosten-Effizienz unter Wettbewerbsbedingungen) gesteuert sehen (Williamson 1985), vertreten wir hier die Auffassung, daß der institutionelle Strukturwandel in der Telekommunikation nur zu einem geringen Teil aus der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit (Performanz) der Systeme zu erklären ist. Ein zentraler Aspekt der bisherigen institutionellen Ordnung in der Telekommunikation war, daß die verschiedenen nationalen Systeme bis in die frühen 80er Jahre stark voneinander abgeschottet waren und somit nur in sehr indirekter Weise miteinander konkurriert haben.[2] Darüber hinaus waren die institutionellen Strukturen in Gesetzen oder sogar Verfassungen verankert. Änderungen an den herrschenden institutionellen Arrangements setzten somit "öffentliche Entscheidungsprozesse" voraus, waren also im weitesten Sinne "politisch vermittelt".

Unser zentrales Argument in dieser Studie ist, daß der institutionelle Strukturwandel im Telekommunikationssektor zwar technisch oder ökonomisch stimuliert wurde, diese Stimuli mußten aber vom politischen Entscheidungssystem prozessiert werden - damit wurden Form und Inhalt des institutionellen Wandels letztlich über staatliches Handeln gestaltet. Unterstrichen wird aber nicht nur die Notwendigkeit, das Handeln des Staates (und damit seine spezifischen Interessen und Ressourcen) bei diesem institutionellen Wandel zu berücksichtigen. Unser Ansatz unterscheidet sich von bisherigen "Governance"-Struktur-Analysen (z.B. Campbell/ Lindberg 1990; Hollingsworth 1990 und Campbell u.a. 1991) darin, daß der Staat nicht als einheitliches Handlungssubjekt, sondern als zusammengesetzter, multipler (wenn nicht gar fragmentierter) Akteur begriffen wird, bei dem die Bildung der Handlungsziele (Strategie*formulierung*) und die Durchsetzung dieser Handlungsziele (Strategie*implementation*) empirisch kontingent sind. Unsere Analyse des Staatshandelns will damit auch einen Beitrag zur vergleichenden Policy-Forschung leisten, deren Interesse solchen institutionellen Faktoren gilt, "die zwischen 'input', 'output' und Ergebnissen politischer Entscheidungsprozesse vermitteln" (Schmidt 1988: 22).

Die vergleichende empirische Analyse konzentriert sich auf vier westeuropäische Länder: Großbritannien, Frankreich, Italien und die Bundesrepublik

---

munikationssysteme vgl. Schneider (1991).

2 Ein "indirekter Wettbewerb" erfolgte beispielsweise über das Interesse der am Weltmarkt ausgerichteten Industrie an einer modernen Kommunikationsinfrastruktur.

Deutschland. Für ein derartiges vergleichendes Untersuchungsdesign ist die Telekommunikation ein besonders günstiger Fall. Wie bei wenigen vergleichenden Länderstudien ist hier durch die starke nationale Abschottung der Telekommunikationssektoren bis zum Beginn der 80er Jahre eine hohe Unabhängigkeit der Fälle gegeben. Die vier untersuchten Länder weisen sowohl ähnliche institutionelle Ausgangsbedingungen als auch ein ähnlich hohes sozio-ökonomisches Entwicklungsniveau auf. Außerdem sind alle vier Länder Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, wodurch die Effekte der zunehmenden Internationalisierung der Telekommunikationspolitik zumindest partiell kontrolliert werden konnten. Aus all diesen Gründen ist es möglich, die spezifischen Wirkungen politisch-institutioneller Faktoren auf den sektoralen Strukturwandel besser zu isolieren und zu sichern als in vielen anderen vergleichenden Policy-Analysen.

2. Institutioneller Wandel in der Telekommunikation: Vom öffentlichen Monopol zu liberalisierten Märkten

2.1 Institutionelle Ausgangsbedingungen

Bis zum Ende der 70er Jahre war der Telekommunikationssektor in den wichtigsten kapitalistischen Industrieländern durch relativ ähnliche institutionelle Strukturen gekennzeichnet. In fast allen Ländern bestanden weitreichende staatliche (oder zumindest, wie in den USA, staatlich regulierte private) Monopole (Bruce u.a. 1986; Foreman-Peck/ Müller 1988; Schneider 1991). Die nationalen Fernmeldeverwaltungen (und -unternehmen) besaßen nicht nur exklusive Rechte zur Errichtung und zum Betreiben der Übertragungsnetze, sondern auch bei der Bereitstellung und Wartung der Endgeräte.

Die benötigten technischen Anlagen und Endgeräte produzierten die Fernmeldeverwaltungen zwar nicht selbst (eine Ausnahme machten hier die USA, Italien und Schweden), aber sie hatten aus mehrerlei Gründen maßgeblichen Einfluß auf die Entwicklung der nationalen Fernmeldeindustrie: sie setzten die technischen Standards und waren, wenn nicht die einzigen, so doch die wichtigsten Abnehmer für die Produkte der Fernmeldeindustrie. Hierdurch bildeten sich enge und dauerhafte Kooperationsbeziehungen zwischen Staat und Fernmeldeindustrie heraus.

Die vier hier untersuchten Länder fügen sich weitgehend in dieses allgemeine Bild. Dabei waren, wie sich im folgenden zeigen wird, die Ähnlichkeiten zwischen Großbritannien, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland

am größten. Aber auch Italien entsprach, bei allen Eigentümlichkeiten im Detail, in groben Umrissen dem traditionellen Organisations- und Regulierungsmodell in der Telekommunikation.

In *Großbritannien* bestand seit dem Ersten Weltkrieg ein umfassendes staatliches Monopol (letztmals gesetzlich festgeschrieben im Post Office Act von 1969) zum Errichten und Betreiben von Fernmeldenetzen und -diensten, zum Anschluß von Endgeräten an das öffentliche Netz und zur Zulassung fernmeldetechnischer Geräte und Systeme. Ausgenommen waren Anlagen innerhalb eines Grundstückes für den privaten Gebrauch sowie die Organisation und Veranstaltung von Rundfunksendungen. Das Fernmeldemonopol wurde wahrgenommen vom Post Office, das bis 1969 den Status einer öffentlichen Verwaltung hatte. Das Post Office war nicht nur für das Fernmeldewesen, sondern gleichzeitig auch für das Postwesen zuständig; seine finanzielle Autonomie war, auch nach der Umwandlung in ein öffentliches Unternehmen, begrenzt.[3]

In der Praxis hat das Post Office sein Monopol weitestgehend ausgeschöpft; Ausnahmen bestanden bei Telexgeräten und bei größeren privaten Nebenstellenanlagen. Außerdem waren einige private Netze und Mehrwertdienste für den firmeninternen Gebrauch zugelassen (vgl. Pye 1977).

In *Deutschland* wurde das Fernsprechen von Beginn an, ursprünglich auf der Basis des damaligen Telegraphenmonopols, als umfassendes staatliches Monopol betrieben, das letztmals im Gesetz über Fernmeldeanlagen aus dem Jahr 1928 festgeschrieben wurde. Die Reichspost, und später dann die Deutsche Bundespost (DBP), verfügte über Monopolrechte zur Errichtung und zum Betrieb von Fernmeldeanlagen, zum Anschluß von Endgeräten an das öffentliche Netz und zur Zulassung fernmeldetechnischer Geräte und Systeme. Ausgenommen hiervon waren, wie in Großbritannien, Anlagen für den internen Gebrauch und die Organisation und Veranstaltung von Rundfunksendungen. Die gesetzliche und administrative Zuständigkeit für das Fernmeldewesen lag nach dem Zweiten Weltkrieg beim Bund. Wahrgenommen wurde das Monopol von einer öffentlichen Verwaltung, der Deutschen Bundespost, die geleitet wurde von einem eigens dafür zuständigen Bundesministerium. Finanziell hatte die Deutsche Bundespost den Status eines Sondervermögens des Bundes; der DBP-Haushalt war damit vollkommen ge-

3 Das Post Office hatte zwar das Recht zur Produktion von fernmeldetechnischen Geräten und Systemen, es hat hiervon aber nur in sehr geringem Umfang Gebrauch gemacht; faktisch bestand keine vertikale Integration.

trennt vom allgemeinen Staatshaushalt. Wie in Großbritannien und Frankreich waren das Post- und das Fernmeldewesen unter einem Dach organisiert.[4]

In bestimmten Bereichen hat die DBP ihr Monopol relativ flexibel gehandhabt. Im Endgerätebereich machte sie von ihrem Monopolrecht nur beim einfachen Telefonhauptanschluß (und bei einfachen Zusatzeinrichtungen dazu) Gebrauch. Einige Endgeräte (z.B. Telexgeräte und Funktelefone) bot sie selbst überhaupt nicht an, bei anderen Endgeräten (z.B. bei privaten Nebenstellenanlagen bereits seit 1900) ließ sie private Anbieter zu. Außerdem genehmigte sie eine Reihe von Spezialnetzen für geschlossene Benutzergruppen (Schön/ Neumann 1985; Tenzer 1985).

Auch in *Frankreich* verfügte der Staat über ein Errichtungs-, Betriebs-, Anschluß- und Zulassungsmonopol in der Telekommunikation. Dieses staatliche Monopol existierte schon seit der optischen Telegrafie und setzte sich bei allen nachfolgenden Innovationen wie Telefon, Funk und Fernsehen fort. Die Ausnahmen in der Handhabung des Monopols waren ähnlich wie in den beiden anderen Ländern. Ein Spezifikum des französischen Telekommunikationsmonopols bestand darin, daß es *rechtlich nicht exklusiv* formuliert war: es schloß die Möglichkeit der Autorisierung bzw. Lizensierung nichtstaatlicher Betreiber ein. In den Anfängen der Telefonentwicklung wurde diese Möglichkeit mehrfach genutzt, um Konzessionen an private Betreibergesellschaften zu vergeben.

Die Funktionen der Errichtung, des Betriebs und der Regulierung von Telekommunikationssystemen waren in Frankreich in der Post- und Fernmeldeverwaltung zusammengefaßt; diese war ein Teil der allgemeinen Staatsverwaltung und im Laufe ihrer Geschichte verschiedenen Ministerien zugeordnet. Wie in der Bundesrepublik wurde das Monopol (insbesondere für Endgeräte und Dienste) relativ flexibel gehandhabt. Auch der Bereich der Nebenstellenanlagen war frühzeitig liberalisiert. Mietleitungsbasierte Mehrwertdienste wurden lange Zeit informell toleriert. Im Endgerätebereich führte Frankreich schon früh die Telekommunikationssteckdose und die Anschlußmöglichkeit privater Endgeräte ein.

Die institutionelle Struktur der italienischen Telekommunikation ist sehr viel komplexer und fragmentierter als in den übrigen europäischen Ländern.

---

4 Der deutsche Telekommunikationssektor war nicht vertikal integriert. Die DBP verfügte über keine eigene Produktion von fernmeldetechnischen Geräten und Systemen; sogar die Forschung und Entwicklung lag überwiegend (im Gegensatz zu Großbritannien und Frankreich) bei der Privatindustrie (vgl. Schnöring/ Grupp 1990).

Auch in *Italien* verfügte der Staat über ein weitgehendes Fernmeldemonopol: Das italienische Postgesetz schreibt ein staatliches Monopol in bezug auf alle Kommunikationseinrichtungen vor; wie in Frankreich ist der Staat aber berechtigt, die Ausübung des Monopols auf private Träger zu übertragen bzw. zu delegieren. Dieses Recht wurde in den letzten hundert Jahren ausgiebigst in Anspruch genommen. Auch heute gilt noch, daß private Netze dann zugelassen werden, wenn die von privaten Nutzern geforderten Dienstleistungen von öffentlichen Betreibern nicht erfüllt werden können. Der Zusammenschluß von privaten und öffentlichen Netzen ist zwar gesetzlich untersagt, viele der privaten Netze werden aber informell toleriert. Nur das private Bankennetz SWIFT wurde über ein Regierungsdekret legalisiert.[5]

Wie erwähnt, übt der italienische Staat das Fernmeldemonopol nicht uneingeschränkt selbst aus, sondern hat für bestimmte Bereiche eine Reihe privater und halbstaatlicher Organisationen autorisiert: Der Telegraphendienst wird von der staatlichen *Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni* betrieben. Konzessionen für die Errichtung und den Betrieb bestimmter internationaler und transatlantischer Telegraphen-, Telefon- und Telexleitungen wurden an die Privatgesellschaft *Italcable* verliehen. Für interurbane Telefonverbindungen im Mittelmeerraum ist die staatliche Agentur *Azienda di Stato per i Servizi Telefonici* (ASST) zuständig. Satellitenkommunikation und hierauf bezogene Spezialdienste werden von *Telespazio* betrieben. Der größte Telefondienstbetreiber im lokalen und regionalen Bereich ist die SIP, die selbst unter der Kontrolle der Finanzholding STET steht, die gleichzeitig auch Telespazio (100%) und Italcable (52%) kontrolliert. Die STET ist wiederum im Besitz der staatlichen Holding *Instituto per la Ricostruzione Industriale* (IRI). Die STET ist die größte Holding innerhalb des IRI, dort u.a. zuständig für Koordination und Management der Telekommunikation und der Elektronikindustrie. Hierüber ist eine extensive vertikale Integration von Produktionsaktivitäten im Telekommunikationsbereich gewährleistet (Richeri 1985: 52).

2.2 Die Konturen des Wandels: Reformprofile

Infolge des technologischen und ökonomischen Strukturwandels kamen in allen diesen Ländern die institutionellen Strukturen des Telekommunikationssektors spätestens seit dem Beginn der 80er Jahre unter Veränderungsdruck.

---

5 Eine spezielle Facette der italienischen Telefonorganisation ist außerdem das Wartungsmonopol. Lange Zeit konnte die *Societa Italiana Per l'Esercizio Telefonici* (SIP) Telefongeräte nur vermieten, aber nicht verkaufen. Privat gekaufte Endgeräte durften aber nur von der SIP montiert und gewartet werden.

In unterschiedlicher Intensität und Radikalität und auch in einem unterschiedlichen Tempo wurden institutionelle Reformen diskutiert, eingeleitet und durchgesetzt, die sowohl den *Status* und die *interne Organisation* der Fernmeldeverwaltungen als auch die *Marktstrukturen* im Fernmeldesektor betreffen.

In *Großbritannien*[6] erfolgte eine erste Organisationsreform bereits Ende der 60er Jahre. Mit dem *Post Office Act* von 1969 wurde das staatliche Post- und Fernmeldewesen von einer öffentlichen Verwaltung in ein öffentliches Unternehmen umgewandelt. Dabei wurden die politischen Funktionen von den unternehmerischen Aufgaben getrennt. Die politische Verantwortung und Leitung wurde dem *Ministry for Posts and Telecommunications* übertragen, die Unternehmensleitung ging an einen neu geschaffenen Vorstand (*Board*) über. 1974 wurde das Ministerium aufgelöst; die politische Zuständigkeit für das Post- und Fernmeldewesen wurde vom Industrieministerium, dem *Department of Trade and Industry*, übernommen.

Erste Initiativen zur Liberalisierung des Fernmeldemonopols finden sich in den späten 70er Jahren. 1977 machte das *Carter Committee* einige moderate Liberalisierungsvorschläge für Nebenstellenanlagen, die aber von der damaligen Labour-Regierung nicht realisiert wurden. Nach der konservativen Regierungsübernahme 1979 setzte die neue Premierministerin Thatcher eine nahezu vollständige Umstrukturierung der Organisation und Regulierung des Post- und Fernmeldewesens durch. Durch die Telekommunikationsgesetze von 1981 und 1984 wurden die Regulierungsstrukturen im Fernmeldesektor in kurzer Zeit grundlegend umgestaltet. Die Telekommunikation gilt als eines jener Felder, in denen die Regierung Thatcher ihre programmatischen Vorstellungen am weitgehendsten durchsetzen konnte: Das Post- und Fernmeldewesen wurde reorganisiert, die Telekommunikationsmärkte wurden liberalisiert, und schließlich wurde das öffentliche Fernmeldeunternehmen British Telecom (BT) mehrheitlich privatisiert.

Mit dem *Telecommunications Act* von 1981 wurde das Post Office in zwei getrennte Geschäftsbereiche für Post und Telekommunikation aufgespalten und British Telecom als selbständiges öffentliches Unternehmen für den Telekommunikationsbereich geschaffen. Gleichzeitig wurde der Anschluß privat beschaffter Endgeräte an das öffentliche Netz und deren Wartung durch Private zugelassen. Lediglich für den Telefonhauptanschluß galt eine Übergangsfrist bis Ende 1984. Außerdem wurden die rechtlichen Voraussetzungen

6 Zur Reform des britischen Fernmeldewesens siehe Heuermann/ Neumann (1985); Hills (1986); Grande (1989, 1990) und Arzt u.a. (1990).

für die Lizensierung konkurrierender Netze und privater Anbieter von "Mehrwertdiensten" geschaffen. Auf dieser Grundlage wurde im Februar 1982 der *Mercury Communications Ltd.* eine Lizenz zum Bau und Betrieb eines zweiten öffentlichen Fernmeldenetzes gewährt. Im Oktober 1982 trat eine allgemeine Lizenz in Kraft, die das Angebot privater "Mehrwertdienste", mit Ausnahme des Wiederverkaufs reiner Sprachdienste, erlaubte. Das auf sieben Jahre befristete Wiederverkaufsverbot wurde 1989 aufgehoben.

Mit dem *British Telecommunications Act* von 1984 wurden die rechtlichen Voraussetzungen für die Privatisierung von British Telecom geschaffen und eine unabhängige Regulierungsbehörde nach amerikanischem Muster, das *Office of Telecommunications* (OFTEL), eingerichtet. Schließlich wurden im November 1984 50,2% von British Telecom am Aktienmarkt verkauft.

Als Fazit der britischen Entwicklung können wir festhalten, daß seit dem zweiten Telekommunikationsgesetz das Fernmeldewesen weitgehend liberalisiert und privatisiert worden ist. Derzeit bestehen lediglich noch zwei Ausnahmen: Die Beschränkung des Netzwettbewerbs auf zwei Netzbetreiber (Duopol) und die (49%ige) Beteiligung des Staates an British Telecom.[7] Von allen westeuropäischen Ländern war Großbritannien damit nicht nur der "Frühstarter" bei der Reform der Telekommunikation, die britischen Reformen waren gleichzeitig die radikalsten.

In der *Bundesrepublik Deutschland*[8] konnten nennenswerte Reformen im Bereich des Post- und Fernmeldewesens vor dem Ende der 80er Jahre nicht durchgesetzt werden. Ein Versuch der sozial-liberalen Regierung, zu Beginn der 70er Jahre die Organisation der DBP zu reformieren, scheiterte. Danach vergingen fast zwei Jahrzehnte, bis mit dem Poststrukturgesetz vom 1. Juli 1989 die Organisation und die Regulierungsstruktur der bundesdeutschen Telekommunikation neugestaltet wurde.

Anregungen zu einer Liberalisierung des Telekommunikations*marktes* gingen schon von einem Sondergutachten der Monopolkommission aus, das 1981 vorgelegt wurde. Dort war eine radikale Liberalisierung des Endgerätemark-

---

7 Nach der Überprüfung des Duopols im Jahr 1990 beabsichtigt die Regierung, auch diese beiden Ausnahmen aufzugeben. Es ist geplant, das bestehende Duopol aufzuheben und den Netzbereich vollständig zu liberalisieren. Außerdem sollen die restlichen staatlichen Anteile an BT verkauft werden (vgl. Financial Times, 6.3.1991: 1, 8, 18).

8 Zur Telekommunikationspolitik in der Bundesrepublik siehe insbesondere Scherer (1985); Grande (1989) und Werle (1990); zum Poststrukturgesetz vgl. auch Fangmann u.a. (1990).

tes (ohne eine weitere Beteiligung der Deutschen Bundespost) und eine freizügigere Nutzung der öffentlichen Netze vorgeschlagen worden (Monopolkommission 1981). Diese Vorschläge blieben politisch jedoch ebenso folgenlos wie die Forderungen der Wirtschaftsministerkonferenz der Länder nach einer Reform des Fernmeldeanlagengesetzes in jener Zeit. Die grundsätzliche ordnungspolitische Überprüfung des Postmonopols war dann Aufgabe einer speziellen Kommission (der sogenannten "Witte-Kommission"), die von der Bundesregierung im März 1985 eingesetzt wurde und die im September 1987 ihre Beratungsergebnisse vorlegte (Regierungskommission Fernmeldewesen 1987). Diese bildeten die Grundlage für das Poststrukturgesetz.

Durch das Poststrukturgesetz wurde zum einen eine weitreichende Organisationsreform vorgenommen. Die hoheitlichen Aufgaben wurden von den unternehmerischen Funktionen getrennt und einem restrukturierten Ministerium für Post und Telekommunikation übertragen, das künftig die zentrale Regulierungsbehörde in diesem Sektor sein soll. Die Deutsche Bundespost wurde in drei relativ selbständige Unternehmen für Postdienste, Postbankdienste und Telekommunikation aufgespalten, die von neu geschaffenen Unternehmensvorständen geleitet werden. Darüber hinaus wurde das bestehende Fernmeldemonopol in wichtigen Teilbereichen aufgebrochen. Liberalisiert wurde der gesamte Dienstebereich (mit Ausnahme des Telefondienstes) sowie der Endgerätemarkt, wo (nach einer Übergangsfrist von einem Jahr für den Fernsprechhauptanschluß) das Monopol inzwischen gänzlich entfallen ist. Außerdem wurden zwei Ausnahmen vom Netzmonopol zugelassen: beim Datenverkehr niedriger Bitraten über Satellit und bei mobilen Funkdiensten. Im Gegensatz zu Großbritannien wurde allerdings prinzipiell am Netzmonopol der Bundespost ebenso festgehalten wie auch an deren Monopol für den Fernsprechdienst, aus dem sie bisher etwa 90% ihrer Einnahmen bezog. Die Bundesrepublik verfolgte somit einen "Mittelweg" zwischen den Ländern mit radikalen Reformen (USA, Großbritannien, Japan) auf der einen Seite und jenen, die an ihren Fernmeldemonopolen festhalten wollten auf der anderen Seite.[9]

Einen ähnlichen, wenngleich im Detail moderateren Mittelweg beschritt *Frankreich*.[10] Die ersten institutionellen Reformansätze werden dort allgemein auf Anfang bzw. Mitte der 80er Jahre datiert. Anstöße hierzu kamen zunächst aus dem Bereich der audiovisuellen Massenkommunikation, in dem das

9 Das Poststrukturgesetz ging jedoch deutlich über das hinaus, was noch zur Mitte der 80er Jahre in politikwissenschaftlichen Analysen als Reform möglich und wahrscheinlich erschien; vgl. Lütje (1986); Webber (1986).

10 Vgl. Vedel (1988); Humphreys (1990); Dyson (1991); Rommel (1991).

Staatsmonopol durch das Gesetz über audiovisuelle Kommunikation vom 29. Juli 1982 und durch das Gesetz über die Freiheit der Kommunikation vom 30. September 1986 schrittweise aufgehoben wurde. Obwohl die Hauptstoßrichtung beider Gesetze auf die Regulierung der Massenkommunikation zielte, werden vom Kommunikationsgesetz auch Aspekte der Individualkommunikation geregelt. Neben der Absicherung des allgemeinen Netzmonopols wurden z.B. für fortgeschrittene Telematikdienste weitgehende Freiheiten eingeführt.

Entscheidende Anstöße bekam der Reformprozeß in der französischen Telekommunikation durch die Wahlniederlage der Sozialisten im März 1986, nach der eine rechtsliberale Koalition unter Führung von Jacques Chirac an die Regierung gelangte. Wichtige Teile ihres Regierungsprogramms waren die Reprivatisierung der von der Linksregierung verstaatlichten Großfirmen und die Öffnung des Telekommunikationsmarktes. Schon im September 1986 wurde das o.g. Kommunikationsgesetz verabschiedet, in dem Mehrwertdienste liberalisiert und mit der Einrichtung einer unabhängigen Regulierungskommission auch die ersten Ansätze zur Trennung hoheitlicher und unternehmerischer Funktionen erkennbar wurden. Die neue Behörde, die *Commission nationale de la communication et des libertés* (CNCL), wurde mit der Aufgabe betraut, insbesondere die Lizensierung von Funk- und Fernsehanbietern zu übernehmen. Darüber hinaus wurde ein Gesetz vorbereitet, das die Grundsätze für weitergehenden Wettbewerb in der Telekommunikation festlegen sollte. Es war geplant, die hoheitlich-regulierenden von den betrieblichen Funktionen vollkommen zu trennen und France Télécom (der operative Teil der DGT) in eine öffentlich kontrollierte Aktiengesellschaft zu überführen. Wegen eines erneuten Regierungswechsels im Mai 1988 konnte dieser Gesetzentwurf aber nicht mehr verabschiedet werden.

Von der neuen Mitte-Links-Regierung unter Premier Rocard und Postminister Quilès wurde die Reforminitiative mit leicht veränderter Stoßrichtung weitergeführt. Im Jahre 1989 erfolgte zunächst eine Novellierung des Kommunikationsgesetzes von 1986, in der die CNCL von einem neu geschaffenen *Conseil superieur de l'Audiovisuel* (CSA) abgelöst wurde.

Auf der Grundlage eines Experten-Berichts wurden ab Mitte 1989 zwei neue Gesetze und eine Reihe von Dekreten vorbereitet. Zunächst wurde durch das Organisationsgesetz vom 2. Juli 1990 die französische Fernmeldeverwaltung *France Télécom* und die Postverwaltung *La Poste* in zwei selbständige Unternehmen öffentlichen Rechts überführt. Einen weiteren Reformschritt bildet das Gesetz zur Regulierung der Telekommunikation vom 29. Dezember 1990. Dieses Gesetz grenzt die Monopol- und Wettbewerbsbereiche gegenein-

ander ab, setzt deren Spielregeln und regelt die Aufgabenverteilung zwischen Betreibern und staatlichen Aufsichtsbehörden. Andere Aspekte (z.B. die Präzisierung von Aufgaben in Pflichtheften und die Einbindung der Telekommunikation in die Wirtschaftsplanung etc.) wurden durch weitere Rechtsvorschriften konkretisiert (Rommel 1991).

Die Regulierungsfunktion wurde dem Ministerium für Post, Telekommunikation und Weltraum (PTE) übertragen. Ein Dekret vom Mai 1989 hatte hierzu schon eine *Direction de la Réglementation* eingesetzt, die im Organisationgesetz nun als allgemeine Regulierungsabteilung (DRG) firmiert. In die Zuständigkeit dieser Direktion fallen die allgemeine Regulierungsaufsicht über den Sektor, die Genehmigung und Zulassung von Netzen, Diensten und Endgeräten und schließlich auch die Festlegung von technischen Normen.

Die Regelung der Konkurrenzbedingungen wird durch eine abgestufte Definition des Liberalisierungsgrads für die Telekommunikationsdienste geleistet: Grunddienste wie Telefon und Telex verbleiben im staatlichen Monopol; Datenübertragungsdienste wie z.B. Transpac werden nur in einem restriktiven Rahmen der Konkurrenz ausgesetzt (ohne das Recht zum Weiterverkauf und des Zusammenschaltens); in der Funk- und Mobiltelefonie wird es Konkurrenz privater und staatlicher Anbieter geben.[11] Spezial- oder Mehrwertdienste, wie z.B. die Dienste im Télétel-System, sind schon seit 1987 völlig freigegeben - ein Dekret vom September 1987 und ein Circular vom Januar 1987 präzisieren hier die Zulassungsbedingungen. Der französische Endgerätesektor ist heute weitgehend liberalisiert.

Verglichen mit den Reformen in Großbritannien und Japan ist die französische Liberalisierung relativ "schüchtern" und im Prinzip defensiv ausgerichtet[12]. Im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland ist der französische Staatseinfluß auf die betriebliche Unternehmenspolitik von France Télécom zweifellos größer, und der Monopolbereich für öffentliche Netze und Grunddienste ist extensiver definiert. Während in Deutschland heute alle über den reinen Telefondienst hinausgehenden Dienste liberalisiert sind, ist in Frankreich über eine komplizierte Differenzierung zwischen Grund- und Spezialdiensten der öffentliche Monopolbereich weiträumig abgesteckt worden. Die französische Politik zielt hierbei offenbar nicht auf einen Rückzug des Staates, sondern auf eine organisatorische Effizienzsteigerung des öffentlichen Sektors,

---

11 Die Öffnung für private Mitbewerber im Mobilfunk erfolgte schon mit der Autorisierung der *Société Française de Radiotéléphone* vom 16. Dezember 1987.

12 So die Neue Zürcher Zeitung vom 28.11.90. Vgl. auch die Einschätzung von Rommel (1991: 58).

wie diese von der Financial Times vom 19. April 1990 so treffend beobachtet wurde: "... just so that it can stay ahead of a game that is getting both faster and more international in nature".[13]

Italien ist in diesem Zusammenhang eindeutig ein Nachzügler. Obwohl seit den 70er Jahren der Problemdruck sichtbar zugenommen hat und die Unzufriedenheit mit dem Status quo häufig thematisiert wurde, konnten sich die Reformkräfte bisher kaum durchsetzen. Seit der chronischen Finanzkrise zu Beginn der 70er Jahre ist die geringe Leistungsfähigkeit vor allem der lokalen und regionalen Netze ein Thema: die Übertragungsqualität ist schlecht, die Wartelisten sind lang, lange Zeit gab es keine speziellen Datennetze; das öffentliche Netz ist noch nicht flächendeckend ausgebaut. Diese Mängel lösten seit den frühen 80er Jahren verschiedene Reform- und Reorganisationspläne aus. Im Jahre 1981 wurden Aktivitäten in einem nationalen Plan für Telekommunikation vorgesehen, und auch ein "Plan zum Ausbau des Telekommunikationswesens" im Jahre 1984 hat an der Situation nicht viel geändert. Im selben Jahr legte die Commissione Morganti einen Bericht an den damaligen Regierungschef Spadolini vor, in dem eine Beibehaltung des staatlichen Netzmonopols, aber eine Liberalisierung im Bereich der Endgeräte und Mehrwertdienste empfohlen wurde (Commissione Morganti 1984).

Auf der Basis dieser Empfehlungen erarbeitete die italienische Regierung einen Gesetzentwurf, der einige Liberalisierungsschritte enthielt, aber das Monopol im Netz und bei den Grunddiensten erhalten wollte. Auf organisatorischer Ebene strebte man eine Zentralisierung des bisher hochfragmentierten institutionellen Spektrums an. So existiert ein Plan, die vier Gesellschaften SIP, Italcable, Telespazio and ASST in einer Art Super-STET oder Super-SIP zusammenzufassen. Der Betrieb der Netze und Dienste würde dann von nur zwei selbständigen Unternehmen ausgeführt, die indirekt aber durch die Regierung kontrolliert würden (STET). Wie auch in den anderen Ländern war geplant, die regulativen von den operativen Aufgaben zu trennen. Das Ministerium wäre demnach nur noch zuständig für Planung, Koordination und Kontrolle des italienischen Telekommunikationssystems. Diese Gesetzesinitiative ist bis heute im Dickicht der italienischen Politik "verschollen" geblieben.

---

13 Hierbei sollte nicht vergessen werden, daß die Strategie der Effizienzsteigerung schon seit den frühen 80er Jahren mit der Auslagerung (filialisation) von Teilbereichen der Telekommunikation in öffentlich kontrollierte Privatunternehmen begonnen wurde. Anfang 1989 gab es etwa 15 Tochter- und Enkelgesellschaften mit einer Holding als Dach (COGECOM). Die Holding hat die Rechtsform einer *Société Nationale d'Économie Mixte*, d.h. einer privatrechtlichen Gesellschaft mit staatlicher Mehrheitsbeteiligung.

Auch die Liberalisierung im Endgerätebereich fand im Vergleich zu den anderen europäischen Ländern relativ spät statt. Das Wartungsmonopol für Nebenstellenanlagen wurde erst im März 1987 aufgehoben. Modems und Telex-Endgeräte wurden erst im Januar 1989 liberalisiert. Seither wurde auch das Telefon dem freien Markt überantwortet - mit Ausnahme des ersten Apparates.

Dieser kurze Überblick zeigt eine Reihe von Unterschieden zwischen den vier Ländern hinsichtlich der Intensität und des Tempos in der institutionellen Reform der Telekommunikationssektoren. Die zentralen Unterschiede in den Reformprofilen und den hieraus resultierenden gegenwärtigen institutionellen Strukturen sind in Abbildung 1 dargestellt. Die Unterschiede im Timing sind in Abbildung 2 zusammengefaßt. In einer Rangordnung der nationalen Reformprofile nimmt Großbritannien zweifellos die Spitzenposition ein. Die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich belegen die beiden Mittelplätze, wobei Frankreich aufgrund seiner restriktiveren Politik im Dienstebereich noch hinter der Bundesrepublik einzuordnen ist, Italien schließlich belegt den letzten Rang. Durch welche Faktoren sind diese Abweichungen bestimmt? Wie können die spezifischen nationalen Reformprofile erklärt werden? Diese Fragen sollen im folgenden beantwortet werden.

Abb. 1: Die gegenwärtige institutionelle Struktur der Telekommunikation im Vergleich

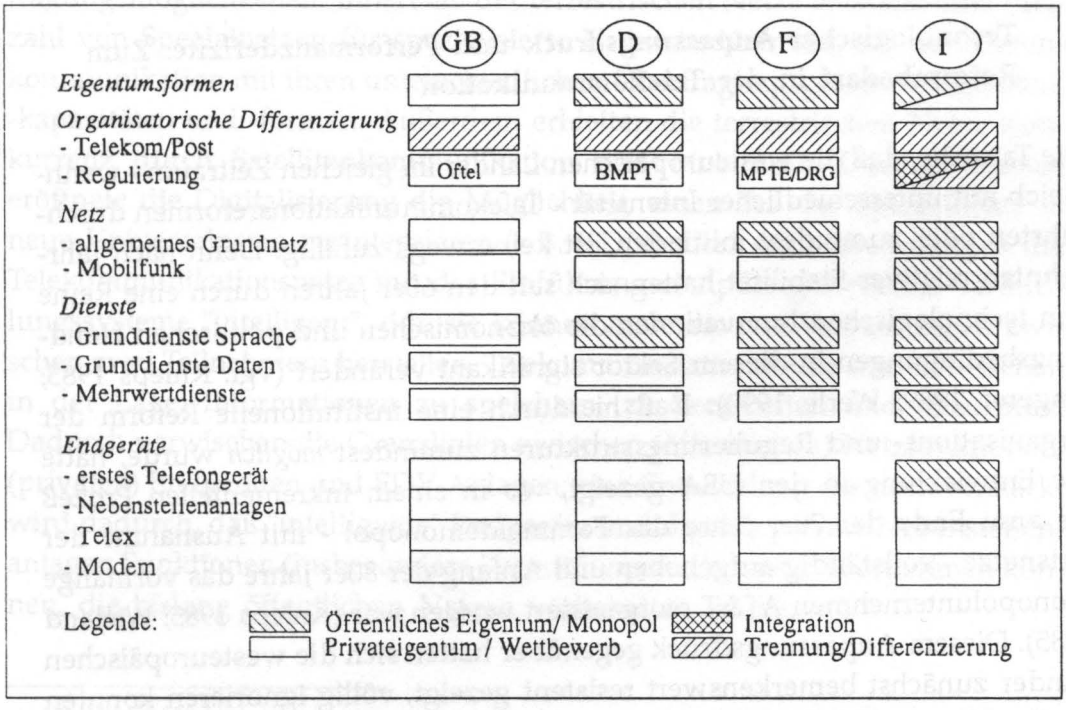


Abb. 2: Zeitliche Unterschiede zwischen den Ländern: Die wichtigsten Reformaktivitäten

	(GB)	(D)	(F)	(I)
1981	Telekommunikations-Gesetz	Bericht der Monopolkommission		
1982	Einrichtung von BABT Lizensg. von Mercury		Gesetz über die audio-visuelle Kommunikation	
1983				
1984	"British Telecommunications"-Gesetz Privatisierung von BT Einrichtung von OFTEL			Expertenbericht der Commissione Morganti
1985		Einsetzung der Witte-Kommission		
1986			Gesetz über die Freiheit der Kommunikation	
1987		Bericht der Witte-Kommission	Gesetzesprojekt Longuet	Gesetzesprojekt des PTT-Ministers
1988				Projekt "Super Stet" (IRI-Präsident Prodi)
1989	Aufhebung des Wiederverkaufs-Verbots	Poststrukturgesetz	Expertenbericht Prévot Einrichtung der DRG	
1990	Überprüfung des Duopols		Organisationsgesetz Regulierungsgesetz	

3. Technologischer Anpassungsdruck und Performanzdefizite: Zum Reformbedarf in der Telekommunikation

Die Tatsache, daß die westeuropäischen Länder im gleichen Zeitraum - wenngleich mit unterschiedlicher Intensität - Telekommunikationsreformen durchführten oder zumindest initiierten, ist keineswegs zufällig. Denn nach Jahrzehnten relativer Stabilität hatten sich seit den 60er Jahren durch eine Reihe von technologischen Innovationen die ökonomischen und politischen Handlungsbedingungen in diesem Sektor signifikant verändert (vgl. Knieps 1985; Ungerer 1989; Werle 1990). Daß hierdurch eine institutionelle Reform der Organisations- und Regulierungsstrukturen zumindest *möglich* wurde, hatte die Entwicklung in den USA gezeigt, wo in einem inkrementellen Prozeß bis zum Ende der 70er Jahre das Fernmeldemonopol - mit Ausnahme der Ortsnetze - vollständig aufgehoben und Anfang der 80er Jahre das vormalige Monopolunternehmen AT&T reorganisiert worden war (Knieps 1985; Wieland 1985). Diesem Anpassungsdruck gegenüber hatten sich die westeuropäischen Länder zunächst bemerkenswert resistent gezeigt, völlig ignorieren konnten sie ihn aber auf Dauer nicht.

Gerade die Tatsache, daß der Reformbedarf im diesem Sektor primär aus globalen Transformationen resultierte und nicht aus nationalen Besonderheiten, macht einen Vergleich der nationalen Reformpolitiken im Sinne eines "most similar systems"-Designs besonders ergiebig. Beide Aspekte, die Signifikanz des allgemeinen technologischen Anpassungsdrucks und die geringe(re) Bedeutung nationaler Performanzdefizite, sollen im folgenden kurz behandelt werden.

3.1 Technologischer Anpassungsdruck

Will man die institutionellen Reformen in der Telekommunikation erklären, so muß bedacht werden, daß sich die Telekommunikation inmitten eines tiefgreifenden *technologischen Wandels* befindet, dessen Ende derzeit noch keineswegs absehbar ist.[14] Dieser Transformationsprozeß ist das Resultat von interdependenten, sich gegenseitig verstärkenden technologischen Innovationen in vier Bereichen: der Mikroelektronik, der Datenverarbeitung, der Digitalisierung der Nachrichtenübertragung und -vermittlung sowie der Möglichkeiten der Nachrichtenübertragung (Glasfaser, Telekommunikationssatelliten, Mobilfunk etc.). Diese technologischen Innovationen hatten gravierende Konsequenzen für sämtliche Funktionsbereiche der Telekommunikation.

1. Im *Netzbereich* erfolgte eine Diversifikation und Differenzierung von Übertragungsmöglichkeiten. Innerhalb der terrestrischen Netze entstand eine Vielzahl von Spezialnetzen für spezialisierte Nutzerbedürfnisse, z.B. die Datenkommunikation mit ihren unterschiedlichen Übertragungsgeschwindigkeiten, -kapazitäten und -formen. Außerdem erhielten die terrestrischen Netze Konkurrenz durch Satellitenkommunikation und Mobilfunk. Darüber hinaus eröffnete die Digitalisierung die Möglichkeit, einen Teil der Spezialnetze in neue Universalnetze zu integrieren (z.B. ISDN). Und schließlich werden die Telekommunikationsnetze mit der Einführung computergesteuerter Vermittlungssysteme "intelligent", d.h. sie können mehr als nur Verbindungen zwischen zwei Teilnehmern herstellen. Telekommunikationsnetze sind inzwischen in der Lage, Informationen zu speichern, zu verarbeiten und abzurufen. Dadurch verwischen die Grenzlinien zwischen (öffentlichen) Netzfunktionen, (privaten) Endgeräten und EDV-Anlagen, eine Entwicklung die noch verstärkt wird dadurch, daß "intelligente" Endgeräte und digitale private Nebenstellenanlagen Funktionen (insbesondere Vermittlungsfunktionen) übernehmen können, die bislang öffentlichen Netzen vorbehalten waren.

---

14 Grundlegend hierzu Nora/ Minc (1978); einen aktuellen Überblick bietet Ungerer (1989, 37-91).

2. Im *Dienstebereich* entstand eine Vielzahl von neuen Nutzungsformen. Zu den herkömmlichen Basisdiensten wie Telefon und Telex kamen weitere Grunddienste (z.B. Datenübertragung) und sogenannte Mehrwertdienste hinzu. Diese Dienste werden auf der Basis von Grunddiensten angeboten, sie fügen diesen aber neue Leistungsmerkmale hinzu (z.B. Informations- und Mailbox-Dienste). Die Diversifikation des Diensteangebots macht, insbesondere in integrierten Netzen, die Abgrenzung zwischen verschiedenen Dienstekategorien immer schwieriger. Dies betrifft die Unterscheidung zwischen (öffentlicher) Telekommunikation und (privater) Datenverarbeitung, zwischen Basis- und Mehrwertdiensten der Telekommunikation und zwischen Telekommunikationsdiensten und Programmen der Massenkommunikation.

3. Mit den Fortschritten der Mikroelektronik entstanden "intelligentere", multifunktionale Telekommunikations*endgeräte*. Den konventionellen Endgeräten konnten neue Leistungsmerkmale zugefügt werden, und es konnten verschiedene Funktionen, für die bislang noch gesonderte Geräte notwendig waren, in einem Endgerät integriert werden. Auch dies trug zu einer Erosion von Branchengrenzen bei. Eine Abgrenzung des staatlichen Endgerätemonopols von den unregulierten Märkten für EDV und Unterhaltungselektronik wurde immer schwieriger.

Alle diese Entwicklungen hatten zur Folge, daß etablierte Grenzlinien zwischen unterschiedlich regulierten Wirtschaftssektoren durchlässiger wurden. Gleichzeitig entstanden neue ökonomische Interessen, die in Konkurrenz zu den staatlichen Fernmeldeverwaltungen und den etablierten Geräteherstellern die neuen Telekommunikationsmärkte zu nutzen versuchten. Durch diese technologischen Transformationen veränderten sich die Handlungsmöglichkeiten und -bedingungen staatlicher Telekommunikationspolitik innerhalb weniger Jahre grundlegend. Sie stimulierten politische Reorientierungen, eröffneten neue Handlungsoptionen und veränderten die Interessen der zentralen Akteure (Fernmeldeverwaltungen, Gerätehersteller, Diensteanbieter und Nutzer) in diesem Sektor.

Die skizzierten technologischen Transformationen machen plausibel, weshalb die institutionellen Strukturen erst jüngst und nicht bereits in den 50er oder 60er Jahren unter Reformdruck geraten mußten. Technologische Veränderungen allein können jedoch die beobachtbaren Unterschiede zwischen den nationalen Telekommunikationspolitiken nicht erklären. Denn ihnen waren die institutionellen Strukturen in den untersuchten Ländern *in gleichem Maße* ausgesetzt. Offensichtlich hatten technologische "Zwänge" zwar stimulierende Wirkung für die Reformprozesse, sie determinierten aber nicht deren Resultate.

3.2 Erklärung durch Performanz?

Nun wäre denkbar, daß es nicht (nur) der allgemeine technologische Problemdruck, sondern die spezifische Leistungsfähigkeit der bestehenden Regulierungsstrukturen war, die zu national unterschiedlichen, aber jeweils problembezogenen politischen Reaktionen führte. Unterschiede in der Performanz würden Differenzen in der Problemberücksichtigung und schließlich in der Problembearbeitung zur Folge haben. In der Perspektive der (älteren) funktionalistischen Systemtheorie wären dies unterschiedliche "demands", die Unterschiede in den "outputs" der nationalen politischen Systeme erklären würden. Gegen eine solche Vorstellung ist aus drei Gründen Skepsis angebracht.

1. Sieht man einmal ab von den methodischen Problemen, mit denen jede Messung von Performanz im Bereich der Telekommunikation konfrontiert ist (vgl. dazu OECD 1990), dann zeigt bereits ein kurzer Blick auf einige ausgewählte Indikatoren (Telefondichte, Wartelisten für einen Telefonanschluß, Gebühren), daß Leistungsdefizite die radikale Reform des britischen Fernmeldewesens ebensowenig erklären können wie Leistungsstärke den fehlenden Reformeifer in Italien. Ganz im Gegenteil: Demnach wäre Italien der erste Reformkandidat gewesen, während zwischen den anderen drei Ländern keine besonders großen Differenzen bestanden.[15]

2. Befunde dieser Art sollten freilich nicht überbewertet werden. Wichtiger als die objektive Performanz der nationalen Telekommunikationspolitiken war immer deren *politisch vermittelte*, und somit auch jeweils umstrittene, *subjektive Perzeption*. Insbesondere in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland wurde der Leistungsstand des Fernmeldewesens in den politischen Kontroversen um die geplanten Reformen extrem unterschiedlich beurteilt. Während Opponenten einer Reform jeweils einen hohen Leistungsstand behaupteten und deshalb die Notwendigkeit zu tiefgreifenden Veränderungen verneinten, verwiesen deren Befürworter in der Regel auf eine lange Liste tatsächlicher oder vermeintlicher Mängel. Für beide Positionen lassen sich empirische Belege finden. Unstrittig ist dagegen die hohe Reputation, die die französische Fernmeldeverwaltung in den vergangenen Jahren genoß.[16]

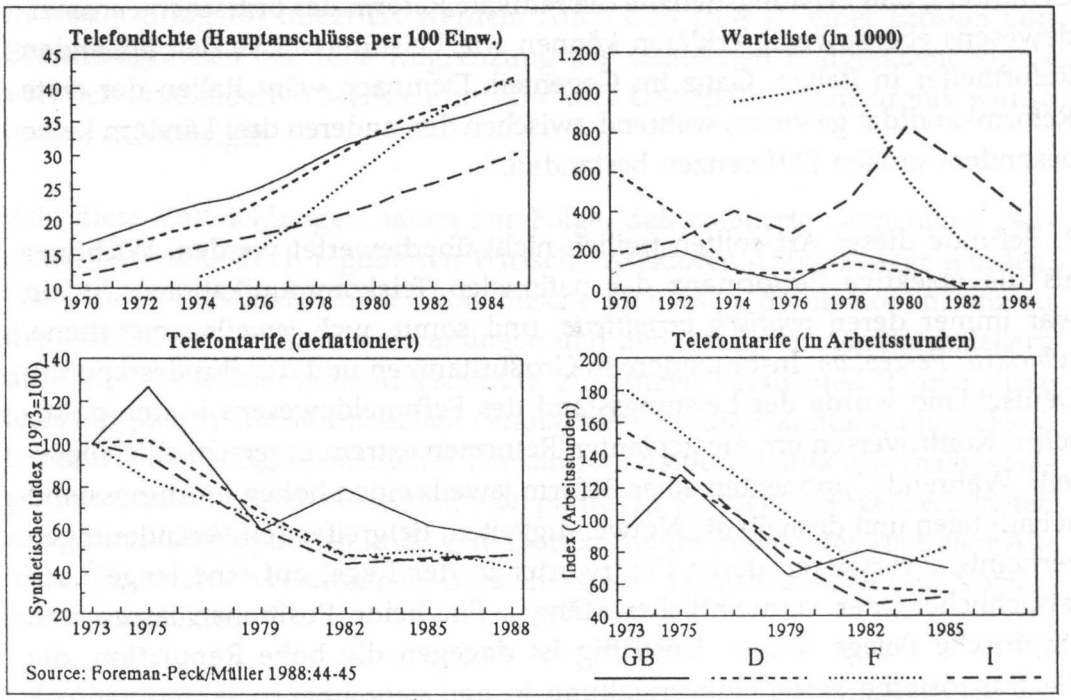
---

15 Der Anstieg der britischen Fernmeldegebühren nach 1979 war keine Ursache für die Fernmeldereformen der konservativen Regierung, sondern eher deren vorweggenommene Folge. Damit versuchte das Post Office (und später British Telecom), die restriktiven Effekte der anstehenden Regulierung seiner Gebühren zu unterlaufen.

16 Auf diese Reputation wird in einer Reihe von Studien hingewiesen: Nach Vedel (1988: 289) hat die DGT den Ruf einer effizienten Verwaltung: "... la DGT a acquis non seulement une légitimité technique mais aussi politique.

Diese Reputation verdankt sie vor allem der Tatsache, daß es ihr seit der Mitte der 70er Jahre gelungen ist, den lange Zeit vorhandenen Rückstand beim Ausbau und der Modernisierung der französischen Telekommunikationsinfrastruktur aufzuholen. Dieser Aufholprozeß schlägt sich in der rapide zunehmenden Telefondichte und den rasch abnehmenden Wartelisten für Telefonanschlüsse (Abbildung 3) nieder. Damit hatte Frankreich bis zur Mitte der 80er Jahre das Niveau Großbritanniens und der Bundesrepublik erreicht, jener beider Länder, in denen die Leistungsfähigkeit der Fernmeldeverwaltungen in die öffentliche Kritik geraten war. Die rasche Netzdigitalisierung, die frühe Einführung des Paketvermittlungsdienstes *Transpac* und der Erfolg des französischen Minitels sind weitere Leistungsbeweise, die zur guten Reputation der DGT beitrugen. Trotzdem wäre dieses Bild unvollständig, wenn nicht

Abb. 3: Ausgewählte Indikatoren zur Performanz der nationalen Systeme



Elle démontre brillament qu'elle était une administration efficace." Ähnlich sehen Cohen/ Bauer (1985) die DGT als eine "entreprise camouflée en administration", als einen "Superstar" im administrativen System Frankreichs (vgl. auch Cohen/ Saussois 1989).

auch "flops" der französischen Telekommunikation wie der *plan cable* oder die Schwierigkeiten beim Ausbau des Mobilfunks erwähnt würden.[17]

3. Schließlich sei darauf hingewiesen, daß bloße Performanzprobleme, seien diese objektiv gegeben oder subjektiv perzipiert, noch keinen hinreichenden Grund für die Durchführung einer institutionellen Reform darstellen. Zur Beseitigung von Modernisierungsdefiziten in der Netzinfrastruktur, wie sie zum Beispiel in Großbritannien und der Bundesrepublik am Ende der 70er Jahre konstatiert wurden, können gänzlich unterschiedliche Lösungsstrategien gewählt werden. In Großbritannien wurden diese Defizite zum Anlaß genommen, den staatlichen Netzträger der privaten Konkurrenz auszusetzen, während in der Bundesrepublik zunächst an der gegebenen institutionellen Struktur festgehalten und ein umfangreiches staatliches Programm zur Modernisierung der Telekommunikationsnetze in Gang gesetzt wurde. Der jeweils gewählte Weg wurde nicht schon durch die Problemlage vorgegeben, sondern *politisch entschieden.*

Institutioneller Wandel, so unser Fazit, wird nicht unmittelbar durch allgemeine technologische Sachgesetzlichkeiten oder einfach die besonderen Problemlagen, mit denen Telekommunikationspolitik in den einzelnen Ländern konfrontiert ist, bestimmt. Veränderungen in der technologischen Umwelt der Telekommunikationspolitik wirken als "Perturbationen" (Maturana/ Varela), durch die Strukturveränderungen in den nationalen politischen Systemen "ausgelöst", aber nicht "determiniert" oder "instruiert" wurden. Durch diese Faktoren werden die Handlungsbedingungen der politischen Akteure zwar verändert; politische Entscheidungsprozesse werden hierdurch aber weder unnötig noch unmöglich. Richtung und Inhalt dieser Entscheidungsprozesse, so läßt sich in der nachfolgenden Analyse zeigen, folgen einer *eigenen* Logik. Sie werden bestimmt durch die innere Struktur und Dynamik nationaler "ökonomisch-politischer Konfigurationen" (Scharpf 1987: 202; Grande 1989), d.h. spezifischer Muster von politik-strategischen Dispositionen und institutionellen Handlungskapazitäten.

17 Zur Einführung von Videotex vgl. Mayntz/ Schneider (1988) und Schneider u.a. (1991); zum *plan cable* vgl. Rose (1987); Brenac u.a. (1988) und Vedel/ Dutton (1990). Zu weiteren Kritikpunkten an der DGT vgl. Coustel (1986).

4. Elemente einer "politischen Erklärung": Eine vergleichende Analyse

Die Telekommunikationspolitik in den vier westeuropäischen Ländern reagierte offenbar nicht unmittelbar und einförmig auf die technologischen und ökonomischen Herausforderungen der letzten Jahre. Jedes dieser Länder suchte eigene und jeweils unterschiedliche Lösungen - sofern überhaupt auf den Problemdruck reagiert wurde. Alles in allem waren die Telekommunikationspolitiken trotz der globalen Herausforderungen und ungeachtet aller internationaler Pressionen zu einem erheblichen Teil *nationale Politiken*, d.h. sie wurden durch *endogene politische* Faktoren gestaltet. Damit wollen wir die zunehmende Internationalisierung der Telekommunikationspolitik in den 80er Jahren nicht bestreiten (vgl. Hüttig 1989, Dyson/ Humphreys 1990, Schneider/ Werle 1990). Hierdurch mag der Reformdruck in den westeuropäischen Ländern zugenommen haben, die unterschiedlichen Reformprofile in der Telekommunikation lassen sich so aber nicht erklären. Diese *exogenen* Faktoren wirkten auf alle untersuchten Länder und waren dort am wichtigsten, wo die nationalen Reformen am moderatesten ausfielen oder gänzlich ausblieben. Die radikalen britischen Reformen erfolgten dagegen, bevor die EG-Kommission oder die US-Regierung Druck auf die westeuropäischen Regierungen ausübte. Gerade in der jüngsten Entwicklung der EG-Telekommunikationspolitik wird die Relevanz nationaler Kontexte immer offenkundiger. Die Bemühungen der EG-Kommission um eine Liberalisierung und Harmonisierung der nationalen Telekommunikationspolitiken war immer, zuletzt bei der Formulierung der Dienste-Richtlinie, konfrontiert mit den hier dargestellten unterschiedlichen nationalen Reformansätzen und -profilen.[18]

Im folgenden wollen wir den Versuch unternehmen, die wichtigsten dieser endogenen Faktoren zu identifizieren und in ein allgemeineres Modell institutioneller Reformen zu integrieren. Hierbei unterscheiden wir zwischen zwei Variablenkomplexen: den strategischen Handlungsorientierungen der politischen Akteure einerseits, den politisch-institutionellen Bedingungen der Realisierung dieser Strategien andererseits. Erstere bezeichnen den Reform*willen* von Regierungen, während letztere Auskunft geben über ihre Reform*möglichkeiten*. In beider Hinsicht gibt es signifikante Differenzen zwischen den untersuchten Ländern.

---

18 So stehen sich auf EG-Ebene derzeit zwei Länderkoalitionen gegenüber, die "liberalen" Länder Großbritannien, Bundesrepublik und Niederlande auf der einen Seite und die "Reformbremser", zu denen auch Frankreich und Italien zählen.

4.1 Politische Ideologien und die Ökologie von Politiken: Aspekte politischer Strategiebildung

Im Unterschied zur neo-institutionalistischen "Policy"- Forschung, die in der Regel nach variablen institutionellen Durchsetzungsbedingungen für identische oder zumindest ähnliche politische Strategien fragt (vgl. Scharpf 1987; Lehmbruch u.a. 1988), müssen wir in unserem Fall die politische Strategiebildung selbst als kontingent und variabel behandeln. Trotz aller Anpassungserfordernisse ist es keineswegs selbstverständlich, *daß* eine Regierung eine Reform des Fernmeldewesens auf ihre politische Tagesordnung setzt; und es ist grundsätzlich noch offen, mit welcher politik-strategischen Orientierung sie eine solche Reform in Angriff nimmt. Wenn wir davon ausgehen, daß die Kapazität des Staates zur Wahrnehmung und zur Lösung sozialer Probleme begrenzt ist, dann steht jede Regierung vor der Schwierigkeit, aus einem (mehr oder weniger unstrukturierten) Universum von Themen und Anforderungen jene Probleme auszuwählen, denen sie sich zuwenden will (vgl. Olsen 1991: 90). Wenn dieser Auswahlprozeß sich nicht an zufälligen Opportunitäten orientiert, dann muß ein Thema zwei interdependente Selektionsprozesse durchlaufen, will es auf die politische Tagesordnung kommen und Bestandteil der politischen Strategie einer Regierung werden. Zum einen hat eine Auswahl aus der Menge gleichzeitig vorliegender und drängender *Probleme* zu erfolgen. Für ein selektiertes Problem muß darüber hinaus aus der Menge verfügbarer Lösungsoptionen eine *Lösung* ausgewählt werden.[19] In der Telekommunikationspolitik wurden diese Selektionsprozesse durch zwei Faktoren strukturiert: die ideologische Orientierung der Regierungen und die Verflechtung der Telekommunikationspolitik mit anderen sektoralen und nationalen Politiken.[20]

Die *ideologische Orientierung* von Regierungen ist ein erster Faktor, der deren Aufmerksamkeit strukturiert. Politische Ideologien fungieren in diesem Zu-

---

19 Dabei ist es durchaus möglich, daß die Lösung vor dem Problem vorliegt, d.h. ein Problem deshalb auf die Tagesordnung genommen wird, weil dafür bereits eine Lösung gefunden wurde.

20 Grundsätzlich könnten solche politischen Selektionsprozesse auch durch andere Faktoren gesteuert werden. Hier sei nur an die Bedeutung von "Verwaltungskulturen" (Jann 1983), nationalen "Politikstilen" (Richardson 1982) oder politisch-kulturellen Orientierungen als Selektionsmechanismen verwiesen, deren Relevanz sich in anderen vergleichenden Studien gezeigt hat (vgl. Feick/ Jann 1989). Im hier untersuchten Fall spielen diese Faktoren jedoch allenfalls eine untergeordnete Rolle. Die radikale Reform des britischen Fernmeldewesens z.B. unterschied sich deutlich von jenem inkrementalistischen, konsens-orientierten Politikstil, durch den politische Entscheidungsprozesse in Großbritannien in der Regel charakterisiert werden (vgl. Jordan/ Richardson 1982).

sammenhang als "Frames", die eine Ökonomisierung von Entscheidungsprozessen durch die Vereinfachung der Zielstruktur von Entscheidungssituationen ermöglichen: "Je nach 'Frame' gelten andere Handlungen als angemessen, effizient und denkbar" (Esser 1990: 238). So war das Interesse von neokonservativen Regierungen, die in den 80er Jahren Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung in das Zentrum ihrer wirtschaftspolitischen Strategie stellten, auf Politikbereiche gerichtet, die ein hohes Maß an staatlicher Intervention aufwiesen. Hierzu zählten auch die Fernmeldemonopole. Gleichzeitig leiteten diese ideologischen Orientierungen die Suche nach Problemlösungen. In der Telekommunikationspolitik hieß dies, daß neokonservative Regierungen eine Antwort auf den technologischen Anpassungsdruck eher in einem Abbau staatlicher Regulierungen und dem Rückzug des Staates sahen, während sozialdemokratische Regierungen und Parteien versuchten, diesen Druck durch eine Reorganisation und Effizienzsteigerung der staatlichen Monopole zu mindern.

Selektionsprozesse bei der politischen Strategiebildung werden außerdem strukturiert durch die jeweilige *Ökologie von Politiken,*[21] in der bestimmte sektorale Politiken manchmal anderen Politiken untergeordnet bzw. von ihnen funktionalisiert werden. Oft läßt die Einteilung in Politikbereiche und -sektoren vergessen, daß sektorale bzw. bereichsspezifische Politiken nicht isoliert "prozessiert" werden, sondern - sei es intendiert, sei es unintendiert - sachlich, zeitlich oder sozial miteinander verknüpft sind. Politische Entscheidungsprozesse werden dadurch zu einem Komplex verschachtelter ("nested") Spiele (Scharpf 1988; Tsebelis 1990). Diese Interdependenz von Politiken, die Art und die Intensität der Verflechtungen zwischen Politikbereichen, hat Einfluß darauf, ob ein Problem thematisiert wird und welche Lösungsalternativen dafür zur Verfügung stehen. Das gilt auch für die Telekommunikationspolitik. Diese wurde in Dienst genommen für eine Vielzahl anderer - sektoraler und transsektoraler - Politiken: die makroökonomische Politik, die Industriepolitik, die Medienpolitik, die Regionalpolitik, die Sozialpolitik u.v.m. Die Art und

---

21 Vgl. zu diesem Konzept Long (1958), neuerdings auch Dutton/ Mäkinen (1987); Vedel/ Dutton (1990) und Schneider (1989: 218ff.). Die Vorstellung einer Ökologie verschachtelter Spiele wurde von Long (1958: 253) in einer Analyse von Kommunalpolitik formuliert: " ... in the territorial system there is a political game, a banking game, a contracting game, a newspaper game, a civic organization game, an ecclesiastical game, and many others. Within each game there is a well-established set of goals whose achievement indicates success or failure for the participants, a set of socialized roles making participant behaviour highly predictable, a set of strategies and tactics handed down through experience and occasionally subject to improvement .... Within the game the players can be rational in the varying degrees that the structure permits. At the very least, they know how to behave, and they know the score".

die Stärke dieser Verflechtungen hatte Einfluß auf den Rangplatz der Telekommunikationspolitik auf der politischen Tagesordnung und auf die Menge der verfügbaren Reformoptionen. Wie sich zeigen wird, können diese Verflechtungen in beide Richtungen wirken, sie können sowohl als Katalysatoren als auch als Blockaden für Reformen fungieren.

Die nachfolgende Analyse der nationalen Telekommunikationspolitiken zeigt nicht nur die Relevanz dieser beiden Faktoren bei der Ausbildung der strategischen Orientierungen von Regierungen. Sie zeigt auch, daß diese strategischen Orientierungen in den westeuropäischen Ländern signifikant variierten.

Die Telekommunikationsreformen in *Großbritannien* waren eindeutig inspiriert von und orientiert an den allgemeinen, marktwirtschaftlichen Grundsätzen der Wirtschaftspolitik der Regierung Thatcher. Diese marktwirtschaftliche Programmatik gab die *Richtung* an, in der eine Reform der Telekommunikation durchzuführen war. Dabei darf nicht vergessen werden, daß der "Thatcherismus", die ideologische Verdichtung der konservativen Regierungspolitik, immer nur eine von mehreren ideologischen und politischen Strömungen innerhalb der Konservativen Partei war und insbesondere das erste Kabinett der Regierung Thatcher, in dessen Amtszeit die wichtigsten Reforminitiativen und -maßnahmen fielen, gerade im Bereich der Wirtschaftspolitik zutiefst gespalten war (Riddell 1983: 13; King 1985: 103). Die Durchsetzungsfähigkeit der britischen Reformpolitik resultierte denn auch weniger aus der ideologischen Homogenität der Regierung als aus den institutionellen Handlungsbedingungen, die den marktwirtschaftlichen Exponenten der Regierung die Umsetzung ihrer Programmatik in diesem Bereich erlaubte.[22]

Die Telekommunikationspolitik der Regierung Thatcher wies darüber hinaus eine Reihe von Interdependenzen mit anderen wirtschafts- und industriepolitischen Problemen auf. Dadurch rückte sie für einige Jahre (1981 - 1984) in das Zentrum der Wirtschaftspolitik der konservativen Regierung. Dies erklärt zum einen das Tempo und die Radikalität der durchgeführten Reformen, das führte andererseits aber auch zu Kompromissen und Inkonsistenzen. Zu Beginn der 80er Jahre rückte die Förderung der Informationstechnik in das Zentrum der Industriepolitik der Regierung Thatcher. Angesichts dramatisch ansteigender Arbeitslosenzahlen sollten im Bereich der informationstechnologischen Produkte und Dienstleistungen jene neuen Arbeitsplätze entstehen, die

22 Dabei war die Regierung auch zu Zugeständnissen an den moderaten ("wet") Flügel der Partei gezwungen. Eine Folge dieser Kompromisse waren die zahlreichen Auflagen, die BT nach der Privatisierung gemacht wurden, um die Gemeinwohlverpflichtung des Unternehmens zu erhalten.

notwendig waren, um den Verlust von Arbeitsplätzen in den traditionellen Industriesektoren zu kompensieren. Die Liberalisierung der Fernmeldemärkte war ein Teil dieser Gesamtstrategie. Der Informationstechnik allgemein, der Telekommunikation im besonderen, wurde eine entscheidende Bedeutung für den Übergang des Landes zu einer Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft beigemessen.

Auch in der Privatisierungspolitik, die nach 1981 den Monetarismus als Schlüsselelement der neokonservativen Wirtschaftspolitik abzulösen begann, spielte die Telekommunikation eine zentrale Rolle. Die Privatisierung von *British Telecom* (BT) sollte, nach dem Verkauf zumeist kleinerer Unternehmen, den Durchbruch für die Privatisierungspolitik bringen (vgl. Abromeit 1986). Durch den Verkauf eines staatlichen Versorgungsunternehmens sollte demonstriert werden, daß der Rückzug des Staates aus seinen bisherigen Kernbereichen nicht nur politisch durchsetzbar, sondern auch technisch durchführbar ist. Insgesamt rückte die Restrukturierung des Fernmeldewesens dadurch für mehrere Jahre in den Mittelpunkt der Wirtschaftspolitik der konservativen Regierung. Dabei wurden jedoch besondere kommunikationspolitische Ziele teilweise den allgemeinen wirtschaftspolitischen Zielen untergeordnet. Dies galt insbesondere für die Privatisierung von BT. Um den Verkauf reibungslos über die Bühne zu bringen, nahm die Regierung weitgehend Rücksicht auf die Interessen des Managements von BT und der City und schuf ein privates Quasi-Monopol mit nur schwacher Regulierung.

Auch in der *Bundesrepublik Deutschland* lieferte die marktwirtschaftliche Programmatik der konservativ-liberalen Bundesregierung wichtige Markierungspunkte für die Reform der Telekommunikation. Wie die Regierung Thatcher, so hatte sich auch die Regierung Kohl zur Aufgabe gestellt, "den Staat auf seine ursprünglichen und wirklichen Aufgaben zurückzuführen".[23] Das Poststrukturgesetz der Regierung, wie auch die ihm vorausgehenden politischen Kontroversen, war, trotz aller Abstriche in der Substanz, eindeutig ordnungspolitisch inspiriert. Im Vergleich zu Großbritannien war aber nicht nur die ideologische Heterogenität der Koalitionsregierung größer, die fragmentierte Struktur des politischen Entscheidungssystems machte diese Heterogenität auch politisch folgenreicher (vgl. Grande 1987).

Außerdem unterschied sich die Position der Telekommunikationspolitik auf der politischen Tagesordnung und ihre Verflechtung mit anderen sektoralen Politiken deutlich vom britischen Fall. *Erstens* war die Telekommunikationspo-

23 Bundeskanzler Helmut Kohl in seiner ersten Regierungserklärung am 13. Oktober 1982.

litik nur indirekt verknüpft mit anderen Fragen der Wirtschaftspolitik. Die Reform der Telekommunikation wurde als sektorale Politik betrieben, die auf der politischen Tagesordnung nur einen untergeordneten Platz einnahm. Zwar wurde die zunehmende gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Telekommunikation durchaus erkannt, gegenüber den zentralen Themen der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung (Steuerreformen, Rentenreform, Reform des Gesundheitswesens) war die Telekommunikationspolitik jedoch von nachrangiger Bedeutung. Die Diskussion um die "Postreform" gelangte kaum aus den kleinen Zirkeln politischer Experten und wirtschaftlicher Interessengruppen hinaus. *Zweitens* wurde die Telekommunikationspolitik lange Zeit von medienpolitischen Fragen dominiert. Dabei ging es sowohl um die Lokkerung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopols als auch um die Breitbandverkabelung durch die DBP, mit deren Hilfe die Bundesregierung Übertragungsmöglichkeiten für private Programmangebote schaffen wollte.[24] Schließlich wurden, *drittens*, die Möglichkeiten einer Liberalisierung des Fernmeldemonopols politisch begrenzt durch den hohen Stellenwert, den eine gleichmäßige Versorgung mit moderner Telekommunikationsinfrastruktur in einem föderativen Staat wie dem der Bundesrepublik besitzt.

In *Frankreich* war die politische Orientierung der Regierung seit dem Ende der 70er Jahre durch die verschiedenen Regierungswechsel weniger stabil als in Großbritannien und Deutschland. In der Dekade von 1980 bis 1990 wurde das Land von sehr unterschiedlichen Gruppierungen und Koalitionen regiert. Im Jahre 1981 kam durch den Sieg von François Mitterand eine Koalition von Sozialisten und Kommunisten an die Regierung, die den Einfluß des Staates auf die Wirtschaft signifikant ausdehnte und eine Reihe von Großfirmen verstaatlichte. Sprunghaft gestiegene Sozialausgaben, massive industriepolitische Subventionen an die französische Elektronikindustrie auf der einen Seite und Kapitalflucht auf der anderen Seite zwangen Frankreichs Sozialisten dann zu einer Trennung von den Kommunisten und einer austeritätspolitischen Umorientierung. Die Niederlage der Linken in den Parlamentswahlen 1986 brachte schließlich eine rechtsliberale Koalition unter Chirac an die Regierung, die aber schon im Jahre 1988 wieder von einer Links-Mitte-Regierung unter Michel Rocard abgelöst wurde. Trotz dieser Regierungswechsel gab es Konstanten, die sich, wie auch von anderen beobachtet wurde (u.a. Dyson 1991), in Frankreich durch Regierungsprogramme unterschiedlichster

24 Wichtig hierbei war die Entscheidung der konservativ-liberalen Regierung, den flächendeckenden Ausbau breitbandiger Verteilnetze mit Kupferkoaxialkabeln zu forcieren, um so den "Verkabelungsstop" der sozial-liberalen Regierung zu beenden. Dadurch sollten die infrastrukturellen Voraussetzungen für die Einführung privaten Rundfunks und Fernsehens geschaffen werden, die durch politische Kontroversen zwischen den Bundesländern bis dahin blockiert worden war.

Couleur zogen. Hierzu zählt zweifellos die etatistische und merkantilistische Grundhaltung der französischen Wirtschafts- und Industriepolitik. Diese schließt zwar Reformen nicht aus, gibt ihnen aber doch eine vollkommen andere Zielrichtung (wie z.B. organisatorische Anpassungen zur Stärkung der nationalen Industrie auf dem Welt- bzw. europäischen Binnenmarkt; vgl. hierzu Humphreys 1990; Dyson 1991).

Auch die Einbettung der Telekommunikationspolitik in der französischen Ökologie der Politiken unterscheidet sich grundsätzlich von der britischen und deutschen Situation. Bis zum Beginn der 70er Jahre war Telekommunikation in Frankreich von sehr untergeordneter Bedeutung und die französische Telekommunikationsinfrastruktur war lange Zeit ein (in Kauf genommenes) Sorgenkind. Nachdem aber während der Präsidentschaft Giscard D'Estaings die infrastruktur- und industriepolitische Bedeutung des Telekommunikationssektors erkannt wurde, avancierte die Modernisierung des französischen Telefonnetzes zu einem Kernelement der nationalen Wirtschaftsplanung. Durch massive Investitionen und die Einführung moderner, digitaler Vermittlungstechnik katapultierte sich Frankreich in kürzester Zeit in eine internationale Spitzenstellung.

Mit den Großinvestitionen in die Telekommunikationsinfrastruktur waren gleichzeitig klare industriepolitische Ziele verbunden: Über öffentliche Aufträge und die massive Forschungsförderung sollten die großen nationalen Elektronikfirmen nicht nur auf Weltmarktkonkurrenzfähigkeit getrimmt, sondern vor allem in die Lage versetzt werden, die von ausländischen Firmen dominierten nationalen Telekommunikationsmärkte zurückzuerobern. In der Telekommunikationsindustrie war man hier sehr erfolgreich und man glaubte, von diesem sektoralen Brückenkopf aus auch die ausländischen Unternehmen in der informationsverarbeitenden Industrie (USA und Japan) herausfordern zu können (vgl. hierzu Nora/ Minc 1978). Diese industriepolitisch orientierte Telekommunikationspolitik war letztlich *gegen* Liberalisierung und Entregulierung gerichtet. Anders als in Großbritannien sah man den industriepolitischen Nutzen der Telekommunikation weniger in der Schaffung neuer offener Märkte, sondern eher in der Rückeroberung und Abschottung existierender Märkte vor amerikanischer und japanischer Konkurrenz.

Eine weitere französische Eigenheit ist, daß das Staatsmonopol in der Telekommunikation bis vor kurzem nicht nur die Individualkommunikation, sondern auch die elektronische Massenkommunikation (Rundfunk und Fernsehen) einschloß. Insofern war die Telekommunikationspolitik nicht nur industriepolitisch, sondern auch stark medienpolitisch überdeterminiert. Das Verkabelungsprogramm der DGT z.B. war Telekommunikationspolitik im Sinne

einer Markterweiterung der DGT, Industriepolitik im Sinne einer Förderung der Telekommunikationsindustrie (Glasfaser), hatte aber gleichzeitig einen medienpolitischen Schwerpunkt in Richtung Entstaatlichung der Massenkommunikation und der Telematik (Vedel/ Dutton 1990).[25]

Nicht unwichtig in diesem Zusammenhang ist auch die Auswirkung der Regierungswechsel. Der Sieg der Linkskoalition (Sozialisten und Kommunisten) im Jahre 1981 verstärkte sowohl die industriepolitische Ausrichtung der Telekommunikationspolitik als auch die "Entstaatlichung" in der Massenkommunikation. Die Botschaft des Nora-Minc-Berichts wurde von den Linken begeistert aufgenommen und im sogenannten Plan für die *filière électronique* (PAFE) umgesetzt. Die Verstaatlichung der großen Elektronikunternehmen war nicht nur ein ideologisches Ziel, sondern wurde als Instrument einer kohärenten und langfristig angelegten Industriepolitik betrachtet. Der Plan war aber, so wie viele der Reformvorhaben, der Linksregierung zu ambitiös. Nach dem Kurswechsel 1984 mußte der ehrgeizige PAFE zurückgestellt werden, und die finanzielle Verantwortung für diese Subventionen wurden vom Industrieministerium zum Post- und Fernmeldeministerium, das ein eigenes Budget besitzt, verlagert. Damit wurde die DGT zur "Milchkuh" für industriepolitische Subventionen.[26] Dies stärkte Kräfte innerhalb der DGT bzw. France Télécom, die sich für eine organisatorische Reform zur Erlangung größerer Unabhängigkeit von der Politik einsetzten.

Die Instabilität der Politik und die häufigen Wechsel in den Regierungskoalitionen in *Italien* sind allgemein bekannt. Daß ein derart fragmentiertes und mit häufig wechselnden Koalitionen verbundenes Entscheidungssystem zu grundlegenden und langfristig angelegten institutionellen Reformen nicht in der Lage ist, scheint offenkundig. Trotzdem ist erstaunlich, daß die italienische Politik bisher soviel Stabilität im scheinbaren Chaos besaß (LaPalombara 1987). Hierzu tragen wohl nicht nur die breitgefächerten klientelistischen und faktionalistischen Politikstrukturen bei, sondern auch, ähnlich wie in Frankreich, eine allgemein positive Haltung in bezug auf die Präsenz des Staates in der Wirtschafts- und Industriepolitik. Italien hat eine lange Tradition des Staatsinterventionismus und der öffentlich kontrollierten Wirtschaft. Nicht unwichtig ist sicher auch die Ideologie der katholischen Soziallehre, die

25 Die frühe Liberalisierung im Bereich der audiovisuellen Massenkommunikation (1982), die relativ liberale Regulierung der Mehrwertdienste im französischen Bildschirmtext und die Einrichtung der CNCL (1986) können als "trojanische Pferde" gesehen werden, die indirekt auch die Liberalisierung in der Individualkommunikation vorantrieben.

26 So sollte die DGT 1984 für eine Kapitalaufstockung von Bull und der ITT-Tochter CGCT 1,6 Mrd. FF und 1,8 Mrd. FF für F+E bereitstellen.

insbesondere innerhalb der dominierenden konservativen Regierungspartei *Democrazia Cristiana* vorherrscht. In einem solchen Kontext ist das Entstehen einer starken neo-liberalen ideologischen Strömung, die als Reformkatalysator hätte wirken können, wenig wahrscheinlich. Zwar hat auch Italien in den letzten zehn Jahren eine Reihe von Staatsbetrieben privatisiert, solche Entstaatlichungen waren jedoch kein ideologisiertes Thema der Regierungspolitik (Bianchi u.a. 1990).

Was Einbettung und Stellenwert der Telekommunikationspolitik in Italien betrifft, so war Telekommunikation bisher immer ein relativ unbedeutender Nebenschauplatz. Die institutionelle Fragmentierung führte darüber hinaus zu einem nur lose integrierten Politikfeld. Die Bedeutung des Telekommunikationssektors seit den 70er Jahren wuchs eher indirekt: seit den frühen 70er Jahren erhielt Telekommunikationspolitik Relevanz für Preisstabilitätspolitik, Sozialpolitik, Infrastruktur- und Industriestrukturpolitik. Speziell die Wirtschaftskrise von 1973/74 und der darauffolgende Inflationsschub übte eine Schockwirkung auf die Telekommunikationsentwicklung aus. Aus geld- und sozialpolitischen Gründen wurden die ohnehin niedrigen Telefongebühren im Ortsbereich zeitweise eingefroren. Die Einnahmen der SIP konnten mit den Ausgaben nicht mehr Schritt halten und sie befand sich damit lange Zeit in einer Finanzkrise. Hinzu kam, daß die nur für urbane Netze zuständige SIP den Netzausbau nicht - wie andere europäische Fernmeldeverwaltungen - über die lukrativen Fernnetze quersubventionieren konnte. Die "Sozialpolitik" im Fernmeldebereich führte zu einem Investitionsrückgang und damit zu einer tendenziellen Abkoppelung vom rasanten technischen Fortschritt dieser Jahre. In den Jahren 1980 und 1981 wurde der SIP dann erlaubt, die Telefongebühren kräftig anzuheben, und zur finanziellen Unterstützung des Ortsnetzausbaues wurde ein Gewinntransfermechanismus installiert. Hierdurch kam die SIP wieder in die schwarzen Zahlen. Ähnlich belastend wirkten sich die regional- und infrastrukturpolitischen Anforderungen des Netzausbaus besonders im "armen Süden" aus, die von der Politik an die Netzträger herangetragen wurden. Liberalisierungsvorstellungen wie in den USA, Japan und Großbritannien fielen in einem solchen Kontext auf wenig Resonanz. Die Möglichkeit des "Rosinenpickens" in liberalisierten Netzen drohte die Position der existierenden Betreiber ja noch weiter zu gefährden (so argumentierte zumindest die Commissione Morganti 1984: 117f.).

4.2 Staatliche Handlungskapazitäten: Institutionelle Strukturen und soziale Kräfteverhältnisse in Reformprozessen

Politische Reformen werden nicht nur initiiert und gestaltet vom Handlungs*willen* einer Regierung, d.h. ihren ideologischen Orientierungen und strategischen Präferenzen, sie werden gleichzeitig bestimmt durch deren Handlungs*kapazitäten*. Diese vorwiegend institutionellen Faktoren, zu denen die Strukturen der Regierungs- und Verwaltungsorganisation, des Parteien- und Wahlsystems, der Organisation sozialer Interessen, der Organisation wichtiger Faktormärkte u.a. zählen, standen in den vergangenen Jahren im Zentrum der neoinstitutionalistischen "Policy"-Forschung. Die Wirkung dieser Faktoren ist kontingent. Sie fungieren nicht einfach als "Restriktionen", durch die ambitionierte Reformprogramme "kleingearbeitet" werden, sie können solche Ambitionen auch fördern und unterstützen. Die Telekommunikationspolitiken in den vier untersuchten Ländern liefern Beispiele für beides.

Die Reformen in der Telekommunikationspolitik wurden hauptsächlich beeinflußt durch drei institutionelle und strukturelle Faktoren:

- die Stärke der *konstitutionellen und legalen Restriktionen* im Bereich der Telekommunikation;
- die *Organisation der staatlichen Entscheidungsprozesse* und die *institutionelle Einbindung* des Telekommunikationssektors *in die Staatsstruktur*;
- schließlich die *Konstellation sozialer Akteure* in der Telekommunikationspolitik und deren Stärke.

Großbritannien wies in dieser Hinsicht die günstigsten Reformbedingungen auf. Zunächst muß berücksichtigt werden, daß die "ungeschriebene" britische Verfassung einer Reform der Telekommunikation *keinerlei konstitutionelle Barrieren* in den Weg stellte. Für die wichtigsten Reformmaßnahmen, auch für die Privatisierung von BT, genügten einfache Gesetze. Dabei war das erste Telekommunikationsgesetz als "Ermächtigungsgesetz" (empowering act) konzipiert, das dem zuständigen Industrieminister weitreichende Vollmachten zur Liberalisierung und Regulierung des Telekommunikationssektors gab.

Die Durchsetzung dieser Reformgesetze wurde erleichtert durch eine *starke Zentralisierung und Konzentration der politischen Entscheidungskompetenzen* (vgl. Lehmbruch 1989). Die politische Entscheidungsgewalt war zentralisiert bei der (nationalen) Regierung, die Regionen und Kommunen besaßen keine eigenständigen Mitsprache- oder Vetorechte, ihre Interessen mußten durch die entsprechenden Fachressorts in den Entscheidungsprozeß der Regierung eingebracht werden. Innerhalb der Regierung verfügten die Betreiber einer

Reform über zwei institutionelle "Autoritätsreserven", die sie zu nutzen verstanden, um ihre Reformabsichten durchzusetzen (vgl. Grande 1989: 352ff.). Zunächst muß hervorgehoben werden, daß das britische Regierungssystem keine dem Ressortprinzip in der Bundesrepublik vergleichbaren institutionellen Barrieren gegen Eingriffe des Premierministers in die Amtsführung eines Ressortministers kennt. Den Premierministern ist es prinzipiell möglich, in jedes Fachressort "hineinzuregieren", wovon Margaret Thatcher ausgiebig Gebrauch machte. Hinzu kommt, daß es das britische System der Kabinettsausschüsse erlaubt, die Entscheidungsprozesse so zu konzentrieren und zu strukturieren, daß Entscheidungen auch gegen eine (faktische oder potentielle) Mehrheit in der Regierung möglich sind.[27] Beide "Autoritätsreserven" wurden von Premierministerin Thatcher im Bereich der Wirtschafts- und Industriepolitik weitgehend genutzt.

Die Handlungskapazität der Regierung wurde zusätzlich gestärkt durch die *geringe institutionelle Autonomie des Fernmeldewesens*. Zwei Aspekte waren hier wichtig: Zum einen war das britische Post Office in seiner Investitionspolitik bis zur Privatisierung von British Telecom abhängig von den (kurzfristigen) budgetpolitischen Interessen der *Treasury*. Hinzu kam, daß es für das Post- und Fernmeldewesen nach 1974 kein eigenständiges Ministerium mehr gab. Die Kompetenzen für die Telekommunikationspolitik waren seitdem angesiedelt im *Department of Trade and Industry*, das gleichzeitig zuständig war für die Industrie- und Forschungspolitik, die Wirtschaftsförderung und die Außenhandelspolitik. Verflechtungen der Telekommunikationspolitik mit anderen Problemen der Wirtschafts- und Industriepolitik konnten somit innerhalb eines Ressorts behandelt und mußten nicht in (langwierigen) interministeriellen Aushandlungsprozessen geklärt werden. Beides hatte zur Folge, daß die institutionellen "Zugriffsmöglichkeiten" auf das Fernmeldewesen in Großbritannien erheblich größer waren als in anderen Ländern.

Schließlich war von Bedeutung, daß der *soziale Widerstand*, den die Regierung Thatcher zu überwinden hatte, merklich geringer war als in den anderen drei Ländern. Die organisierten Verteidiger des Status quo hatten in Großbritannien bereits vor den konservativen Reformen an Einfluß verloren und wurden im Verlauf des Reformprozesses weiter geschwächt. Die traditionell engen Beziehungen der (ohnehin immer weniger konkurrenzfähigen) britischen *Fernmeldeindustrie* zum Post Office hatten sich bereits in den 70er Jah-

27 Über Einrichtung und Zusammensetzung eines Kabinettsausschusses entscheidet der Premierminister und nicht die Regierung. Im Unterschied zu den Kabinettsausschüssen in der Bundesregierung haben die britischen effektive Entscheidungskompetenzen.

ren gelockert. Gleichzeitig nahm die Konkurrenz zwischen den Herstellern und die Bedeutung ausländischer Unternehmen (Ericsson, IBM) auf dem britischen Markt zu (*Pluralisierung der Anbieterseite*). Im Verlauf der Restrukturierung des Fernmeldewesens zu Beginn der 80er Jahre waren die britischen Hersteller gänzlich aus dem engeren Kreis der "policy community" ausgeschlossen (Morgan 1987: 12).

Die *Gewerkschaften* im Bereich des Post- und Fernmeldewesens waren (bei hohem Organisationsgrad) organisatorisch fragmentiert. Der Postarbeitergewerkschaft (Union of Post Office Workers; UPOW) stand eine starke Fernmeldearbeitergewerkschaft (Post Office Engineering Union; POEU) gegenüber. Diese beiden Gewerkschaften verfolgten insbesondere in der ersten Reformphase teilweise unterschiedliche strategische Zielsetzungen. Der unmittelbare Einfluß beider Gewerkschaften in den Entscheidungsprozessen war - auch infolge der Anti-Gewerkschafts-Politik der Regierung Thatcher - äußerst gering.

Auf der anderen Seite waren in Großbritannien die Befürworter einer Restrukturierung des Fernmeldewesens, die kommerziellen *Großanwender*, besser organisiert als in den anderen Ländern. Die wichtigste Anwenderorganisation, die Telecommunications Managers Association (TMA), organisierte zu Beginn der 80er Jahre die Telekommunikationsingenieure der 500 wichtigsten britischen Unternehmen und spielte zumindest bei der Liberalisierung der britischen Telekommunikationsmärkte eine wichtige Rolle. Die Nutzerorganisationen hatten erheblichen (und im Zeitverlauf deutlich zunehmenden) Einfluß auf die Formulierung und Implementation der Reformpolitik in den 80er Jahren.[28] Sie dienten der Regierung insbesondere als alternative Expertisequelle, um das Know-how-Monopol von BT (und der Hersteller) zu durchbrechen.

Im Gegensatz zum britischen Fall waren in der *Bundesrepublik Deutschland* für Telekommunikationsreformen hohe konstitutionelle Barrieren gesetzt. Nach Art. 73 und 87 des Grundgesetzes wäre eine Privatisierung des Fernmeldewesens nicht zulässig gewesen. Eine Privatisierung der Deutschen Bundespost

28 Hierbei muß betont werden, daß die britische Regierung bei ihren Reformen keineswegs nur passiv die Wünsche wirtschaftlicher Interessengruppen nachvollzogen hat. Auch in Großbritannien gab es keine relevante Interessengruppe, die im Prozeß der Politikformulierung die Abschaffung des bestehenden Netzmonopols oder die Privatisierung des staatlichen Fernmeldeunternehmens gefordert hätte. Gerade dort, wo die konservativen Reformen am radikalsten waren, machte die neokonservative *Strategie* der *Regierung* den Unterschied.

nach britischem Muster hätte eine Grundgesetzänderung, und damit die Zustimmung der parlamentarischen Opposition, erforderlich gemacht.

Der verbleibende Reformspielraum wurde institutionell begrenzt durch die *geringe Zentralisierung* und die *starke Fragmentierung* von Entscheidungskompetenzen. Eine gesetzliche Reform der Telekommunikation war zum einen gebunden an die Zustimmung der *Bundesländer*. Diese hatten nicht nur ein Interesse daran, ihre bestehenden Mitspracherechte in der Telekommunikationspolitik zu sichern, wodurch einer Reduktion des politischen Einflusses auf das Fernmeldewesen Grenzen gesetzt wurden; die Länder verteidigten auch das Netz- und Telefondienstmonopol der Deutschen Bundespost, indem sie die Gewähr für eine gleichmäßige Infrastrukturversorgung sahen. Zum anderen waren die Entscheidungskompetenzen innerhalb der Bundesregierung, bedingt durch das Ressortprinzip, fragmentiert. Dies gab den involvierten Fachministerien (insbesondere dem Innen- und dem Finanzministerium) Mitspracherechte im Reformprozeß, es schützte gleichzeitig aber auch die Eigeninteressen der Deutschen Bundespost.

Durch die Tatsache, daß die Bundespost als eigenständiges Ministerium organisiert war, waren (trotz der Mitspracherechte anderer Ministerien) direkte politische Zugriffe ohne die Zustimmung des zuständigen Postministers nicht möglich. Diese, im Vergleich zum britischen Fall, große Autonomie der DBP im politischen Entscheidungssystem wurde materiell abgesichert durch die Finanzautonomie der DBP. Aufgrund dieser institutionellen Struktur war der politische Zugriff auf das Post- und Fernmeldewesen in der Bundesrepublik kompliziert; es mußten zahlreiche Kompromisse (mit den Bundesländern, den anderen Bundesressorts und nicht zuletzt mit der Bundespost selbst) gemacht werden.

In der Bundesrepublik war darüber hinaus die *soziale Koalition* derjenigen, die eine Telekommunikationsreform ablehnten oder nur in moderater Form zulassen wollten, stärker, während die potentiellen Nutznießer einer weitgehenden Reform nur schwach organisiert waren. Die *symbiotischen Beziehungen zwischen der Bundespost und den Herstellern* blieben, trotz einer modifizierten Beschaffungspolitik der Bundespost (Schnöring 1989), weitgehend intakt. Durch das Auftreten neuer ökonomischer Akteure, insbesondere den Unternehmen der Datenverarbeitung, wurden diese Beziehungen zwar modifiziert und kompliziert, aber nicht aufgebrochen. Dabei muß berücksichtigt werden, daß die Hersteller einer Liberalisierung nicht völlig ablehnend gegenüber standen. Insbesondere das größte Unternehmen, Siemens, akzeptierte aufgrund seiner zunehmenden internationalen Orientierung durchaus eine partielle Liberalisierung des Fernmeldemonopols. Die Herstellerindustrie vertei-

digte aber das Netz- und Telefondienstmonopol der Bundespost, indem sie den Garanten für ein hohes Investitionsniveau im Telekommunikationssektor sah.

Die *Beschäftigten* im Post- und Fernmeldewesen waren vor allem in einer Gewerkschaft (für das Post- und Fernmeldewesen) organisiert, die einen hohen Organisationsgrad (75%) aufweist.[29] Die Deutsche Postgewerkschaft (DPG), die eine Reform des Fernmeldewesens gänzlich ablehnte, war von einer direkten Partizipation an den wichtigsten Reformentscheidungen zwar ausgeschlossen; sie verstand es aber, sich durch öffentliche Kampagnen und Aktionen als Einflußfaktor zu etablieren.

Die potentiellen Nutznießer einer umfassenden Reform, die *geschäftlichen Nutzer*, waren in der Bundesrepublik schwach organisiert. Die speziellen Nutzerorganisationen (Verband der Postbenutzer, DEUTSCHE TELECOM) hatten nur geringen unmittelbaren Einfluß auf die Entscheidungsprozesse. Im Reformprozeß wurden die Interessen der geschäftlichen Nutzer primär vertreten von den großen Wirtschaftsverbänden (BDI, DIHT). Diese Wirtschaftsverbände mußten jedoch intern einen Interessenausgleich zwischen Anwender- und Herstellerinteressen herstellen und wurden so zu einer moderierenden Rolle und einer moderaten Position gezwungen.

Daß *Frankreich* seine institutionelle Struktur später und weniger radikal reformierte, ist nicht durch ähnliche institutionelle Restriktionen erklärbar, wie sie in der Bundesrepublik mit der konstitutionellen Verankerung der staatlichen Fernmeldeverwaltung identifiziert werden konnten. Das Fernmeldemonopol und die Lizensierungskompetenz ist in Frankreich durch den PTT Code (eine Sammlung von Gesetzen und Dekreten) geregelt. Gesetzliche Veränderungen können vom Parlament durch einfache Mehrheiten, Dekrete allein von der Regierung verabschiedet werden. Die Schwelle zur institutionellen Transformation ist in Frankreich daher niedriger. In eine ähnliche Richtung weist die institutionelle Handlungsfähigkeit des französischen Staates: Im Vergleich zur föderalen Bundesrepublik besitzt der zentralisierte Einheitsstaat Frankreich ein höheres Maß an Strategie- und Handlungsfähigkeit. Seit der V. Republik ist die Exekutive gegenüber dem Parlament wesentlich gestärkt worden. In bezug auf die Strategie*implementation* besitzt die französische Bürokratie einen größeren Ermessensspielraum und eine hohe Rechtsetzungskapazität. Ein Großteil der rechtlichen Regelungen wird hier mittels einfacher Dekrete durchgesetzt. So ist das Telekommunikationsmonopol des Staates

29 Die weiteren Gewerkschaften und Berufsverbände in diesem Bereich blieben ohne Bedeutung.

zwar durch ein Gesetz verankert, der Staat kann aber wichtige Funktionen des Telekommunikationssystems mittels Dekrete auf Privatunternehmen übertragen.

Wichtig für die strukturelle Handlungskapazität des französischen Staates in diesem Politikbereich ist darüber hinaus auch der in der französischen Tradition verankerte "merkantilistische Grundkonsens", in dem eine etatistische und dirigistische Bevormundung (tutelle) der Industrie zumindest nicht illegitim ist. In dieselbe Richtung weist die enge personelle Verklammerung zwischen Staat und Industrie, die sich über die *grand corps* manifestiert. Beides fördert einen kohärenteren Zugriff des Staates auf die Industriepolitik und andere "industrienahe" Politikfelder. Nicht unwichtig in diesem Zusammenhang ist auch die organisatorische Einbettung der sektoralen Staatsverwaltung im Post- und Fernmeldebereich im französischen Regierungssystem insgesamt. Der finanzielle Status des *budget annex* bedeutet zwar eine relative Autonomie vom allgemeinen Staatshaushalt; diese geht aber nicht so weit wie bei der Bundespost. Im Unterschied zu der relativ großen Autonomie des BMPF in der bundesdeutschen Ressortorganisation war das Post- und Telekommunikationsministerium im französischen Regierungssystem meist anderen Ministerien - wie z.B. jetzt dem Industrieministerium - unterstellt und hat ein wesentlich geringes Maß an Ressortautonomie und Organisationsgewalt (vgl. Olesch 1963: 316/317). Unbestritten bleibt, daß die DGT bzw. seit 1978 France Télécom - im Vergleich zu den 60er und 70er Jahren - mit der Modernisierungspolitik und den *grand projets* an Autonomie zugewonnen hat (vgl. zu diesem Argument Cawson u.a. 1990 und Cohen/ Saussois 1989). Insgesamt war die DGT aber schon immer einem größeren politischen Einfluß unterworfen und hat nie den Autonomiegrad der Bundespost erreicht (vgl. Dang Nguyen 1986).

Die späte und "schüchterne" Transformation der fanzösischen Telekommunikation ist aus dieser Perspektive kaum durch die mangelnde Handlungsfähigkeit des französischen Staates, sondern eher durch den mangelnden staatlichen und gesellschaftlichen Reformwillen erklärbar. Die ideologischen und politik-strukturellen Faktoren für den geringen staatlichen Reformwillen wurden bereits oben skizziert. Die Gründe für ein geringes gesellschaftliches Interesse lassen sich im Parallelogramm der sozialen Kräfte für und gegen Liberalisierung und Deregulierung finden: Die französische Fernmeldeindustrie ist relativ stark und konnte ihre Wettbewerbsposition im Schutze der französischen DGT in den letzten beiden Jahrzehnten verbessern. Noch in den 70er Jahren wurde z.B. der französische Vermittlungstechnikmarkt zu 47% von ITT und 19% von Ericsson beherrscht. Seit 1976 aber wurde über mehrere *regroupements*, Nationalisierungen und Reprivatisierungen der Fern-

meldeindustriesektor fast vollkommen "französisiert". Auch die informationstechnische Industrie hat stark von diesem Schutzschild profitiert. Liberalisierung würde dieses Schutzschild durchlässiger machen, wenn nicht ganz beseitigen. So ist es nicht verwunderlich, daß in Frankreich keine nennenswerte industrielle Allianz für Veränderungen existiert. Selbst die Computerindustrie, die in anderen Ländern die Vorhut der Liberalisierung repräsentiert, ist in Frankreich kaum an einer Öffnung interessiert.[30] Ausländische Firmen wie z.B. IBM sind in Frankreich - im Gegensatz zur Bundesrepublik (vgl. Schneider/ Werle 1991: 121ff.) - politisch unbedeutend. Zwar gibt es eine Reihe verschiedener Nutzerorganisationen (vgl. Dang Nguyen 1988), die ein strukturelles Interesse an einer verstärkten Liberalisierung haben könnten, im Vergleich zu Großbritannien sind diese aber relativ schwach und politisch noch stark apathisch (Cawson u.a. 1990; Vedel 1988).

Wichtige Kräfte gegen Liberalisierung und Entstaatlichung sind auch die Gewerkschaften. Zwar gibt es in Frankreich eine relativ mobilisierte und zuweilen militante Gewerkschaftsbewegung, ihr Schwachpunkt liegt aber in ihrer hohen organistorischen Fragmentierung (im französischen Post- und Fernmeldebereich sind mehr als zehn Gewerkschaften und Gewerkschaftsbünde tätig). Für relativ starken politischen Einfluß spricht aber andererseits, daß die wichtigsten Gruppierungen politische Richtungsgewerkschaften sind. Der Organisationsgrad im Bereich der Post- und Fernmeldeverwaltung ist relativ hoch: etwa 35% der Beschäftigten allein sind in der militanten, kommunistisch orientierten CGT organisiert. Diese hat denn auch als erste massiv gegen die Reformpläne der französischen Regierung mobilisiert. Die Gewerkschaften sind allgemein gegen eine "wilde Liberalisierung" und streikten u.a. gegen das Gesetzesvorhaben Lonquets.

Insgesamt bestand in Frankreich lange Zeit kein, wie Vedel (1988: 307) betont, "... rapport de force favorable à une transformation du mode d'organisation traditionnel de télécommunications." Industrie und Gewerkschaften sind dagegen, und die Nutzer sind zu schwach. Die einzigen relevanten Kräfte für eine Liberalisierung und Deregulierung kommen paradoxerweise aus der DGT selbst: viele Manager von France Télécom sehen in einer Lockerung der Staatskontrolle eine Ausdehung ihrer Autonomie.

Auch in *Italien* existieren keine konstitutionellen Restriktionen, die die Trägheit in der institutionellen Reform der Telekommunikation erklären könnten. Das staatliche Monopol ist im italienischen *codice postale* definiert. Wie in

30 Vedel (1988) zitiert z.B. den PDG von Bull mit den Worten: "... ouvrir la concurrence dans les télécommunications, c'est la fermer dans l'informatique."

Frankreich kann der Staat die Monopolrechte und die damit zusammenhängenden Funktionen relativ problemlos auf private Träger übertragen, was in der Vergangenheit auch häufig geschah und die institutionelle Fragmentierung erklärt (Bottiglieri 1987). Auf organisatorischer Ebene besteht daher im Rahmen existierender Gesetze ein vergleichsweise hoher Gestaltungsspielraum. Diese Gelegenheitsstruktur kann aber durch die geringe Handlungs- und Strategiefähigkeit des italienischen Staates nicht ausgefüllt werden. Nach der Erfahrung der faschistischen Machtzentralisierung hatte die italienische Nachkriegsverfassung eher auf eine breite Streuung von Macht und Gegenmacht gezielt. Hieraus entstand die bekannte italienische Politikmischung, die durch Stichworte wie: Regierungsinstabilität, heterogene Koalitionen, Fragmentierung des Parteiensystems, Klientelismus und Faktionalismus in Parteien und Bürokratie charakterisiert werden kann. Das italienische Machtzentrum selbst liegt im multipolaren Parteiensystem, in dem die größte Partei selbst nur eine lose Vereinigung konkurrierender *correnti* ist (Pasquino 1987). Dieser strukturelle Kontext eröffnet Minderheiten ein hohes Maß an Vetomacht (Kreile 1987). Die Handlungsfähigkeit italienischer Regierungen ist somit äußerst gering, und der Planungshorizont sehr begrenzt: Das Parlament produziert viele Mini-Gesetze (*leggine*), die hauptsächlich Partikularinteressen befriedigen oder Detailregelungen treffen, die in anderen Ländern administrativ gesetzt werden.

Zu dieser Fragmentierung des allgemeinen politischen Entscheidungsfeldes tritt noch die sektorale Fragmentierung hinzu. Die autonomen parastaatlichen Unternehmen werden in Italien Nebenregierungen (*sottogoverno*) genannt, deren Schlüsselpositionen als Domänen der Regierungsparteien behandelt und besetzt werden. Zwischen den Parteien, der Verwaltung und den parastaatlichen Unternehmen hat sich ein weitverzweigtes Netzwerk mit Abertausenden von Positionen herausgebildet. Die klientelistischen Netze und die Vielzahl der Positionen führt dazu, daß bei institutionellen Veränderungen immer eine Menge Sonderinteressen auf dem Spiel stehen. Die diversen Klientele und Faktionen haben ihre Domäne jeweils abgesteckt und verteidigen diese hartnäckig. Bei einer Zentralisierung und weiteren Privatisierung des italienischen Telekommunikationssektors ginge es für einige um hohe Einsätze. Viele Leitungspositionen würden wegfallen, und eine Integration der ASST in die STET/SIP würde enorme Kosten für den Aufbau eines Pensionssystems für die vormaligen Beamten implizieren. Gleichzeitig würde dies die Einflußmöglichkeiten der politischen Parteien (insbesondere der DC) auf die Personalpolitik und die Finanzen der neuen Unternehmen einschränken. Zwar sind die Parteien generell von der Notwendigkeit einer strukturel-

len Reform überzeugt, interne und zwischenparteiliche Querellen über solche Domänen haben dies aber bisher zuverlässig blockiert.[31]

Auch die soziale Koalition, die sich für eine Liberalisierung einsetzen könnte, ist relativ schwach. Die italienische Fernmeldeindustrie ist nicht in einer Position, daß sie an einer Liberalisierung interessiert sein könnte. Bisher war sie fast ausschließlich national orientiert und auf dem Weltmarkt kaum vertreten.[32] Trotzdem ist der Markt hochkonzentriert und unter wenigen Firmen aufgeteilt. Teilweise existierte sogar ein vollständig vertikal integrierter Produktionszusammenhang.[33] Da die Nutzer, wie in Frankreich, ein geringes Organisationsniveau besitzen, gibt es auch in Italien keine starke soziale Koalition, die an einer signifikanten Veränderung des Status quo interessiert wäre.

Obwohl auch die Gewerkschaftsszene in Italien stark fragmentiert ist, führt der Umstand, daß die drei großen Gewerkschaften (CGIL, UIL, CISL) politische Richtungsvereinigungen sind, im Kontext eines fragmentierten politischen Entscheidungssystems und der Existenz klientelistischer Machtnetzwerke zu einer starken Vetoposition. Die CISL, die vorwiegend Christdemokaten und katholische Gruppen organisiert, ist die stärkste Gewerkschaft im Bereich des Ministeriums für Post und Telekommunikation (100.000 Mitglieder von insgesamt 220.000 Beschäftigten). Ohne ihre Kooperation ist eine Veränderung kaum durchzuführen. Bisher hatte diese den öffentlichen Beschäftigungsstatus ihrer Mitglieder hartnäckig verteidigt.

5. Konklusion: Politische Konfigurationen in der Telekommunikationspolitik

Die vergleichende Analyse politischer Erklärungsfaktoren hat eine Reihe signifikanter Differenzen zwischen den untersuchten Ländern ergeben. Nicht

---

31 Nach Richeri (1985: 62) stehen für die DC bei einer signifikanten Veränderung der institutionellen Struktur zu viele Machtpositionen auf dem Spiel. Morganti (1988: 70) vermutet die Hindernisse für eine italienische Reformpolitik im Telekommunikationsbereich auf den Seiten: "... livello politico, sindicale, di 'lobbies' aziendali e di azionisti privati".

32 Der Weltmarktanteil des größten nationalen Herstellers Italtel erreicht gegenwärtig kaum 2%.

33 Die wichtigsten Firmen sind Italtel, ein Teil der STET-Gruppe, Telettra (Fiat-Gruppe), Face (ITT), Fatme (Ericsson) und ein italienisches Tocherunternehmen der GTE.

nur die strategischen Orientierungen der Regierungen, auch ihre institutionellen Handlungskapazitäten variierten deutlich. Die untersuchten Erklärungsfaktoren bilden in jedem der vier Länder unterschiedliche, aber jeweils typische *Konfigurationen* von Merkmalsausprägungen. Dabei fällt auf, daß diese politischen Konfigurationen deutlich mit den Reformprofilen korrespondieren, die in den einzelnen Ländern erkennbar sind.

Abb. 4: Politische Konfigurationen in der Telekommunikationspolitik



1, ..., 4 = Rangordnung der Länder in bezug auf die Reformprofile

Die nationalen politischen Konfigurationen in der Telekommunikationspolitik lassen sich entlang der beiden untersuchten Dimensionen, dem politischen Reform*willen* und den (institutionellen) Reform*möglichkeiten*, schematisch in einer Vier-Felder-Tafel darstellen (vgl. Abbildung 4). Die beiden Extremtypen, sowohl im Hinblick auf die inhaltlichen Reformprofile als auch im Hinblick auf die politischen Faktorenkonstellationen, repräsentieren Großbritannien und Italien. In Großbritannien, dem Land mit dem radikalsten Reformprofil, findet sich nicht nur eine Regierung, die die strategische Absicht zu weitreichenden Reformen hatte. Diese Regierung verfügte gleichzeitig auch über die *institutionellen Möglichkeiten*, um diese Absicht durchzusetzen. Das genaue Gegenteil war in Italien der Fall, wo institutionelle Reformen bislang weitgehend ausblieben. Dort fehlte es aufgrund der heterogenen, instabilen Regierungskoalitionen nicht nur an Reformwillen, die institutionelle Fragmentie-

rung des politischen Entscheidungsprozesses bot auch nur geringe Voraussetzungen dafür, ambitionierte Reformpläne durchzusetzen. Verglichen hiermit bilden die beiden Länder mit moderaten Reformprofilen, die Bundesrepublik und Frankreich, Mischtypen. In Frankreich hätten die umfangreichen staatlichen Handlungskapazitäten zwar prinzipiell die Möglichkeit für weitergehende Reformen geboten, aufgrund der neo-merkantilistischen Orientierung der französischen Regierungen waren radikale Reformen zum einen nicht gewollt; und als sie gewollt wurden, waren sie aufgrund der Kurzlebigkeit der rechtsliberalen Regierung nicht durchführbar. Durch die politische und organisatorische Schwäche der potentiellen Nutznießer einer Reform fehlte auch der soziale Druck zu einer dauerhaften Änderung der politischen Strategie. In der Bundesrepublik dagegen fehlte es weniger am Reformwillen der konservativ-liberalen Koalition als an den institutionellen Bedingungen zu seiner Durchsetzung. Durch die Dezentralisierung und Fragmentierung des staatlichen Entscheidungsprozesses mußte bei dieser, wie auch bei zahlreichen anderen Reformen, eine Vielzahl von Kompromissen eingegangen werden. Der daraus resultierende bundesdeutsche "Mittelweg" war weniger das für alle Beteiligten "Wünschbare" als das letztendlich "Machbare".

Eine vergleichende Analyse politischer Konfigurationen, wie sie hier vorgenommen wurde, kann nur ein erster Schritt zur Klärung politischer Reformmöglichkeiten und -bedingungen sein. Denn so wichtig es ist, die Bedeutung politischer Strategien und institutioneller Handlungsbedingungen für das Resultat von Reformprozessen herauszuarbeiten, so kann sich eine Analyse damit nicht begnügen. Um die bekannten Defizite voluntaristischer oder strukturalistischer Erklärungsansätze zu vermeiden, wäre es in einem weiteren Schritt notwendig, die *Interdependenzen* zwischen den einzelnen Variablen und die *Dynamiken* zwischen den strategischen Orientierungen politischer Akteure und den institutionellen Handlungsbedingungen, mit denen sie konfrontiert sind, herauszuarbeiten.[34] Denn zum einen haben die Regierungen, das zeigen auch die Reformen der Telekommunikation in den untersuchten Ländern, ihre strategischen Reformabsichten immer auch an deren Realisierungschancen ausgerichtet. Nicht von ungefähr findet sich in unserer vergleichenden Analyse kein Fall, in dem eine Regierung Reformpläne ohne jede Rücksicht auf ihre institutionellen und sozialen Durchsetzungsbedingungen formulierte. Zum anderen konnten die institutionellen Handlungsbedingungen zumindest partiell auch verändert werden, um so die Realisierungschancen eines Reformprogramms zu verbessern. Eine vergleichende Analyse politischer

34 Ansätze zu einer Analyse konfigurativer Interdependenzen und Dynamiken und erste Ergebnisse am Beispiel der Telekommunikationsreformen in Großbritannien und der Bundesrepublik finden sich bei Grande (1989: 362-388).

Konfigurationen, wie sie hier vorgelegt wurde, kann dann aber zumindest angeben, welche Faktoren und Faktorkonstellationen hierbei zu berücksichtigen sind.

Literatur

Abromeit, Heidrun, 1986: Veränderung ohne Reform. Die britische Privatisierungspolitik (1979-1985). In: Politische Vierteljahresschrift 27, 271-289.

Arzt, Clemens/ Knud Bach/ Klaus W. Schüler, 1990: Telekommunikationspolitik in Großbritannien. Köln: Bund Verlag.

Bianchi, Annaflavia, 1989: Large, medium-sized and small firms: The role of Government towards different telecommunications requirements in Italy. In: BRIE/ OECD/ CEC (Hrsg.), Information Networks and Competitive Advantage. Bd. III: Comparative reviews of telecommunications policies and usage in Europe. Paris: OECD, 110-167.

Bianchi, Patrizio/ Sabino Cassese/ Vincent della Sala, 1990: Privatisation in Italy: Aims and Constraints. In: John Vickers/ Vincent Wright (Hrsg.), The Politics of Privatisation in Western Europe. London: Frank Cass, 87-100.

Bottiglieri, Bruno, 1987: STET. Strategie e struttura delle telecommunicazioni. Milano: Franco Angeli.

Brenac, Edith/ Yves Toussaint/ Guillaume Payen, 1988: Une Politique en Derive. La D.G.T. et le Plan Cable. Universität Grenoble: Unveröffentlichtes Manuskript.

Bruce, Robert A./ Jeffrey P. Cunard/ Marc D. Director, 1986: From Telecommunications to Electronic Services: A Global Spectrum of Definitions, Boundary Lines and Structures. London: Butterworths.

Campbell, John L./ Leon N. Lindberg, 1990: Property Rights and the Organization of Economic Activity by the State. In: American Sociological Review 55, 634-47.

Campbell, John/ Rogers J. Hollingsworth/ Leon N. Lindberg, 1991: Governance of the American Economy. Cambridge: Cambridge University Press.

Cawson, Alan u.a., 1990: Hostile Brothers. Competition and Closure in the European Electronics Industry. Oxford: Clarendon Press.

Cohen, Elie/ Michel Bauer, 1985: Les Grandes Manoeuvres Industrielles. Paris: Belfond.

Cohen, Elie/ Jean-Michel Saussois, 1989: France Télécom: Une Hybridation Réussie? In: Politiques et Management Public 7(1), 235-245.

Commissione Morganti, 1984: Rapporto Al Presidente Del Consiglio Sulle Telecomunicaziono. Milano: Angeli.

Coustel, Jean Pierre, 1986: Telecommunications services in France. In: Telecommunications Policy 10, 229-243.

Dang Nguyen, Godefroy, 1986: État et Entreprise Publique: Les PTT Européens et leur Environnement. In: Revue Politiques et Management Public 4(1), 119-152.

Dang Nguyen, Godefroy, 1988: Telecommunications in France. In: James Foreman-Peck/ Jürgen Müller (Hrsg.), European Telecommunications Organisations. Baden-Baden: Nomos, 131-154.

Duran, Patrice, 1984: Reglementation/ Dereglementation des Télécomunications en France. Paris: Unveröffentlichtes Manuskript (ASCOM-France).

Dutton, W. H./ H. Mäkinen, 1987: The development of telecommunications: the outcome of an ecology of games. In: Information Management 13, 255-284.

Dyson, Kenneth, 1991: Die Entwicklung der Telekommunikationspolitik in Westeuropa. In: Edgar Grande u.a. (Hrsg.), Perspektiven der Telekommunikationspolitik. Opladen: Westdeutscher Verlag (im Erscheinen).

Dyson, Kenneth/ Peter Humphreys (Hrsg.), 1990: The Political Economy of Communications: International and National Dimensions. London: Routledge.

Esser, Hartmut, 1990: "Habits", "Frames" und "Rational Choice". Die Reichweite von Theorien der rationalen Wahl (am Beispiel der Erklärung von Befragtenverhalten). In: Zeitschrift für Soziologie 19, 231-247.

Fangmann, Helmut u.a., 1990: Handbuch für Post und Telekommunikation. Köln: Bund Verlag.

Feick, Jürgen/ Werner Jann, 1989: Comparative Policy Research - Eclecticism or Systematic Integration? MPIFG Discussion Paper 89/2. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Foreman-Peck, James/ Dorothy Manning, 1988: Telecommunications in Italy. In: James Foreman-Peck/ Jürgen Müller (Hrsg.), European Telecommunications Organization. Baden-Baden: Nomos, 181-201.

Foreman-Peck, James/ Jürgen Müller (Hrsg.), 1988: European Telecommunications Organisations. Baden-Baden: Nomos.

Gebhardt, Hans-Peter, 1987: Telekommunikations- und Medienreform in Frankreich. In: Archiv für das Post- und Fernmeldewesen 39, 122-127.

Grande, Edgar, 1987: Neoconservatism and conservative-liberal economic policy in West Germany. In: European Journal of Political Research 15: 281-296.

Grande, Edgar, 1989: Vom Monopol zum Wettbewerb? Die neokonservative Reform der Telekommunikation in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.

Grande, Edgar, 1990: Der Triumph der Ideologie? Die Telekommunikationspolitik der Regierung Thatcher. In: Roland Sturm (Hrsg.), Thatcherismus: Eine Bilanz nach zehn Jahren. Bochum: Universitätsverlag Brockmeyer, 179-197.

Heuermann, Arnulf/ Karl-Heinz Neumann, 1985: Die Liberalisierung des britischen Telekommunikationsmarktes. Berlin: Springer.

Hills, Jill, 1986: Deregulating Telecoms. Competition and Control in the United States, Japan and Britain. London: Francis Pinter.

Hollingsworth, Rogers J., 1990: The Governance of American Manufacturing Sectors: The Logic of Coordination and Control. MPIFG Discussion Paper 90/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Hollingsworth, Rogers J./ Leon N. Lindberg, 1985: The governance of the American industry. In: Wolfgang Streeck/ Philippe C. Schmitter (Hrsg.), Private Interest Government. London: Sage, 221-254.

Hüttig, Christoph, 1989: Die Deregulierung des internationalen Telekommunikationssektors. Zum Verhältnis von technischer Entwicklung und ordnungspolitischem Wandel. In: Ulrich Albrecht (Hrsg.), Technologiekontrolle und Internationale Politik. Opladen: Westdeutscher Verlag, 144-169.

Humphreys, Peter, 1990: The Political Economy of Telecommunications in France: A case study of 'telematics'. In: Kenneth Dyson/ Peter Humphreys (Hrsg.), The Political Economy of Communications. International and National Dimensions. London: Routledge, 198-228.

Jann, Werner, 1983: Staatliche Programme und Verwaltungskultur. Die Bekämpfung des Drogenmißbrauchs und der Jugendarbeitslosigkeit in Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Jordan, Grant/ Jeremy Richardson, 1982: The British Policy Style or the Logic of Negotiation? In: Jeremy Richardson (Hrsg.), Policy Styles in Western Europe. London: George Allen & Unwin, 80-110.

King, Anthony, 1985: Margaret Thatcher: The Style of a Prime Minister. In: Anthony King (Hrsg.), The British Prime Minister, 2. Auflage. London: Macmillan, 96-140.

Knieps, Günter, 1985: Entstaatlichung im Telekommunikationsbereich. Eine theoretische und empirische Analyse der technologischen, ökonomischen und institutionellen Einflußfaktoren. Tübingen: J.C.B. Mohr.

Kreile, Michael, 1987: Die Reform der staatlichen Institutionen in Italien: symbolische Politik und parlamentarischer Prozeß. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 18, 573-584.

LaPalombara, Joseph, 1987: Democracy Italian Style. New Haven: Yale University Press.

Lehmbruch, Gerhard, 1989: Marktreformstrategien bei alternierender Parteiregierung: Eine vergleichende institutionelle Analyse. In: Thomas Ellwein u.a. (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 3. Baden-Baden: Nomos, 15-45.

Lehmbruch, Gerhard u.a., 1988: Institutionelle Bedingungen ordnungspolitischen Strategiewechsels im internationalen Vergleich. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen. PVS-Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1-35.

Long, N. E., 1958: The Local Community as an Ecology of Games. In: American Journal of Sociology 64, 251-261.

Lütje, Boy, 1986: Regulierungskrise im Telekommunikationssektor in der BRD. In: Prokla 16, 64-84.

Mayntz, Renate/ Volker Schneider, 1988: The dynamics of system development in a comparative perspective. Interactive videotex in Germany, France and Britain. In: Renate Mayntz/ Thomas P. Hughes, The Development of Large Technical Systems. Frankfurt a. M.: Campus, 263-298.

Monopolkommission, 1981: Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen. Sondergutachten der Monopolkommission, Bd. 9. Baden-Baden: Nomos.

Morgan, Kevin, 1987: Breaching the Monopoly: Telecommunications and the State in Britain. University of Sussex Working Paper Series on Government-Industry Relations, Nr. 7. Brighton: University of Sussex.

Morganti, Franco, 1988: Le Telecomunicazioni. Rom: SIPI.

Nora, Simon/ Alain Minc, 1978: L'informatisation de la société. Paris: Ed. du Seuil.

North, Douglass C., 1988: Theorie des institutionellen Wandels. Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte. Tübingen: Mohr.

OECD, 1990: Performance Indicators for Public Telecommunications Operators. Paris: OECD.

Olesch, Bernhard, 1963: Die Struktur der französischen Post und Telegraphen- und Telephonverwaltung (PTT). In: Jahrbuch des Postwesens 13, 300-382.

Olsen, Johan P., 1991: Political Science and Organization Theory. Parallel Agendas but Mutual Disregard. In: Roland M. Czada/ Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), Political Choice. Frankfurt a. M.: Campus, 87-119.

Ouchi, W. G., 1980: Markets, Bureaucracies and Clans. In: Administrative Science Quarterly 25, 129-145.

Pasquino, Gianfranco, 1987: Party Government in Italy: Achievements and Prospects. In: Richard S. Katz (Hrsg.), Party Governments: European and American Experiences. Berlin: De Gruyter, 202-242.

Pospischil, Rudolf, 1989: Frankreich. In: Franz Arnold (Hrsg.), Handbuch der Telekommunikation. Köln: Dt. Wirtschaftsdienst, Nr. 11.3.2.4, 1-20.

Pye, Roger, 1977: The British Post Office - an extensive monopoly. In: Telecommunications Policy 1, 356-359.

Regierungskommission Fernmeldewesen, 1987: Neuordnung der Telekommunikation. Heidelberg: R. v. Decker's Verlag, G. Schenk.

Richardson, Jeremy (Hrsg.), 1982: Policy Styles in Western Europe. London: George Allen & Unwin.

Richeri, Giuseppe, 1985: The difficulties involved in the control and organization of telecommunications in Italy. In: Media, Culture and Society 7, 49-70.

Riddell, Peter, 1983: The Thatcher Government. Oxford: Martin Robertson.

Rommel, Wolrad, 1991: Die Reform des Post- und Fernmeldewesens in Frankreich - eine Darstellung mit vergleichenden Hinweisen auf das deutsche Poststrukturgesetz. Diskussionsbeitrag Nr. 63. Bad Honnef: Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste.

Rose, Claudia, 1987: Das Verkabelungsprogramm der französischen Linksregierung. Diplomarbeit, Universität Konstanz.

Scharpf, Fritz W., 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Frankfurt a. M.: Campus.

Scharpf, Fritz W., 1988: Inflation und Arbeitslosigkeit in Westeuropa. Eine spieltheoretische Interpretation. In: Politische Vierteljahresschrift 29, 6-41.

Scherer, Joachim, 1985: Telekommunikationsrecht und Telekommunikationspolitik. Baden-Baden: Nomos.

Schmidt, Manfred G., 1988: Einführung. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen. PVS-Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1-35.

Schmitter, Phillipe C., 1989: I settori nel capitalismo moderno: modi di regolazione e variazione nel rendimento. In: Stato e Mercato 26, 173-208.

Schneider, Volker, 1989: Technikentwicklung zwischen Politik und Markt: Der Fall Bildschirmtext. Frankfurt a. M.: Campus.

Schneider, Volker, 1991: The Governance of Large Technical Systems: The Case of Telecommunications. In: Todd R. La Porte (Hrsg.), Responding to Large Technical Systems: Control or Anticipation. Dordrecht: Kluwer, 18-40.

Schneider, Volker/ Raymund Werle, 1990: International regime or corporate actor? The European Community in telecommunications policy. In: Kenneth Dyson/ Peter Humphreys (Hrsg.), The Political Economcy of Communications. International and European Dimensions. London: Routledge.

Schneider, Volker/ Raymund Werle, 1991: Policy Networks in the German Telecommunications Domain. In: Bernd Marin/ Renate Mayntz (Hrsg.), Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt a. M.: Campus, 97-136.

Schneider, Volker u.a., 1991: The Dynamics of Videotex Development in Britain, France and Germany: A Cross-national Comparison. In: European Journal of Communication 6, 187-212.

Schnöring, Thomas, 1989: Forschung und Entwicklung bei der Deutschen Bundespost. Eine Analyse aus ökonomischer Sicht. Diskussionsbeitrag Nr. 52. Bad Honnef: Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste.

Schnöring, Thomas/ Hariolf Grupp, 1990: Internationaler Vergleich von Forschung und Entwicklung für die Telekommunikation. Diskussionsbeitrag Nr. 59. Bad Honnef: Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste.

Schön, Helmut/ Karl-Heinz Neumann, 1985: Mehrwertdienste (Value Added Services) in der ordnungspolitischen Diskussion. In: Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1985, 478-527.

Tenzer, Gerd, 1985: Aspekte der Endgerätepolitik. In: Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1985, 528-550.

Tsebelis, George, 1990: Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics. Berkeley: University of California Press.

Ungerer, Herbert, 1989: Telekommunikation in Europa. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Vedel, Thierry, 1988: La Déréglementations des Télécommunications en France: Politique et Jeu Politique. In: B. Chend (Hrsg.), Le Déréglementations. Étude Comparative. Paris: Economica, 281-312.

Vedel, Thierry/ William Dutton, 1990: The Politics of Communications Policy: Shaping Cable Television in France. In: Media, Culture, and Society 12, 491-524.

Webber, Douglas, 1986: Die ausbleibende Wende bei der Deutschen Bundespost. Zur Regulierung des Telekommunikationswesens in der Bundesrepublik Deutschland. In: Politische Vierteljahresschrift 27, 397-414.

Weber, Max, 1972: Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Auflage. Tübingen: J.C.B. Mohr.

Werle, Raymund, 1990: Telekommunikation in der Bundesrepublik Deutschland. Expansion, Differenzierung, Transformation. Frankfurt a. M.: Campus.

Wieland, Bernhard, 1985: Die Entflechtung des amerikanischen Fernmeldemonopols. Berlin: Springer.

Williamson, Oliver E., 1985: The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting. New York: Macmillan.