

Edgar Grande

Vom Monopol zum Wettbewerb?

Die neokonservative Reform der Telekommunikation
in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland

Edgar Grande

Vom Monopol zum Wettbewerb?

**Die neokonservative Reform
der Telekommunikation in Großbritannien
und der Bundesrepublik Deutschland**

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Grande, Edgar:

Vom Monopol zum Wettbewerb? : Die neokonservative Reform
der Telekommunikation in Großbritannien und der
Bundesrepublik Deutschland / Edgar Grande. — Wiesbaden :
Dt. Univ.-Verl., 1989

(DUV : Sozialwissenschaft)

Zugl.: Konstanz, Univ., Diss., 1989

ISBN-13: 978-3-8244-4042-9 e-ISBN-13: 978-3-322-86399-7

DOI: 10.1007/978-3-322-86399-7

Der Deutsche Universitäts-Verlag ist ein Unternehmen der
Verlagsgruppe Bertelsmann International.

© Deutscher Universitäts-Verlag GmbH, Wiesbaden 1989



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

ISBN-13: 978-3-8244-4042-9

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	X
Verzeichnis der Schaubilder	XI
Abkürzungsverzeichnis	XII
Vorwort	XV
I. Einleitung	1
1. Das politische Problem: Der neokonservative Strategiewechsel in der Wirtschaftspolitik	2
2. Das politikwissenschaftliche Problem: Das Steuerungspotential des kapitalistischen Staates	8
3. Methodik und Aufbau der Untersuchung	13
II. Ausgangsbedingungen: Die staatliche Regulierung des Telekommunikationssektors in Großbritannien und der BRD in den siebziger Jahren	17
1. Die staatliche Regulierung des Fernmeldewesens	17
1.1. Das Fernmeldemonopol der Deutschen Bundespost	18
1.2. Das Fernmeldemonopol des britischen Post Office	24
2. Die Struktur der nationalen Märkte für Informationstechnologie	26
2.1. Die Struktur der bundesdeutschen Märkte für Informationstechnologie	28
2.1.1. Telekommunikation	28
2.1.2. Elektronische Datenverarbeitung	39
2.2. Die Struktur der britischen Märkte für Informationstechnologie	42
2.2.1. Telekommunikation	42
2.2.2. Elektronische Datenverarbeitung	49

VI

3. Die Vermittlung von Staat und Industrie im Telekommunikationssektor	51
3.1. Die Kooperation von Bundespost und Herstellern	52
3.2. Das Post Office und die britische Fernmeldeindustrie	58
4. Die Performanz der monopolistischen Regulierungsstruktur	64
5. Vergleichende Zusammenfassung	74
III. Dynamisierungsfaktoren: Die Informatisierung der Gesellschaft	76
1. Technologische Innovationen: Von der Telekommunikation zur Telematik	77
2. Ökonomische Transformationen	84
2.1. Die Angebotsseite: Die Intensivierung und Internationalisierung der Konkurrenz auf den Telekommunikationsmärkten	85
2.2. Die Nachfrageseite: Die post-fordistische Restrukturierung kapitalistischer Ökonomien	94
3. Exogene politische Einflußfaktoren: Die Internationalisierung der Telekommunikationspolitik	103
3.1. Die Restrukturierung des Telekommunikationssektors in den USA	104
3.2. Die Telekommunikationspolitik der Europäischen Gemeinschaft	117
4. Zusammenfassung	125

VII

IV. Der Politikverlauf: Die Neuordnung des Fernmeldewesens in Großbritannien und der BRD	127
1. Die radikale Reform: Die Restrukturierung des britischen Fernmeldewesens seit 1979	131
1.1. Die Reorganisation des Post- und Fernmeldewesens vor 1979	132
1.2. Der Telecommunications Act von 1981: Reorganisation und Liberalisierung des Fernmeldewesens	140
1.3. Die Implementation des Telecommunications Act: Die Liberalisierung des Fernmeldewesens	144
1.3.1. Die Liberalisierung des Endgerätemarktes	145
1.3.2. Die Liberalisierung des Dienstemarktes	147
1.3.3. Die Liberalisierung des Netzbereichs	151
1.4. Der Telecommunications Act von 1984: Die Privatisierung von British Telecom und die Einrichtung des Office of Telecommunications	156
1.4.1. Die Privatisierung von British Telecom	159
1.4.2. Die Lizenzierung der öffentlichen Netzbetreiber	164
1.4.3. Die Regulierung des Telekommunikationssektors: Das Office of Telecommunications	167
1.5. Die Folgen der konservativen Telekommunikationspolitik	171
1.6. Zusammenfassung	181
2. Die halbherzige Reform: Die Neuordnung des Fernmeldewesens in der BRD in den achtziger Jahren	188
2.1. Die gescheiterten Reformen: Zur Entwicklung der Fernmeldepolitik bis 1982	188
2.1.1. Die gescheiterte Reform I: Die Vorschläge der "Sachverständigenkommission für die Deutsche Bundespost" 1965	189
2.1.2. Die gescheiterte Reform II: Der Postreform- versuch der sozialliberalen Koalition	193
2.1.3. Die Kritik am Fernmeldemonopol der Deutschen Bundespost vor der konservativ-liberalen Regierungsübernahme 1982	197
2.2. Die halbherzige Reform: Die Postreform der konservativ-liberalen Regierung	206
2.2.1. Die ursprünglichen Reformpläne der konservativ-liberalen Regierung: Der Bericht "Informationstechnik"	207
2.2.2. Die Vorbereitung der konservativ-liberalen Postreform: Die Arbeit der "Regierungs- kommission Fernmeldewesen"	210
2.2.3. Das Ergebnis der konservativ-liberalen Postreform: Das Poststrukturgesetz	224

VIII

2.2.4.	"Debakel", "Wende" oder "Mittelweg"? - Eine Kritik der konservativ-liberalen Postreform	238
2.3.	Zusammenfassung	244
3.	Vergleichende Zusammenfassung des Politikverlaufs	246
V.	Erklärungsfaktoren: When Do Politics Matter?	249
1.	Parteien-zentrierte Erklärungsfaktoren: Parlamentarische Stärke und Kohäsion der Regierungsparteien	255
1.1.	Die Kritik der Oppositionsparteien an der Neuordnung des Fernmeldewesens und die parlamentarische Stärke der Regierungen	257
1.2.	Die ideologische und organisatorische Kohäsion der Regierungen	264
2.	Politikstrategische Erklärungsfaktoren: Industriepolitik vs. Medienpolitik	275
3.	Soziopolitische Erklärungsfaktoren: Organisierte Interessen und soziale Koalitionen in der Telekommunikationspolitik	289
3.1.	Die soziale Interessenstruktur der bundesdeutschen Telekommunikationspolitik	297
3.2.	Die soziale Interessenstruktur der britischen Telekommunikationspolitik	316
3.3.	Vergleichende Zusammenfassung	329
4.	Politisch-institutionelle Erklärungsfaktoren: Die Struktur staatlicher Handlungskapazität in der Telekommunikationspolitik	328
4.1.	Die sektorale Organisation der Telekommunikation und die Interessen der Post- und Fernmeldeverwaltungen	332
4.2.	Die transsektorale Organisation staatlicher Entscheidungsprozesse	344
4.3.	Zusammenfassung	355

IX

5. Vergleichende Zusammenfassung	358
VI. Die Erklärung: Die neokonservative Reform des Fernmeldewesens als konfigurativer Prozeß	362
VII. Zusammenfassung	389
Quellenverzeichnis	393

Tabellenverzeichnis

Tabelle II-1:	Vergleich der Importquoten für nachrichtentechnische Produkte	37
Tabelle II-2:	Die zwölf größten Hersteller im Bereich öffentlicher Kommunikationsnetze 1986	39
Tabelle II-3:	Die zwölf größten Hersteller von Datenverarbeitungssystemen 1987	40
Tabelle II-4:	Internationaler Vergleich der FuE- Aufwendungen der öffentlichen Netzbetreiber 1985	53
Tabelle II-5:	Internationaler Fernsprechgebührenvergleich nach Arbeitszeitaufwand 1979	72
Tabelle III-1:	Die Forschungs- und Entwicklungskosten für ein digitales Vermittlungssystem	86
Tabelle III-2:	Das Volumen des Weltmarkts für Kommunikationstechnik 1985	88
Tabelle III-3:	Die regionale Struktur des Weltmarkts für öffentliche Kommunikationsnetze 1985	89
Tabelle V-1:	Die Sitzverteilung im britischen Unterhaus 1974-1983	262
Tabelle V-2:	Die Ergebnisse der britischen Unterhauswahlen 1974-1983	262
Tabelle V-3:	Die Sitzverteilung im Deutschen Bundestag 1980-1987	263
Tabelle V-4:	Die Ergebnisse der Bundestagswahlen 1980-1987	263

XI

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild II-1:	Die sektorale Gliederung der informationstechnologischen Industrie	28
Schaubild II-2:	Nachfrage und Angebotsstrukturen auf ausgewählten Beschaffungsmärkten der DBP zu Beginn der achtziger Jahre	34
Schaubild II-3:	Entwicklung der Marktanteile für Vermittlungstechnik in der BRD 1975-1982	36
Schaubild III-1:	Die Entwicklung der Telekommunikationsdienste bis zum Jahr 2000	80
Schaubild VI-1:	Typen ökonomisch-politischer Konfigurationen	373
Schaubild VI-2:	Typen politischer Strategien	374

Abkürzungsverzeichnis

APSR	American Political Science Review
AT&T	American Telephone and Telegraph Company
BABT	British Approvals Board for Telecommunications
BETA	Business Equipment Trade Association
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BMFT	Bundesministerium für Forschung und Technologie
BMPF	Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BOC	Bell Operating Company
BSI	British Standards Institution
BT	British Telecom
BTUC	British Telecommunications Unions' Committee
CBI	Confederation of British Industry
CDA	Christlich Demokratische Arbeitnehmerschaft
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CGCT	Compagnie Général des Constructions Téléphonique
CGE	Compagnie Général d'Électricité
CGP	Christlich Demokratische Postgewerkschaft
COPOU	Council of Post Office Unions
CPSA	Civil and Public Services Association
CSA	Computer Services Association
CSU	Christlich-Soziale Union
DBP	Deutsche Bundespost
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DoI	Department of Industry
DPG	Deutsche Postgewerkschaft
DPV	Deutscher Postverband
DTI	Department of Trade and Industry
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
FAG	Fernmeldeanlagenengesetz

XIII

FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FCC	Federal Communications Commission
FDP	Freie Demokratische Partei Deutschlands
FTZ	Fernmeldetechnisches Zentralamt
GEC	General Electric Company
GTE	General Telephone and Electric
HMSO	Her Majesty's Stationary Office
ICL	International Computers Ltd.
ISDN	Integrated Services Digital Network
ITAP	Information Technology Advisory Panel
IT EDC	Information Technology Economic Development Committee
ITT	International Telephone and Telegraph Corporation
JERC	Joint Electronic Research Committee
KtK	Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems
MCI	Microwave Communications Inc.
MDA	Microelectronics Design Associates
MMC	Monopoly and Mergers Commission
NCU	National Communications Union
nT	nutzungszeitabhängige Tarifierung
NTT	Nippon Telephone and Telegraph
NZZ	Neue Züricher Zeitung
OFTEL	Office of Telecommunications
PKI	Philips Kommunikations-Industrie
PO	Post Office
POAC	Post Office Advisory Committee
POEU	Post Office Engineering Union
PO EDC	Post Office Economic Development Committee

XIV

PostStruktG	Poststrukturgesetz
PostVwG	Postverwaltungsgesetz
POUNC	Post Office Users' National Council
PUC	Public Utility Commission
PVS	Politische Vierteljahresschrift
SCPS	Society of Civil and Public Servants
SEL	Standard-Electronic-Lorenz
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPOE	Society of Post Office Employees
STC	Standard Telephone Cables
TMA	Telecommunications Managers Association
TEMA	Telecommunications Manufacturers Association
TUA	Telecommunications Users Association
UCW	Union of Communications Workers
UPOW	Union of Post Office Workers
VANS	Value Added Network Services
VDMA	Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau
VdP	Verband der Postbenutzer
ZPF	Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen
ZVEI	Zentralverband der Elektrotechnischen Industrie

Vorwort

Am Ende der siebziger und zu Beginn der achtziger Jahre sind in einigen der wichtigsten kapitalistischen Demokratien neokonservative Regierungen mit der erklärten Absicht angetreten, einen grundlegenden Kurswechsel in der Wirtschafts- und Sozialpolitik einzuleiten. Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland waren zwei der spektakulärsten Fälle solcher wirtschaftspolitischer "Wende"-Versuche. Im Mittelpunkt der Regierungsprogramme stand die Zielsetzung, das bestehende Niveau staatlicher Intervention in die Wirtschaft drastisch zu reduzieren und den Umfang wohlfahrtsstaatlicher Sicherung abzubauen. Kurz: Das Verhältnis von Staat und Ökonomie, das sich in beiden Ländern nach dem Zweiten Weltkrieg herausgebildet hatte, sollte substantiell verändert werden.

Der Frage nach der Durchsetzungsfähigkeit eines solchen wirtschaftspolitischen Strategiewechsels wird hier exemplarisch im Fall der Telekommunikationspolitik nachgegangen. Für diese Fallauswahl gab es gute Gründe. Die Informations- und Kommunikationstechnologien gelten als "Schlüsseltechnologien" für die strukturelle Modernisierung kapitalistischer Ökonomien. Eine politische Reform der Regulierungsstrukturen im Bereich der Telekommunikation hätte demnach nicht nur sektorale Auswirkungen, sondern kann als Prüfstein für die Erfolgchancen des neokonservativen Projekts in der Wirtschaftspolitik insgesamt gewertet werden.

Die vorliegende empirische Untersuchung der neokonservativen Reform der Telekommunikation in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland entstand als Teil des Forschungsprojekts "Verlaufsmuster und Bedingungen von ordnungspolitischem Strategiewechsel im internationalen Vergleich" an der Fachgruppe Politik-/Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz. Das Projekt wurde geleitet von Prof. Dr. Gerhard Lehbruch und gefördert aus Mitteln der Stiftung Volkswagenwerk. Beiden ist der Verfasser zu besonderem Dank verpflichtet. Ohne sie wäre diese Untersuchung nicht möglich gewesen.

Zum Zustandekommen dieser Studie haben Viele beigetragen. An erster Stelle zu nennen sind meine Gesprächspartner aus den staatlichen Verwaltungen, den politischen Parteien, den Verbänden, sowie aus der Wirtschaft. Ihnen allen ist für ihre Gesprächs- und Hilfsbereitschaft zu danken. Das gleiche gilt für alle Fachkollegen, die mich durch ihre Kooperation und ihre kritischen Anregungen unterstützten. Bei der Auswertung der Tagespresse waren Dieter Baschnagel, Angelo Caragiuli,

XVI

Raimund Hug, Andrea Schütz und Hans-Georg Wolf eine wertvolle Hilfe. Schließlich möchte ich Dr. Winfried Gebhardt, Dr. Wolfgang Müller und Michael Schwemmler danken, die das Rohmanuskript einer kritischen Überprüfung unterzogen und mir zahlreiche wertvolle Hinweise für die Überarbeitung gaben.

Die vorliegende Arbeit ist vom Prüfungsausschuß der sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Konstanz als Dissertation angenommen worden. Als Gutachter fungierten Prof. Dr. Gerhard Lehbruch und Prof. Dr. Wolfgang Fach. Für den Druck wurde das Manuskript überarbeitet und aktualisiert.

Konstanz, August 1989