

Stabilität und Wandel.

Die Liberalisierung der schwedischen Telekommunikation und das Problem von Pfadwandel.

Jan Strobel

janstrobel@yahoo.de

Institut für Politikwissenschaft

Professur für politische Wirtschaftslehre

Melanchthonstr. 36

72074 Tübingen

<http://www.sowi.uni-tuebingen.de/wip>

EBERHARD KARLS

UNIVERSITÄT
TÜBINGEN



Zum Autor:

Jan Strobel, geb. 1975, erwarb im April 2004 den Titel eines Magister Artium in den Fächern Politikwissenschaft und Neuere Geschichte/Osteuropäische Geschichte. Die vorliegende Arbeit wurde u.a. durch zwei Praktika im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie angeregt.

ISSN 1614-5925

© Tübingen 2004
Jan Strobel

Hinweis zu den Nutzungsbedingungen:

Nur für nichtkommerzielle Zwecke im Bereich der wissenschaftlichen Forschung und Lehre und ausschließlich in der von der WiP-Redaktion veröffentlichten Fassung - vollständig und unverändert! - darf dieses Dokument von Dritten weitergegeben sowie öffentlich zugänglich gemacht werden.

Abstract

How can it be recognized that a path change has really occurred? This Achilles' heel of the Historical Institutionalism and Paul Pierson's path dependency model, namely, grasping path change both theoretically and methodically, is in the focus of this paper. To this end, Richard Deeg's concept on gradual path change, which grasps path change by the change of the path-logic, is revised and combined with Paul A. Sabatier's Belief System. As a next step Deeg's concept is tested using the case study of the liberalization of Swedish telecommunications between 1980 and 1993 which is understood as such a gradual path change. The results of this paper are five-fold, beginning with the fact that gradual path change is possible, and is taking shape even inside the path dependency model, if the focus is laid on the path logic. In doing so it becomes obvious, secondly, that there is not just one path logic but a possible co-existence between a "majority-path-logic" with some "minority-logics". Furthermore the path-change in Swedish telecommunications represents a "sectoral change", that is, telecommunications in Sweden have changed from being a part of the welfarian infrastructure to being an integral part of the economic area. Fourth and consequently, the "new logic" in telecommunications is not really new but the one already in use in the economic area. Finally, the paper shows that despite the path change in the policy-field "telecommunications", the logic on the level above – i.e. the "Swedish Model" – remains stable. This shows clearly that the question of stability and change is closely connected with the question of the level of analysis.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung: Der institutionalistische „Stabilitätsbias“ als Problem.....	1
2	Pfadabhängigkeit, Bounded Change und Pfadwechsel.....	4
3	Die Liberalisierung der schwedischen Telekommunikation	12
3.1	Politisch-wirtschaftliches Umfeld und die Ursachen der Liberalisierung.....	12
3.2	Die Ausgangslage – der alte Pfad vor 1980	15
3.3	Die erste Liberalisierungsphase 1980 bis 1984	20
3.4	Die „Wendezeit“ von 1985 bis 1988.....	24
3.5	Der endgültige Durchbruch des neuen Pfades 1989 bis 1993.....	28
4	Deegs Pfadwechselkonzept und der schwedische Pfadwechsel.....	32
4.1	Deegs Konzept als Weg aus der „Stabilitätsfalle“	32
4.2	Der Pfadwechsel in der schwedischen Telekommunikation.....	34
4.3	Pfadwechsel als Ebenenproblem	36
	Dokumente.....	42
	Reichstagsprotokolle („ <i>Riksdagens protokoll</i> “):	42
	Gesetzesvorlagen („ <i>Regeringens proposition</i> “):	42
	Sekundärliteratur.....	43

Schaubilder und Tabelle

Schaubild 1: Der Pfadreproduktions- und Pfadwechselzyklus:	8
Schaubild 2: Der „switchover“ der Telekommunikation aus dem Wohlfahrts- in den Wirtschaftssektor*	37
Schaubild 3: Das Analyseebenenproblem – „Pfadwechsel“ im Politikfeld und Kontinuität auf der Metaebene:	39
Tabelle 1: Die Struktur der Belief Systems:	10
Tabelle 2: Die Veränderungen des rechtlichen Ordnungsrahmens 1980 bis 1993:	40
Tabelle 3: Die Veränderungen des sozialdemokratischen Belief Systems 1980 bis 1993:	41

Abkürzungsverzeichnis

C	<i>Centerpartiet</i> (Zentrumspartei)
CEPT	<i>Conférence Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications</i>
FCC	<i>Federal Communications Commission</i> (US-Regulierungsbehörde)
FP	<i>Folkpartiet liberalerna</i> (Liberale Volkspartei)
GSM	<i>Global Standard for Mobile Telecommunications</i>
ITU	<i>International Telecommunication Union</i>
KDS	<i>Kristdemokratiska samhällspartiet</i> (Christdemokratische Gesellschaftspartei)
LKD	<i>Leverantörsföreningen Kontors- och Datautrustningen</i> (Lieferantenvereinigung für Büro- und Computerausrüstung)
LO	<i>Landsorganisation</i> (Schwedischer Gewerkschaftsbund)
M	<i>Moderata samlingspartiet</i> (Moderate Sammlungspartei)
NTK	<i>Näringslivets Telekommitté</i> (Telekommunikationsverband der schwedischen Wirtschaft)
NyD	<i>Ny demokrati</i> (Neue Demokratie)
Oftel	<i>Office of Telecommunications</i> (brit. Regulierungsbehörde)
PBX	<i>Private Branch Exchange</i> (Private Telekommunikationsschaltanlage)
SAF	<i>Svenska arbetsgivareföreningen</i> (Schwedischer Arbeitgeberverband)
SAP	<i>Socialdemokratiska arbetarepartiet</i> (Sozialdemokratische Arbeiterpartei)
SOSAB	<i>SOS Alarmerings AB</i>
STN	<i>Statens Telenämnd</i> (staatliches Telekommunikationsamt)
Swedtel	<i>Swedish Telecoms International AB</i> (internationale Consultinggesellschaft)
TEFAB	<i>Telefabrikations AB</i>
TKG	Telekommunikationsgesetz
TS	<i>Telestyrelsen</i> (Telekommunikationsaufsicht)
VPK	<i>Vänsterpartiet kommunisterna</i> (Linkspartei Kommunisten)

„Change is eternal. Nothing ever changes. Both clichés are true. Structures are those coral reefs of human relations which have a stable existence over relatively long periods of time. But structures too are born, develop, and die.“ (Wallerstein 1974: 3).

1 Einleitung: Der institutionalistische „Stabilitätsbias“ als Problem¹

„Institutions and change“, so stellte Bo Rothstein 1996 fest, „[...] is the weakest and most difficult point in political institutionalist analysis“ (Rothstein 1996: 153; vgl. Thelen/Steinmo 1992: 2; Clemens/Cook 1999: 442). Die Ursache dieses Problems ist die ausgeprägte Stabilitätsorientierung neoinstitutionalistischer Ansätze, die v. a. auf die Erklärung der Persistenz von ineffizienten Institutionen zielen (Kaiser 2001: 260; March/Olsen 1984: 738; Thelen/Steinmo 1992: 3f). Eine entwicklungsgeschichtliche Perspektive und besondere Ausprägung erhält diese Stabilitätsorientierung in Form des Pfadabhängigkeitsgedankens. Pfadabhängigkeit meint in seiner schwächeren, „*history-matters*-Variante“ die „weitgehende Prägung der Politik [...] zum Zeitpunkt T durch Strukturen, Vorgänge und Maßnahmen der Politik zu zeitlich vorgelagerten Zeitpunkten“ (Schmidt 1995: 718). Die stärkere Variante hingegen geht davon aus, dass „Strukturen, die in einer eigentümlichen historischen Ausgangssituation entstanden sind, in der Folge dazu tendieren, sich selbst zu reproduzieren“ (Lehmbruch 2001b: 13; Pierson 2000a: 252). Die Reproduktion erfolgt durch eine positive Rückkopplung, so genannte „*increasing returns*“, zwischen den Institutionen und dem Akteursverhalten. Es ist offensichtlich, dass insbesondere diese stärkere, „*lock ins*“ bzw. „gefrorene soziale Landschaften“ nahe legende Variante von Pfadabhängigkeit (vgl. Crouch 2001: 108; Pierson 2000a: 265), von dem von Rothstein benannten Problem betroffen

Umso wichtiger ist daher die Entwicklung von Vorstellungen darüber, wie sich Pfade verändern und enden können. Der Impetus für einen solchen institutionellen Wandel kann nur von den Akteuren ausgehen, da angenommen wird, dass die Institutionen stabil bleiben (March/Olsen 1984:

¹ Dieses Papier ist die überarbeitete und gekürzte Fassung der Magisterarbeit des Verfassers; eingereicht am 23. August 2003 am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard-Karls-Universität Tübingen bei Professor Dr. Josef Schmid sowie Professor Dr. Rudolf Hrbek.

738; vgl. Clemens/Cook 1999: 443). Ansätze, die dies berücksichtigen, kommen nicht umhin, „weiche“ Faktoren zu integrieren. So nimmt z.B. Gerhard Lehbruch eine institutionelle und kognitive „Ko-Evolution“ an (Lehbruch 2001b: 17), bei der kognitive Einstellungswandel der Akteure die institutionellen Veränderungen bedingen:

„Institutional and policy change presupposes changes in the cognitive, normative and instrumental beliefs of elite decision makers [...]“ (Lehbruch 2001a: 41).

Allerdings reicht eine Erklärung institutioneller Veränderungen allein nicht aus, da diese noch keinen Rückschluss darüber zulassen, ob diese einen bloßen Pfadwandel oder einen Pfadwechsel zur Folge haben – sofern letzterer nicht eindeutig durch einen deutlichen Schock wie z.B. den zweiten Weltkrieg identifizierbar ist:

„One of the glaring (and surprising) gaps in this debate is that no one has attempted to explicitly define, let alone theorize, when one is no longer on the old path, i.e., how do we know when change is ‘bounded change’ within the old path, or when is it a new path?“ (Deeg 2001b: 13f; Ergänzung im Original).

Diese Lücke versucht Richard Deeg (2001a und b) im Rahmen des von Paul Pierson (2000a) entwickelten, auf *increasing returns* basierenden Pfadabhängigkeitsmodells zu füllen. Da Deegs dafür entwickeltes „Messverfahren“ für Pfadwechsel bisher noch keine systematische Anwendung gefunden hat, soll es in dieser Arbeit überprüft und im Zuge seiner Operationalisierung präzisiert werden. Die Frage, der diese Arbeit nachgehen wird, lautet daher: „Lässt sich ein Pfadwechsel mit Hilfe von Deegs Konzept nachweisen?“

Als Anwendungsfall bietet sich die Liberalisierung² der schwedischen Telekommunikation zwischen 1980 und 1993 an, und das aus fünf Gründen: Erstens widerspricht die internationale Entwicklung des Telekommunikationsbereichs der aus der Pfadabhängigkeitsannahme resultierenden These einer Divergenz nationaler Entwicklungspfade (vgl. Scherrer 2001: 1). Zweitens ist dieses Phänomen im Falle Schwedens besonders interessant,

² Die Begriffe „Liberalisierung“ und „Deregulierung“ werden häufig synonym verwendet, da sie beide auf mehr Markt zielen. Da jedoch „Liberalisierung“ den Abbau von Marktzutrittsbarrieren und „Deregulierung“ den Abbau staatlicher Vorschriften und Regulierungen meint, können sie sich auch gegenseitig ausschließen, etwa wenn eine Liberalisierung von Märkten nur durch eine staatliche Regulierung erfolgreich sein kann (vgl. Grande 1989: 1; Karlsson 1998: 32f).

da in *dem* sozialdemokratischen Land schlechthin mit der Liberalisierung der Telekommunikation eine Politik zur Anwendung kam, die ein neoliberales bzw. neokonservatives Vorzeigeprojekt des „*roll back*“ unter Margaret Thatcher war (Grande 1991: 179f; Dyson 1991: 45ff). Verstärkt wird dieses Paradoxon durch die Tatsache, dass die schwedische Liberalisierung verglichen mit den anderen kontinentaleuropäischen Ländern verhältnismäßig früh einsetzte.³

Drittens – dies ist die *conditio sine qua non* für die Überprüfung von Deegs Konzept – folgt aus dieser Konvergenz der schwedischen mit der US-amerikanischen und britischen Entwicklung, dass in der schwedischen Telekommunikation tatsächlich ein Pfadwechsel stattgefunden hat: Denn wenn schon im Falle der angelsächsischen Telekommunikationspolitik von einem „Durchbruch“ und „institutionellen Erdbeben“ gesprochen werden kann (Schneider 1997: 258; Schneider 2001: 179), gilt dies erst recht für das sozialdemokratische Schweden. Viertens spricht für die Wahl der schwedischen Telekommunikation als Testfall, dass ihre Liberalisierung nicht auf einen leicht zu erfassenden exogenen Schock hin erfolgte, sondern auf die Initiative nationaler Akteure, die die neuen technologischen Möglichkeiten nutzen wollten (vgl. Karlsson 1998: 2). Deegs Ansatz muss sich somit anhand eines langsamen, von 1980 bis 1993 dauernden Transformationsprozess beweisen.

Schließlich ist fünftens die Liberalisierung der schwedischen Telekommunikation vergleichsweise wenig erforscht und, obwohl dies nahe liegt, noch nicht mit Hilfe eines Pfadabhängigkeitsmodells untersucht worden. So hat z.B. Volker Schneider (2001) unter der Perspektive der Policy-Diffusion und einer weiter entwickelten Evolutionstheorie eine Analyse der „Entwicklungspfade“ mehrerer Länder in der Telekommunikation vorgenommen, aber Schweden unberücksichtigt gelassen.⁴ Die einzige, dafür allerdings sehr gründliche, zur schwedischen Telekommunikation vorliegende Monographie stammt von Magnus Karlsson (1998). Sie untersucht die Bedeutung der technologischen Entwicklung für den politischen Liberalisie-

³ Nachdem die CDU schon 1979 ihren Willen bekundet hatte, das Fernmeldemonopol zu liberalisieren, erfolgte in der Bundesrepublik die erste Postreform 1989 und die zweite, die Umwandlung der Unternehmen der Deutschen Bundespost in Aktiengesellschaften beinhaltete, 1994. Erst 1996 wurde das Telekommunikationsgesetz verabschiedet und 1998 verlor die Deutsche Telekom AG ihr letztes Monopol, den Sprachtelefondienst. (Grande 1989: 205; Müller/ Sturm 2000: 41).

⁴ Schneider liefert auch eine Übersicht über politikwissenschaftliche Analysen zur Telekommunikation (Schneider 2001: 26f).

rungsprozess und interpretiert diesen als ein „boundary drawing game“, also eine Liberalisierung nach der „Salamitaktik“. Ferner beschränken sich die wenigen zur schwedischen Telekommunikation erschienenen Aufsätze auf die Beschreibung der Entwicklung aus einer zumeist rechtlich-ökonomischen Sicht (vgl. Richardson 1986; Gilhooly 1987; Thorngren 1990; Noam 1992; Müller u.a. 1993; Pyddoke 1993).

Die Liberalisierung der schwedischen Telekommunikation bietet sich somit als Testfall für das Deegsche Konzept zur Feststellung von Pfadwechseln an. Für die systematische Anwendung und Überprüfung dieses Konzepts wird eine Präzisierung und Ergänzung notwendig sein. Dadurch soll der von Deeg innerhalb des Piersonschen Pfadabhängigkeitsmodells eingeschlagene Weg aus der Stabilitätsorientierung weiter verfolgt und das Wissen über institutionelle Veränderungen und Pfadwechsel vertieft werden. Als „Nebenprodukt“ dieser Arbeit wird infolge der Fallauswahl der Umgang des sozialdemokratischen Schwedens mit der Entwicklung der sogenannten „New Economy“ und den Versuch, zwischen den Werten Gleichheit und wirtschaftlicher Effizienz zu vermitteln, erhellt. Als Quellen werden dabei die Reichstagsprotokolle („*Riksdagens protokoll*“) und Gesetzentwürfe („*Proposition*“) sowie die Sekundärliteratur verwendet und gegebenenfalls eigenständig übersetzt werden. Zum Schluss werden im Fazit der Verlauf des Liberalisierungsprozesses zusammengefasst und die Verwendbarkeit des Deegschen Konzepts beurteilt werden.

2 Pfadabhängigkeit, Bounded Change und Pfadwechsel

Deegs Konzept zur Messung von Pfadwechseln ist wie bereits o. e. in Paul Piersons (2000a) Pfadabhängigkeitsmodell der „*increasing returns*“ beheimatet. Diese „zeitliche Ausformung“ des Institutionalismus projiziert die Interaktion zwischen den Handlungslogiken stiftenden Institutionen und den – infolge ihrer „bounded rationality“ – nach einer „*logic of appropriateness*“ handelnden Akteuren (March/Olsen; Kaiser, Schmidt) in die Zeit. Die fünf Kernpunkte der Piersonschen Pfadabhängigkeit sind:

1. Es müssen zu Beginn des Pfades mehrere Alternativen zur Auswahl stehen („*multiple equilibria*“) (Pierson 2000a: 263).

2. Der Pfad wird durch ein kontingentes Ereignis (Schmidt 1995: 510)⁵ an einem kritischen Punkt eingeleitet (Pierson 2000a: 263).
3. Aufgrund der Bedeutung von Timing und Reihenfolge können kleine Ereignisse eine große Wirkung entfalten und umgekehrt große Ereignisse von nur geringer Wirkung sein, denn „*when things happen in a sequence affects how they happen*“ (Pierson 2000a: 264; Hervorhebung im Original).
4. Ist der Pfad eingeleitet, stellen sich *increasing returns* als Lern- und Koordinierungseffekte ein. Zusammen mit adaptiven Erwartungen und hohen Start- und Fixkosten führen sie zu einem veränderungsresistenten Zustand (Pierson 2000a: 254 und 263; vgl. North 1992: 113).
5. Schließlich kann das Pfadgleichgewicht an einem wiederum kritischen Punkt von außen, also durch exogene Ereignisse unterbrochen werden (Pierson 2000a: 251 und 265f).

Diese gut am Polya-Urnen-Beispiel⁶ zu veranschaulichende stärkere Variante⁷ von Pfadabhängigkeit lässt sich also in drei Phasen – Pfadeinleitung, Pfadreproduktion und Pfadunterbrechung – einteilen. Aufgrund der Konzentration auf den Rückkopplungsmechanismus vernachlässigt Pierson jedoch die erste und die dritte Phase. Mit anderen Worten: Er vernachlässigt die Tatsachen, dass zum einen die Pfadeinleitung in der Empirie einer starken Kontextbindung unterliegt (Deeg 2001b: 9). Zum anderen ist die Erklärung von Pfadunterbrechung allein mittels exogener Ereignisse so-

⁵ James Mahoney (2000) definiert Kontingenz rigider als „the inability of theory to predict or explain, either deterministically or probabilistically, the occurrence of a specific outcome“ (ebd. 513; s.a. Deeg 2001b: 5).

⁶ Im Polya-Urnen-Beispiel enthält eine geschlossene Urne einen roten und einen weißen Ball. Pro Runde wird ein Ball aus der Urne genommen und mit einem Ball derselben Farbe wieder zurückgelegt. Wird zuerst ein roter Ball gezogen, erhöht das die Wahrscheinlichkeit, dass in der zweiten Runde ein roter gezogen wird, von 50 auf 66,6%. Ist dies der Fall, erhöht sich für Runde drei die Wahrscheinlichkeit auf 75% usw.. Weiß kann dagegen in Runde zwei die Wahrscheinlichkeit nur ausgleichen und erst in Runde drei mit 60% dominieren. Das Ergebnis ist somit nicht vorhersagbar, der Prozess zunehmend unflexibel und frühere Ereignisse von größerer Bedeutung als spätere (Pierson 2000a: 253; vgl. Mahoney 2000: 510).

⁷ Die „schwächere“ Variante „reaktiver Sequenzen“ wird von James Mahoney dargestellt, i.e. miteinander verknüpfte Handlungsketten à la A beeinflusst B und B beeinflusst C usw. (Mahoney 2000: 511).

wohl ungenügend als auch zweifelhaft, da weder sie die endogenen Prozesse beachtet, noch Kriterien für die exogenen Ereignisse nennt.⁸

Ausgangspunkt für Deegs Lösung dieses Problems ist Piersons Bemerkung, dass „change continues, but it is bounded change“ (Pierson 2001a: 265). Mit dieser Idee eines *bounded change* verknüpft er den Gedanken eines „*switchovers*“ (Deeg 2001a: 2) von Pfaden geben muss. D.h., dass sich der neue Pfad schon zu „Lebzeiten“ des alten aus diesem heraus entwickelt. Mit dieser Erklärung kann Deeg Piersons Idee der *increasing returns* beibehalten, denn die schrittweise Durchsetzung des neuen Pfades basiert ebenfalls auf diesem Rückkopplungsprozess – somit liegt eine Koexistenz von altem und neuem Pfad und ihrer *increasing returns* vor. Die Entstehung pfadverändernder *increasing returns* sieht Deeg in einer „Kultivierung“ durch die Akteure begründet. Dies geschieht in Form politischer Mobilisierung und Koalitionsbildung mittels Macht und Ideen bzw. Ideologien (Deeg 2001a: 10; Deeg 2001b: 13). Die „bewusste Kultivierung“ der pfadverändernden *increasing returns* erfolgt bis zu einem „*tipping point*“, nach dem die positive Rückkopplung analog zu Piersons Pfadabhängigkeit „von alleine weiterläuft“ und sich für die Akteure auszahlt (Deeg 2001a: 35).⁹

Um bei dem langsamen „*switchover*“ den *tipping point* – also des Übergangs von Pfadwandel zu einem Pfadwechsel bzw. vom alten zum neuen

⁸ Gegen eine solche Begründung von Pfadwechseln lassen sich fünf Einwände finden, dass erstens die exogenen Ereignisse einer schwer ergründbaren „richtigen“ Intensität für eine Pfadunterbrechung bedürfen (Hausner u.a. 1995: 7; Lehnbruch 2001b: 16). Zweitens bleibt die Dauerhaftigkeit und Tiefe der exogen verursachten Veränderungen unklar: Zum einen können formelle Diskontinuitäten durch informelle Kontinuität aufgefangen werden (North 1992: 107), zum anderen können exogene Schocks zu einem Anpassungsprozess führen, der den alten Pfad nachhaltig stärkt (Lehnbruch 2001b: 16). Drittens spielt die Anfälligkeit des Pfades eine zentrale Rolle. Viertens muss zum Zeitpunkt der Pfadunterbrechung eine gangbare „Pfadalternative“ (vgl. Hall 1993: 285ff; s.a. Clemens/Cook 1999: 459). Fünftens schließlich unterliegt die „exogene-Schock-Erklärung“ einem starren „*stop and go*-Charakter“. Mit anderen Worten: Institutionen erklären alles, bis sie nach ihrem Zusammenbruch nichts mehr erklären (vgl. Thelen/ Steinmo 1992: 15).

⁹ Im Urnenbeispiel heißt dies, dass die Akteure „in die Urne schauen“ und die in Rückstand geratenen weißen Bälle ziehen, bis diese die Mehrheit erlangt haben und sich selber reproduzieren. Auch dabei handeln die Akteure zum einen nach ihrer *bounded rationality*, so dass ihre Vorstellungen und Ideen von der Wirklichkeit von entscheidender Bedeutung sind (Lehnbruch 2001a: 41; vgl. oben). Zum anderen agieren die Akteure dabei „im Rahmen ihrer Möglichkeiten“, die durch die Institutionen bestimmt werden. Somit lässt sich auch für eine Pfadabhängigkeit institutioneller Veränderungsprozesse argumentieren (vgl. Scherer 2001: 5).

Pfad – feststellen zu können, füllt Deeg zunächst die von Pierson unterlassene Pfaddefinition mit einer „Arbeitsdefinition“ aus, die Pfade mittels ihrer typischen Handlungs- bzw. Pfadlogiken identifiziert (vgl. Kaiser 2001: 258):

„An institutional path exhibits an identifiable ‘logic’, i.e. a distinct pattern of constraints and incentives (institutions) generate typical strategies, routine approaches to problems and shared decision rules that produce predictable patterns of behavior by actors“ (Deeg 2001b: 14; Hervorhebung und Ergänzung im Original).

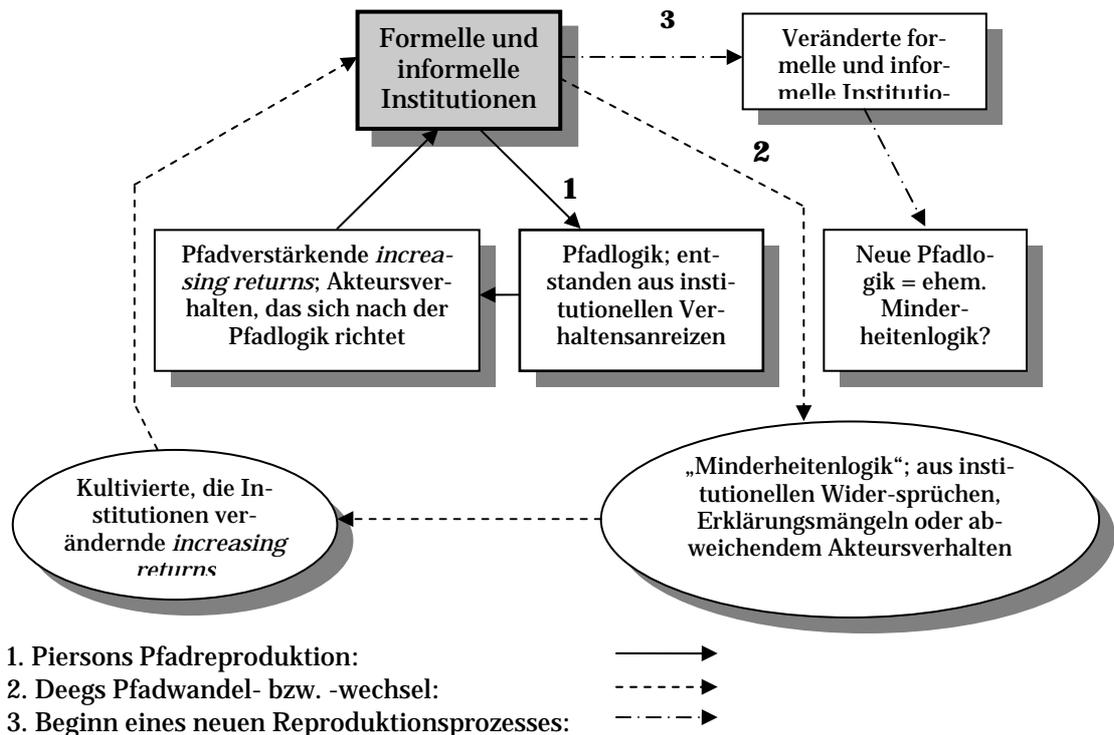
Obwohl Deeg diesen Gedanken nicht ausführt, ist anzunehmen, dass der kultivierte neue Pfad vor seinem Durchbruch analog eine „Minderheitenlogik“ produziert, die sich z.B. aus institutionellen Widersprüchen speisen kann – im Rückschluss ist die Pfadlogik lediglich eine aus den „Mehrheitsinstitutionen“ resultierende „Mehrheitslogik“. Alter und neuer Pfad lassen sich somit nach Deeg qualitativ daran unterscheiden, ob institutionelle Veränderungen zu einem neuen Anreiz- und Beschränkungsmuster und somit zu einer Veränderung der Pfadlogik in Form der typischen Strategien, Routinen und Entscheidungsregeln der Akteure – bzw. zum Durchbruch der „Minderheitenlogik“ – führen:

„Adaptions of formal and informal institutions which together lead to the creation of a new logic constitute off-path institutional change, i.e., change to a new path“ (Deeg 2001b: 14; Hervorhebung J.S.).

Die Pfadlogik fungiert somit als „Zünglein an der Waage“¹⁰. Veränderungen der Pfadlogik können nach Deeg nur durch einen Wandel im Bereich der Institutionen „höherer Ordnung“ („*higher-order institutions*“) verursacht werden.¹¹ Zudem müssen, wie das obige Zitat zeigt, für einen Pfadwechsel eine Veränderung *sowohl* formellen *als auch* der informellen Institutionen stattgefunden haben. Die Kombination von Piersons Pfadabhängigkeits- und Deegs Pfadwechselzyklus lässt sich somit folgendermaßen darstellen:

¹⁰ Die Vorstellung der Pfadlogik als „Zünglein an der Waage“ empfiehlt sich, da eingedenk des Urnenbeispiels kein binäres System vorliegt sondern ein langsamer Übergang stattfindet.

¹¹ Deeg beruft sich bei letzterem Punkt auf Norths postulierte Institutionenhierarchie mit steigender Veränderungsresistenz (North 1992: 98)

Schaubild 1: Der Pfadreproduktions- und Pfadwechselzyklus:

Leider wird Deeg in seiner Analyse des Veränderungsprozesses des deutschen Finanzsystems seinen eigenen Ansprüchen nicht gerecht (vgl. Deeg 2001b: 15ff und 34ff): So erweckt sein Vorgehen den Eindruck, dass das theoretische Konstrukt der Pfadlogik *direkt* aus den *beobachtbaren* Strategien, routinierten Problemlösungsansätze und Entscheidungsregeln der Akteure ableitbar sei. Dadurch bleibt jedoch unklar, ob das Verhalten der Akteure der institutionell vorgegebenen Handlungslogik entspricht, einer Kultivierung pfadverändernder *increasing returns* dient oder „willkürlich“¹² erfolgt. Eine solche Unterscheidung wird erst möglich durch die Ableitung bzw. Konstruktion der Pfadlogik aus den formellen und informellen Institutionen. V. a. aber verzichtet Deeg, wie er selber eingesteht, auf eine systematische Analyse informeller Institutionen und gibt sich mit „anecdotal [...] [and] indirect evidence“ zufrieden (ebd. 35). Da er jedoch streng genommen sogar auf eine klare Definition verzichtet, stellt eingedenk der Bedeutung der Institutionen für die Ermittlung der Pfadlogik dieser Punkt den „Operationalisierungsknackpunkt“ des Deegschen Ansatz-

¹² „Willkürlich“ in dem Sinne, als dass es weder der „Mehrheits-Pfadlogik“ noch einer „Minderheitenlogik“ entspricht.

zes dar: Während er formelle Institutionen höherer Ordnung als „key laws, regulations and the like“ (Deeg 2001a: 14) bezeichnet¹³, spricht Deeg hinsichtlich der informellen Institutionen mal von „kulturellen und normativen Beschränkungen“ (ebd. 14), mal von subjektiven „mental models and perceived interests“ sowie von „attitudes“ (ebd. 35).

Zur Lösung dieses Problems werden in dieser Arbeit die informellen Institutionen mit Paul A. Sabatiers (1993) „Belief Systems“ gleichgesetzt.¹⁴ Belief Systems sind:

*„a configuration of ideas and attitudes in which the elements are bound together by some form of constraint or functional interdependence“
(Converse 1964: 207).*

Diese Konfigurationen strukturiert Sabatier *a priori* nach Wandlungsresistenz und Abstraktionsgrad in die drei miteinander zusammenhängenden Kategorien „Hauptkern“, „Policy Kern“ und „sekundäre Aspekte“: Ersterer enthält die allen Politikbereichen übergeordneten normativen und ontologischen Axiome der Akteure. Der Policy Kern beinhaltet die Akteursannahmen, wie die grundlegenden Werte in den Policy-Subsystemen (Politikfeldern) umzusetzen sind. Die sekundären Aspekte sind schließlich die Vorstellungen über die für die Implementierung und Durchsetzung der Policy-Ziele notwendigen Instrumente und die dazugehörige Informationssuche (Sabatier 1993: 133; vgl. Bandelow 1999: 48ff). Zur Verdeutlichung dient Sabatier folgende Übersicht:

¹³ Diese sind also relativ leicht auszumachen, sobald der Pfad bekannt ist. Ihr Niveau hängt dabei – gleiches gilt für die informellen Institutionen – vom Niveau des zu untersuchenden Pfades ab.

¹⁴ Die Belief Systems entwickelte Sabatier im Rahmen des Advocacy-Koalitionen-Ansatzes. Dieser geht von einer eigenständigen Bedeutung von Wertvorstellungen und Überzeugungen für den politischen Prozess aus und zielt auf die analytische Erfassung langfristigen politischen Wandels und den Vergleich von Einzelfallstudien (Bandelow 1999: 43).

Tabelle 1: Die Struktur der Belief Systems:

	<i>Hauptkern</i>	<i>Policy Kern</i>	<i>Sekundäre Aspekte</i>
<i>Merkmale</i>	Fundamentale normative und ontologische Axiome.	Fundamentale Policy-Positionen in Bezug auf die grundlegenden Strategien, um Kern-Wertvorstellungen innerhalb des Subsystems zu verwirklichen.	Instrumentelle Entscheidungen und Informationssuche, die notwendig sind für die Durchsetzung des Policy Kerns.
<i>Reichweite</i>	Erstreckt sich über alle Policy-Subsysteme.	Abhängig vom Subsystem.	Spezifisch für ein Subsystem.
<i>Veränderbarkeit</i>	Sehr gering; ähnlich einer religiösen Konversion.	Schwierig, sie sind aber möglich, wenn die Erfahrung schwerwiegende Anomalien zeigt.	Verhältnismäßig leicht; dies ist der Gegenstand der meisten administrativen und legislativen Politik-Gestaltung.
<i>Illustrative Komponente</i>	<p>1. Die Natur des Menschen ist:</p> <p>a) von Natur aus schlecht vs. sozial beeinflussbar;</p> <p>b) Teil der Natur vs. Herrschaft über die Natur;</p> <p>c) An Eigennutz orientiert vs. vertragstheoretisch orientiert.</p> <p>2. Die relative Priorität verschiedener höchster Werte: Freiheit, Sicherheit, Macht, Wissen, Gesundheit, Liebe, Schönheit.</p> <p>3. Grundlegende Merkmale der Verteilungsgerechtigkeit: Wessen Wohlfahrt ist entscheidend? Relatives Gewicht der Person selbst, primärer Gruppen, aller Menschen, zukünftiger Generationen, nicht-menschlicher Lebewesen etc..</p>	<p>Fundamentale normative Regeln:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Orientierung an grundlegenden Wertvorstellungen; 2. Identifikation von Gruppen und anderen Einheiten, deren Wohlfahrt am wichtigsten erscheint; <p>Regeln mit wesentlicher empirischer Komponente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Gesamtbedeutung des Problems; 4. Richtige Verteilung von Funktionen zwischen Markt und Staat; 5. Angemessene Verteilung von Kompetenzen zwischen verschiedenen Regierungsebenen; 6. Priorität für verschiedene Policy-Instrumente (z.B. Regulierung, Versicherung, Bildung, direkte Zahlungen, Steuererleichterungen); 7. Fähigkeit der Gesellschaft, das Problem zu lösen (z.B. Null-Summen-Wettbewerb vs. Möglichkeit zur Einigung; technologischer Optimismus vs. Pessimismus). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ernsthaftigkeit spezifischer Aspekte des Problems unter spezifischen örtlichen Bedingungen; 2. Bedeutung verschiedener Kausalzusammenhänge an verschiedenen Orten über die Zeit hinweg; 3. Die meisten Entscheidungen, die Verwaltungsregeln betreffen: Haushaltssätze, Entscheidung über Fälle, Gesetzesinterpretation und Gesetzesrevision; 4. Information über den Erfolg spezifischer Programme oder Institutionen.

Quelle: Sabatier 1993: 132 und Bandelow 1999: 49.

Für die Gleichsetzung von Deegs informellen Institutionen und Sabatiers Belief System sprechen vier Gemeinsamkeiten:

- ▶▶ Beiden Konzepten ist ein **ideeller Charakter** zu eigen: Der einzige Unterschied, dass Sabatier die innere Bezogenheit der „ideas and attitudes“ in einem hierarchischen Ordnungssystem zum Ausdruck bringt.
- ▶▶ Infolge ihres ideellen Charakters sind beide einerseits **subjektiv** und andererseits **intersubjektiv** durch die Akteure teilbar – letzteres ist eine *conditio sine qua non* für ihren Institutionenstatus. Sie lassen sich somit nur akteursbezogen ermitteln, wobei der Akteur durchaus auch ein „aggregierter Akteur“ wie z.B. eine Partei sein kann (vgl. Bandelow 2003: 293ff). Außerdem können mehrere informelle Institutionen bzw. Belief Systems nebeneinander existieren und von gegensätzlicher oder konkurrierender Natur sein. Für die Pfadlogik ausschlaggebend sind in einem solchen Falle die „Mehrheitsinstitutionen“ bzw. „-Beliefs“ der dominanten Akteure (vgl. Sabatier 1993: 131).
- ▶▶ Sabatiers vertikales, an Abstraktions- und Veränderbarkeitsgrad orientiertes Ordnungsprinzip entspricht der von Deeg geforderten **Hierarchisierbarkeit** der informellen Institutionen in solche „höherer“ und „niedrigerer“ Ordnung.
- ▶▶ Deeg und Sabatier weisen ihren Konzepten eine **verhaltensanleitende**, typische Verhaltensmustern (teil)generierende Wirkung zu (vgl. Sabatier 1993: 131).

Der Operationalisierung und Überprüfung des Deegschen Konzepts steht nun nichts mehr im Wege: Zur Benennung des *tipping point* zwischen altem und neuem Pfad müssen zunächst die formellen und informellen Institutionen bzw. dominierenden Belief Systems der Ausgangslage analysiert werden, um aus diesen die alte (Mehrheits-)Pfadlogik zu konstruieren. Sodann müssen die Veränderungen der formellen und informellen Institutionen und deren Folgen für das „Zünglein an der Waage“ nachvollzogen werden. Infolge der Konzentration auf den „Messapparat“ kann die Erklärung des Pfadwechsels mittels pfadverändernder *increasing returns* vernachlässigt werden.

Auf das Politikfeld „schwedische Telekommunikation“ bezogen heißt das, dass die formellen Institutionen höherer Ordnung der rechtliche Ordnungsrahmen der schwedischen Telekommunikation sind. Die informellen Institutionen höherer Ordnung sind die auf dieses Subsystem bezogenen

Policy Kerne der den rechtlichen Ordnungsrahmen dominant gestaltenden Akteure – also der die Politik dominierenden Reichstagsparteien.¹⁵ Die dominierende Pfadlogik ist die aus den Institutionen abzuleitende Telekommunikationspolitik. Die Veränderungen des rechtlichen Ordnungsrahmens lassen sich anhand der Gesetzgebung und der Sekundärliteratur nachvollziehen, während der Wandel des Belief Systems mittels einer Analyse der dazugehörigen Reichstagsdebatten ermittelt wird. Zur Erfassung des schrittweisen Wandels der Pfadlogik empfiehlt es sich, anhand der vier bedeutenderen parlamentarischen Maßnahmen von 1980, 1985, 1988 und 1993 die Veränderungen der formellen und informellen Institutionen und ihre Auswirkungen auf die Pfadlogik in drei Abschnitten – 1980 bis 1984, 1985 bis 1988 sowie 1989 bis 1993 – zu unterteilen.

3 Empirie: Die Liberalisierung der schwedischen Telekommunikation

3.1 Das politisch-wirtschaftliche Umfeld und die Ursachen der Liberalisierung

Die Liberalisierung der schwedischen Telekommunikation resultierte aus dem Zusammenspiel eines günstigen wirtschaftlichen, politischen und ideologischen Umfeldes mit der technologischen Entwicklung. So fiel sie in die krisenhaft erfahrene Niedergangsphase des „Schwedischen Modells“ (Löwdin 1998: 442ff; Michelsen 1997: 49ff)¹⁶, welches im Gefolge der Öl-

¹⁵ Die Frage, welche Ebene des Belief Systems die informellen Institutionen höherer Ordnung stellen, hängt vom Fallniveau ab: Für eine Analyse fundamentaler Veränderungen wie der Demokratisierung von Gesellschaften müsste der Hauptkern als informelle Institution höherer Ordnung verwendet werden – auf der formellen Seite stünden dann dem Hauptkern beispielsweise die Verfassung gegenüber.

¹⁶ Das „Schwedische Modell“ ist kein Modell im eigentlichen Sinne, sondern eine Interpretation mehrerer heterogener Institutionen, Verhaltensregeln und Mentalitäten als eine zusammenhängende Struktur (Hardach 1994: 9). Der Begriff summiert die Besonderheiten des schwedischen Wohlfahrtsstaates, als da wären zentrale und kollektive Tarifverhandlungen, korporatistische Strukturen in der Sozial- und Wirtschaftspolitik, großer, dem universellen Wohlfahrtsstaates dienender öffentlicher Sektor, progressive Steuerpolitik und Einkommensnivellierung sowie niedrige Arbeitslosigkeit, aktive staatliche Arbeitsmarktpolitik und solidarische Lohnpolitik der Gewerkschaften (vgl. Petersson 1994: 34ff; Michelsen 1997: 19f; Jahn 1994: 22). Zu der Debatte über das „Ende des Schwedischen Modells“ s. u.a. Henningsen/ Stråth 1995, Borchert u.a. 1996, Michelsen 1997 und Bohlin 1999.

krisen durch das Ende von ökonomischer Stabilität, Vollbeschäftigung und kontinuierlichem Wachstum unter Druck geraten war. 1982 erfolgte im Rahmen des von der Sozialdemokratische Arbeiterpartei (SAP) postulierten „Dritten Weges“ die „angebotsökonomische Wende“, um über die Förderung der internationalen wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit, den Wohlfahrtsstaat zu erhalten (Scharpf 1987: 143ff; Merkel 1993: 142). Diese beinhaltete zahlreiche Deregulierungen und Privatisierungen, u. a. weil der öffentliche Sektor nun nicht „mehr als Ressource für die Lösung von Problemen, sondern [...] selber als Problem betrachtet“ wurde (Michelsen 1997: 79; Bergström 1987: 193ff; Pontusson 1988: 139). So erfolgten z.B. 1985 die Deregulierungen des Kreditmarkts – die so genannte „Novemberrevolution“ – sowie 1989 des Devisenmarktes 1989 (Svensson 2002: 200f; vgl. Riegler/Naschold 1997). Ferner wurden Subventionen abgebaut und die unter den bürgerlichen Regierungen (1976-82) verstaatlichten Betriebe reprivatisiert (Merkel 1993: 142f; Michelsen 1997: 78ff).

Auf der wissenschaftlich-ideologischen Seite stellte die „britische Krankheit“ der Stagflation die Erklärungskraft des Keynesianismus (Phillips-Kurve) in Frage (vgl. Hall 1993). Hinzu kamen der politische Erfolg von Neokonservatismus und Neoliberalismus in den USA und Großbritannien sowie die dortigen „vorbildhaften“ Liberalisierungen und Privatisierungen (Funk 2001: 25). In Schweden fanden die neoliberalen Ideen v. a. bei der konservativen Moderaten Sammlungspartei ausdrücklichen Anklang, während sich gleichzeitig das aus einem sozialistischen und einem bürgerlichen Block bestehende Fünfparteiensystem¹⁷ insgesamt nach Rechts verschob (Henningsen 1994: 96; Banholzer 2001: 314f; Uddhammar 1993: 479ff). Begünstigt wurde diese Rechtsverschiebung durch die neuartige „diskursive Polarisierung“, Demonstrationen „in Nadelstreifen“ und die Radikalisierung des Arbeitgeberverbandes (SAF) infolge der Arbeitnehmerfondsdebatte¹⁸ (Henningsen/Stråth 1995: 231ff; Pestoff 1993: 139ff). Mit der „Rechtsruckwahl“ von 1991 kam der Durchbruch des neoliberalen Gedankenguts und einer bürgerlichen, von der populistischen Neuen Demokratie (NyD) gestützten Koalitionsregierung. Allerdings war diese Minder-

¹⁷ Den sozialistischen Block bildeten kommunistische Linkspartei (VPK) und Sozialdemokratische Arbeiterpartei (SAP), den bürgerlichen Block die bäuerliche Zentrumspartei (C), liberale Volkspartei (FP) und konservative Moderate Sammlungspartei (M) (Jahn 2003: 107).

¹⁸ Seit den Siebzigern forderte der schwedische Gewerkschaftsbund (LO) Arbeitnehmerfonds, die mittels einer zusätzlichen Gewinnbesteuerung zu einem gewerkschaftlich kontrollierten Aktienfonds führen sollten (Michelsen 1997: 61).

heitsregierung ab 1992 gemeinsam mit der oppositionellen SAP mehr damit beschäftigt, die tief greifende Wirtschafts- und Währungskrise zu bewältigen, als ihren „Systemwechsel“ durchzusetzen (Gilljam/Holmberg 1994: 311; Fölster 1997: 125ff; Kuntze 1992: 27).

Auf der technologischen Seite ermöglichte neue Mikroelektronik eine immer billigere Produktion immer leistungsfähigerer und vielseitigerer Computer; die Digitalisierung ermöglichte die Kompression großer Datenmengen und somit neue Inhalte; Glasfaserkabel, Satellit und Mobilfunk konnten zu geringeren Kosten größere Mengen von Daten übertragen. Die technologische Entwicklung führte somit zur Konvergenz von Telekommunikation und Datenverarbeitung sowie zu einer Vielzahl neuer Produkte und Dienste, die keines teuren Kupferkabelnetzes mehr bedurften (Grande 1989: 77ff; Karlsson 1998: 70). Der Telekommunikationsmarkt wurde damit wirtschaftlich interessant, während gleichzeitig die „*economies of scale*“ – die für die geläufige Annahme eines „natürlichen Monopols“ ausschlaggebend waren – an Bedeutung verloren (vgl. Pyddoke 1993: 99f; Müller/Vogelsang 1979: 36ff). Die wechselseitige Verstärkung zwischen technologischer Entwicklung und dem Wandel zu einer informations-, wissens- und dienstleistungsbasierten Wirtschaft („New Economy“) steigerte nicht nur die Bedeutung der Telekommunikation als Wirtschafts- und Exportzweig¹⁹, sondern auch als Bestandteil der internationalen Wettbewerbsfähigkeit (Funk 2001: 24f; Richardson 1986: 81). Zusammen mit der Internationalisierung des Telekommunikationsbereichs sowie den Liberalisierungen in den wichtigen Produktions- (USA und Japan) und Absatzländern (Großbritannien) bedeutete dies einen steigenden Anpassungsdruck auf das mit nur einem kleinen eigenen Markt ausgestattete Schweden (Müller u. a. 1993: 623; Karlsson 1998: 36ff; Grande 1989: 103ff; Schneider 1997: 260). Diesen Anpassungsdruck verstärkte nicht zuletzt die Europäische Gemeinschaft u. a. mit ihrem Grünbuch „Über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1987).

Ferner tauchten neue Akteure auf, die Einfluss auf die politische Entwicklung nahmen (vgl. Lehmbruch 1991: 13): In Schweden waren dies die in der „Lieferantenvereinigung für Büro- und Computerausrüstung“ (LKD)

¹⁹ 1982 gingen 60% der elektronischen Produkte in den Export, von deren Umsatz 43% auf den Telekommunikationsbereich entfielen (Richardson 1986: 81).

organisierten Importeure und Produzenten von Telekommunikationsgerät, der „Telekommunikationsverband der Wirtschaft“ (NTK) der großen Anwender wie z.B. Volvo (Karlsson 1998: 155ff), sowie private Wettbewerber des Televerket (v.a. die Kinnevik Gruppe, Inhaberin des größten privaten Mobilfunknetzbetreibers Comvik AB). Zugleich strebten natürlich die traditionellen Akteure (Televerket, L.M. Ericsson) danach, die neuen Möglichkeiten zu nutzen. Im Falle des Televerket bedeutete dies, dass es sich stärker marktwirtschaftlich zu orientieren begann und mit seinem Streben nach weiteren marktwirtschaftlichen Freiheiten den ersten Anstoß zur Liberalisierung der schwedischen Telekommunikation lieferte (s.u.; Karlsson 1998: 306; Richardson 1986: 85).

Trotz der exogenen Faktoren „technologische Entwicklung“ und „Liberalisierungen in den USA und Großbritannien“ ist der schwedische Pfadwechsel in der Telekommunikationspolitik somit als weitgehend endogener Prozess zu betrachten, da letztlich die nationalen Akteure – Televerket, private Produzenten, Anbieter, Importeure, Anwender und bürgerliche Parteien – aus freien Stücken eine vergleichsweise rasche Liberalisierung herbeiführten, um die Möglichkeiten zu nutzen, die von der technologischen Entwicklung bereitgestellt, durch die USA und Großbritannien vorerzert und von der EG beworben wurden. Damit lässt sich mit Torsten Svensson festhalten:

„Superficially, development in this area [Infrastrukturbereich; J.S.] also seems to be well timed, coinciding with the dramatic changes opening up Sweden’s borders and integrating Sweden with Europe. But even if the most important decision for the infrastructure was taken in the second half of the 1980s [...], it came before the main parts of the globalisation process. The reforms in fact came at the end of a process that had started much earlier. In addition, the explicit reasons for change did not have to do with adjustment to Europe or other exogenous factors. Rather, the decisions were made in a climate of a growing desire for freedom of choice, efficiency, independent of international change“ (Svensson 2002: 209).

3.2 Die Ausgangslage – der alte Pfad vor 1980

Die formellen Institutionen, d.h. der rechtliche Ordnungsrahmen der schwedischen Telekommunikation war zu Beginn der Achtziger durch vier Merkmale gekennzeichnet (vgl. Tabelle 2): Erstens besaß der Staat lediglich ein **faktisches Netzmonopol**, welches 1918 durch den Kauf des letzten von zuvor über 400 Lokalnetzen entstanden war. Dieses Monopol

wurde nie rechtlich festgeschrieben, so dass die Etablierung neuer, privater Netze jederzeit möglich war (Karlsson 1998: 21ff).²⁰ Das zweite Merkmal war die ambivalente **Rechtsform** der Fernmeldebehörde „Televerket“ als „Affärsverket“, infolge derer sie als „kommerzielle staatliche Behörde“ (Pontusson 1988: 130) bzw. „öffentliches Unternehmen“²¹ eine mittlere Stellung zwischen einer Behörde und einem Unternehmen einnahm (Petersson 1994: 103). Konkret bedeutete dies einerseits, dass das Televerket keine juristische Person, es in wichtigen Fragen den Weisungen von Regierung und Reichstag unterstellt und sein Vermögen Staatsbesitz war und dass es dem Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung unterlag. Andererseits war das zuständige Transportministerium nicht im Direktorium²² Televerket vertreten. Ferner war das Televerket in Detailfragen unabhängig und nicht in die Postbehörde integriert. Die Verpflichtung zur Deckung der laufenden Kosten und Gewinngenerierung, die eigene Produktionsabteilung Teli und Affärsverksinterne Aktiengesellschaften – z.B. die „Telefabrikations AB“ (TEFAB) und die „Ellemtel Utvecklings AB“ – sorgten zudem für eine starke unternehmerische Komponente (Karlsson 1998: 25 und 79ff; Richardson 1986: 84).²³

Drittens beinhaltete der Verwaltungsauftrag des Televerket für das Fernmeldewesen ein **Geräte-monopol**. Dieses resultierte aus der Verantwortung für die Sicherheit des Netzes sowie dem Faktum, dass das Televerket

²⁰ Davon profitierte ab 1964 v.a. der Mobilfunkbereich. Eine restriktive Mobilfunkstrategie des Televerket bewirkte regionale und technologische Beschränkung dieser Netze. Grundlage dieser Strategie war die Verfügung über die Zusammenschaltung mit dem öffentlichen Netz sowie die unten dargestellten hoheitlichen Aufgaben ((Karlsson 1998: 225ff und 304)).

²¹ Andere Übersetzungsvorschläge des schwedischen Begriffs „Affärsverket“ wären „staatliches kommerzielles Unternehmen“, „öffentliches Dienstleistungsunternehmen“ oder „öffentlicher Versorgungsbetrieb“ (Karlsson 1998: 79). In dieser Arbeit wird der schwedische Terminus beibehalten oder von einem öffentlichen Unternehmen gesprochen. Weitere Affärsverke waren das Postverket, Statens Järnvägar (Staatliche Eisenbahn), Statens Vattenfallsverk (Staatliche Energieverwaltung), Domänverket (Schwedischer Staatsforstverwaltung) sowie das Förenade Fabriksverken (Staatliche Verteidigungsindustrien).

²² Im Direktorium waren wie US-amerikanischen *Board-System* und im Gegensatz zum deutschen Aufsichtsratssystem Geschäftsführung und Kontrolle vereint.

²³ Die „Ellemtel Utvecklings AB“ (gegr. 1970) war eine gemeinsam mit L.M. Ericsson betriebene Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft. Weitere Aktiengesellschaften neben der Ellemtel und der TEFAB (gegr. 1965) waren die Beratungsgesellschaft Swedish Telecoms International (Swedtel; 1967) sowie die SOS Alarmerings AB (SOSAB; 1973), an der zu 50% die Kommunen und Provinziallandtage beteiligt waren (Karlsson 1998: 82ff).

das Netz und die damit verbundene Ausrüstung – also alles vom Telefon bis zur Schaltanlage – installierte, wartete und besaß. Das Televerket bestimmte also die Grenzen des durch die Teli- & TEFAB -Produkte zu beliefernden Monopolbereichs (Karlsson 1998: 141ff).²⁴ Viertens wies der Verwaltungsauftrag dem Televerket – neben einem universellen Versorgungsauftrag – die **hoheitlichen Aufgaben** der internationalen Vertretung, der technologischen Standardisierung, Überprüfung und Zulassung von Telekommunikationsgerät sowie der Verwaltung und Vergabe von Funkfrequenzen zu. Diese Vollmachten ermöglichten zusammen mit Geräte- und de facto Netzmonopol eine effektive Beschränkung des Wettbewerbs in nicht monopolisierten Bereichen im Namen der Sicherheit des öffentlichen Netzes (Karlsson 1998: 141ff; Prop. 1980/81 Nr.65: 5f).²⁵

Der rechtliche Telekommunikations-Ordnungsrahmen kam somit – in Ermangelung eines staatlichen Fernmeldemonopols und einer staatlichen Fernmeldebehörde im herkömmlichen Sinne – einem „faktischen Staatsmonopol“ gleich. Da dieses vor 1980 keinem Druck ausgesetzt war, blieben die institutionellen Widersprüche in der unternehmerisch-behördlichen Doppelrolle des Televerket – also die Verbindung hoheitlicher Aufgaben mit einer wirtschaftlichen Orientierung – verdeckt.

Das mit den informellen Institutionen gleichgesetzte Mehrheits-System repräsentiert im Falle der schwedischen Telekommunikation die Sozialdemokratische Arbeiterpartei (SAP). Dafür sprechen neben ihrer faktischen Dominanz (Ø 44,7% Wähleranteil sowie 61 Regierungsjahre 1932-2002) u. ä. strukturellen und strategischen Vorteilen der SAP²⁶ v. a. ihre hegemoniale Rolle in der schwedischen Gesellschaft (Heclo/Madsen 1987: 23), die „Sozialdemokratisierung“ der Gesellschaft auch in der Zeit der

²⁴ Das Monopol deckte beispielsweise nach einem Beschluss des Televerket auch den Modembereich ab, nicht jedoch Computer, die via Modem an das öffentliche Netz angeschlossen wurden – die rasche technologische Entwicklung stellte also die Grenzen des Geräte-monopols ständig in Frage (Karlsson 1998: 141ff).

²⁵ Z.B. sah das Geräteprüfungs- und Zulassungsverfahren u.a. vor, dass die Geräte den Produkten des Televerket weder entsprachen noch ähnelten (Karlsson 1998: 141f). Im Mobilfunkbereich ermöglichte die Verwaltung und Vergabe von Funkfrequenzen vor dem Hintergrund der „Knappheit“ dieser Ressource die regionale Beschränkung der privaten Mobilfunknetze (Karlsson 1998: 286).

²⁶ I.e. die Gliederung des alten Fünfparteiensystems in einen leicht Übergewichtigen sozialistischen und einen bürgerlichen Block, die Uneinigkeit der bürgerlichen Parteien untereinander sowie die erfolgreiche „Mittelklassenstrategie“ der SAP (Jahn 2003: 107ff, Merkel 1993: 62; Svensson 1994: 309).

bürgerlichen Koalitionsregierung von 1976 bis 1982 (Milner 1989: 9) sowie die Tatsache, dass die SAP-Regierungen 1982-1991 den größten Teil des Liberalisierungsprozesses (1980-1993) abdecken. Eine Veränderung der Pfadlogik und damit ein Pfadwechsel war daher nur durch einen Wandel in dem Belief System des dominanten Akteurs SAP möglich. Deshalb steht ihr Belief System nicht nur für den alten Pfad, sondern war auch am Pfadwechsel ausschlaggebend beteiligt (vgl. Karlsson 1998: 309f). Da die Telekommunikation vor 1980 kein politisches Thema war (Karlsson 1998: 103; vgl. Lehmsbruch 1991: 10), soll an dieser Stelle nur kurz der Hauptkern des SAP-Belief Systems mittels Sekundärliteratur dargestellt werden. Aufgrund der eine „Top-Down-Perspektive“ nahe liegenden Hierarchie des Sabatierschen Belief Systems kann dann von dem Hauptkern auf den für diese Untersuchung relevanten Policy Kern rückgeschlossen werden. Weitere Hinweise auf den Policy-Kern gibt die als Einverständnis mit dem alten Ordnungsrahmen gedeutete Passivität der SAP.

Von Sabatiers Beispielen für die „fundamentalen normativen und ontologischen Axiome“ des Hauptkerns sind für eine sozialdemokratische Telekommunikation besonders die Prioritätenverteilung der höchsten Werte und die Frage der Verteilungsgerechtigkeit von Gewicht (vgl. Sabatier 1993: 132). Als höchste SAP-Werte finden sich in der Sekundärliteratur Gleichheit, Demokratie, Freiheit, Solidarität, wirtschaftliche Effizienz, Arbeit und Sicherheit, die sich in der Konzeption gegenseitig ergänzen. Die höchste Priorität besaßen dabei die Werte Gleichheit und Solidarität (Tilton 1990: 253f; Milner 1989: 4f). Wichtige Themen der SAP waren daher u. a. eine integrative politische, soziale und ökonomische Demokratie, die Komplementarität zwischen sozial-wirtschaftlicher Gleichheit und ökonomischer Effizienz und die gesellschaftliche Kontrolle der Marktwirtschaft (Tilton 1990: 257ff). Entsprechend strebte die SAP nicht nach Verstaatlichungen, sondern nach einer allgemeinen Verteilungsgerechtigkeit mittels Vollbeschäftigung und den Aufbau des universalistischen und generösen Wohlfahrtsstaates (Merkel 1993: 133f; Svensson 1994: 308).

Hinsichtlich des auf die Telekommunikation bezogenen Policy Kerns lassen die Hauptkern-Werte, die angestrebte universelle Verteilungsgerechtigkeit sowie die offensichtliche Übereinstimmung der SAP mit dem rechtlichen Telekommunikations-Ordnungsrahmen vor 1980 folgende, an Sabatiers illustrativer Komponente orientierte Schlüsse zu (vgl. Tabelle 3): Der universelle Versorgungsauftrag des Televerket weist Gleichheit und Solidarität als die obersten **Werte** aus. Die ökonomische Effizienz war in

Form einer modernen Telekommunikation ein weiterer wichtiger Orientierungswert, wie die auf eine Modernisierung und effektive Arbeitsmärkte ausgerichtete Industrie- und Wirtschaftspolitik der SAP deutlich macht – sowohl als „Mittel zum Zweck“ wie auch infolge des generellen kulturellen „bias in favour of technological change“ (vgl. Richardson 1986: 81ff). Als „Paradebeispiel“ für die enge Verbindung der potenziell konkurrierenden Werte Gleichheit, Solidarität und wirtschaftliche Effizienz sei hier noch auf die „Modernisierungsspeitsche solidarische Lohnpolitik“ verwiesen (Henningens 1986: 165ff; Michelsen 1997: 43ff; vgl. Milner 1989: 47).

Der Versorgungsauftrag, „den Bedarf der Gesellschaft und des Einzelnen an Telekommunikation zu befriedigen“ (Prop. 1980/81 Nr.66: 5f), zeigt ferner, dass die durch die Telekommunikation zu befriedigenden **Zielgruppe** sowohl die Gesellschaft als solche, wie auch die Wirtschaft und den öffentlichen Sektor umfasste. Darüber hinaus macht der Versorgungsauftrag deutlich, dass die **Gesamtbedeutung** der Telekommunikation die eines „strategischen“ Wirtschaftsbereiches war (Merkel 1993: 126). Die Passivität der SAP hinsichtlich des rechtlichen Ordnungsrahmens impliziert, dass sie mit der durch das faktische Staatsmonopol geregelten **Funktionsverteilung** zwischen Markt und Staat einverstanden war. Das Einverständnis mit dem Status quo bedeutet auch, dass die SAP die aus der schwedischen Verwaltungstradition entspringende **Kompetenzverteilung** zugunsten eines weitgehend unabhängigen Televerket ebenfalls billigte (vgl. Richardson 1986: 84; Karlsson 1998: 25). Das bevorzugte **Policy-Instrument** der SAP war damit die Kontrolle der Telekommunikation und ihre Bereitstellung durch einen staatlichen Akteur, der sowohl über ein faktisches Staatsmonopol verfügte und gleichzeitig wirtschaftlich effizient war. Schließlich bedeutete das faktische Staatsmonopol, dass die SAP die gesellschaftliche **Problemlösungsfähigkeit** im strategischen Telekommunikationsbereich durch das staatliche Televerket gewährleistet sah. Die generelle Neigung der SAP zu Konsens und Korporatismus weist ferner darauf hin, dass sie von Positiv-Summen-Spielen bei der Problemlösung ausging (vgl. Milner 1989: 23ff).

Solange die Werte Gleichheit, Solidarität und Effizienz erfüllt wurden und der gesamten Gesellschaft Telekommunikationsdienste zur Verfügung standen, lieferte somit das Belief System der SAP keinen Anreiz, von dem alten Pfad des faktischen Staatsmonopols abzuweichen – erst ein Trade-off zwischen den Werten Effizienz und Gleichheit würde das Belief System destabilisieren.

Für die alte Pfadlogik legten die formellen und informellen Institutionen somit als **typische Strategie** eine „Insider-Modernisierungs-Strategie“ nahe. Dafür sprechen zum einen die obersten Werte der informellen Institutionen, die ein starkes Modernisierungsstreben zugunsten der Allgemeinheit implizierten. Zum anderen sorgten das faktische Staatsmonopol, die Dominanz des Televerket und das präferierte Policy-Instrument der Kontrolle des Telekommunikationsbereichs durch das Televerket dafür, dass das Regime auf einer geringen Anzahl von Akteuren beruhte. Als **routinierter Problemlösungsansatz** kommt infolge der beim Staat ausgemachten Problemlösungsfähigkeit und der hoheitlichen Aufgaben des Televerket nur die Problemzuweisung an die Fernmeldebehörde in Frage. Zu guter Letzt legt die Tradition unabhängiger Affärsverke als **geteilte Entscheidungsregeln** der alten Pfadlogik eine starke, Televerketdominierte behördlich Prägung nahe (s. o.; vgl. Heclö/Madsen 1987: 10f). Auch im ungewöhnlichen Falle politischer – und damit traditionell konsensorientierter und korporatistischer – Entscheidungen war der Kreis der Beteiligten²⁷ im kartellartigen „postal-industrial-complex“ (Noam 1992: 4ff) sehr klein und vom Televerket dominiert. Ein an dieser Pfadlogik orientiertes Verhalten stärkte die Institutionen des existierenden Pfades. Gleichzeitig zeigen aber die potenziellen inneren Widersprüche der Ausgangslage (unternehmerisch-behördliche Doppelrolle des Televerket; möglicher trade-off zwischen wirtschaftlicher Effizienz und Gleichheit und Solidarität), dass, im Urnenbeispiel ausgedrückt, zu Beginn der Ziehung zwar überwiegend, aber keineswegs nur rote Bälle in der Urne waren – die Ausgangslage war „leicht rosa gefärbt“.

3.3 Die erste Liberalisierungsphase 1980 bis 1984

Von 1980 bis 1984 waren in erster Linie die formellen Institutionen von Veränderungen betroffen. Die **Rechtsform** des Televerket erfuhr ihre erste gravierende Veränderung zugunsten einer marktwirtschaftlicheren Orientierung: Infolge des Televerket-Antrages, zwecks einer „besseren Marktanpassung“ eine Leasing- sowie eine Holdinggesellschaft gründen zu dürfen, beschloss der Reichstag 1980 die Bildung der Teleinvest AB und 1983 die der Telefinans AB. Gleichzeitig nutzte die bürgerliche Regierung die Bildung der Teleinvest AB, um über den Televerket-Antrag hinaus das

²⁷ Diese waren neben dem Televerket der große private Hersteller L.M. Ericsson sowie die Regierung und der Reichstag (Karlsson 1998: 1f).

Prinzip festzuschreiben, dass alle Wettbewerbsbereiche des Televerket in Aktiengesellschaften umzuwandeln seien. Damit stellte sie den Verbleib Telis im Affärsverket in Frage und legte den Grundstein für die politische Auseinandersetzung der folgenden Jahre (Prop. 1980/81 Nr.66: 1ff und 28; Karlsson 1998: 112f).

Die Grenzen des **Geräte-monopols** wurden gleichfalls entgegen der Intention des Televerket-Antrags und damit erstmalig durch einen politischen Eingriff verändert: Aufgrund von Wettbewerberbeschwerden über den unlauteren Gerätewettbewerb wurde der Monopolbereich auf Geräte für Sprachdienste des öffentlichen Netzes sowie auf Modems über 50 Baud begrenzt und dem Televerket eine regelmäßige Überprüfung und Anpassung des Monopolbereichs auferlegt. Diese Frage verblieb trotz vom Televerket vorgenommener weiterer Öffnungen ein zentraler Kritikpunkt der privaten Hersteller und Importeure sowie der bürgerlichen Parteien (Prop. 1980/81 Nr.66: 20ff; Karlsson 1998: 169f und 179f). Mit der Teilöffnung des Gerätebereichs verband die Regierung ferner eine erste, zaghafte Beschränkung der **hoheitlichen Aufgaben** des Televerket durch ein neues Prüfungs- und Zulassungsverfahren. Dieses sah u. a. eine im Televerket angesiedelte, aber unabhängige Prüfungsabteilung, das so genannte „Godkännandekontoret“ („Anerkennungsbüro“), und einen neuen externen Beschwerdeausschuss für die technische Überprüfung, den „Teleanslutningsnämnden“ („Teleanschlusschwurgericht“), vor (Prop. 1980/81 Nr.66: 24ff; Karlsson 1998: 170ff). Mit dieser externen Kontrollbehörden wurde der „Embryo“ der zukünftigen Regulierungsbehörde und somit das erste Merkmal des neuen Ordnungsrahmens geschaffen. Ab 1983 lies das Televerket externe, zertifizierte technische Prüfungsstellen zu, behielt sich aber die letztendliche Entscheidung vor (Karlsson 1998: 174ff; Thorngren 1990: 96; Richardson 1986: 88). Ferner lockerte die Regierung entgegen dem Willen des Televerket das de facto **Netzmonopol** über eine Ausnahmegenehmigung an die Comvik AB, automatische Schaltstellen zum öffentlichen Netz zu installieren (1981) sowie über die Erteilung von Frequenzlizenzen an zwei regionale Mobilfunknetzbetreiber (1982)²⁸ (Karlsson 1998: 231ff).

²⁸ Biltelefonväxeln i Västra Sverige AB und Biltelefonväxeln i Södra Sverige AB (Karlsson 1998: 237f).

Die informellen Institutionen wiesen dagegen nur geringfügige Veränderungen auf – und bestätigen die angenommene Ausgangslage: ²⁹ Hinsichtlich der **Werte** des Policy-Kerns dominierte in den SAP-Beiträgen zur Reichstagsdebatte die wirtschaftliche Effizienz, die dank Wettbewerbsfähigkeit die Beschäftigung im Televerket – den „Leitstern der Sozialdemokratie“ – sichere (Prot. 1979/80 Nr.109: 83) und der gesellschaftlichen Modernisierung diene. Bereits 1982 wurde aber auch die Ambivalenz der wirtschaftlichen Effizienz deutlich, indem sie sowohl als Argument für die Monopole, wie auch für die Vergesellschaftung Telis angeführt wurde. Die Werte Gleichheit und Solidarität fanden ihren expliziten Ausdruck in diesen regionalen und sozialen Rücksichtnahmen von Affärsverken. Basierend auf dem Wert „Solidarität“ machte die SAP als **Zielgruppe** der Telekommunikation die gesamte Gesellschaft aus, wie es in ihrer Ablehnung eines „A- und B-Netzes“ deutlich wurde (Prot. 1980/81 Nr.55: 146). Hinsichtlich seiner **Gesamtbedeutung** wies die SAP der Telekommunikation eine große gesellschaftliche Bedeutung und dem „starken und effektiv funktionierenden Televerket“ eine wichtige Rolle für die „allgemeine und demokratische Gesellschaftsentwicklung“ zu (Prot. 1980/81 Nr.55: 144f).

Die hervorstechendste Veränderung im Belief System der SAP war eine leichte Verschiebung in der **Funktionsverteilung** zwischen Markt und Staat, bei der die SAP dem Markt im Gerätebereich nach anfänglichen Widerständen eine grundsätzlich positive Rolle zuwies. Ansonsten setzte sie sich – trotz ihres Bekenntnisses, nichts Grundsätzliches gegen die Aktiengesellschaftsform zu haben – für ein weiterhin starkes, staatliches und mit Monopolen ausgestattetes Televerket ein. Eine Trennung von Netz und Betrieb lehnte die SAP unter dem Hinweis ab, dass sich dann die privaten Interessen die „Rosinen aus dem Kuchen pickten“, regionale Gebührenunterschiede aufträten und eine „rationale Planung“ des Netzes nicht mehr möglich sei (Prot. 1982/83 Nr.101: 98f).

Bezüglich der **Kompetenzverteilung** zwischen den Verwaltungsebenen reichten der SAP die in der Affärsverksform enthaltenen gesellschaftlichen Einsicht-, Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten. Die durch die neuen marktwirtschaftlichen Instrumente Teleinvest und Telefinans AB verminderten Steuerungsmöglichkeiten sah die SAP unter dem Hinweis, dass es

²⁹ Soweit nicht anders vermerkt basiert die Analyse des SAP-Belief-Systems in diesem Abschnitt auf ihren Debattenbeiträgen Prot. 1979/80 Nr.109, Prot. 1980/81 Nr.55, Prot. 1981/82 Nr.100, Prot. 1982/83 Nr.101 und Prot. 1983/84 Nr.129.

auf die Ziele und nicht die Mittel ankäme, durch die Einführung von Dreijahresplänen anstelle jährlicher Rechenschaftsberichte als kompensiert an. Das präferierte **Policy-Instrument** der SAP war und blieb folglich das staatliche Televerket, welches die Telekommunikation bereitstellen und kontrollieren und sowohl wettbewerbsfähig wie auch mit Monopolen ausgestattet sein sollte. Entsprechend sah die SAP auch die **Problemlösungskompetenz** durch das unabhängige Televerket als gesichert und den „Zeigefinger der Staatsmacht“ gegenüber dem Televerket als unnötig an (Prot. 1980/81 Nr.55: 167).

Da sich v. a. die informellen Institutionen höherer Ordnung – der Policy Kern des SAP-Belief-Systems – nur geringfügig veränderten, blieb die Pfadlogik in diesem Zeitabschnitt eine dem Anspruch nach korporatistische, auf ein starkes Televerket ausgerichtete „Insider-Modernisierungs-Strategie“. Die im Gerätebereich erfolgte Verschiebung zugunsten des Marktes, die die SAP 1983 in ihre Funktionsverteilung übernahm, änderte nichts daran, dass die sich aus den formellen und informellen Institutionen ergebende **Strategie** der Akteure weiterhin auf eine Modernisierung des nationalen Telekommunikationswesens mit Hilfe des Televerket setzte. Gefördert wurde dies durch die zweite größere Veränderung des rechtlichen Ordnungsrahmens: Der Stärkung des unternehmerischen Charakters des Televerket, das somit zusätzlich zu seinen Monopolen bessere Wettbewerbsmöglichkeiten bekam. Hinweise auf diese Strategie sind der Verweis der SAP auf die gesellschaftliche Rolle des Televerket sowie ihr von den Werten wirtschaftliche Effizienz und Arbeit geprägter Einsatz für die Einrichtung der Teleinvest AB und der Telefinans AB. Mit dieser Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Televerket wurde ferner dessen Kompetenz weiter erhöht, so dass auch die **routinierten Problemlösungsansätze** auf das Televerket ausgerichtet verblieben, ja sogar noch verstärkte Anwendung fanden. Auch die **Entscheidungsregeln** blieben weitgehend unverändert: Dass sie dem Anspruch nach korporatistisch waren, verdeutlicht die Forderung der SAP nach einer Einigung zwischen der Teli-Leitung und den Angestelltenorganisationen. Auch die Berücksichtigung der Verbände NTK und LKD in der bürgerlichen Gesetzgebung spricht für einen Anspruch auf korporatistische Entscheidungsregeln in der Telekommunikationspolitik. Da jedoch die dominierende Stellung des Televerket im „postal-industrial-complex“ ebenso wie ihre weitreichenden hoheitlichen Aufgaben und die verbliebenen Monopole unverändert blieben, bestanden die behördlichen Entscheidungsregeln weiter – zumal auf

der Seite der informellen Institutionen die von der SAP dem Televerket zugestandene Problemlösungskompetenz hinzukam.

Das auf die Stärkung des Televerket ausgerichtete Verhalten der SAP tendierte damit seiner Intention nach zu einer Reproduktion und Stärkung des alten Pfades. Gegenüber den von der bürgerlichen Regierung initiierten, pfadabweichenden Veränderungen verhielt sich die SAP deshalb zurückhaltend bis ablehnend. Letztlich bedeuteten jedoch sowohl die bürgerlichen Veränderungen wie auch die von den Sozialdemokraten unterstützten Maßnahmen eine Stärkung des Marktes im Telekommunikationsbereich. Im Urnenbeispiel gesprochen: Sowohl die von den Bürgerlichen kultivierten pfadverändernden increasing returns wie auch das „unintended consequences“ beinhaltende Verhalten der SAP bedeutete die Ziehung der weißen Bälle, so dass sich der Inhalt der Urne zunehmend rosa verfärbte.

3.4 Die „Wendezeit“ von 1985 bis 1988

Zwischen 1985 und 1988 kam die Liberalisierung so weit voran, dass diese Jahre als Wendepunkt in der schwedischen Telekommunikationspolitik angesehen werden müssen. Im Bereich der formellen Institutionen unterlagen alle vier Bereiche – Rechtsform, Gerätemonopol, Netzmonopol und hoheitliche Aufgaben – tiefgreifenden Veränderungen. Im Falle des (verbliebenen) de jure **Gerätemonopols** kam es bereits zur Auflösung dieses alten Pfadmerkmals: 1985 wurde zunächst auf einen Televerket-Antrag hin sein Telefonmonopol abgeschafft, um legal importierte und verkaufte, aber illegal an das öffentliche Netz angeschlossene so genannte „Piratentelefone“ einem geregelten Zulassungsverfahren zu unterwerfen (Prop. 1984/85 Nr.158: 14ff; Richardson 1986: 88f). Nach kleineren Zwischenschritten (z.B. Aufhebung des Monopols auf Hochleistungsmodems 1987) wurde 1988 auf Vorschlag des Televerket mit der Öffnung der noch verbliebenen Monopolbereiche (PBX³⁰, öffentliche Münzfernsprecher) das Gerätemonopol vollständig abgeschafft. Ursachen dafür waren zum einen die technologische Entwicklung, zum anderen aber auch die Harmonisierung mit den EG-Ländern (Thorngren 1990: 96). Das de facto **Netzmonopol** wurde mit der die Öffnung des staatlichen Netzes für die privaten Wettbewer-

³⁰ PBX steht für „*Private Branch Exchange*“, also private Telekommunikationsschaltanlage. Diese waren von der Konvergenz von Daten- und Stimmenübermittlung betroffen. Öffentliche Münzfernsprecher konnten dank neuer Übermittlungstechnologien problemlos installiert werden.

ber bedeutenden 1988er Formulierung von Zielen für die Telekommunikationspolitik³¹ hinfällig. Diese verpflichteten den Staat u. a. auf die Förderung des Dienstwettbewerbs sowie eines offenen Netzes. Zu dieser Lösung der Zusammenschaltungsfrage der Netze kam dank effizienterer Technologien der Wegfall des wettbewerbsbeschränkenden „Frequenzökonomie-Arguments“ im Mobilfunkbereich (vgl. Karlsson 1998: 267ff). Drittens wurde durch die sukzessive, kostenorientierte Gebührenanpassung u.a. die Subventionierung von Orts- durch Ferngespräche aufgehoben (Prop. 1987/88 Nr.118: 15).

Infolge dieser Liberalisierung im Geräte- und Netzbereich fand gleichzeitig eine wettbewerbssichernde Verlagerung der **hoheitlichen Aufgaben** statt. So wurde mit der Einrichtung des „*Statens Telenämnd*“ (staatliches Telekommunikationsamt, STN) 1988 eine „Mikro-Version“ von Oftel und FCC³² geschaffen (Thorngren 1990: 96) und ein entscheidender Schritt von der Doppelrolle des Televerket zu dem neuen Merkmal einer externen Kontrollbehörde getan. Das STN übernahm vom Televerket die Aufgaben der Autorisierung externer technischer Prüfungsanstalten, der Zulassung neuer Geräte und der Erstellung der Zertifizierungsanforderungen. Vom 1980 gebildeten *Teleanslutningsnämnden* übernahm es die Funktion der Berufungsinstanz. Außerdem sollte das STN die Wettbewerbssituation³³, die technologische Entwicklung sowie die internationale Standardisierung

³¹ Diese beinhalteten das übergeordnete Ziel eines landesweiten, zufriedenstellenden und günstigen Zugangs von Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung zu Telekommunikationsdiensten und Unterziele: Gute Zugänglichkeit, effiziente Ressourcenausnutzung, Nutzung der technologischen Entwicklung, Ausgleich regionaler und sozialer Unterschiede sowie Zuverlässigkeit des Netzes in Krisenzeiten. Daraus wurden fünf Politikrichtlinien abgeleitet: Kooperation der Regierung mit den betroffenen Akteuren, größtmögliche Wahlfreiheit der Verbraucher und kostenorientierte Gebührenanpassung, Unterstützung des Geräte- und Dienstwettbewerbs, Verantwortung des Staates für ein landesweites, kohärentes und offenes Netz sowie, fünftens, solidarische Verteilung der aus den sozialen und regionalen Zielen entstehenden Kosten (Prop. 1987/88 Nr.118: 8ff). Damit wurden die sozial-, regional- und wirtschaftspolitischen Ziele erstmals verbindlich festgelegt und ein wichtiges Merkmal des künftigen rechtlichen Ordnungsrahmens geschaffen. Gleichzeitig wurden damit sowohl der Werte der SAP, wie auch das neoliberale Instrument des Wettbewerbs in der Telekommunikationspolitik verankert.

³² Das „Office of Telecommunications“ (Oftel) war bzw. ist die britische und das „Federal Communications Commission“ (FCC) die US-amerikanische Regulierungsbehörde.

³³ Zusammen mit dem Wettbewerbsombudsmann (Karlsson 1998: 213).

überwachen, in den internationalen Gremien ITU und CEPT³⁴ mitarbeiten und schließlich auch für eine Harmonisierung der schwedischen mit den EG-Telekommunikationsrichtlinien sorgen. Für diese nahezu vollständige – die Frequenzverwaltung verblieb beim Televerket – Aufhebung der Doppelrolle der Fernmeldebehörde spielten neben den o. e. Liberalisierungen im Geräte- und Netzbereich erstmals die intensiviertere europäische Harmonisierung und das die Trennung behördlicher und unternehmerischer Aufgaben empfehlende Grünbuch der Europäischen Kommission eine wichtige Rolle (1987). Ausschlaggebend war jedoch, dass sich das Televerket aus unternehmerischen Glaubwürdigkeitsgründen selber seit Mitte 1987 für eine komplette Auflösung seiner Doppelrolle einsetzte (Karlsson 1998: 212ff). Auch im Bereich der **Rechtsform** kam es zu einer Verstärkung des unternehmerischen Charakters des Televerket, da der Reichstag 1986 gegen den Willen der Gewerkschaft entschied, die 1980 beschlossene Überführung Telis in eine Aktiengesellschaft und Integration der Produktionsabteilung TEFAB's zum 01. Januar 1987 umzusetzen. Diese war zuvor durch mehrere gescheiterte Verhandlungsversuche zwischen dem Televerket und der Staatsangestelltengewerkschaft (1983, 1984, 1985) verzögert worden (Prop. 1985/86 Nr.100 Beilage8: 151f).

Diese starken formellen Veränderungen standen in einem Wechselspiel mit denen der informellen Institutionen, die einen Schwenk der SAP von einem starken Widerstand hin zu einer zwar Belief-basierten, aber nicht ganz freiwilligen „Flucht nach vorn“ nahe legen.³⁵ So fand hinsichtlich der **Funktionsverteilung** mit der Abschaffung der Monopole eine anfangs nur widerwillig akzeptierte, aber nichtsdestoweniger deutliche Verschiebung zugunsten des Marktes statt: Während sich die SAP noch 1985 grundsätzlich für ein starkes, politisch kontrolliertes und mit Monopolen ausgestattetes Organ im Telekommunikationsbereich aussprach und die Aufhebung des Telefonmonopols nur als notwendige Reaktion zur Kontrolle der „Piratentelefone“ ansah, akzeptierte sie mit der 1986 endgültig beschlossenen Teli-Umwandlung das bürgerliche Prinzip von 1980, dass die rein marktwirtschaftlichen Wettbewerbsbereiche des Affärsverket in

³⁴ Die ITU ist die Internationale Fernmelde-Union (International Telecommunication Union) und die CEPT steht für die Conférence Européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications.

³⁵ Soweit nicht anders vermerkt basiert die Analyse des SAP-Belief-Systems in diesem Abschnitt auf ihren Debattenbeiträgen Prot. 1984/85 Nr.161, Prot. 1985/86 Nr.136, Prot. 1986/87 Nr.98 und Prot. 1987/88 Nr.138.

Aktiengesellschaften umzuwandeln seien. Die grundsätzliche Anerkennung einer potenziell positiven Rolle des Wettbewerbs im Telekommunikationsbereich erfolgte dann 1987 – unter der Voraussetzung, dass die allgemeine, einheitliche und gleiche Zugänglichkeit gewahrt blieb. Im Rahmen der 1988er Beschlüsse akzeptierte die SAP schließlich den Markt als integralen Bestandteil der schwedischen Telekommunikationsordnung – ja, sie vermochte sogar die Marktöffnung als besonders fortschrittlich hervorzuheben. Voraussetzung für diesen Schwenk in der Funktionsverteilung war natürlich, dass die **Werte** Gleichheit und Solidarität weiter galten. Gleichzeitig stieg jedoch mit der Bedeutung der Wettbewerbsfähigkeit des Televerket die Betonung der wirtschaftlichen Effizienz, die somit zunehmend zu einem „Wert an sich“ wurde.

Hinsichtlich ihres präferierten **Policy-Instruments** blieb die SAP oberflächlich betrachtet konstant: Nur ein starkes, staatliches Televerket tue dem Telekommunikationsbereich gut. In der Frage der Mittel hingegen fand der Funktionsverschiebung analoge Entwicklung statt, da die SAP ab 1987 nur noch allein in dessen Wettbewerbsfähigkeit und nicht mehr in Kombination mit Monopolen gesichert sah. Möglichen Privatisierungen gegenüber zeigte sich die SAP den gesamten Zeitraum über folgerichtig abweisend. Die Einschätzung der **Gesamtbedeutung** der Telekommunikation änderte sich deutlich, da die SAP ab 1985 die Entstehung der Informationsgesellschaft wahrnahm und der Telekommunikation damit eine wichtige Rolle für die zukünftige Gesellschaft und v. a. auch die wirtschaftliche Entwicklung zuwies. Entsprechend nahm die SAP hinsichtlich der **Zielgruppe** der Telekommunikation eine leichte Akzentverschiebung zugunsten der Wirtschaft vor, ohne jedoch die regionalpolitische Bedeutung der Telekommunikation hintan zu stellen. Offensichtliche Veränderungen in der das Televerket begünstigenden **Kompetenzverteilung** und dessen anerkannter **Problemlösungskompetenz** konnten keine festgestellt werden.

Die Pfadlogik blieb von den Veränderungen der formellen und informellen Institutionen in diesem Zeitabschnitt nicht unberührt. So blieben die **rou-
tinierten Problemlösungsansätze** zwar, wie das präferierte Policy-Instrument und das unversehrte Fortbestehen des Televerket zeigen, immer noch auf ein kompetentes öffentliches Unternehmen ausgerichtet. Allerdings mit dem Unterschied, dass das Televerket immer unternehmerischer orientiert war und dass dem Markt durch die Öffnung von Geräte- und Netzmonopol eine wichtigere Rolle in der Versorgung mit Telekom-

munikationstechnologie zugewiesen wurde. Damit erhielt der „staatliche“ Problemlösungsansatz einen zunehmend „marktwirtschaftlichen“ Charakter. Entsprechend bedeutete die stärkere Einbindung des Marktes in die Versorgung mit Telekommunikation, dass die vormals einzig auf das Televerket ausgerichtete „Insider-Modernisierungs-**Strategie**“ begann sich in eine wettbewerbsorientiertere Strategie zu wandeln. Auf eine künftig stärkere Einbindung der neuen Marktakteure in die Modernisierungsstrategie weist auch die in den 1988er Direktiven für die Telekommunikationspolitik festgelegte Verpflichtung des Staates zu einem Dialog mit allen Akteuren hin. Dass dieser Prozess noch im Anfangsstadium steckte und das Hauptgewicht der Modernisierung weiterhin bei dem Televerket lag, zeigen dessen nicht in Frage gestellte Problemlösungskompetenz und Bedeutung als Policy-Instrument. Die 1988er Dialog-Verpflichtung des Staates deutet ferner darauf hin, dass sich, obwohl die SAP 1986 in der wichtigen Teli-Frage gegen den Willen der Gewerkschaften handelte, die korporatistischen **Entscheidungsregeln** im politisierten Telekommunikationsbereich gegenüber den behördlichen durchzusetzen begannen. Dies bewirkte die abnehmende Bedeutung des Televerket als Behörde sowie die zunehmende Zahl von Akteuren auf dem Telekommunikationsmarkt. Damit war die Pfadlogik seit 1988 zwar immer noch eine auf einem starken Affärsverket basierende Insider-Modernisierungs-Strategie, allerdings mit deutlichen Erosionstendenzen. Die letzten Pfeiler der alten Pfadlogik bildeten der Verbleib des Televerket in der Affärsverksform sowie der Fokus der SAP auf dieses als präferiertes Policy-Instrument. Diese konnten die wachsende Bedeutung des Marktes, der zunehmenden unternehmerischen Ausrichtung des Televerket sowie der akzeptierten Verschiebung in der Funktionsverteilung aber nur noch eben ausgleichen. Als positive Rückkopplung für den alten Pfad lassen sich neben der Stärkung der unternehmerischen Rolle des Televerket v.a. die 1988 festgelegten Politikziele für die Telekommunikation interpretieren – allerdings mit einem zweifelhaften Erfolg für dessen Weiterexistenz. Somit gelangten die roten und die weißen Bälle zu einem „Remis“ – mithin war 1988 der „*tipping point*“ des Pfadwechsels erreicht.

3.5 Der endgültige Durchbruch des neuen Pfades 1989 bis 1993

Zwischen 1989 und 1993 standen die Umsetzung der Beschlüsse von 1988 sowie der „Abschluss“ des Transformationsprozesses mit den parlamentarischen Maßnahmen von 1993 an. Der Zeitabschnitt ist infolge der

„Rechtsruckwahl“ im September 1991 (Gilljam/Holmberg 1994: 311) in eine sozialdemokratische und eine bürgerliche Regierungszeit geteilt. Auf der Seite der formellen Institutionen kam es in diesem Zeitraum zur vollständigen Auflösung der alten Pfadmerkmale. So wurde zunächst entsprechend der 1988er Beschlüsse das Gerätemonopol abgewickelt ((Karlsson 1998: 198f)). Im Infrastrukturbereich führten die neuen Telekommunikationsrichtlinien zur zunehmenden Aufweichung des **Netzmonopols** zugunsten von mehr Wettbewerb: So erteilte die sozialdemokratische Regierung 1988 und 1990 Lizenzen für die ersten landesweiten privaten GSM-Mobilfunknetze. Ferner legte sie 1990 einen „wettbewerbsneutralen“ Zusammenschaltungspreis fest und legalisierte 1991 die Weitervermietung gemieteter Netzkapazitäten („Dritt-Parteien-Verkehr“) (Thorngren 1990: 97). 1992 verlor das Televerket zudem im Zuge der Ausgliederung seiner letzten **hoheitlichen Aufgabe**, der Frequenzverwaltung, seine unternehmerisch-behördliche Doppelrolle. Diese Aufgabe wurde auf die im selben Jahr geschaffene Regulierungsbehörde „*Telestyrelsen*“ (TS; Telekommunikationsaufsicht) übertragen, die den STN ablöste und 1993 die generelle Verantwortung für die nationale Telekommunikation – Sicherstellung der Versorgung Behinderter u. ä. – und die Wahrung des Wettbewerbs erhielt (Prop. 1991/92 Nr.100 Beilage7: 147ff). V. a. aber wurde auch das letzte Merkmal des alten Pfades, die **Rechtsform** des Televerket, in diesem Zeitraum abgeschafft: 1991 beschloss der Reichstag auf Antrag des Televerket und noch unter sozialdemokratischer Führung, dass die Rechtsform geändert werden müsse; 1992, unter der bürgerlichen Regierung, legte er sich zwecks Expansions- und Wettbewerbsmöglichkeiten im integrierten europäischen Markt auf die Form einer Aktiengesellschaft fest; 1993 schließlich entschied er sich endgültig für die Umwandlung des Af-färsverket in die Telia AB und damit für die formale Gleichstellung mit seinen privaten Wettbewerbern. Eine Privatisierung wurde jedoch nur als in ferner Zukunft möglich erachtet (Prop. 1990/91 Nr.87: 13).

Die durch die Umwandlung des Televerket in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft entstehende vielseitige „Regulierungslücke“ wurde mit mehreren Mitteln geschlossen: Zum einen erhielt die Telia AB zur Sicherung der Versorgungsdichte Sonderauflagen (Prop. 1992/93 Nr.200: 272ff). Zum anderen wurden zur Sicherung des Wettbewerbs die o. e. Regulierungsbehörde TS neu eingerichtet sowie 1993 erstmals ein Telekommunikationsgesetz (TKG) verabschiedet, das u. a. die Bestimmungen zur allgemeinen Versorgung, die Zulassungsbedingungen für Netzoperateure, die Zusam-

menschaltung, die Aufgaben der Aufsichtsbehörde sowie die Sanktionsmöglichkeiten zusammenfasste (Prop. 1992/93 Nr.132: 17). Zu der Auflösung der alten formellen Pfadmerkmale traten somit mit der Telestyrelsen und dem TKG zwei weitere innovative Steuerungsinstrumente als Merkmale des neuen Pfades.

Aufgrund der Rechtsformdebatte stand bei den informellen Institutionen die Veränderung des bzw. der präferierten **Policy-Instrumente** im Vordergrund: ³⁶ 1991 entdeckte die SAP das Instrument einer gesetzlichen Regulierung „für sich“ und forderte ein gesetzliches Instrument, um dem „freien Wettbewerb“ im Telekommunikationsbereich „vernünftige Spielregeln“ zu geben (Prot. 1990/91 Nr.28: 170). 1993 ergänzte sie ihre Forderung einer Garantie der regionalen und sozialen Ziele um die Aspekte der Wettbewerbsneutralität und einer Verankerung der 1988er Telekommunikationsziele im neuen TKG. Angesichts der Umwandlung des Televerket in eine Aktiengesellschaft sowie deren – abgelehnter – möglicher zukünftiger Privatisierung wurde das TKG in Kombination mit den Telekommunikationszielen zum „Hoffnungsträger“ und bevorzugten Steuerungsinstrument der SAP. Damit gelangte die SAP zu einem ganz neuen Steuerungsmix aus TKG, Politikzielen und einer staatlichen Telia AB. Die Suche nach neuen Steuerungsinstrumenten ging einher mit fundamentalen Verschiebungen in der SAP-Perzeption der **Funktionsverteilung** zwischen Markt und Staat im Telekommunikationsbereich: Da die Forderung des Televerket nach einer Rechtsformänderung den „1988er Kompromiss“ einer „Koexistenz“ von „ergänzendem“ Wettbewerb und Affärsverks-basierter Versorgung hinfällig machte, akzeptierte die SAP ab 1991 die Notwendigkeit einer Änderung, ohne sich jedoch auf die Aktiengesellschaftsform festlegen zu wollen. Diese Festlegung folgte 1992 unter der Bedingung, dass die 1988er Telekommunikationsziele weiterhin garantiert seien. Damit schwenkte die von der SAP bevorzugte Funktionsverteilung von einer fast gänzlich staatlichen Telekommunikationsaufgabe zu einer Verteilung à la „der Markt versorgt und der Staat reguliert“. Mit dieser „Aufgabenverteilung“ gestand die SAP dem Markt die grundsätzliche allgemeine **Problemlösungskompetenz** zu, ohne das Primat der Politik aufzugeben

³⁶ Soweit nicht anders vermerkt basiert die Analyse des SAP-Belief-Systems in diesem Abschnitt auf ihren Debattenbeiträgen Prot. 1989/90 Nr.13, Prot. 1990/91 Nr.128, Prot. 1991/92 Nr.123 und Prot. 1992/93 Nr.124.

Essenzielle Voraussetzung für die Zustimmung der SAP zur „Vermarktlichung“ des Telekommunikationsbereichs war einerseits die Bestandsgarantie der **Werte** Gleichheit und Solidarität, die die SAP mit den 1988er Telekommunikationsziele als verwirklicht ansah. Noch wichtiger für den Einstellungswandel der SAP war jedoch zum anderen die schleichende Aufwertung der „Effizienz“ zu einem der Gleichheit und der Solidarität ebenbürtigen Wert: 1991 wurde sie zwar weiterhin nur als Mittel zum Zweck, aber in Form der Wettbewerbsfähigkeit des staatlichen Televerket bereits marktorientierter gedeutet als früher. 1993 wurde sie dann aber in Form des Fortschritts und der Modernisierung der Gesellschaft als Selbstzweck und gleichrangiger Wert anerkannt. Somit kann von einer neuartigen „Wertetrias“ in der sozialdemokratischen Telekommunikationspolitik gesprochen werden. Hinsichtlich der **Kompetenzverteilung** ist bemerkenswert, dass sich mit dem Wegfall des Televerket als politischem Steuerungsinstrument 1993 die sich SAP wie oben bereits erwähnt kritisch gegenüber der politischen Unabhängigkeit der Telestyrelsen äußerte. Offensichtlich wollte die SAP den direkten Einfluss der Politik auf die Telekommunikation wahren bzw. sah deren „Depolitisierung“ trotz (oder gerade wegen) aller Umwälzungen als Problem an. Insgesamt ist festzustellen, dass die Veränderungen der informellen Institutionen diejenigen der formellen nicht konterkarierten sondern vielmehr abrundeten.

Die Veränderungen der Institutionen verstärkten die 1988 deutlich gewordene Entwicklungsrichtung und wirkten sich erheblich auf die Pfadlogik aus. So konzentrierte sich der **Problemlösungsansatz** im Zuge der Rechtsformänderung des Televerket – trotz der Betonung des Staatsbesitzes – stärker auf die Politik und einen Steuerungsmix, der u. a. auf dem TKG und Betreiberlizenzen beruhte. Die Umwandlung des Televerket in eine rechtlich den privaten Wettbewerbern gleichgestellte Aktiengesellschaft bedeutete auch, dass sich der Staat aus Versorgungsfragen – abgesehen von der Grundsicherung – weitgehend zurückzog und sich auf die Moderation des Marktes beschränkte. Damit war der Problemlösungsansatz zweigeteilt: Einerseits der regulierende, den Rahmen setzende Staat und andererseits der die alltägliche Versorgung leistende Markt. Hinsichtlich der korporatistisch bleibenden **Entscheidungsregeln** bedeutete die Umwandlung des Televerket von einem öffentlichen Unternehmen in eine Aktiengesellschaft und der Verlust seines behördlichen Charakters, dass dieses nun als „Primus inter Pares“ mit den Marktakteuren rechtlich

gleich- und der Politik gegenübergestellt war. Damit hatten sich die korporatistischen Entscheidungsregeln vollends gegenüber den behördlichen durchgesetzt. Die klare Zuordnung des Televerket zum Markt und dessen allgemeine Versorgungsaufgabe bedeuteten außerdem, dass die **Strategien** nicht mehr wie früher auf eine insiderbasierte Modernisierung bauen konnten. Für die Modernisierung – die nach den Veränderungen des Wertes der wirtschaftlichen Effizienz aktueller denn je war – setzten die Akteure stattdessen in erster Linie auf einen funktionierenden Markt, der durch das TKG und die Betreiberlizenzierung reguliert war. Ein an Bedeutung verlierendes Strategieelement war – als „Relikt“ des alten Pfades – die Telia AB als eine starke nationale Telekommunikationsgesellschaft, die im Schutze des europäischen Binnenmarkts expandieren konnte. Mit anderen Worten: Die „Insider-Modernisierungs-Strategie“ war zu einer marktba- sierten, staatlich moderierten „Outsider-Modernisierungs-Strategie“ geworden.

Die Pfadlogik kippte also in die sich 1987/88 andeutende Richtung einer staatlich moderierten „Outsider-Modernisierung-Strategie“, die von Seiten der Politik korporatistischen Entscheidungsregeln folgte und Probleme durch einen Mix von Steuerungsinstrumenten zu beheben suchte. Da außer den bürgerlichen Privatisierungsbestrebungen die seit 1987 erfolgten, den Pfadwechsel bewirkenden Maßnahmen aktiv und bewusst von der SAP mitgetragen worden waren, hatten sich die pfadverändernden *increasing returns* mit dem „*tipping point*“ von 1987/88 durchgesetzt. Dadurch wurden in der Regel weiße Bälle gezogen und der Rot-Ton in der Urne verblasste zusehends. Jedoch wurden die roten Bälle nicht „ausgeschüttet“, wie das Beispiel Telia AB als „Relikt“ zeigt.

4 Fazit: Deegs Pfadwechselkonzept und der schwedische Pfadwechsel

4.1 Deegs Konzept als Weg aus der „Stabilitätsfalle“

Deegs Konzept von Pfadwechseln konnte somit anhand der Liberalisierung der schwedischen Telekommunikation systematisch angewendet und überprüft werden. Das Ergebnis ist durchaus positiv: So konnte der Pfadwechsel eindeutig erfasst und der inkrementale Vorgang einer tastenden Anpassung an die veränderten Bedingungen (vgl. Kaiser 2001: 260) ausgemacht werden. Besonders bewährt hat sich dabei der Gedanke, Pfade

nicht anhand ihrer vielfältigen und teilweise widersprüchlichen Institutionen, sondern mittels der daraus resultierenden Pfadlogiken zu identifizieren. Dank dieses Vorgehens verliert das Thema an Komplexität und es werden institutionelle Pfade sowie Pfadwandel und Pfadwechsel greif- und unterscheidbar. Deegs Vorgehen zur Messung von Pfadwechseln ist somit ein echter Fortschritt im Rahmen des Piersonschen Pfadabhängigkeitsmodells und ein durchaus fruchtbarer Beitrag z.B. zum Vergleich nationaler Divergenzen und Konvergenzen.

Die erfolgreiche Anwendung ist jedoch nicht allein Deegs Verdienst. Dazu erheblich beigetragen haben die Klärung, wie die Pfadlogik zu ermitteln sei, sowie die theoretische Anleihe an Paul A. Sabatiers (1993) Belief Systems. Der Klärungsbedarf hinsichtlich der Pfadlogik resultierte aus Deegs Vorgehen, diese direkt aus dem beobachtbaren Verhalten der Akteure abzuleiten. Die Konsequenz aus einem solchen Vorgehen ist jedoch, dass nicht mehr unterschieden werden kann zwischen Akteursverhalten, das der Pfadlogik folgt, der Kultivierung von pfadverändernden *increasing returns* dient oder „willkürlich“ aus unbekanntem Intentionen hervorgeht. Deshalb müssen die typischen Strategien, geteilten Entscheidungsregeln und routinierten Problemlösungsansätze, die die Pfadlogik ausmachen, aus den formellen und informellen Institutionen abgeleitet werden. Nur so kann das Verhältnis zwischen beobachtbarem Akteursverhalten und der institutionellen Pfadlogik beurteilt werden. Mit diesem Gedanken verknüpft ist die von Deeg nicht weiter berücksichtigte Konsequenz, dass es neben der „Mehrheitspfadlogik“ auch „Minderheitenlogiken“ gibt, die sich aus institutionellen Widersprüchen und minoritären Belief Systems speisen.

Der zweite wichtige Schritt auf dem Weg zu einer Operationalisierung von Deegs Konzept ergab sich aus der Notwendigkeit, für die Ermittlung der Pfadlogik die ausschlaggebenden Institutionen zu bestimmen. Da Deeg in seiner Arbeit die informellen Institutionen völlig vernachlässigt, wurde eine theoretische Anleihe an Sabatiers Strukturierung von Belief Systems vorgenommen. Belief Systems erfüllen die vier Kriterien für informelle Institutionen, nämlich ideell, subjektiv und intersubjektiv, hierarchisierbar und Verhaltensanreize begründet zu sein. Außerdem stellt Sabatier mit den seinen drei Kategorien Hauptkern, Policy Kern, sekundäre Aspekte hinzugefügten illustrativen Komponenten eine verwendbare „Operationalisierungsanleitung“ zur Verfügung. Erst nach dieser Gleichsetzung des Sabatierschen Belief System mit den informellen Institutionen und der

näheren Bestimmung der Pfadlogik konnte Deegs Konzept systematisch auf die Liberalisierung der schwedischen Telekommunikation angewandt werden. Dabei stellten sich folgende Verdienste der Präzisierung und Ergänzung von Deeg ein: Erstens offenbarte Sabatiers Belief Systems, dass der Pfadwechsel das Resultat einer Integration neoliberaler Steuerungsinstrumente in den Policy Kern des SAP-Belief-Systems war und nicht eines Durchbruchs einer neoliberalen „Minderheitenlogik“. Zweitens trat damit auch die Bedeutung der kognitiven Seite für den Pfadwechsel zu Tage – die Ergebnisse bestätigen also Lehms Bruch „Ko-Evolution“ von kognitivem Einstellungswandel und institutioneller Veränderung (Lehmbruch 2001b: 17; vgl. oben). Drittens ermöglichte die Ableitung der Pfadlogik aus den formellen und informellen Institutionen die Unterscheidung zwischen dem bis 1986 als pfadverstärkend intendierten Verhalten der SAP und dem pfadverändernden Verhalten der bürgerlichen Parteien. Viertens konnte erst durch die systematische Analyse der Veränderungen der formellen und informellen und der aus ihnen gefolgerten Pfadlogik der *tiping point* vom Pfadwandel zum Pfadwechsel genau nachgewiesen werden. Und fünftens verdeutlicht Sabatiers Hierarchie von Hauptkern, Policy-Kern und Sekundären Aspekten, dass die Frage des Pfadwechsels untrennbar mit der Analyseebene verbunden ist. Damit leistet es einen wichtigen Beitrag, die stets etwas zu generellen institutionalistischen Stabilitätsargumente mit dem empirisch öfter vorkommenden Wandel zu verbinden.

Die Arbeit hat mithin ihren Zweck erfüllt und Deegs Konzept von Pfadwechseln sowohl systematisch überprüft, wie auch erfolgreich präzisiert und ergänzt. Pfadwechsel ist also – sofern eine geeignete Operationalisierung Deegs vorgenommen wird – nachweisbar. Somit kann auch innerhalb des Piersonschen Pfadabhängigkeitsmodells Pfadwandel und Pfadwechsel erfasst werden und ein Schritt zur Lösung des „weakest and most difficult point in political institutionalist analysis“ (Rothstein 1996: 153) ist getan.

4.2 Der Pfadwechsel in der schwedischen Telekommunikation

Die Untersuchung des Liberalisierungsprozesses der schwedischen Telekommunikation zeigte, dass bei dem erfolgten Pfadwechsel exogene, durch die technologische Entwicklung bereitgestellte Möglichkeiten von den na-

tionalen Akteuren in einen endogen motivierten Veränderungsprozess übersetzt wurden. Dabei kultivierten zunächst private Produzenten, Importeure, Anwender und Dienstleister sowie die bürgerlichen Parteien, aber auch teilweise das Televerket die pfadverändernden *increasing returns*. Ab dem *tipping point* von 1987/88 setzte sich auch die Vertreterin des in Schweden dominierenden sozialdemokratischen Belief Systems, die SAP, für mehr Markt im Telekommunikationsbereich ein. Nachdem die SAP zunächst versucht hatte, den Veränderungen auf wettbewerbsfördernde Maßnahmen zugunsten des Televerket zu begrenzen, richtete sie ab 1987/88 ihren telekommunikationsbezogenen Policy Kern so aus, dass er einerseits sowohl den konstanten Werten Gleichheit und Solidarität sowie der universellen Zielgruppe und andererseits den neuen Anforderungen gerecht wurde. Der „Kompromiss“ bestand darin, dass zum einen die neoliberalen Instrumente Wettbewerb und Markt in den sozialdemokratischen Policy Kern integriert wurden und die SAP auf eine direkte staatliche Kontrolle und Bereitstellung der Telekommunikation verzichtete. Zum anderen wurde die soziale und regionale Ausgewogenheit durch die neue gesetzliche Regulierung garantiert. Das „trojanische Pferd“ für die Akzeptanz von mehr Markt bildete im sozialdemokratischen Belief System der Wert der wirtschaftlichen Effizienz. Dieser wurde in Form der Modernisierung der Gesellschaft zunehmend den Werten Gleichheit und Solidarität ebenbürtig und nicht mehr als reines Mittel zum Zweck angesehen.

Auf der Seite der formellen Institutionen legten zwei Gegebenheiten die Grundlage für den Einzug des Marktes in den Telekommunikationsbereich: Zum einen die Abwesenheit eines rechtlichen Fernmelde-monopols und zum anderen der Widerspruch zwischen der unternehmerischen und der behördlichen Rolle des Televerket. Am *tipping point* 1987/88 wurden mit der endgültigen Abschaffung des de jure Gerätemonopols, der Öffnung des de facto Netzmonopols sowie der Separierung des Televerket von dem größten Teil seiner hoheitlichen Aufgaben drei der vier Charakteristika des alten Ordnungsrahmens aufgelöst. Das letzte Merkmal folgte 1993 mit der Rechtsformänderung des Televerket in die Telia AB. Der neu entstandene rechtliche Ordnungsrahmen bestand aus dem marktbeherrschenden „Relikt“ Telia AB, der sich ab 1988 deutlich abzeichnenden Regulierungsbehörde *Telestyrelsen* sowie den im selben Jahr festgelegten Politikzielen für die Telekommunikation. Hinzu kamen 1993 die rechtlichen Steuerungsinstrumente Telekommunikationsgesetz und

Betreiberlizenzen. Die Lösung der schwedischen Telekommunikation entsprach somit in groben Zügen der späteren deutschen:

„Während auf der Zielebene nunmehr Wettbewerb als neues Ziel hinzutritt, die übrigen Ziele, v. a. die Versorgungssicherheit der Bürger, aber erhalten bleiben, hat sich die Wahl der Mittel, aber auch der Institutionen, zur Durchsetzung dieser Ziele fundamental geändert“ (Müller/Sturm 2000: 46).

Erfassen ließ sich der 1987/88 erfolgte Übergang vom Pfadwandel zum Pfadwechsel anhand der Pfadlogik. Diese bestand zu Beginn der Untersuchung aus einer „Insider-Modernisierungs-Strategie“, einem auf das Televerket bauenden Problemlösungsansatz sowie geteilten Entscheidungsregeln, die generell korporatistisch, aber im „unpolitischen“ Telekommunikationsbereich behördlich geprägt waren. Infolge der Veränderungen in den formellen und informellen Institutionen von 1987/88 wurden die Strategien zu einer „Outsider-Modernisierungs-Strategie“ und die Entscheidungsregeln gänzlich korporatistisch. Die Problemlösungsansätze orientierten sich am Markt und an einem Mix von rechtlichen Steuerungsinstrumenten. Die 1993 erfolgte Umwandlung des Televerket in eine den anderen Wettbewerbern gleichgestellte Aktiengesellschaft vollendete den Wechsel in der Pfadlogik.

4.3 Pfadwechsel als Ebenenproblem

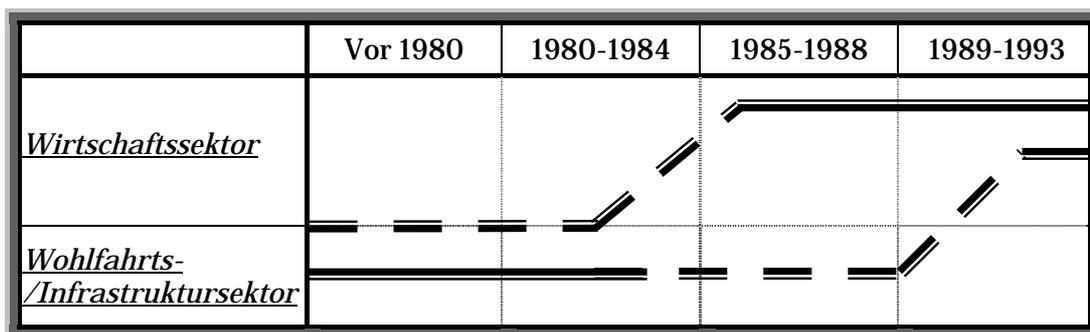
Der Pfadwechsel in der schwedischen Telekommunikation bedeutete jedoch nicht den Durchbruch einer neoliberalen Minderheitenlogik der bürgerlichen Parteien, sondern „lediglich“ die Integration neoliberaler Instrumente in den Policy Kern des sozialdemokratischen Mehrheits-Belief-Systems – mit anderen Worten: Der Hauptkern des sozialdemokratischen Belief-Systems bleibt intakt. Diese Integration lässt sich sowohl praktisch als auch theoretisch als „alter Hut“ bzw. als „Wandel ohne Neues“ begreifen: Zum einen betonte schon 1925 mit Nils Karleby einer der Vordenker der schwedischen Sozialdemokratie, dass ihr die Akzeptanz marktwirtschaftlicher Elemente grundsätzlich nicht fremd sei:

„If one wants to show that Social Democracy has modified its views and become liberal, one is forced to set up as starting hypothesis the view that Social Democracy really is the party of absolute state ownership, state management, and state regulation. But this view is false. State socialism has never been more than one model among many and Social

Democracy has never established it as a general programme“ (Karleby 1925 zitiert nach Tilton 1990: 94).

Anstatt zu Verstaatlichen setzte der schwedische „Mittelweg“ zwischen Sozialismus und Kapitalismus auf eine Koexistenz von steuerfinanziertem öffentlichen Wohlfahrtssektor und exportorientierter Privatwirtschaft. Letztere wurde sogar u. a. mittels solidarischer Lohnpolitik und Mobilitätshilfen zu Rationalisierung, Modernisierung und Innovation – kurz: zu mehr wirtschaftlicher Effizienz – angeregt, um die Erfolgsgrundlage des schwedischen Wohlfahrtsstaates als kleine und offene Volkswirtschaft zu sichern (Henningsen 1986: 147ff; Petersen 1981: 86ff; Scharpf 1987: 118ff). Theoretisch auf den Punkt bringt diese Haltung der von Gunnar Adler-Karlsson (1973) formulierte „Funktionale Sozialismus“, der an die Stelle von Verstaatlichungen die soziale Bindung von Eigentum – d.h. die beschränkte Verfügbarkeit von Privateigentum mittels einer gesellschaftlich-politischen Regulierung – setzt (vgl. Henningsen 1986: 219ff). Mit anderen Worten: Der Bereich Telekommunikation „wechselte“ aus dem geschlossenen, staatlichen Wohlfahrts- in den offenen, exportorientierten Wirtschaftsbereich inklusive der dort allseits akzeptierten Maximen wirtschaftliche Effizienz, Innovation und Produktionssteigerung. Sie wanderte somit aus dem Bereich wohlfahrtsstaatlicher Infrastrukturpolitik in die sozialdemokratische Wirtschaftspolitik.

Schaubild 2: Der „switchover“ der Telekommunikation aus dem Wohlfahrts- in den Wirtschaftssektor*



* Die gestrichelten Rahmenabschnitte sollen verdeutlichen, welcher „Rahmen“ des Pfades in Frage gestellt war.

Trotz bzw. gerade wegen dieses „switchover“ im Politikfeld „Telekommunikation“ blieb die „Metalogik“ des sozialdemokratischen Pfades, d.h. des „schwedischen Modells“, konstant. Somit lässt sich etwas überspitzt und ironisiert das Ergebnis der Liberalisierung – die Auflagen für die Telia AB sowie die u. a. an sozialen und regionalen, aber auch an einem fairen Wettbewerb orientierte Regulierung des nun marktwirtschaftlich gestalteten

Telekommunikationsbereichs – aus Sicht der SAP durchaus als eine neuartige Ausformung des funktionalen Sozialismus deuten (Henningsson/Adler-Karlsson). Diese Gleichzeitigkeit von Kontinuität und Pfadwechsel lässt sich folgendermaßen darstellen:

Schaubild 3: Das Analyseebenenproblem – „Pfadwechsel“ im Politikfeld und Kontinuität auf der Metaebene:

<i>Analyseebene (Institutionen) /Sektor</i>	Bereich			
<p>Metaebene (= Hauptkern & formelle Institutionen „höherer Ordnung“)</p>	<p>„Schwedisches Modell“</p> <table border="0" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td style="border-right: 1px dashed black; width: 50%;"><u>Wohlfahrts- /Infrastruktursektor</u></td> <td style="width: 50%;"><u>Wirtschaftssektor</u></td> </tr> </table>		<u>Wohlfahrts- /Infrastruktursektor</u>	<u>Wirtschaftssektor</u>
<u>Wohlfahrts- /Infrastruktursektor</u>	<u>Wirtschaftssektor</u>			
<p>Politikfeld (Policykern & formelle Institutionen „gehobener Ordnung“)</p>	<p>Telekommunikation →</p>			
<p>„Tagespolitische Ebene“ (Sekundäre Aspekte & formelle Institutionen „niedrigerer Ordnung“)</p>				

Zu den wichtigen Erkenntnissen, dass gradueller Pfadwechsel möglich und mittels der Pfadlogik nachvollziehbar ist, dass dabei neben der „Mehrheitspfadlogik“ auch „Minderheitslogiken“ auftreten können und dass der Pfadwechsel in der schwedischen Telekommunikation „nur“ einen Sektorenwechsel – also zu „nichts Neuem“ – darstellt, gesellt sich somit als dritte zentrale Erkenntnis dieser Arbeit, dass Kontinuität und Wandel koexistieren können bzw. dass die Frage der Analyseebene zentral ist. Dies gilt v. a. angesichts der Tatsache, dass je höher die Analyseebene, desto geringer die Wahrscheinlichkeit von Pfadwechsel. Aus der Sicht des konstanten „Metapfades schwedisches Modell“ lässt sich somit der eindeutige Pfadwechsel im Politikfeld Telekommunikation mit der Redensart umschreiben „Eine Schwalbe macht noch keinen Sommer“.

Anhang

Tabelle 2: Die Veränderungen des rechtlichen Ordnungsrahmens 1980 bis 1993:

	<i>Rechtsform</i>	<i>Gerätebereich</i>	<i>Infrastrukturbereich</i>	<i>Hoheitliche Aufgaben</i>
<i>Ausgangslage</i>	<u>Staatliches Af-färsverk</u>	<u>De jure Geräte-monopol</u>	<u>De facto Netzmonopol</u>	<u>Standardisierung, Prüfung und Zulassung; Frequenzverwaltung</u>
1980	Teleinvest AB*	Erste Monopolab-grenzung*		Unabhängige Prüfungs-abteilung im Telever- ket*
1981			Zulassung von Comvik Mobilfunk**	
1984	Telefinans AB*			Externe Geräteprüfung möglich***
1985		Abschaffung des Telefonmonopols*	Freies Kabel-TV*	
1986	Teli AB*			
1988		Freigabe des rest- lichen Monopol- bereichs ab 1989*	Zulassung von Comvik Skyport (Okt.)** Zulassung von Comvik GSM (Nov.)**	Nationaler Telekom- munikationsrat (STN)*
1990			Zulassung von Nordic- Tel GSM** Fester Zusammenschal- tungspreis**	
1991	Rechtsformände- rung beschlossen (Juni)*		Dritt-Parteien-Verkehr erlaub (Jan.)**	
1992	AG-Form festge- legt*			Telekommunikations- aufsicht (TS) über- nimmt Frequenzverwal- tung & STN-Aufgaben*
1993	Telia AB*			Generelle Verantwor- tung & Wahrung der Wettbewerbsbedingun- gen auf TS übertragen*
Resultat	<u>Aktiengesellschaft in staatlichem Besitz</u>	<u>Gerätewettbewerb</u>	<u>Infrastrukturwettbewerb</u>	<u>Regulierungsbehörde mit Verantwortung für Wettbewerb & politi- sche Ziele</u>

*Wurde durch den Reichstag beschlossen.

**Wurde durch die Regierung beschlossen.

***Wurde durch das Televerket beschlossen.

Tabelle 3: Die Veränderungen des sozialdemokratischen Belief Systems 1980 bis 1993:

	Werte	Zielgruppe	Gesamtbe- deutung	Funktions- Verteilung	Kompe- tenz- verteilung	Instrumente	Problem- lösungs- kompetenz
Aus- gangs- lage	Gleichheit und Solidarität; Effizienz	Universal: Wirtschaft, Gesellschaft & Verwaltung	Strategischer Infra- struktur- bereich	Faktisches Staatsmono- pol	Selbst- ständiges TV*	Kontrolle des TK** -Be- reichs durch TV*	TV* als staatlicher Akteur ge- währleistet Positivsum- menspiel
1980	Effizienz als Mittel zum Zweck und Selbstwert in Form der Modernisie- rung Telis.		Televerket wichtig für Gesellschaft- liche Entwick- lung			Kontrolle des TK** -Bereichs durch wettbe- werbsfähiges TV* mit Mo- nopolen	TV* wird Entwicklung intern lösen
1983				Anerkennung des Markts im Geräte-bereich			
1984					Das TV* plant, die Politik prüft		Problem- lösung beim marktorien- tierten TV*
1985			TK** wichtig für Informa- tions- gesellschaft	Starker, poli- tisch kontrol- lierter Akteur			
1986	Effizienz wichtiger als Arbeit (Teli)					Starkes TV*	
1987				Generelle Akzeptanz des Markts		Kontrolle des TK** -Marktes durch wettbe- werbsfähiges TV*	
1988				Markt als integraler (Versorgungs-) Bestandteil		Dominanz des TV*	
1990				Wettbewerb + Affärsverket		Wettbewerbs- fähiges TV*	
1991	Effizienz in Form der Wettbe- werbs- fähigkeit des TV*		TK** wichtig für Wettbe- werbsfähig- keit	Mehr Markt durch TV* AG möglich		Regulierung gefordert	
1992			TK** elemen- tar für neue Weltwirt- schafts- ordnung	Akzeptanz von TV* AG		TV* AG + Lizenzen & TKG	
1993	Effizienz, Gleichheit und Solida- rität eben- bürti				Zu viele Kompeten- zen für TS	TKG am wich- tigsten	
Resul- tat	Gleichheit, Solidarität und Effi- zienz	Universal: Wirtschaft, Gesellschaft & Verwaltung	TK** elemen- tar für neue Weltwirt- schaftsord- nung	Markt versorgt, Staat reguliert	Will politi- schen Ein- fluss wahren	Regulierung + staatliche Telia AB	Allgemein beim Markt, sonst Politik

* TV = Televerket

** TK = Telekommunikation

Literatur und Dokumente

Dokumente

Reichstagsprotokolle („*Riksdagens protokoll*“):

Prot. 1979/80 Nr.109 (26.03.1980): „Anslag till telekommunikationer“.

Prot. 1980/81 Nr.55 (18.12.1980): „Vissa åtgärder på teleområdet“.

Prot. 1980/81 Nr.93 (11.03.1981): „Anslag till telekommunikationer“.

Prot. 1981/82 Nr.100 (17.03.1982): „Anslag till telekommunikationer“.

Prot. 1982/83 Nr.101 (17.03.1983): „Anslag till telekommunikationer“.

Prot. 1983/84 Nr.129 (25.04.1984): „Telekommunikationer“.

Prot. 1984/85 Nr.40 (29.11.1984): „6§ Svar på frågorna 1984/85: 196 och 237 om Televerkets monopolställning“.

Prot. 1984/85 Nr.161 (04.06.1985): „Vissa telefrågor“.

Prot. 1985/86 Nr.136 (07.05.1986): „Telekommunikationer“.

Prot. 1986/87 Nr.98 (31.03.1987): „3§ Svar på interpellation 1986/87: 177 om åtgärder mot konkurrensbegränsningar på teleområdet“.

Prot. 1986/87 Nr.117 (06.05.1987): „Telekommunikationer“.

Prot. 1987/88 Nr.137 (09.06.1988): „Inriktning av telepolitiken“.

Prot. 1987/88 Nr.138 (10.06.1988): „Inriktning av telepolitiken“.

Prot. 1989/90 Nr.13 (19.10.1989): „Inriktningen av Televerkets verksamhet åren 1990-1992“.

Prot. 1990/91 Nr.11 (17.10.1990): „Inriktningen av Televerkets verksamhet åren 1991-1993“.

Prot. 1990/91 Nr.128 (10.06.1991): „Telepolitik i utveckling“.

Prot. 1991/92 Nr.123 (01.06.1992): „Telekommunikationer“.

Prot. 1992/93 Nr.124 (08.06.1993): „En telelag och en förändrad verksamhetsform för Televerket mm.“.

Gesetzesvorlagen („*Regeringens proposition*“):

Prop. 1980/81 Nr.66: „Om vissa åtgärder på teleområdet“.

- Prop. 1981/82 Nr.100 Beilage 9: „Kommunikationsdepartementet – telekommunikationer“.
- Prop. 1982/83 Nr.101 Beilage 4: „Kommunikationsdepartementet – telekommunikationer“.
- Prop. 1983/84 Nr.100 Beilage 8: „Kommunikationsdepartementet – telekommunikationer“.
- Prop. 1984/85 Nr.158: „Om vissa telefrågor“.
- Prop. 1985/86 Nr.100 Beilage 8: „Kommunikationsdepartementet – telekommunikationer“.
- Prop. 1987/88 Nr.118: „Om inriktningen av telepolitiken“.
- Prop. 1990/91 Nr.87: „Om näringspolitik för tillväxt“.
- Prop. 1991/92 Nr.100 Beilage7: „Telekommunikationer“.
- Prop. 1992/93 Nr.132: „Om vissa frågor inom Kommunikationsdepartementets område“.
- Prop. 1992/93 Nr.200: „Om en telelag och en förändrad verksamhetsform för Televerket, mm.“.

Sekundärliteratur

- Adler-Karlsson, Gunnar 1973: Funktionaler Sozialismus. Ein schwedisches Glaubensbekenntnis zur modernen Demokratie, Zug.
- Arthur, Brian W. 1994: Increasing Returns and Path Dependence in the Economy, Ann Arbor.
- Bandelow, Nils C. 1999: Lernende Politik. Advocacy-Koalitionen und politischer Wandel am Beispiel der Gentechnologiepolitik, Berlin.
- Bandelow, Nils C. 2003: „Policy Lernen und politische Veränderungen“, in: Nils C. Bandelow und Klaus Schubert (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München u.a..
- Banholzer, Volker Markus 2001: Im Schatten der Sozialdemokratie. Die Bedeutung der Kleinparteien in den politischen Systemen Norwegens und Schwedens, Berlin.
- Bergström, Hans 1987: Rivstart? Om övergången från opposition till regering, Stockholm.

- Borchert, Jens, Lutz Golsch, Uwe Jun und Peter Lösche (Hrsg.) 1996: Das sozialdemokratische Modell: Organisationsstrukturen und Politikinhalt im Wandel, Opladen.
- Bohlin, Jan 1999: „Sweden: The Rise and Fall of the Swedish Model“, in: James Foreman-Peck und Giovanni Federico (Hrsg.): European Industrial Policy. The Twentieth-Century Experience, 152-176.
- Clemens, Elisabeth S. und James M. Cook 1999: „Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change“, in: *Annual Review Sociology* 25, 441-466.
- Converse, Philip E. 1964: „The Nature of Belief Systems in Mass Publics“, in: David Apter (Hrsg.): Ideology and Discontent, New York, London, 206-261.
- Crouch, Colin 2001: „Welfare State Regimes and Industrial Relations Systems. The Questionable Role of Path Dependency Theory“, in: Bernhard Ebbinghaus, Philip Manow (Hrsg.): Comparing Welfare Capitalism. Social Policy and Political Economy in Europe, Japan, and the USA, London u.a., 105-124.
- Czada, Roland 1992: „Korporatismus“, in: Dieter Nohlen (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 3 Die westlichen Länder (Hrsg. Manfred G. Schmidt), München, 218-224.
- Deeg, Richard 2001a: „Path Dependence and National Models of Capitalism: Are Germany and Italy on New Paths“, Papier präsentiert auf dem Annual Meeting of the American Political Science Association, Aug. 30-Sept. 2, 2001 San Francisco. Im World Wide Web unter: <http://pro.harvard.edu/papers/015/015008DeegRichard.pdf>; letzter Zugriff: 02.02.2003.
- Deeg, Richard 2001b: „Institutional Change and the Uses and Limits of Path Dependency: The Case of German Finance“, MPIfG Discussion Paper 01/6. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln. Im World Wide Web unter: www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp01-6.pdf; letzter Zugriff: 25.08.2003.
- Denzau, Arthur T. und Douglass C. North 1994: „Shared Mental Models: Ideologies and Institutions“, in: *Kyklos* 47, 3-31.
- Dyson, Kenneth 1991: „Die Entwicklung der Telekommunikationspolitik in Westeuropa“, in: Edgar Grande, Rainer Kuhlen, Gerhard Lehmbruch, Heinrich Mäding (Hrsg.): Perspektiven der Telekommunikationspolitik, Opladen, S.43-68.

- Fölster, Stefan 1997: „Ist der Systemwechsel in Schweden in Gefahr? Erfahrungen mit Privatisierung, Deregulierung und Dezentralisierung“, in: Claudius H. Riegler und Frieder Naschold (Hrsg.): *Reformen des öffentlichen Sektors in Skandinavien*, Baden-Baden, 125-134.
- Funk, Lothar 2001: „New Economy und die Politik des Modernen Dritten Weges“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 16-17, 24-31.
- Gilholey, Denis 1987: „Deregulation – Scandinavian Style“, in: *Telecommunications Policy* 10, 162-170.
- Gilljam, Mikael und Sören Holmberg 1994: „Schweden: Von der Klassenwahl zur Issuewahl“, in: Franz U. Pappi und Hermann Schmitt (Hrsg.): *Parteien, Parlamente und Wahlen in Skandinavien*, Frankfurt/Main; New York.
- Goodin, Robert E. 1996: „Institutions and Their Design“, in: Ders. (Hrsg.): *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, 1-53.
- Grande, Edgar 1989: *Vom Monopol zum Wettbewerb? Die neokonservative Reform der Telekommunikation in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden.
- Grande, Edgar 1991: „Der Triumph der Ideologie? Die Telekommunikationspolitik der Regierung Thatcher“, in: Roland Sturm (Hrsg.): *Thatcherismus – eine Bilanz nach zehn Jahren*, Bochum, 49-65.
- Hall, Peter A. 1986: *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford.
- Hall, Peter A. 1992: „The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s“, in: Sven Steinmo, Kathleen Thelen und Frank Logstreth (Hrsg.): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York, 90-113.
- Hall, Peter A. 1993: „Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain“, in: *Comparative Politics* 3, 275-296.
- Hall, Peter A. und Rosemary C.R. Taylor 1996: „Political Science and the Three New Institutionalisms“, in: *Political Studies* 44, 936-957.
- Hausner, Jerzy, Bob Jessop und Klaus Nielsen (Hrsg.) 1995: *Strategic Choice and Path-Dependency in Post-Socialism. Institutional Dynamics in the Transformation Process*, Aldershot und Brookfield.

- Hausner, Jerzy, Bob Jessop und Klaus Nielsen 1995: „Institutional Change in Post-Socialism“, in: Dies. (Hrsg.): *Strategic Choice and Path-Dependency in Post-Socialism. Institutional Dynamics in the Transformation Process*, Aldershot und Brookfield, 3-44.
- Heclo, Hugh und Henrik Madsen 1987: *Policy and Politics in Sweden. Principled Pragmatism*, Philadelphia.
- Henningsen, Bernd 1986: *Der Wohlfahrtsstaat Schweden*, Baden-Baden.
- Henningsen, Bernd 1994: „Die konservativen Parteien Schwedens: Die Gemäßigte Sammlungspartei und die Christdemokratische Gesellschaftspartei“, in: Hans-Joachim Veen (Hrsg.): *Christlich-demokratische und konservative Parteien in Westeuropa 4. Schweden – Norwegen – Finnland – Dänemark*, Paderborn; München; Wien; Zürich, 25-130.
- Henningsen, Bernd und Bo Stråth 1995: „Die Transformation des schwedischen Wohlfahrtsstaates. Ende des ‚Modells‘?“, in: Werner Link, Eberhard Schütt-Wetschky und Gesine Schwan (Hrsg.): *Jahrbuch für Politik 5, 2. Halbband*, Baden-Baden, 221-246.
- Jahn, Detlef 1994: „Das Schwedische Modell – Zukunfts- oder Auslaufmodell?“, in: Gunilla Rising Hintz (Hrsg.): *Das Schwedische Modell – Zukunfts- oder Auslaufmodell? Deutsch-Schwedische Gespräche an der Philipps-Universität Marburg*, Marburg, 21-38.
- Jahn, Detlef 2003³: „Das politische System Schwedens“, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen, 93-130.
- Kaiser, André 2001: „Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus: James March und Johan Olsen“, in: André Brodocz und Gary S. Schaal (Hrsg.): *Politische Theorien der Gegenwart*, Opladen, 253-282.
- Karlsson, Magnus 1998: *The Liberalisation of Telecommunications in Sweden – Technology and Regime Change from the 1960s to 1993*, Linköping.
- Kolble, Thomas A. 1995: „The New Institutionalism in Political Science and Sociology“, in: *Comparative Politics 27*, 231-243.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1987: *Auf dem Wege zu einer dynamischen europäischen Volkswirtschaft. Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte*, Brüssel.

- Krasner, Stephen D. 1984: „Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics“, in: *Comparative Politics* 16, 223-46.
- Kuntze, Oscar-Erich 1992: „Schweden“, in: *ifo-Schnelldienst* 33, 23-34.
- Lehmbruch, Gerhard 1991: „Telekommunikation: Ein Politikfeld im Wandel“, in: Edgar Grande, Rainer Kuhlen, Gerhard Lehmbruch, Heinrich Mäding (Hrsg.): *Perspektiven der Telekommunikationspolitik*, Opladen, 10-15.
- Lehmbruch, Gerhard 2001a: „The Institutional Embedding of Market Economies: The German ‘Model’ and Its Impact on Japan“, in: Wolfgang Streeck und Kozo Yamamura (Hrsg.): *The Origins of Neoliberal Capitalism: Germany and Japan in Comparison*, New York, 39-93.
- Lehmbruch, Gerhard 2001b: „Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel“, MPIfG Discussion Paper 02/2, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln. Im World Wide Web unter: www.mpi-fg-koeln.mpg/de/pu/mpifg_dp/dp02-2.pdf; letzter Zugriff: 25.08.2003.
- Löwdin, Per 1998: *Det dukade bordet. Om partierna och de ekonomiska kriserna*, Uppsala.
- Mahoney, James 2000: „Path Dependence in Historical Sociology“, in: *Theory and Society* 29, 507-548.
- March, James G. und Johan P. Olsen 1984: „The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life“, in: *American Political Science Review* 78, 734-749.
- Merkel, Wolfgang 1993: *Ende der Sozialdemokratie? Machtressourcen und Regierungspolitik im westeuropäischen Vergleich*, Frankfurt/Main; New York.
- Michelsen, Kai 1997: *Die gescheiterte Transformation des Schwedischen Modells; Studien der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaft 9*, Marburg.
- Milner, Henry 1989: *Sweden: Social Democracy in Practice*, New York.
- Müller, Jürgen, Erik Bohlin, Jari Karpakka, Christian Riis und Knud Erik Skouby (1993): „Telecommunications Liberalization in the Nordic Countries“, in: *Telecommunications Policy* 11, 623-630.

- Müller, Jürgen und Ingo Vogelsang 1979: Staatliche Regulierung. Regulated Industries in den USA und Gemeinwohlbindung in wettbewerblichen Ausnahmebereichen in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.
- Müller, Markus und Roland Sturm 2000: „Was bleibt von staatlicher Verantwortung für die Grundversorgung der Bürger? Die Liberalisierung des Energie- und des Telekommunikationsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland“, in: *Gegenwartskunde* 1, 37-48.
- Noam, Eli 1992: Telecommunications in Europe, New York.
- North, Douglass C. 1992: Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen.
- Peters, Guy 1996: „Political Institutions, Old and New“, in: Robert E. Goodin und Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.) 1996: A New Handbook of Political Science, Oxford, 205-220.
- Petersen, Herbert 1981: Schweden. Bewährte Demokratie und neue Zeit, Köln.
- Petersson, Olof 1994: Swedish Government and Politics, Göteborg.
- Pestoff, Viktor A. 1993: „Towards a New Swedish Model“, in: Jerzy Hausner, Bob Jessop, Klaus Nielsen (Hrsg.): Institutional Frameworks of Market Economies, Aldershot u.a., 133-167.
- Pierson, Paul 2000a: „Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics“, in: *American Political Science Review* 94, 251-267.
- Pierson, Paul 2000b: „The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change“, in: *Governance* 13, 475-499.
- Pontusson, Jonas 1988: „The Triumph of Pragmatism: Nationalisation and Privatisation in Sweden“, in: *West European Politics*, 4, 129-140.
- Pyddoke, Roger 1993: „Politik för ett naturligt monopol“, in: Stefan Fölster, Catharina Barkman, Eva Meyerson und Roger Pyddoke (Hrsg.): Sveriges systemskifte i fara? Erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering, Stockholm, 99-119.
- Richardson, Jeremy 1986: „Policy, Politics and the Communications Revolution in Sweden“, in: *West European Politics* 4, 80-97.
- Riegler, Claudius H. und Naschold, Frieder (Hrsg.) 1997: Reformen des öffentlichen Sektors in Skandinavien. Eine Bestandsaufnahme; Baden-Baden.

- Rothstein, Bo 1996: „Political Institutions: An Overview“, in: Robert E. Goodin und Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.) 1996: *A New Handbook of Political Science*, Oxford, 133-165.
- Sabatier, Paul A. 1993: „Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen, Eine Alternative zur Phasenheuristik“, in: Adrienne Héritier (Hrsg.): *Policy-Analyse. Eine Kritik und Neuorientierung* (PVS Sonderheft 24), Opladen, 116-148.
- Scharpf, Fritz W. 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik*, Frankfurt/Main; New York.
- Scherrer, Christoph 2001: „Jenseits von Pfadabhängigkeit und ‚natürlicher Auslese‘: Institutionentransfer aus diskursanalytischer Perspektive“, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Im World Wide Web unter: <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2001/ii01-205.pdf>; letzter Zugriff: 25.08.2003.
- Schmidt, Manfred G. 1995: *Wörterbuch zur Politik*, Stuttgart.
- Schneider, Volker 1997: „Privatisierung und Regulierung der Telekommunikation aus politikwissenschaftlicher Sicht“, in: Klaus König und Angelika Benz (Hrsg.): *Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation*, Rundfunk, Baden-Baden, 248-261.
- Schneider, Volker 2001: *Die Transformation der Telekommunikation. Vom Staatsmonopol zum globalen Markt (1800-2000)*, Frankfurt/Main, New York.
- Simon, Herbert A. 1985: „Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science“, in: *American Political Science Review* 79, 293-304.
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen und Frank Logstreth (Hrsg.) 1992: *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York.
- Svensson, Torsten 1994: *Socialdemokratin dominans. En studie av den svenska socialdemokratin partistrategi*, Uppsala.
- Svensson, Torsten 2002: „Globalisation, Marketisation and Power: The Swedish Case of Institutional Change“, in: *Scandinavian Political Studies* 3, 197-229.
- Thelen, Kathleen und Sven Steinmo 1992: „Historical Institutionalism in Comparative Politics“, in: Sven Steinmo, Kathleen Thelen und Frank

Logstreth (Hrsg.) 1992: *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York, 1-32.

Thorngren, Bertil 1990: „The Swedish Road to Liberalization“, in: *Telecommunications Policy* 4, 94-98.

Tilton, Tim 1990: *The Political Theory of Swedish Social Democracy. Through the Welfare State to Socialism*, Oxford.

Uddhammer, Emil 1993: *Partierna och den stora staten. En analys av statsteorier och svensk politik under 1900-talet*, Smedjebacken.

Wallerstein, Immanuel M. 1974: *The Modern World System I. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*, New York u.a.. (San Francisco, London).