

Michael Schwemmle
Input Consulting GmbH

**Telekommunikation im Wandel – Politische
und ökonomische Trends**

Referat beim
Workshop FES - PTTI - DPG
Privatising in the Telecom Industries: Options for Trade
Unions
Freudenberg, 19. – 24.10.1997

- deutsche Übersetzung der englischen Schriftfassung -

...input
consulting

Beratungsgesellschaft
für Innovationstransfer
Post & Telekommunikation

1. Privatisierung

- Beginnen will ich mit dem Trend, der in der politischen Debatte die höchsten Wellen schlägt, der die Gewerkschaften des Telekommunikationssektors am stärksten beunruhigt und beschäftigt und der deshalb auch ganz zu Recht im Mittelpunkt unseres Workshops steht: Ich spreche natürlich von der Privatisierung.
- Der Begriff und das politische Konzept der Privatisierung stehen für eine schieflernde Vielfalt unterschiedlicher Maßnahmen. Verbindendes Moment ist dabei jedoch jeweils das Ziel, staatliche Steuerung in relevanten Wirtschaftssektoren zugunsten privat-marktwirtschaftlicher Steuerung zurückzudrängen - Privatisierung ist insofern zentrales Element neoliberaler Ideologie und Praxis.
- Sehr grob lassen sich drei Grundformen von Privatisierung unterscheiden:
 - Erstens die funktionelle Privatisierung durch vertragliche Auslagerung staatlicher Aufgaben an Private („contracting out“) - die Aufgaben bleiben in staatlicher Verantwortung, werden aber von Privaten erledigt.
 - Zum zweiten die Privatisierung der Organisation und des Managements durch die Gründung privatrechtlicher Eigengesellschaften - auch hier bleibt die Aufgabe beim Staat, aber er erfüllt sie in privatrechtlicher Form und meist nach eher kommerziellen Kriterien.
 - Drittens dann die Privatisierung der Aufgabe und des Kapitals durch den teilweisen oder kompletten Verkauf öffentlichen Eigentums an private Direktinvestoren oder im Wege eines Börsengangs - hier zieht sich der Staat tendenziell aus seiner Verantwortung für eine bisher öffentliche Aufgabe wie aus seiner Position als Eigentümer zurück.
- In der Praxis gibt es natürlich viele Mischformen zwischen diesen Varianten, oft werden alle drei Stadien durchlaufen: Erst werden öffentliche Unternehmen zerlegt und „verschlankt“, dann durch Transformation und Rationalisierung marktfähig gemacht und im dritten Schritt dann verkauft.
- Über Privatisierung wird im Telekommunikationssektor etwa seit Ende der 70er Jahre intensiv diskutiert. Mitte der 80er Jahre setzte ein erster Privatisierungsschub ein - ich erinnere an die ersten Teilverkäufe von British Telecom 1984 und von NTT im Jahr 1985. In der Mitte der 90er Jahre hat der Privatisierungstrend in der Telekommunikation stark an Dynamik gewonnen - in einer Vielzahl von Ländern wird derzeit die dritte Stufe der Privatisierung, der Verkauf staatlichen Eigentums, in Angriff genommen.

- Für diese neue Privatisierungsdynamik dürften vor allem vier Faktoren ausschlaggebend sein:
 - Der Verkauf staatlicher assets erscheint vielen Regierungen zum einen als bevorzugtes Mittel zur Lösung staatlicher Finanzprobleme - in Europa dient die Privatisierung von Telekommunikationsunternehmen derzeit zum Beispiel vorrangig dem Ziel, die harten Konvergenzkriterien für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion in puncto Staatsverschuldung zu erreichen.
 - Privatisierung wird zum zweiten häufig mit dem Argument begründet, daß staatliche Unternehmen oder Verwaltungen im harten Wettbewerb auf den Telekommunikationsmärkten auf Dauer ohne Chance wären - nur Private könnten erfolgreich mit Privaten konkurrieren. Privatisierung erscheint in dieser Perspektive als fast zwangsläufige Folge der Liberalisierung - ein Trend, auf den ich gleich noch ausführlicher zu sprechen komme. In Europa hat das Datum 1.1.1998 in diesem Kontext eine fast schon magische Bedeutung erlangt - zu diesem Termin werden die Telekommunikationsmärkte in der EU uneingeschränkt liberalisiert sein.
 - Drittens soll Privatisierung dazu dienen, die internationale Kooperationsfähigkeit von Telekommunikationsunternehmen zu erhöhen - ein plausibles Ziel angesichts der in diesem Sektor besonders ausgeprägten globalen „Mergermania“. Allianzen und Kapitalverflechtungen („equity swaps“) werden erleichtert bzw. erst möglich, wenn die Partnerunternehmen von der Rechtsform her kompatibel sind. Es gibt zahlreiche Beispiele hierfür, das neueste dürfte die geplante Kapitalverflechtung von France Telecom und der Deutschen Telekom AG sein, die erst nach der Kapitalöffnung von France Telecom möglich sein wird, die ja dieser Tage erfolgt.
 - Erstaunlicherweise wird Privatisierung auch in Ländern vorangetrieben, deren Regierungen neoliberaler ideologischer Verblendungen eher unverdächtig sind - ich denke z.B. an Südafrika, wo ich einige persönliche Erfahrungen machen konnte. In diesen Fällen kommt ein weiteres Motiv zum Tragen, die Zielsetzung nämlich, durch den Verkauf von Kapitalanteilen an ausländische strategische Partner die Modernisierung des Telekommunikationsnetzes wie auch des staatlich dominierten Carriers zu forcieren - die Stichworte lauten: Kapital, Technologie, Management-Skills.
- Welcher Faktor auch immer ausschlaggebend sein mag: Tatsache ist, daß die Privatisierungsstrategen den Telekommunikationssektor heute weltweit in den Griff genommen haben:
 - Von den zwanzig umsatzstärksten Telefongesellschaften der Welt werden Ende dieses Jahres neunzehn ganz oder zu relevanten Teilen in privater Hand sein - die einzige Ausnahme bildet die chinesische DGT (Folie).
 - In den 15 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union haben 11 ihre traditionell öffentlichen Telekommunikationsunternehmen ganz oder teilweise privatisiert (Folie) Die staatlichen Kapitalanteile liegen dabei nicht selten un-

terhalb von 50% und sind weiter am Sinken.

- In diesen Tagen streben u.a. die Portugal Telecom, France Telecom, die Telecom Italia und die australische Telstra an die Börse - wir reden also über ein höchst aktuelles Thema.

- Nun muß, was tatsächlich geschieht, deshalb nicht unbedingt richtig sein. Es macht natürlich nach wie vor Sinn, Privatisierungspolitik in ihren ideologischen Grundannahmen wie in ihren Konsequenzen für Arbeitnehmer, Gewerkschaften und Kunden, nicht zuletzt auch für die wirtschaftspolitische Handlungsfähigkeit des Staates kritisch zu reflektieren. Dazu gibt es allen Anlaß. Privatisierung hat sich keineswegs als Königsweg erwiesen, die neoliberalen Verheißungen haben sich oft nicht erfüllt. Für die Gewerkschaften besteht kein Grund, ihre traditionelle Skepsis gegenüber der Privatisierung über Bord zu werfen.

- Und doch legt eine Analyse der realen Prozesse wie auch der Kräfteverhältnisse den Schluß nahe, daß die Schlacht um die Privatisierung geschlagen zu sein scheint. Natürlich gibt es noch heftige Auseinandersetzungen, aber diese beziehen sich weniger auf das „Ob“ als auf das „Wie“ von Privatisierung. Im politischen Spektrum lassen sich kaum noch relevante Gegenkräfte gegen diesen Trend ausmachen. Während für die Neoliberalen die Privatisierung der Telekommunikation traditionell Kernelement ihrer Entstaatlichungspolitik war und ist, ist dieser Ansatz längst auch für die (sozialdemokratische) Linke konsensfähig geworden, wie - in Europa - die Beispiele Frankreich, Portugal, Italien, Griechenland, auch Großbritannien unter Tony Blair zeigen.

- Was bedeutet dies in der Konsequenz? Laßt mich dazu nur einige vage Andeutungen machen, denn genau diese Frage soll uns ja nun eine Woche beschäftigen:
 - Zum einen werden wir die Telekommunikation wohl im Weltmaßstab als de facto privaten Sektor zu sehen haben. Bereits in mittelfristiger Perspektive dürfte es in der großen Mehrzahl der Länder keine relevanten staatlichen Eigentümerpositionen innerhalb der Telekommunikation mehr geben, die es Regierungen ermöglichen, die Entwicklung dieses Sektors politisch zu steuern.

 - Zum zweiten werden traditionell staatliche Telekommunikationsunternehmen im Zuge dieses Prozesses komplett aus dem Bezugsrahmen des „öffentlichen Dienstes“ herauskatapultiert - sowohl von ihrer Philosophie und ihren Unternehmensstrukturen her als auch in puncto Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen.

 - Zum drittens stehen Privatisierungskandidaten angesichts des Runns auf die Börse in den nächsten Monaten und Jahren unter massiven Druck der Kapitalmärkte. Wenn sich internationale institutionelle Anleger in den nächsten Monaten zwischen den Aktien der Deutschen Telekom, der France Telecom, der Portugal Telecom, der Telecom Italia und der australischen Tel-

stra entscheiden können, dann wird dies zu enormen Pressionen auf die Unternehmenspolitik führen. Ein bevorzugter Weg von Managern, diesen Druck weiterzugeben, ist die Senkung der Kosten durch Personalabbau.

- Zum vierten sind Gewerkschaften damit mit für sie oft völlig neuen „issues“ konfrontiert. Es geht - ganz allgemein gesprochen - um die Konditionen des Übergangs von öffentlichen zu privaten Arbeitsbeziehungen, im Kern und zunächst um die Sicherung von Arbeitsplätzen. Hinzu kommen spezifische Fragestellungen der Privatisierung, z.B. das Problem einer Beteiligung der Beschäftigten am Kapital der Telekommunikationsunternehmen. All diese Themen - und noch einige mehr - werden wir in den nächsten Tagen sicherlich gründlich erörtern können.

2. Liberalisierung

- Ebenso wie die Privatisierung hat auch der zweite politische Trend, den ich skizzieren möchte, die Weltkarte der Telekommunikation binnen weniger Jahre völlig umgestaltet: Die Rede ist von der Liberalisierung. Bei aller nationalen und sektoralen Vielfalt in der Ausprägung dieses Trends gibt es auch hier - verzichtet man auf definitorische Feinsinnigkeiten - einen gemeinsamen Nenner. Liberalisierung zielt auf die Auflösung monopolistischer Angebotsstrukturen, wie sie den Telekommunikationssektor traditionell charakterisiert haben, und auf die Etablierung konkurrenzwirtschaftlich geprägter Marktbeziehungen.
- Auch der Liberalisierungstrend hat in der Telekommunikation seit Mitte der 90er Jahre erheblich an Durchschlagskraft gewonnen. Ich verweise zum Beleg auf drei laufende Mega-Projekte:
 - Zum einen der am 8. Februar 1996 verabschiedete „Telecommunications Act“ in den USA. Dieser baut die bisher bestehenden Schranken zwischen Lokal- und Fernverkehr ab und beseitigt die vormaligen Monopole der regionalen „Baby Bells“ wie auch der Kabelfernsehgesellschaften. Das Gesetz will alle Bereiche der technischen Kommunikation dem Wettbewerb öffnen - wobei zunächst einmal dahingestellt bleibt, ob und wie schnell diese idealtypische Konkurrenz sich überhaupt einstellen mag. Zunächst hat der Telecommunications Act erst einmal eine gigantische Konzentrationswelle vor allem in den Reihen der „Baby Bells“ ausgelöst Nichtsdestotrotz dürfte das US-amerikanische Beispiel der totalen Liberalisierung weltweit Modellcharakter erlangen und - auch mit Hilfe handelspolitischen Drucks der Washingtoner Administration - gute Exportchancen haben.
 - Zum zweiten steht die Liberalisierung der europäischen Telekommunikationsmärkte unmittelbar vor ihrem Abschluß. Zum 1.1.1998 werden in den Ländern der Europäischen Union „die Barrieren demoliert sein, die die meisten europäischen Telefongesellschaften über ein Jahrhundert lang vor Wettbewerb geschützt haben“¹, um es in den Worten der Financial Times auszudrücken. Der Genauigkeit halber sei erwähnt, daß Griechenland, Irland, Luxemburg, Portugal und Spanien noch knappe Übergangsfristen vor dem endgültigen Einstieg in den Wettbewerb eingeräumt bekamen. Die neue Qualität der Liberalisierung in Europa besteht einmal darin, daß das „gemäßigtere“ europäische Modell des reinen „Dienstewettbewerbs“ (zunächst unter Ausklammerung des Telefondienstes) auf der Basis einer Monopol-Infrastruktur vom radikaleren Ansatz des „Netz Wettbewerbs“ - d.h. der konkurrierenden Bereitstellung von Infrastrukturen - abgelöst wurde. Zweitens ist der 1.1.1998 auch deshalb ein historischer Einschnitt, weil erst mit diesem letzten Liberalisierungsakt der bis dato monopolisierte Telefondienst, mithin die „cash cow“ der dominanten Anbieter, dem Wettbewerb geöffnet wird. Zur Illustration dieser Problematik sei nur das Beispiel der Deutschen Telekom AG erwähnt, die derzeit noch rund drei Viertel ihres

¹ Originalzitat: „The barriers which have protected most of the continent's telecoms groups from competition for more than a century will be demolished ...“ (Financial Times 11.06.1997)

Gesamtumsatzes im Telefondienst erzielt - d.h. unter dem nur noch wenige Wochen schützenden Dach des Monopols.

- Das dritte Liberalisierungsprojekt der späten 90er Jahre wird die hier vertretenen Staaten nicht nur indirekt - wie die Wettbewerbsöffnung in Nordamerika und Europa -, sondern unmittelbar betreffen. In der Genfer WTO-Vereinbarung vom 15. Februar 1997 verpflichten sich 68 Staaten, ihre Märkte für „Basistelekommunikation“ ab 1998
 - ausländischen Anbietern zu öffnen,
 - bestimmte „regulatorische Prinzipien“ einzuhalten (wichtiges Stichwort hier „interconnection“) und
 - erweiterte Beteiligungsrechte an heimischen Unternehmen einzuräumen.

In der Interpretation der Handelsbeauftragten der US-Regierung, Charlene Barshefsky, bedeutet dieses Abkommen, daß bisher „nur 17 Prozent der 20 führenden Telekom-Märkte für US-Firmen offen (waren)“, während diese nach der WTO-Vereinbarung nun „Zugang zu beinahe hundert Prozent“ dieser Märkte erhielten (zitiert nach Frankfurter Rundschau vom 17.02.1997). Natürlich wäre die Annahme falsch, daß mit der Genfer Vereinbarung nun alle handelspolitischen Konflikte im Telekommunikationssektor gelöst und sämtliche Märkte schlagartig geöffnet wären. Aber alles spricht dafür, daß der Liberalisierungstrend nach diesem WTO-Agreement weltweit stark an Dynamik zunehmen wird und es immer schwieriger werden dürfte, in relevanten Märkten nationale Monopole aufrechtzuerhalten.

- Auch hier einige Andeutungen zu den Konsequenzen der forcierten Liberalisierung:
 - Die Telekommunikation ist bereits heute im globalen Maßstab kein durch Monopolstrukturen geprägter Markt mehr, sondern de facto ein Wettbewerbssektor. Der traditionelle und historisch erfolgreiche Ansatz, die Zuweisung von Monopolrechten an die Vergabe von Pflichten zu koppeln - exemplarisches Stichwort mag hier der „universal service“ sein -, ist damit hinfällig. Es ist eine offene Frage, ob es nach der Abkehr von diesem Arrangement gelingen kann, flächendeckende und bezahlbare Zugänge für alle Menschen zu den Infrastrukturen der Informationsgesellschaft sicherzustellen.
 - Zwangsläufige Folge der Marktöffnung ist der Auftritt neuer Player und der Verlust von Marktanteilen der dominanten Carrier. Was die neuen Player anbetrifft, so kristallisieren sich hier international vor allem zwei typische Gruppierungen heraus:
 - Zum einen die großen Energie- oder Eisenbahngesellschaften, die, gestützt auf ihre spezifische Infrastruktur und meist im Bündnis mit starken ausländischen Telefongesellschaften, konkurrierende Telekommunikationsnetze installieren und sich als „full-service-carrier“ in Konkurrenz zum ehemaligen Monopolisten positionieren.
 - Zweitens etablieren sich auf liberalisierten Telekommunikationsmärkten eine Fülle regionaler oder sektoraler Nischenanbieter, die sich auf die profitablen Marktsegmente konzentrieren und die „in-

cumbents“ unter massiven Konkurrenzdruck setzen - zu denken ist hier z.B. an die sogenannten CLECS, die „competitive local exchange carriers“, die in den USA Furore machen. Der atemberaubende Aufstieg von WorldCom, der die globale Telekommunikationsszene in den letzten Wochen elektrisiert hat, zeigt, daß aus den Reihen zunächst kleiner „new entrants“ sogar binnen kurzem internationale Giganten entstehen können - wobei WorldCom noch lange nicht „durch“ ist und dieses Beispiel sicher nicht beliebig wiederholbar ist.

Hinsichtlich der zu erwartenden Marktanteilsverluste der dominanten Carrier gilt der alte Satz, daß Prognosen bekanntermaßen unzuverlässig sind. Die vielfach geäußerte Vermutung, daß diese in Europa in den nächsten zehn Jahren durchschnittlich 25% der Marktanteile in den profitabelsten Segmenten - namentlich bei den Geschäftskunden - verlieren werden, besitzt jedoch durchaus Plausibilität und dürfte sich verallgemeinern lassen. Liberalisierungsbedingte Marktanteilsverluste und wachsender Konkurrenzdruck zwingen die Ex-Monopolisten zu Transformations- und Kompensationsstrategien - häufig und vorrangig bestehen diese in „downsizing“-Konzepten sowie in Internationalisierungsbestrebungen.

- Die Gewerkschaften des Telekommunikationssektors werden - dritte Konsequenz - durch diese Transformations- und Kompensationsstrategien mit harten Herausforderungen konfrontiert, von denen das Problem des dramatischen Personalabbaus natürlich das brisanteste ist. Zudem stehen sie, die in vielen Ländern bis dato in der vergleichsweise „bequemen“ Form großer Betriebsgewerkschaften organisiert sind, vor der schwierigen Aufgabe, den Wandel der Telekommunikation von Monopol- zu wettbewerblichen Strukturen organisationspolitisch zu bewältigen und zu Branchenorganisationen zu werden. Die Beschäftigten der „neuen Player“ sind häufig überhaupt nicht oder - im günstigeren Fall - gewerkschaftlich anderweitig organisiert. Die traditionellen Telekommunikationsgewerkschaften können dort - wenn überhaupt - häufig nur mit großem Aufwand an finanziellen und personellen Ressourcen Tritt fassen. Diese Ressourcen sind jedoch bekanntermaßen begrenzt und ihre Verlagerung auf die Organisation der Beschäftigten bei den „new entrants“ geht tendenziell zu Lasten der klassischen Klientel. Ich hoffe, daß wir in dieser Woche Gelegenheit haben werden, auch über diese Probleme zu sprechen.

3. Regulierung

- Obwohl neoliberal inspirierte Telekommunikationspolitik gerne das Etikett „Deregulierung“ für sich beansprucht, wird die Entwicklung des Sektors zumindest für eine Übergangsphase noch in hohem Maße durch (staatliche) Regulierungsvorgaben geprägt sein. Was sich faktisch vollzieht, ist nicht Deregulierung, sondern Reregulierung - nicht keine, sondern eine andere Art von Regulierung, womit wir bei meinem dritten großen Trend wären.
- Regulierung wird aus wenigstens zwei Gründen noch auf absehbare Zeit ein wichtiges Bestimmungsmoment für die Entwicklung der Telekommunikation bleiben:
 - Zum einen ist Regulierung - nach dem Verkauf staatlicher Kapitalmehrheiten, d.h. dem Verzicht auf die Steuerungsgröße „Eigentum“ - die letzte und einzige politische Einflußvariable in diesem Sektor;
 - zum anderen ist Regulierung in neoliberalen Marktöffnungskonzepten angesichts der Dominanz der traditionellen Carrier als Katalysator des Übergangs von Monopol- zu Wettbewerbsstrukturen von zentraler Bedeutung.
- Allerdings hat sich das institutionelle Profil der Regulierung im Telekommunikationssektor nachdrücklich geändert: In zahlreichen Ländern - u.a. in allen Staaten der Europäischen Union - sind parallel zur Liberalisierung sektorspezifische Regulierungsregime und neue Regulierungsinstanzen entstanden bzw. in Angriff genommen. Durchgängig geht es dabei um eine Herauslösung von Regulierungsfunktionen aus den Strukturen des dominanten Carriers und um die Durchsetzung einer mehr oder weniger ausgeprägten Unabhängigkeit von diesem - häufig ist davon die Rede, daß die vormals vereinten Rollen des „Spielers“ und des „Schiedsrichters“ institutionell ausdifferenziert werden.
- Sicherlich ist es zu früh, bereits ein abschließendes Urteil über die Performanz der neuen Institutionen fällen zu wollen, doch lassen sich bereits heute eine Reihe von Konstruktionsproblemen ausmachen:
 - Gemessen an der zentralen Bedeutung von Regulierung für den Telekommunikationssektor und gemessen an der zentralen Bedeutung des Telekommunikationssektors für die ökonomische und gesellschaftliche Entwicklung wirken die Möglichkeiten demokratischer Kontrolle und Steuerung der Regulierungsorgane - z.B. durch die Parlamente - recht unterentwickelt.
 - Zum zweiten wird der Handlungsspielraum nationaler Regulierungsinstanzen bereits heute durch die Kompetenzen supranationaler Instanzen erheblich eingeschränkt - zumindest ist dies in den Ländern der Europäischen Union so, wo die EU-Kommission starke Regulierungskompetenzen an sich gezogen hat. Angesichts der Internationalisierung des Telekommunikationssektors scheint eine Debatte um internationale Regulierungsregime mit institutionalisierten Möglichkeiten demokratisch legitimer Einflußnahme

überfällig. In Perspektive geht es um die Regulierung des Weltmarktes.

- Drittens reflektieren die neuen Regulierungsarrangements z.T. noch nicht die Konvergenz von Telekommunikation, Rundfunk und Fernsehen im Zuge der Multimedia-Entwicklung. In vielen Ländern - Deutschland ist hierfür ein Beispiel - existieren die Regulierungsinstanzen für Rundfunk und Telekommunikation noch immer nebeneinander her - Abgrenzungs-, Zuständigkeits- und Effizienzprobleme sind dadurch programmiert. In Perspektive auf die Informationsgesellschaft scheinen gemeinsame Regulierungsregime für die konvergierenden Sphären zwingend erforderlich.

- Was die inhaltliche Ausrichtung von Regulierung anbetrifft, so läßt sich in der Praxis eine Dominanz ökonomischer Ziele gegenüber sozialstaatlichen Orientierungen konstatieren, die sich vor allem in der Formel des „universal service“ abbilden. Innerhalb des ökonomischen Zielbündels ist eine klare Vorrangstellung des Ziels der Wettbewerbsöffnung und -intensivierung festzustellen. Regulierung vollzieht sich überwiegend in Form eines asymmetrischen Modells, das den dominanten Carrier mit Auflagen und Kontrollen zu Gunsten der „new entrants“ belegt. Derartige asymmetrische Regulierungseingriffe führen tendenziell zu einer Schmälerung der Erträge und zu einer Erhöhung des Rationalisierungsdrucks bei den Ex-Monopolisten.

- Vor diesem Hintergrund kann es nicht erstaunen, daß Regulierung in der absehbaren Zukunft eine höchst konflikträchtige Veranstaltung bleiben wird. Die zentrale Auseinandersetzung vollzieht sich dabei um die Frage der Interconnection - also der Bedingungen, zu denen die neuen Akteure das Netz des dominanten Carriers mitbenutzen können. Die herausragende Bedeutung von Regulierungsentscheidungen läßt sich an einem aktuellen Beispiel aus Deutschland illustrieren: Als der Regulierer der Deutschen Telekom AG vor wenigen Wochen Interconnection-Preise verordnete, die um die Hälfte niedriger lagen als von der Telekom verlangt, stürzte die Telekom-Aktie binnen weniger Stunden dramatisch ab - das Unternehmen verlor innerhalb eines Tages 8 Mrd. DM an Börsenwert! Die nach endlosen Debatten jetzt für 1999 terminierte Aufspaltung der japanischen NTT zeigt, daß Regulierung sogar tief in die organisatorischen Strukturen von Mega-Carriern wie auch in deren Management-Autonomie einzuschneiden vermag.

- Ein knappes Fazit, gedacht als Diskussionsanstoß zum Thema „Regulierung“:
 - Regulierung ist nach Lage der Dinge der einzige Ansatzpunkt für politische Gestaltungsüberlegungen im Telekommunikationssektor. Sämtliche Versuche, die Entwicklung der Informationsgesellschaft demokratisch und sozial zu beeinflussen, müssen diesen Tatbestand in Rechnung stellen und sich darüber im klaren sein, daß der Instrumentenkasten für politische Interventionen ansonsten leer ist. Angesichts der politischen Kräfteverhältnisse und der ökonomischen Interessenlagen dürfte es dabei ausgesprochen schwierig sein, Telekommunikation via Regulierung gegen die Marktkräfte formen zu wollen. Es wird wohl unumgänglich sein, sich auf intelligente Arrange-

ments mit den starken Marktakteuren einzulassen.

- Regulierung ist gleichzeitig eine, wenn nicht für eine längere Übergangsphase sogar die entscheidende Einflußgröße für Umsätze, Profite und Verteilungsspielräume von Telekommunikationsunternehmen. Dies gilt für die „new entrants“ noch in prozentual höherem Maße als für die dominanten Carrier. Regulierungsinstanzen entscheiden somit nicht über abstrakte Größen, sondern über Arbeitsplätze und Einkommen der im Telekommunikationssektor Beschäftigten.
- Angesichts der politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Relevanz von Regulierung erscheint eine klare Positionierung der Telekommunikationsgewerkschaften unumgänglich. Dies ist jedoch einfacher gesagt als getan: Die Gewerkschaften stecken hier in einem strategischen Dilemma: Eine Parteinahme in Regulierungskonflikten für die „new entrants“ - z.B. in der Frage der Interconnection - würde sie in einen objektiven Interessengegensatz zu ihren Mitgliedern bringen, die zum überwiegenden Teil beim dominanten Carrier organisiert sind. Treten Telekommunikationsgewerkschaften in solchen Konflikten dagegen für die Interessen des Ex-Monopolisten ein, so erschwert dies sämtliche Versuche, bei den neuen Anbietern organisationspolitisch Fuß zu fassen. Die Frage, ob der Sprung von der Betriebs- zur Branchengewerkschaft gelingt, entscheidet sich deshalb wohl auch auf dem Feld der Regulierung.

4. Wachstum

- Lasst mich nun zu den im engeren Sinne ökonomischen Trends kommen, die natürlich in vielfältiger Hinsicht mit den skizzierten politischen Umwälzungen verflochten sind, diese forcieren, aber auch ihrerseits von diesen vorangetrieben werden. Ich will diese Entwicklungslinien etwas knapper abhandeln als die bis dato erörterten.
- Zunächst ist der Telekommunikationssektor in ökonomischer Hinsicht durch eine ungebrochene Expansionsdynamik charakterisiert. Neue Schubkraft gewinnt das Wachstum derzeit vor allem aus den Anwendungen, die mit den Begriffen „Datenhighway“ und „Multimedia“ verknüpft sind - zu denken ist hier in erster Linie natürlich an das Internet und die Online-Dienste, aber auch an Telekooperation und Telearbeit, um nur wenige Begriffe aus einer bunten Vielfalt zu erwähnen. Prognosen zum Gesamtwachstum des Telekommunikationsmarktes im Weltmaßstab in den nächsten Jahren bewegen sich in einer Bandbreite jährlicher Steigerungsraten zwischen 6 und 10%. Eine Marktabschätzung von Arthur D. Little - es gibt unzählige andere - geht z.B. davon aus, daß sich das Volumen des Telekommunikations-Weltmarktes, das für 1995 auf 600 Mrd. US-Dollar taxiert wurde, bis zum Jahr 2010 fast vervierfachen und dann ca. 2300 Mrd. US-Dollar umfassen wird. Dies würde einer durchschnittlichen jährlichen Steigerungsrate von 9,5% entsprechen - sicherlich eine sehr optimistische, aber nicht völlig abwegige Annahme.
- Dieses Wachstum vollzieht sich nicht durchgängig und einheitlich über alle Marktsegmente hinweg. Generell verlagert es sich von den Geräten und den Infrastrukturen auf die Dienstleistungen und Anwendungen. Speziell sind überdurchschnittlich hohe Zuwächse heute und in absehbarer Zeit insbesondere im Mobilfunk zu verzeichnen, wo sich die weltweiten Steigerungsraten im Zeitraum zwischen 1995 und 2000 jahresdurchschnittlich auf atemberaubende 30% belaufen. Vergleichbare Erwartungen richten sich auch auf das noch wenig konturierte Spektrum der Multimedia-Anwendungen, wobei noch unklar ist, wie hier die vielbeschworene „Killer-Applikation“ aussehen wird, die aus euphorischen Hoffnungen handfeste Erträge werden läßt. In regionaler Perspektive gelten vor allem die asiatischen Telekommunikationsmärkte - mit dem Hoffnungsträger China an der Spitze - als extrem dynamisch. So betrachtet, müsst Ihr Euch alle keine Sorgen um Eure Zukunft machen ...
- Natürlich verbindet sich mit diesen Wachstumserwartungen die nicht völlig unbegründete Hoffnung auf eine anhaltende Prosperität der globalen Telekommunikationsbranche. Technische Entwicklungen und die dramatische Verschärfung der Konkurrenz relativieren diese Erwartungen jedoch erheblich, da sie einen erheblichen Druck auf Preise, Umsätze und Profite nach sich ziehen. Beispiele für den Preisverfall, der besonders die ehemaligen Monopolisten erfaßt, lassen sich insbesondere im Bereich der internationalen Sprachkommunikation, einem traditionell sehr ertragsträchtigen Marktsegment, beobachten - die bekannten Stichworte lauten hier: Call-back-Dienste und Internet-Telefonie. Ein weiteres Beispiel dafür, daß die Gewinnmargen der etablierten Carrier unter wachsendem Konkurrenz-

druck stark zusammenschrumpfen, läßt sich aus Deutschland berichten: Angeblich soll die Deutsche Telekom derzeit in Verhandlungen mit großen Geschäftskunden bereits Preisnachlässe von bis zu 40% gegenüber dem bisherigen Niveau in Kauf nehmen müssen.

- Technisch bedingte Produktivitätssteigerungen auf der einen und die Kostensenkungsstrategien des Managements auf der anderen Seite führen überdies dazu, daß sich die Expansion des TK-Sektors nicht in einem ebenso großen Plus an Arbeitsplätzen niederschlägt, sondern im Gegenteil häufig mit deutlichen Beschäftigungsverlusten in der Branche einhergeht. Eine im Auftrag der EU-Kommission erstellte Studie des Beratungsunternehmens BIPE Conseil von 1996 kommt für 15 europäische Länder zu dem Resultat, daß die „historischen Betreiber“ - die ehemals staatlichen und ehemals monopolistischen Unternehmen also - mit hoher Wahrscheinlichkeit im Zeitraum 1993 bis 2000 ein Minus von 188.000 Arbeitsplätzen und im Zeitraum 2000 bis 2005 ein Minus von weiteren 275.000 Arbeitsplätzen zu verzeichnen haben. Diese Arbeitsplatzverluste werden längst nicht durch Beschäftigungsgewinne bei den neuen Wettbewerbern kompensiert. In neun von zehn Szenarien, die BIPE Conseil für die genannten Zeiträume entwickelt hat, ist die Beschäftigungsbilanz der gesamten Telekommunikationsbranche negativ.
- Will man diese Beobachtungen auf einen knappen Nenner bringen, so ist festzustellen:
 - Im Vergleich zu den sogenannten „declining industries“ - in Europa z.B. dem Bergbau - ist die Telekommunikationsbranche aufgrund ihrer glänzenden Wachstumsperspektiven sicherlich als prosperierend einzuschätzen. Gleichwohl stellt sich das Problem, daß die zu erwartenden Mengenzuwächse für eine gedeihliche Entwicklung aller in den Markt drängenden Akteure nicht auszureichen scheinen. Die Gefahr einer „Kannibalisierung“ des Marktes ist evident.
 - Für die Beschäftigten und ihre Gewerkschaften wird die Frage der Sicherung von Jobs trotz der Expansion des Sektors die herausragende Herausforderung und entscheidende Konfliktlinie der nächsten Jahre bleiben. Bisher konzentrieren sich die gewerkschaftlichen Antworten auf Strategien der Flankierung, Verlangsamung und Abfederung des Beschäftigungsabbaus bei den „historischen“ Anbietern. Verstärkt notwendig sind darüber hinaus Ansätze zur Umverteilung von Arbeit durch Flexibilisierung und Verkürzung von Arbeitszeiten, ebenso Konzepte des Co-Managements mit dem Ziel, besonders „job-intensive“ Wachstumfelder zu identifizieren und zu erschließen. Der reine Transport von „Bits“ gehört dabei nach allen vorliegenden Erkenntnissen sicherlich nicht zu den wirksamsten beschäftigungssichernden Optionen.

5. Internationalisierung

- Es ist bei den bisherigen Ausführungen schon mehrfach angeklungen, daß sich die Umbrüche in der Telekommunikation in einer rein nationalen Perspektive längst nicht mehr adäquat erfassen lassen. Wenn es eine Branche gibt, auf die die These von der „Globalisierung“ real und in hohem Maße zutrifft, dann ist es sicherlich der Telekommunikationssektor, der in der letzten Dekade von einer geradezu atemberaubenden Internationalisierungsdynamik charakterisiert war.
- Diese wird in ihrer Rasanz erst in der historischen Rückschau deutlich: Noch bis Mitte der 80er Jahre waren grenzüberschreitende Aktivitäten von Telefongesellschaften meist auf technische und organisatorische Kooperationen zur Abwicklung des internationalen Telekommunikationsverkehrs ausgerichtet - man saß einträchtig in Standardisierungsgremien oder Satellitenvereinigungen zusammen und dachte nicht daran, sich wechselseitig Konkurrenz zu machen. Direktinvestitionen nationaler Carrier im Ausland waren die absolute Ausnahme, die Märkte waren abgeschottet und von meist staatlichen Monopolen beherrscht. Nur zehn Jahre später ist die Telekommunikation zu einem Weltmarkt im eigentlichen Sinne des Wortes geworden.
- Von den zwanzig umsatzstärksten Telefongesellschaften sind heute neunzehn in unterschiedlicher Intensität und verschiedenen Formen im Ausland aktiv - die chinesische DGT bildet auch hier wieder die einzige Ausnahme. Der größte Carrier, die japanische NTT, betritt die internationale Arena erst mit Verspätung und noch zögerlich, weil sie erst 1996 vom Gesetzgeber die notwendige Erlaubnis hierzu erhielt. Sind somit alle großen - und eine Vielzahl kleinerer - Anbieter im Ausland aktiv, so gibt es umgekehrt auf der ganzen Welt wohl keinen nationalen Telekommunikationsmarkt mehr, der nicht in irgendeiner Weise ins Blickfeld ausländischer Player geraten wäre.
- Drei Faktoren dürften für diese Internationalisierungsdynamik von ausschlaggebender Bedeutung sein:
 - Zum einen ist das Ausweichen auf ausländische Märkte eine bevorzugte Kompensationsstrategie nationaler Monopolisten: Marktanteilsverluste im Inland, bedingt durch Liberalisierung und Wettbewerb, sollen durch Zuwächse im internationalen Business ausgeglichen werden.
 - Zweitens trägt die Telekommunikationsbranche durch die Internationalisierung ihrer Marktaktivitäten einschneidenden Veränderungen auf der Nachfrageseite Rechnung, reagiert auf die Globalisierung der Ökonomie in ihrer Gesamtheit. Globalisierung ist ohne Telekommunikation nicht möglich, die Telekommunikation ist in der Tat das Nervensystem der internationalen Märkte. Vor allem multinationale Konzerne, tendenziell aber alle international operierenden Anbieter verlangen nach modernen, unkomplizierten, grenzenlosen Telekommunikationsverbindungen, nach Angeboten aus einer Hand. Die bekannten Stichworte lauten „seamless end-to-end-commu-

nication“, „one-stop-shopping“, „one-stop-billing“ etc.

- Zum dritten ist Internationalisierung durch den weltweiten Liberalisierungsschub - die Initiativen der US-Administration, der WTO, der EU-Kommission - überhaupt erst möglich geworden. Noch vor kurzem wären grenzüberschreitende Telekommunikationsangebote schlicht an den unüberwindlichen Mauern der nationalen Monopole abgeprallt.
- Internationalisierung vollzieht sich in der Telekommunikationsbranche in verschiedenen Formen und Stufen. Aus dem Blickwinkel der expandierenden Carrier betrachtet, lassen sich zwei dominierende Grundmuster unterscheiden:
 - Internationalisierung zielt einmal auf eine ergänzende nationale Präsenz in einem oder mehreren Zielländern ab, die durch Direktinvestitionen beim dominanten Carrier - oft als sogenannter „strategic equity partner“ - oder auch durch Einstieg in ein Konsortium erreicht werden soll, das konkurrierende Infrastrukturen im Mobilfunk oder im Festnetz errichtet.
 - Über diese bescheidenere und von allen international aktiven Telekommunikationskonzernen praktizierte Variante hinaus strebt ein kleiner Kreis von Mega-Carriern tatsächlich nach globaler Präsenz, die auf dem Weg der Bildung strategischer Allianzen erreicht werden soll. Die Rede ist natürlich von den drei großen Blöcken „World Partners“, „Global One“ und „Concert“, wobei die letztgenannte Formation durch den Überraschungscoup von WorldCom in große Schwierigkeiten geraten ist. Ungeachtet dieser Turbulenzen dürften sich die drei Allianzen weiter konsolidieren und den Weltmarkt künftig beherrschen - es erscheint derzeit eher unwahrscheinlich, daß noch eine vierte Gruppe ähnlicher Größenordnung hinzutreten kann. Viel wird allerdings davon abhängen, wie die Schlacht um MCI ausgehen, mehr noch davon, wohin sich die japanische NTT orientieren wird.
- Meine Diskussionsanstöße in Sachen „Internationalisierung“ sind naheliegend und können knapp ausfallen:
 - In Anbetracht der Dynamik des Internationalisierungstrends und der ökonomischen Stärke der globalen Mega-Player läßt sich Telekommunikation bereits heutzutage kaum mehr als rein nationale Veranstaltung begreifen und konzipieren. Die Autonomie zumal kleinerer nationaler Carrier ist durch diese Entwicklung substantiell berührt: Sie haben, wollen sie im internationalen Konzert mitspielen und eine „Kolonialisierung“ verhindern, nicht mehr die Wahl, ob sie sich international positionieren, sondern allenfalls in welcher Form sie dies tun.
 - Internationalisierung der Telekommunikation ist bis dato vor allem Internationalisierung der Märkte. Die Internationalisierung der Telekommunikationspolitik hinkt weit hinterher. Soll die Entwicklung der Telekommunikation künftig nicht ausschließlich in den Konzernzentralen weniger Multis entschieden werden, so ist diese Lücke schleunigst auszufüllen. Es reicht längst nicht mehr aus, nationale Märkte regulieren zu wollen, statt dessen

steht, wie schon gesagt, die Regulierung des Weltmarktes auf der Tagesordnung.

- Die Gewerkschaften des Sektors haben natürlich längst begriffen, daß die Internationalisierung der Telekommunikation eine neue Qualität internationaler Gewerkschaftsarbeit erfordert - mehr, intensivere, konkretere grenzüberschreitende Kooperation der Arbeitnehmerorganisationen ist angesagt. Genau diese Erkenntnis hat uns ja hier zusammengeführt und wir werden versuchen, in den nächsten Tagen entsprechende Projekte zu beschreiben. Die PTTI hat hierzu zuletzt in Montreal wichtige Beschlüsse gefaßt. John Pedersen und Luis Neves werden uns hierzu sicherlich eine Menge zu sagen haben.

6. Koopetition - Konzentration - Konvergenz

- Der Telekommunikationsmarkt erweitert, wie wir tagtäglich erfahren, seine Grenzen nicht nur durch Wachstum und Internationalisierung nach außen, sondern wird auch in seinem Innern von permanenten Umbrüchen und stets neuen realignments erschüttert. Die Beispiele aus jüngster Zeit sind uns allesamt geläufig:
 - Das Ausscheren der spanischen Telefonica aus dem Unisource-World-Partners-Bündnis und der Einstieg bei Concert,
 - der Ausstieg von Cable & Wireless aus dem deutschen Markt,
 - zuletzt der schon erwähnte überraschende Auftritt von WorldCom als neuer Global Player.

- Es fällt sehr schwer, diese internen Entwicklungen auf dem Telekommunikationsmarkt auf einen aussagekräftigen Nenner zu bringen. Deshalb wähle ich drei Begriffe - und eigentlich sind es vier:
 - Koopetition („coopetition“),
 - Konzentration und
 - Konvergenz..

- „Coopetition“ ist ein Kunstwort, das die nur vermeintlich widersprüchlichen Konzepte von Kooperation und Konkurrenz in sich vereinigt - genau dieses gleichzeitige Gegeneinander und Miteinander nach der von McKinsey-Beratern geprägten Formel „Collaborating to compete!“ ist kennzeichnend für die rasanten Bewegungen auf dem Telekommunikationsmarkt. Keine der umsatzstärksten Telefongesellschaften mit internationalen Ambitionen traut es sich zu, den Weltmarkt im Alleingang aufzurollen, alle suchen Bündnisse, um Risiken zu teilen („burden-sharing“), um Kompetenzen zu koordinieren, um Märkte zu erschließen. Unterhalb der Ebene der drei erwähnten globalen Allianzen ist das Geflecht der Kooperationen und Joint-Ventures im Telekommunikationsmarkt mittlerweile nicht mehr zu überschauen, zumal es nicht selten vorkommt, daß Bündnispartner in einem Land und in einem Marktsegment erbitterte Konkurrenten in einem anderen Land und einem anderen Marktsegment sind. Kooperationen nehmen häufig nur lose und instabile Formen an und zerbrechen oft ebenso rasch wie sie zustande gekommen sind. Oft aber sind sie Vorstufe zu festeren Bündnisvarianten, zu Kapitalverflechtungen, zu feindlichen oder freundlichen Übernahmen mithin zur

- Konzentration im engeren Sinne. Der Trend zu größeren Kapitalformationen hat sich im Telekommunikationssektor in den letzten Jahren in der Tat erheblich beschleunigt - allein in den USA wurden 1996 „mergers and acquisitions“ in einem Volumen von 103,89 Mrd. Dollar verzeichnet, die nach der Verabschiedung des

„Telecommunications Acts“ vor allem im Lager der „Baby Bells“ Platz griffen. Ich verweise exemplarisch auf

- die Fusion von SBC und Pacific Telesis - der sich anschließende Versuch von AT&T, SBC zu übernehmen, ist allerdings fürs erste an regulatorischen Bedenken gescheitert - des weiteren auf
 - den Zusammenschluß von Bell Atlantic und Nynex - mit einem Volumen von 23,7 Mrd. US-Dollar die zweitgrößte Transaktion der Wirtschaftsgeschichte. Dramatisch entwickelt sich dieser Tage
 - die Auseinandersetzung um die Übernahme von MCI durch BT oder WorldCom, möglicherweise ja auch durch BT und WorldCom.
- Da in diesen Deal in jedem Falle
 - auch der australische Medienzar Rupert Murdoch involviert sein wird, dessen News Corporation 20% von MCI gehört,
 - da WorldCom in den letzten Monaten zugleich zum weltweit größten Internet-Provider avanciert ist und sich nach der Übernahme durch Compuserve in großem Stil in das Online-Business eingeklinkt hat,

ist er nicht nur unter der Überschrift „Konzentration“ von Bedeutung, sondern nicht minder unter der neuen Rubrik „Konvergenz“.

- Dieser Begriff steht für die Prognose, daß „die Branchen Computer (Hardware, Software und zugehörige Dienstleistungen), Kommunikation (Telefon, Kabel, Satelliten) und Inhalte (Verlagswesen, Unterhaltung, Werbung) zusammenfallen oder zusammenbrechen und schließlich zu einer neuen Branche verschmolzen werden“, wie es Don Tapscott (The Digital Economy (dt. Die digitale Revolution), Wiesbaden 1996, S. 257) formuliert hat. Technisch wird Konvergenz dadurch denkbar, daß die Digitalisierung überkommene Grenzlinien zwischen den am „Bit-Business“ beteiligten Branchen zunehmend hinfällig gemacht hat. In ökonomischer Perspektive wird Konvergenz deshalb möglich und nötig, weil es bis dato noch keine Unternehmen gibt, die auf sämtlichen Stufen der multimedialen Wertschöpfungskette (Netzinfrastruktur, Bit-Transport, Server, Inhalte, Service Providing, Endgeräte, Software und Consulting) über originäre Kompetenzen verfügen. Tatsächlich beschränken sich die traditionellen Fähigkeiten auch großer Konzerne in der Regel auf zwei, maximal drei dieser Stufen.
- Nach Arthur D. Little könnte aus diesen Trends eine neue Mega-Branche mit Namen TIME entstehen, die sich zusammensetzt aus den Branchen
 - Telekommunikation - gemeint sind die klassischen und neuen Netzbetreiber und Diensteanbieter ebenso wie die nachrichtentechnische Industrie, also die Produzenten von Vermittlungseinrichtungen, Übertragungswegen und

Endgeräten;

- Informationstechnik - die Hersteller von Computerhard- und -software;
 - Medien - also Rundfunk- und Fernsehveranstalter, Verlagshäuser; Filmstudios und Entertainment-Konzerne, alle die Akteure also, die die Inhalte produzieren und
 - Elektronik - wobei hier präziser von „Unterhaltungselektronik“ die Rede sein sollte und nicht zuletzt an die meist japanischen Hersteller von Videospiele und -konsolen gedacht ist.
-
- Konvergenz ist längst nicht mehr nur Prognose, sondern vollzieht sich tagtäglich in der Realität. Auch die Gewerkschaften des Telekommunikationssektors müssen dieser Tatsache verstärkt Rechnung tragen. Vor allem stehen sie vor der Frage, ob die auf der klassischen Branchengliederung basierende Arbeitsteilung der unterschiedlichen, im Multimedia-Sektor agierenden Organisationen auf Dauer noch zeitgemäß sein kann. Vieles spricht dafür, die branchenübergreifenden Kooperationen der Unternehmen mit neuen Formen gewerkschaftlicher Konvergenz insbesondere zwischen den Organisationen des Telekommunikations- und des Medien-sektors zu beantworten. Ich kann es an dieser Stelle mit dem bloßen Hinweis beenden lassen - Luis und John werden sicherlich berichten können, was es mit solch gewerkschaftlicher Konvergenz in der Praxis auf sich hat.
-
- Damit bin ich am Ende meines Versuchs, die aktuellen politischen und ökonomischen Veränderungstrends zu beschreiben, die den Telekommunikationssektor derzeit neu gestalten. Leider habe ich viel zu lange geredet, aber ich hoffe, damit einen allgemeinen Rahmen für unsere Debatten skizziert zu haben. Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!