

Unabhängige Regulierungsbehörden und Politikwandel

Eine Fallstudie am Beispiel der *Canadian Radio-Television and
Telecommunications Commission*

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der
Philosophisch-
Sozialwissenschaftlichen
Fakultät der
Universität Augsburg

vorgelegt von
Dagmar Eberle
Donauwörth

2007

Erstgutachter: Prof. Dr. Rainer-Olaf Schultze

Zweitgutachter: Prof. Dr. Wilhelm Hofmann

Tag der mündlichen Prüfung: 07. März 2007

Inhalt

Vorwort	5
Einleitung	6
A) <i>Policy-Making</i> im regulativen Staat	15
1. Entwicklungsmuster des regulativen Staates	15
1.1 Die (Wieder-)Entdeckung des regulativen Staates in Europa	15
1.1.1 Die Renaissance regulativer Politik	15
1.1.2 Die Diffusion eines institutionellen Grundmusters	19
1.2 Der regulative Staat in Nordamerika – zwei Entwicklungswege	25
1.2.1 Strukturen	26
1.2.2 Prozesse	36
2. Regulierungsbehörden und Politikwandel	44
2.1 Regulierungsbehörden als <i>Policy-Makers</i> – analytische Perspektiven	44
2.1.1 Interessen	44
2.1.2 Institutionen	48
2.1.3 Ideen	53
2.2 <i>Policy-Reform</i> durch Regulierungsbehörden – analytischer Ansatz und methodisches Vorgehen	57
B) Die Rolle der CRTC im Wandel der regulativen <i>Policy-Modelle</i>	65
3. <i>Policy-Ideen</i> und institutionelle Muster in der historischen Entwicklung	65
3.1 Rundfunk – kultureller Protektionismus im Spannungsfeld zwischen Nation, Markt und Öffentlichkeit	65
3.1.1 <i>Policy-Probleme</i> und wesentliche <i>Policy-Entscheidungen</i> bis Mitte der 1930er Jahre	65
3.1.2 <i>Policy-Ideen</i> und sektorübergreifende Leitbilder	70
3.1.3 Die Nachkriegsjahrzehnte – Von der Dominanz des öffentlichen Leistungsangebotes zum Vorrang der Regulierung	75
3.2 Telekommunikation – Protektionismus im monopolistischen Markt	81
3.2.1 <i>Policy-Probleme</i> und wesentliche <i>Policy-Entscheidungen</i> bis in die späten 1920er Jahre	81
3.2.2 <i>Policy-Ideen</i> und sektorübergreifende Leitbilder	88
3.3.3 Die Nachkriegsjahre – Netzwerkexpansion und erste Krisenzeichen	93
4. Krisenerscheinungen – Zum Wandel von Kontextbedingungen und Leitbildern	103
4.1 Der Wandel in den technisch-ökonomischen Kontextbedingungen	103

4.2	<i>Spillover</i> durch die transnationalen Kontextbedingungen	113
4.3	Der Wandel in den sektorübergreifenden ideologischen Leitbildern	125
5.	Die CRTC – Institutionelles Profil und <i>Policy Output</i> in den 1970er und 1980er Jahren	144
5.1	Die Grundlagen behördlichen <i>Policy-Makings</i> – zur sektoralen Gestaltung des institutionellen Grundmusters regulativer Politik	144
5.1.1	Kompetenzen	144
5.1.2	Strukturen	148
5.1.3	Verfahren	156
5.2	Der <i>Policy Output</i> – Protektionistische Regulierung und beginnender Wandel der <i>Policy</i> -Ideen	160
5.2.1	CRTC- <i>Policies</i> im Rundfunk	160
5.2.2	CRTC- <i>Policies</i> in der Telekommunikation	174
5.3	Die Einbettung behördlichen <i>Policy-Makings</i> – das Selbstverständnis der CRTC und ihre interessenpolitischen und institutionellen Interdependenzen	187
6.	Die Telekommunikationsregulierung in den 1990er Jahren	198
6.1	Der Vorlauf – " <i>The end of the beginning</i> "	198
6.1.1	Die Integration des Telekommunikationssektors in die nordamerikanischen Freihandelsabkommen	198
6.1.2	Die Entscheidung des <i>Supreme Court</i> zur Jurisdiktion in der Telekommunikation	200
6.1.3	Die Resale-Entscheidung der CRTC von 1990	201
6.1.4	<i>Policy</i> -Initiativen privater und öffentlicher Akteure	203
6.2	Wendepunkte – die Etablierung eines wettbewerbsorientierten <i>Policy</i> -Modells	208
6.2.1	Der Umbruch – <i>Telecom Decision 92-12</i>	208
6.2.2	Gesetzliche Reformen – Der <i>Telecommunications Act</i> von 1993	218
6.2.3	Die Konkretisierung des wettbewerbsorientierten <i>Policy</i> -Modells – die <i>Review of Regulatory Framework</i> der CRTC von 1994	223
6.2.4	Weiterungen des neuen <i>Policy</i> -Modells – Positionen von CRTC und Regierung zur Konvergenz	239
6.3	Implementationsschritte – Die "Mühen der Ebene"	252
6.3.1	Die Reform der Tarifregulierung	252
6.3.2	Rahmenbedingungen des Wettbewerb im Ortsnetz	253
6.3.3	Die Austarierung von Marktschaffung und nationalen und sozialen Zielen der Telekommunikationspolitik	255
6.3.4	Die Entwicklung des Wettbewerbs und die Reaktionen der Regulierungsbehörde	258
6.4	Einflussfaktoren – die CRTC als Architekt des Politikwandels	267

6.4.1	Interessen – die intensive Mobilisierung einer einflussreichen Liberalisierungskoalition	278
6.4.2	Institutionen – Regierungsunterstützung und Reformbereitschaft der CRTC	281
6.4.3	Ideen – die Option einer politisch und administrativ attraktiven <i>Policy</i> -Alternative	284
6.4.4	Personen/Situationen – die dominante Position wettbewerbsorientierter <i>Commissioners</i> und Mitarbeiter	289
7.	Die Rundfunkregulierung in den 1990er Jahren	294
7.1	Der Vorlauf – " <i>Regulation as usual</i> "?!	294
7.1.1	Der Ausschluss des kulturellen Sektors aus den nordamerikanischen Freihandelsabkommen	295
7.1.2	Der <i>Broadcasting Act</i> von 1991 – Im Norden wenig Neues	298
7.1.3	(Weitere) <i>Policy</i> -Initiativen privater und öffentlicher Akteure	307
7.1.4	Das <i>Structural Hearing</i> der CRTC von 1992/93	314
7.2	Wendepunkte – die Reformulierung des kulturprotektionistischen <i>Policy</i> -Modells	328
7.2.1	Die Eskalation – die <i>Exemption Order</i> der CRTC für direkt empfangenes Satellitenfernsehen	328
7.2.2	Die verordnete Reformulierung des kulturprotektionistischen <i>Policy</i> -Modells – der <i>Convergence Report</i> der CRTC	342
7.2.3	Die Absorption des reformulierten <i>Policy</i> -Modells – Interne Reformanstrengungen der CRTC	365
7.3	Implementationsschritte – " <i>Something old, something new, something borrowed, something blue and a silver sixpence in your shoe</i> "	377
7.3.1	" <i>Something borrowed</i> " – neue Regeln für die Rundfunkverbreitung	377
7.3.2	" <i>Something old, something new</i> "- die <i>TV Policy</i> von 1999	380
7.3.3	" <i>Something new</i> " – der Beschluss der CRTC zum Internet	385
7.3.4	" <i>Something blue</i> " – die CRTC und die neuen soziokulturellen Themen	392
7.3.5	"... <i>and a silver sixpence in your shoe</i> " – Lizenzierungspolitik, Marktentwicklung und Zuschauerverhalten	396
7.4	Einflussfaktoren – Die CRTC als Bremser des Politikwandels	412
7.4.1	Interessen – das Fehlen einer einflussreichen, hochgradig mobilisierten Liberalisierungskoalition	423
7.4.2	Institutionen – Anfängliche Reformzurückhaltung der CRTC und Eingriffe der Regierung	425
7.4.3	Ideen – der Mangel an politisch und administrativ attraktiven <i>Policy</i> -Alternativen	429

7.4.4	Personen/Situationen – die dominante Position traditionalistischer <i>Commissioners</i> und Mitarbeiter	433
C)	8. Schluss	439
8.1	Die CRTC und der Politikwandel	440
8.2	Die CRTC und die verschiedenen Interessen im regulativen Prozess	450
8.3	Die CRTC und die gewählten Entscheidungsträger	456
	Primärliteratur	468
	Originaldokumente	468
	Artikel aus Zeitungen und Zeitschriften	479
	Sekundärliteratur	486
	Anhang	513
	 Tabellenverzeichnis	
	<i>Tabelle 6-1:</i> Trends in der Preisentwicklung der Ortsgebühren in den einzelnen Provinzen 1995 – 2000	260
	<i>Tabelle 6-2:</i> Übersicht über die Teilnehmer an den formalen Anhörungsverfahren von 1992 und 1994	273
	<i>Tabelle 7-1:</i> Anzahl der Fernsehsender in Kanada in den Jahren 1988 und 2002	398
	<i>Tabelle 7-2:</i> Gewinn privater Sender vor Zinsen und Steuern 1995 – 2002	399
	<i>Tabelle 7-3:</i> Einschaltquoten kanadischer Programme bei privaten konventionellen bzw. Sparten und Pay-TV-Sendern 1997 – 2002	401
	<i>Tabelle 7-4 :</i> Einschaltquoten kanadischer Programme während der täglichen Sendezeit (6 – 2 Uhr) 1995-2002	410

Vorwort

Die vorliegende Arbeit untersucht am Beispiel der *Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission* (CRTC) die *Policy-Making*-Rolle einer unabhängigen Regulierungsbehörde in Prozessen des Wandels regulativer *policies*. Sie entstand als Dissertationsprojekt am Institut für Kanada-Studien der Universität Augsburg unter der Betreuung von Prof. Dr. Rainer-Olaf Schultze. Ihm gebührt mein herzlicher Dank für die vorbildhafte Betreuung, viele hilfreiche Diskussionen und die Möglichkeit, die Infrastruktur des Institutes für meine Forschungen zu nutzen. Auch bin ich ihm sehr dankbar, dass er mich dabei unterstützt hat, die Finanzierung des Projekts durch Stipendien sicherzustellen. Meinem Zweitgutachter Prof. Dr. Wilhelm Hofmann möchte für die Übernahme dieser Aufgabe und die anregenden wie aufmunternden Gespräche danken. Als ich Anfang 2004 an die FernUniversität in Hagen gewechselt bin, hatte ich das Dissertationsprojekt sozusagen mit im Gepäck. Prof. Dr. Susanne Lütz gilt daher ein besonderer Dank für ihr Verständnis, ihre Unterstützung – und vor allem für ihre Geduld.

Die Durchführung des Dissertationsprojektes wäre nicht möglich gewesen ohne die Hilfe zweier Ansprechpartner in Kanada. Nick Ketchum, *Senior Director Television Policy & Applications* der CRTC, und Denis Carmel, *Director Public Affairs* der CRTC, haben mir zahlreiche Interviewkontakte vermittelt und in vielen Gesprächen die Arbeitsweise der CRTC verständlich gemacht. Nick Ketchum hat mir zudem einen Informationsaufenthalt bei der Behörde ermöglicht. Beiden bin ich daher zu großem Dank verpflichtet. Dank schulde ich auch den ca. 50 Interviewpartnern aus der CRTC, den zuständigen Ministerien, der Wissenschaft, von mit Kommunikationsrecht befassten Anwaltskanzleien sowie verschiedenen Interessengruppen, die meine zahlreichen Fragen ausführlich und geduldig beantwortet haben.

Bei Claudia Glöckner vom Institut für Kanada-Studien möchte ich mich für die computertechnische Unterstützung herzlich bedanken. Birgit Eberle, Andrea Rapp, Karin, Max und Tanja Zinterer bin ich äußerst dankbar für zeitaufwendige Korrekturarbeiten. Ein besonderer Dank gilt Tanja Zinterer für wertvolle Hinweise im Entstehungsprozess der vorliegenden Arbeit. *Last but not least* möchte ich mich bei meiner Familie und meinen Freunden dafür bedanken, dass sie die Höhen und Tiefen des Dissertationsprojekts mit mir durchgestanden haben. Gewidmet ist die Arbeit meinem Vater, der ihre Fertigstellung leider nicht mehr erlebt hat.

Oppertshofen, im Oktober 2006

Dagmar Eberle

Einleitung

Wer in den zurückliegenden Monaten den Wirtschaftsteil führender deutscher Tageszeitungen studiert hat, konnte intensive und konflikträchtige Debatten über die Regulierung des Zugangs zu Strom- und Gasnetzen sowie über den regulativen Umgang mit dem neuen Hochgeschwindigkeitsnetz der Deutschen Telekom verfolgen. Im Zentrum der Diskussion stand in beiden Fällen das Agieren der zuständigen Regulierungsbehörde, die unter dem Titel "Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen" firmiert. Nicht allein den Beschlüssen und Verlautbarungen der Behörde wurde in den Medien ausführlich Aufmerksamkeit geschenkt, auch ihr Leiter Matthias Kurth war durch Interviews und Portraits medial stets präsent. Die Süddeutsche Zeitung kürte ihn gar zur "Lichtgestalt gebeutelter Stromverbraucher", denen die Tätigkeit seiner Behörde sinkende Strompreise bringen soll (Bauchmüller 2006: 3). Dass eine Verwaltungsbehörde wie die Bundesnetzagentur, die zum Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministeriums gehört, eine so öffentlichkeitswirksame Rolle einnimmt und als eigenständiger, politisch relevanter Akteur wahrgenommen wird, ist für die deutsche Verwaltungstradition durchaus ungewöhnlich (vgl. Döhler 2006). Die Bundesnetzagentur ist das wohl augenfälligste Beispiel für die Tendenz zu einer – wenn auch begrenzten – Autonomisierung von regulativen Fachverwaltungen, die sich mit dem Bedeutungsgewinn regulativer Politik für staatliches Handeln in der post-keynesianischen Ära verbindet.

Im klassischen deutschen Verwaltungsmodell wird Behörden unterhalb der politknahen Ministerialverwaltung kein eigenständiger Akteursstatus zugesprochen. Die Aufgabe der nachgeordneten Verwaltung erschöpft sich demnach in der möglichst unverfälschten Umsetzung des Gesetzgeberwillens, wobei die vollziehende Behörde ihrer Tätigkeit idealerweise ohne größere eigene Interpretationsleistungen nachkommen soll. Verwaltungsbehörden unterstehen in diesem Modell der direkten, hierarchischen Steuerung durch die Ministerialverwaltung, die sich durch die Vorstellung einer repräsentativ-demokratischen "Legitimationskette" rechtfertigt, welche sich vom Wähler über Parlament und Regierung bis zur Verwaltung zieht. Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit macht aus dieser Perspektive einen streng hierarchischen Verwaltungsaufbau erforderlich. Die Bundesnetzagentur gehört mit dem älteren Bundeskartellamt zu einer zahlenmäßig kleinen, aber mit wichtigen regulativen Aufgaben betrauten Gruppe von Behörden, die vom klassischen Verwaltungsmodell einmal insofern deutlich abweichen, als sie im Gesetzesvollzug über vergleichsweise weitreichende Interpretationskompetenzen verfügen und diese durch eigene administrative Regelbildung auszufüllen vermögen. Zum anderen zeigen sich in ihren Errichtungsgesetzen Einschränkungen der ministeriellen Kontrollbefugnisse. Faktisch haben diese Behörden, nicht zuletzt auch aufgrund ihrer

Einbettung in transnationale Netzwerke, einen gewissen Grad an "*policy autonomy*" in Bezug auf die traditionelle hierarchische Verwaltungskontrolle erlangt (Döhler 2006, 2007).

Solche – mehr oder weniger – unabhängigen Regulierungsbehörden sind in den 1980er und 1990er Jahren in westeuropäischen Ländern gehäuft entstanden. Eine unabhängige Regulierungsbehörde wird hier definiert als Organ, das nicht direkt gewählt ist oder direkt von gewählten Entscheidungsträgern geleitet wird, organisatorisch von Ministerien getrennt ist und außerhalb der klassischen Exekutivhierarchie steht sowie auf gesetzlicher Basis eigene Kompetenzen und Zuständigkeiten in der Regulierung von Märkten hat (Coen/Thatcher 2005: 330; Döhler 2006: 208; Thatcher 2002b: 127). Das Urmodell einer unabhängigen Behörde ist die US-amerikanische *independent regulatory commission*, ein kollegial geführtes Organ, das legislative, exekutive und judikative Funktionen vereint, also im Rahmen gesetzlich definierter Leitlinien und Kompetenzen die eigenständige Formulierung von Regeln, deren Vollzug sowie Erzwingungsaufgaben verantwortet (Czada/Lütz 2003: 14ff; Majone 1993: 15ff).

Bis in die 1980er Jahre waren unabhängige Regulierungsbehörden in Europa selten. Der seither zu beobachtende Zuwachs an solchen Behörden hat zu tun mit Veränderungen auf der *Policy*-Ebene, welche die Delegation von Regulierungsaufgaben an Behörden für Politiker (und Ministerialbeamte) attraktiver machten. Regulative Politik meint eine spezifische Form (in der Regel staatlicher) Aufsicht und Kontrolle über meist private, manchmal auch öffentliche Marktakteure, die vor allem über Verbote, Gebote und Anreizprogramme ausgeübt wird (Czada/Lütz 2000: 15; Howlett/Ramesh 1995: 87). Generell läßt sich zwischen ökonomischer und sozialer Regulierung unterscheiden. Erstere ist mit der "Kontrolle von Markt- bzw. Monopolmacht in unterschiedlichen Wirtschaftszweigen" (Eberlein 2000: 91) befaßt. Bei letzterer geht es nicht um das Funktionieren von Märkten, sondern um breitere Fragen gesellschaftlicher Wohlfahrt und Lebensqualität wie den Schutz vor technischen, ökologischen und gesundheitlichen Risiken. Beide Formen der Regulierung haben an Umfang, Intensität und Komplexität gewonnen. Im Bereich der ökonomischen Regulierung ist zu der vorhandenen Aufsicht über wettbewerblich organisierte Märkte, wie sie etwa in Deutschland durch das Bundeskartellamt ausgeübt wird, mit der Privatisierung und Liberalisierung in den Infrastruktur- und Versorgungssektoren die Aufgabe der Wettbewerbsschaffung und -pflege in zuvor monopolistisch organisierten Sektoren getreten. Die soziale Regulierung hat sich über die traditionelle regulative Gefahrenabwehr hinaus zu einer präventiven, nicht erst bei einer konkreten Gefahr ansetzenden Risikovorsorge erweitert. Hinzu kommt, dass in der ökonomischen wie in der sozialen Regulierung zunehmend eine Verlagerung von Standardsetzungsaktivitäten auf die supra- bzw. internationale Ebene stattfindet (Czada/Lütz 2003; Döhler 2006).

Vor diesem Hintergrund werden in der europäischen Diskussion eine Reihe von funktionalen Vorteilen der Delegation an unabhängige Behörden benannt. Dabei geht es einmal um die Wirkungen regulativer Politikprogramme auf (nationale und internationale) Investoren und

Wähler. Als besonders wichtig im europäischen Kontext wird vor allem für neuere Formen der ökonomischen Regulierung in den Infrastruktur- und Versorgungssektoren die Frage der Glaubwürdigkeit regulativer Politikprogramme gesehen. Gerade in Ländern, in denen die öffentlichen Versorgungsbetriebe staatlich geführt worden und immer wieder unvorhersehbaren Eingriffen von Politikern unterlegen waren, kann der Verzicht auf direkte politische Verfügungsgewalt die Verlässlichkeit der Verpflichtung von Regierungen auf Strategien der Marktöffnung und Marktschaffung gegenüber Investoren erhöhen. Mit der Delegation von Regulierungsaufgaben an unabhängige Behörden soll die Implementation dieser Politikprogramme weggerückt werden von den kurzfristigen Zeithorizonten gewählter Politiker und parlamentarischer Mehrheitsveränderungen. Die Unabhängigkeit der Behörde soll für eine neutrale und transparente Entscheidungsfindung bürgen, die nicht z.B. zugunsten der früheren staatlichen Monopolisten verzerrt ist. Gleichzeitig können Politiker mit der Delegation an unabhängige Behörden vor dem Hintergrund der größeren Konfliktträchtigkeit neuerer regulativer *policies* die Verantwortung für unpopuläre Entscheidungen abschieben. Dies gilt gerade auch dann, wenn Regulierungsaufgaben sich aus der Umsetzung von Vorgaben der EU oder anderer transnationaler Organisationen ergeben, ist die Implementation solcher Vorgaben doch oft komplex und bietet wenig Möglichkeiten für Politiker, sich wählerwirksam zu profilieren.

Ein weiteres Set an Argumenten für die Errichtung unabhängiger Regulierungsbehörden rekuriert mehr auf die spezifischen Leistungsvorteile, die sich mit dieser Organisationsform und ihren Entscheidungsverfahren verbinden sollen: Expertise, Effizienz und Flexibilität sowie größere Partizipationsmöglichkeiten. Die Komplexität der Regelungsmaterie und der damit verbundene Bedarf an spezifischem Fachwissen erschweren die gesetzliche Programmsteuerung und fördern eine interpretationsoffene gesetzliche Normierung, die durch die Verwaltung auszugestaltet ist. Insbesondere macht die Dynamik der Entwicklung von Märkten und Technik eine fortlaufende Adaption des Regelwerkes und der Aufsichtspraxis notwendig, die in einem Modell strikter Trennung von Politik und Verwaltung nur schwer zu leisten ist. Von unabhängigen Regulierungsbehörden wird erwartet, dass sie es besser vermögen, die notwendige spezifische wissenschaftlich-technische Expertise zu entwickeln und einzusetzen. Die Verbindung einer quasi-legislativen Normsetzungsfunktion mit Implementationsaufgaben soll für schnellere Reaktionen auf sektorale Dynamiken, mithin für größere Flexibilität in der Formulierung von Standards wie in deren Anwendung sorgen. Es wird auch argumentiert, dass eine gewisse Abschottung der Behörden von unmittelbaren parteipolitischen Einflüssen notwendig sei, damit sich ein von Expertise, Unparteilichkeit und Problemlösungsorientierung getragener Entscheidungsstil in der administrativen Wahrnehmung von Regulierungsaufgaben entfalten kann. Weiterhin sollen solche Behörden besser als Ministerien in der Lage sein, über öffentliche Anhörungs- und Konsultationsverfahren die betroffene Öffentlichkeit in die Entscheidungsfindung zu integrieren und so die öffentliche Debatte zu

bereichern (Baldwin/McCrudden 1987: 4ff; Gilardi 2002; Majone 1996: 48f; Thatcher 2002b: 130ff).

Mit den Begründungsmustern, die auf die größere Leistungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit unabhängiger Behörden zielen, rückt die *Output*-Legitimation staatlichen Handelns stärker in den Vordergrund, also eine sachgerechte und effektive Entscheidungsfindung (s. Scharpf 1970). Besonders prononciert vorgetragen wird eine solche Argumentation in Giandomenico Majones *Regulating Europe*, einem zentralen Werk der europäischen Regulierungsdiskussion (Majone 1996). Zudem vermag den Behörden durch die direkte Beteiligung gesellschaftlicher Akteure im Regulierungsprozess eine eigenständige Quelle der *Input*-Legitimation zuzuwachsen. Handelt es sich dabei um eine prozedurale, auf direkter Partizipation der betroffenen Öffentlichkeit beruhende Form der *Input*-Legitimation, so stehen die Gewährung breiterer Ermessensspielräume und eigener *Policy-Making*-Kompetenzen für Verwaltungsbehörden in Konflikt mit der traditionellen *Input*-Legitimation über die an den Institutionen der repräsentativen Demokratie ansetzende, zirkuläre "Legitimationskette" und das damit verbundene Prinzip der Ministerverantwortlichkeit. Die Problematik der Vereinbarkeit von behördlicher Unabhängigkeit und parlamentarischem System stellt sich umso schärfer, je größer die politische Relevanz der jeweiligen Regulierungsaufgaben ist und je weiter der Umfang reicht, in dem die Behörde selbst quasi-legislative Regelbildungsfunktionen wahrnimmt (Döhler 2007; Janisch 1979). Das Spannungsverhältnis zwischen traditioneller *Input*-Legitimation und anderen Legitimationsquellen wird augenfällig am Design unabhängiger Regulierungsbehörden in Europa. Auf Basis der herkömmlichen Vorstellungen zur Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber den Wählern und der daraus abgeleiteten Notwendigkeit der Verwaltungskontrolle sind europäischen Behörden meist weniger breite Kompetenzen und eine geringere Unabhängigkeit von der politischen Exekutive zugestanden worden, als sie amerikanische Regierungsbehörden haben (Majone 1996: 299).

Die Problematik einer "*policy autonomy*" von Regulierungsbehörden in parlamentarischen Systemen bildete den Anlass, die *Policy-Making*-Rolle einer solchen Behörde in der Interaktion mit politischen Entscheidungsträgern und Interessengruppen in dieser Studie im Rahmen eines Fallbeispiels genauer zu untersuchen. Angesichts der relativen "Neuheit" dieser Problematik im europäischen Kontext ist es dabei von besonderem Interesse, der Frage nach den Bedingungen und Grenzen einer politisch-gestaltenden Rolle von Regulierungsbehörden in einem parlamentarischen System nachzugehen, in dem unabhängige Behörden schon eine längere Tradition haben. Dies ist in Kanada, dem anderen nordamerikanischen Staat, der Fall, wo schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts die erste solche Behörde gegründet wurde. Die vorliegende Studie verfolgt damit auch das Ziel, alternative Bezugspunkte für die europäische Debatte über unabhängige Regulierungsbehörden aufzuzeigen. Denn bislang sind die europäischen Entwicklungen fast ausschließlich vor dem Hintergrund US-amerikanischer Vorbilder

und Erfahrungen diskutiert worden¹. Der Blick auf kanadische Gegebenheiten könnte aber weit instruktiver sein, weil das Land von der Organisation seines politischen Systems und seiner politischen Kultur her den westeuropäischen Nationen deutlich näher steht als die USA.

Daher wurde als Fallbeispiel für die vorliegende Arbeit die kanadische Regulierungsbehörde für Rundfunk und Telekommunikation – die *Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission* (CRTC) – ausgewählt. Zwei Gründe sprechen dafür, gerade diese Behörde für eine qualitative Untersuchung der politisch-gestaltenden Rolle von Regulierungsbehörden heranzuziehen. Zum einen hat die CRTC bei ihrer Gründung in den späten 1960er Jahren systemfremd breite Kompetenzen erhalten, die sie einer US-amerikanischen *independent regulatory commission* sehr ähnlich machen, und sie hat sich auch von Beginn an nicht gescheut, ihren Ermessensspielraum proaktiv durch eigenständige Regelbildung zu strukturieren. Ihr Selbstverständnis und die Organisation ihrer internen Strukturen wie ihrer Regulierungsverfahren weisen sie als *policy*-orientierte Regulierungsbehörde aus. Das heißt, die Behörde betreibt bewusst und explizit *policy-making*, indem sie die Standards, die sie in der Verfügung über Einzelfälle anwendet, so weit als möglich im Voraus in *policy statements* oder Regulierungsvorschriften niederzulegen versucht. Dies war in Nordamerika lange nicht unbedingt üblich. Auch die zum *rule-making* autorisierten US-amerikanischen *independent regulatory commissions* operierten traditionell mehr mit Einzelfallentscheidungen. Zwar formuliert eine Behörde auch dann, wenn sie sich auf der Basis eher allgemein gehaltener gesetzlicher Zielvorgaben auf Einzelfallentscheidungen wie die Vergabe von Lizenzen konzentriert, meist zu einem gewissen Maß *policies*, weil sich bestimmte Strategien in der Behandlung einzelner Anträge auf die Erteilung einer Lizenz herausbilden. Jedoch handelt es sich dann um implizites *policy-making*, in dem die allgemeineren Prinzipien, die der Entscheidungsfindung zugrunde liegen, tendenziell nicht in einer kohärenten, über den einzelnen Fall hinausweisenden Art und Weise artikuliert werden (Janisch 1979; 1995a).

Zum anderen ist die CRTC mit dem Rundfunk und der Telekommunikation für die Regulierung von Feldern zuständig, in denen sich seit den 1970er Jahren eine immer rasantere Dynamik der technologisch-ökonomischen Entwicklung gezeigt hat, die hergebrachte Problemwahrnehmungen und *Policy*-Ideen zunehmend in Frage stellte. Vorangetrieben wurde die Erschütterung traditioneller Politikansätze, wie in Europa auch, durch das Vordringen neoliberaler Leitvorstellungen, die freiere Märkte und weniger staatliche Restriktionen für ökonomische Akteure forderten. Die Bedingungen und Grenzen einer *Policy-Making*-Rolle von unabhängigen Regulierungsbehörden sollten sich in einer Situation, in der traditionelle *Policy*-Konzepte und die mit ihnen verbundenen Interessenkonstellationen ins Schwimmen geraten,

¹ So lautet eine – typische – Feststellung: "*Traditionally, [...] [independent regulatory authorities] were very much an American specificity.*" (Thatcher 2005: 347).

besonders gut ausleuchten lassen. So lässt sich das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Studie zuspitzen auf die Fragestellung, welchen Handlungsspielraum die Regulierungsbehörde gegenüber diesen Veränderungsprozessen hat und wie sie ihn nutzt. Dies erfordert eine *policy*-orientierte Analyseperspektive, die die Regulierungsbehörde als eigenständigen Akteur in den Blick nimmt und auf den Beitrag behördlicher Politikformulierung zum Politikwandel in den untersuchten Sektoren fokussiert. Um offen zu bleiben für die vielfältigen Einflüsse auf das *policy-making* der Regulierungsbehörde, integriert die Studie institutionalistische, ideen- und interessenorientierte Theorieansätze. Vor dem Hintergrund der spezifischen Leistungsvorteile, die Regulierungsbehörden zugeschrieben werden, fragt sie danach, ob und wie die Regulierungsbehörde auf die Veränderungen in ihrer Umwelt reagiert, wie sich im Wandel der regulativen *policies* die Arbeitsteilung zwischen der Behörde und gewählten Entscheidungsträgern und die Kontrolle der Behörde durch diese Entscheidungsträger gestalten und wie die Behörde die betroffenen Interessengruppen in ihre Entscheidungsfindung einbindet. Damit versteht sich die vorliegende Arbeit als Beitrag zur aktuellen Diskussion über das "Gesicht des regulativen Staates" (Czada/Lütz 2003: 29).

Welche Hinweise kann die Studie für diese Diskussion geben? Im Blick auf die Frage nach dem Verhältnis zwischen Regulierungsbehörde und politischen Entscheidungsträgern wird am Beispiel der CRTC deutlich, dass eine Regulierungsbehörde in einer parlamentarischen Demokratie trotz eingeschränkter formaler Unabhängigkeit von der politischen Exekutive auch in Situationen eines weitreichenden Politikwandels einen sehr großen eigenen Gestaltungsspielraum in der Erarbeitung von Politikkonzepten haben kann, wenn sie sich in ihrer Zielrichtung in Übereinstimmung mit der Regierung befindet, und dieser Spielraum sogar über den einer US-amerikanischen *independent regulatory commission* hinauszureichen vermag. Denn in dem fundamentalen Wandel, den die kanadische Telekommunikationsregulierung in den 1990er Jahren durchlief, war die CRTC der primäre Architekt eines neuen *Policy*-Modells. Die vorliegende Untersuchung zeigt auf, dass eine solche ausgeprägte *Policy-Making*-Rolle einer Regulierungsbehörde einerseits in der Tat eine effiziente und kohärente Bearbeitung von Veränderungsdruck erleichtern, also die *Output*-Legitimation befördern kann. Andererseits bleibt sie aufgrund der weiterhin wirkmächtigen Vorstellungen repräsentativ-demokratischer *Input*-Legitimation dauerhaft politisch umstritten, und signifikante Politikwechsel der Behörde bedürfen nach Ansicht politischer wie privater Akteure einer Legitimierung und Absicherung durch politische Entscheidungsträger, sei es auch nur *ex post*.

Anders als in der Telekommunikation hat im Rundfunk nicht die Behörde, sondern die Regierung eine größere *Policy*-Reform angestoßen und ist somit der ihr zugeschriebenen Verantwortung für wesentliche *Policy*-Entscheidungen nachgekommen. Weil sie damit *de facto* vorherige Entscheidungen der Regulierungsbehörde revidierte, ergab sich jedoch ein vergleichsweise ineffizienter, sprunghafter und wenig berechenbarer Reformprozess. Dieser Ab-

lauf spiegelt das generelle Verhältnis zwischen der Regierung und der CRTC, ließ es erstere doch oft an proaktiver politischer Führung missen und überließ zunächst die Bearbeitung neu auftretender Probleme der Behörde, griff dann aber nicht selten ein, wenn das Ergebnis behördlicher Entscheidungsfindung politisch nicht oder nicht mehr akzeptabel erschien. Unter bestimmten makropolitischen und sektorspezifischen Bedingungen kann sich folglich ein institutionelles Regime herausbilden, das in seiner Gesamtleistung sowohl in Bezug auf die *Input-* wie auf die *Output-*Legitimation problematisch ist. Denn die Eingriffe der Regierung haben in der hier beschriebenen Konstellation einen schwer vorhersehbaren, voluntaristischen Charakter, und es kommt fast zwangsläufig immer wieder zu Kollisionen zwischen Behörde und Ministerium. Hat sich eine Regulierungsbehörde wie die CRTC aber einmal als dominanter *policy-maker* etabliert und genießt sie breite Unterstützung bei den verschiedenen Interessengruppen in der regulativen Arena, so kann es für das verantwortliche Ministerium schwierig sein, sich *Policy-Making-Kompetenzen* wieder zurückzuholen.

Im Blick auf die Einleitung von *Policy-Reformen* durch die Regulierungsbehörde lassen die Ergebnisse der vorliegenden Studie darauf schließen, dass es von spezifischen Konfigurationen ideen- und interessenpolitischer Einflüsse wie politisch-institutioneller Faktoren abhängt, ob eine *policy-*orientierte Regulierungsbehörde mit einem breiten Handlungsspielraum in Reaktion auf Veränderungen in ihrer Umwelt die ihr unterstellte Flexibilität und Anpassungsfähigkeit in der Politikformulierung zeigt und *Policy-Reformen* initiiert. Eine Behörde mit einem breiten Mandat kann zentraler Träger eines signifikanten Politikwandels werden, wenn eine attraktive Reformidee und eine potente Reformkoalition vorhanden sind, die die politische Unterstützung für eine solche Umgestaltung des Regulierungsregimes sichern helfen. Fehlt eine solche breit akzeptierte *Policy-Alternative*, so ist das Ausmaß, in dem die Regulierungsbehörde ihren Handlungsspielraum zu – beschränkteren – regulativen Veränderungen nutzt, offenbar stark daran gebunden, wie sie die Auswirkungen möglicher Reformen auf ihre Steuerungsinteressen einschätzt. Erstere Situation war in der Telekommunikation gegeben, wo die CRTC in den 1990er Jahren eine komplette Transformation des Regulierungsregimes von der Monopolkontrolle hin zur Marktschaffung und -sicherung initiierte und wesentlich selbst orchestrierte. Die Regierung enthielt sich der Formulierung klarer *Policy-Leitlinien* und beschränkte sich weitgehend darauf, der Behörde die notwendigen politischen und legislativen Grundlagen für die Systemtransformation zu geben.

Im Rundfunk, wo weder eine einflussreiche Liberalisierungskoalition noch eine leistungsfähige *Policy-Alternative* sichtbar waren, verzichtete die CRTC Anfang der 1990er Jahre auf signifikante Liberalisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen. Anders als sie dies in der Telekommunikation in früheren Jahren getan hatte, ließ sie aber auch keine inkrementellen Lockerungen der bestehenden Wettbewerbsbeschränkungen und Auflagen zu, um zentrale Steuerungsmechanismen nicht zu gefährden, die ihr ein aus ihrer Sicht nach wie vor unerlässliches

umfangreiches Management des Rundfunksystems ermöglichten. Dies spricht für die wichtige Rolle des institutionell-organisatorischen Selbstverständnisses, das eine Regulierungsbehörde in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ausbildet, und der daraus abgeleiteten Steuerungsinteressen in solchen Situationen eher fluider Ideen- und Interessenkonstellationen. Die Reformzurückhaltung der Behörde wurde erst Mitte der 1990er Jahre durch Eingriffe der Regierung aufgebrochen, die bis dahin auch keine klare Positionsbestimmung vorgenommen hatte.

Schließlich zeigt sich, dass die Partizipation von Interessengruppen an Anhörungs- und Konsultationsverfahren eine große Rolle für die Politikformulierung einer Behörde spielen kann. Die schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen der beteiligten Parteien in den Verfahren bildeten die wesentliche Grundlage für die *Policy*-Produktion der CRTC. Zwar waren – wenig überraschend – die Repräsentanten der Industrie die effektivsten Verfahrensteilnehmer, doch lässt die vorliegende Studie den Schluss zu, dass professionalisierte und relativ moderat auftretende *Public Interest*-Gruppen in den Feldern ihrer spezifischen Expertise durchaus auch Gehör finden können. Zudem vermag das öffentliche Anhörungsverfahren unter den Bedingungen pluraler Interessenbeteiligung im Rahmen eines auf Ausgleich und Kompromissfindung hin orientierten politisch-institutionellen Kontextes die Repräsentanten der Industrie dazu anzuhalten, sich in der Formulierung der eigenen Position konstruktiv und zu einem gewissen Maß "*other-regarding*" (Coleman 1988: 170) zu verhalten, also den Anliegen anderer Akteure entgegenzukommen.

Die vorliegende Arbeit gliedert sich wie folgt: Kapitel 1 wirft einen kurzen Blick auf die (Wieder-)Entdeckung des regulativen Staates in Europa und arbeitet die Charakteristika des regulativen Staates in Kanada in der Gegenüberstellung mit den USA heraus. Kapitel 2 entwickelt auf der Grundlage der verschiedenen theoretischen Perspektiven der Regulierungsforschung den analytischen Rahmen für die Studie und legt das methodische Vorgehen dar. In Kapitel 3 wird die historische Entwicklung der *Policy*-Ideen und der institutionellen Konfigurationen für die Regulierung von Rundfunk und Telekommunikation beschrieben. Kapitel 4 schildert die technologisch-ökonomischen Veränderungen in beiden Sektoren, die Liberalisierungs- und Deregulierungsprozesse in den USA und die Wandlungen in den sektorübergreifenden Leitbildern kanadischer Politik, die die herkömmlichen *Policy*-Modelle im Rundfunk und der Telekommunikation erschütterten. Das institutionelle Profil der CRTC und ihr *policy output* in den 1980er und 1990er Jahren sind Thema von Kapitel 5. Kapitel 6 und 7 widmen sich der Telekommunikations- bzw. der Rundfunkregulierung in den 1990er Jahren, in denen in beiden Sektoren größere Umbrüche zu verzeichnen waren. Hier werden der Vorlauf hin zur Etablierung eines neuen bzw. reformulierten *Policy*-Modells, die Wendepunkte sowie die darauffolgenden Implementationsschritte nachgezeichnet und die Einflussfaktoren auf das Handeln der Regulierungsbehörde analysiert. Der Schluss der Arbeit fasst die zentralen Ergebnisse zusammen und diskutiert sie in Bezug auf theoretische Konzepte und empirische

Ergebnisse der Regulierungsforschung wie auf ihre Relevanz für die Erforschung europäischer unabhängiger Regulierungsbehörden.

A) *Policy-Making* im regulativen Staat

1. Entwicklungsmuster des regulativen Staates

1.1 Die (Wieder-)Entdeckung des regulativen Staates in Europa

1.1.1 *Die Renaissance regulativer Politik*

Es ist mittlerweile fast trivial, auf den rasanten Bedeutungszuwachs zu verweisen, den Regulierung als genuiner *Policy*-Typus während der vergangenen zwei Jahrzehnte erfahren hat. Das neu erwachte Interesse der Politik wie der Politikwissenschaft kann als Folge der Sinn- und Funktionskrise des Staates in westlichen Industriegesellschaften zwischen Spätkapitalismus und *new economy* verstanden werden. In der akademischen Diskussion hat sich relativ bald ein weitgehender Konsens darüber herausgebildet, wie die Veränderungen der Staatstätigkeit, die sich in Westeuropa seit den 1980er Jahren vollzogen haben, zu interpretieren sind. Der Begriff des "regulativen Staates" ist zur Chiffre geworden für die Reaktion der Politik auf drei teils gleichlaufende, teils widersprüchliche Entwicklungen: die mit der Krise des keynesianischen Wohlfahrtsstaates verknüpfte Grenzverschiebung zwischen Markt und Staat, die wachsende Popularität postmaterialistischer Fragen der Lebensqualität und die Europäisierung bzw. Globalisierung von Märkten und Risiken. Gemeinsam ist diesen Veränderungsprozessen, dass sie eine Gewichtsverlagerung staatlicher Aktivitäten mit sich brachten: "*from taxing and spending to rule making*" (Levi-Faur 2004: 15). Die Rede vom regulativen Staat handelt (1) mit Blick auf das Staatsbild von veränderten Funktionen und Instrumenten staatlicher Steuerung, (2) gesellschaftlich von neu entstehenden Interessenlagen, (3) in Bezug auf die politische Agenda von der verstärkten politischen Aufladung einstmals wenig umstrittener oder unterentwickelter Politikfelder und schließlich (4) von neuen institutionellen Konfigurationen.

Besonders deutlich wird das gewandelte Verständnis staatlicher Aufgaben an den Privatisierungs- und Liberalisierungsprogrammen, die die Infrastruktur- und Versorgungssektoren der meisten westeuropäischen Staaten von der Domäne des Staates in den Markt verschoben haben (vgl. z.B. Eising 2000; Grande/Eberlein 2000; König/Benz 1997; Sturm et al. 2002; Thatcher 1998). Politikfelder wie Telekommunikation, Rundfunk, Eisenbahnverkehr, Energie- und Wasserversorgung waren lange Zeit von der Überzeugung dominiert, dass ein staatliches Leistungsangebot notwendig sei, um eine flächendeckende, sichere und erschwingliche Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Die Diagnose "Marktversagen" – induziert durch das Vorhandensein eines natürlichen Monopols in den netzwerkbasierten Sektoren, dem Charakter der Leistungen als öffentliches Gut etc. - rechtfertigte staatliches Eingreifen. Genuin ökonomische Argumente mischten sich hier angesichts der hohen Bedeutung dieser

Dienstleistungen für das Funktionieren industrieller Gesellschaften mit politischen Zielen wie sozialer und regionaler Verteilungsgerechtigkeit, technologischem Fortschritt und nationaler Sicherheit (Héritier/Schmidt 2000: 554ff; Majone 1994: 79). Die große Zahl relativ gut bezahlter, von den Unwägbarkeiten des Marktes abgeschirmter Arbeitsplätze, die in diesen Bereichen entstanden war, lässt sich nach Auffassung von Herman Schwartz auch als Form der sozialen Sicherung begreifen – analog zu der Dekommodifizierung durch Sozialstaatsprogramme (vgl. dazu Esping-Andersen 1990). So gehörten die öffentlichen Versorgungsunternehmen zum "informellen" Teil des modernen Wohlfahrtsstaates (Schwartz 2000: 36).

Während der formale Sozialstaat sich bislang trotz Kürzungen und Umbaumaßnahmen in seinen Grundfesten als relativ resistent erwiesen hat (vgl. Pierson 2000), sind die Mechanismen der Dekommodifizierung im Dienstleistungssektor tiefgreifend von der durch die Krise des keynesianischen Wohlfahrtsstaates angestoßenen Vermarktlichung erfasst worden (Schwartz 2000; Streeck 1998: 181). Dessen traditionelles Arsenal an Handlungsstrategien – seien es Politiken makroökonomischer Stabilisierung und Wirtschaftssteuerung, (re-)distributive Maßnahmen oder die Bereitstellung von Infrastruktur- und Versorgungsdienstleistungen – erwies sich angesichts endogener Veränderungen wie der Tertiarisierung der Wirtschaft, des Wandels der Lebensformen und exogenen Drucks durch die Entgrenzung nationaler Märkte als zunehmend dysfunktional. So bereitete der Steuerungsverlust nationaler Politik den Boden für den Siegeszug neoliberaler Politikkonzepte, die aus der Not eine Tugend machen wollten, sprich die Befreiung des Marktes aus staatlichen Zwängen als Rezept zur Steigerung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt priesen. Die Prämisse der überlegenen Allokations- und Innovationsfähigkeit des Marktes diskreditierte die Instrumentalisierung ökonomischer Akteure für politische und soziale Zwecke beträchtlich. Auch "linke" Regierungen wie die Regierungen des Präsidenten Mitterrand in Frankreich mussten feststellen, dass öffentliche Unternehmen angesichts der wirtschaftlichen "Denationalisierung" (Zürn 1998) als Steuerungsinstrument stark an Wirkung eingebüßt hatten, und diese Option politisch wie ökonomisch sehr kostenträchtig geworden war (Demarigny 1996: 159; Grande 1997: 580).

Nicht zuletzt trug die Schiefelage der öffentlichen Haushalte dazu bei, dass der Verkauf öffentlichen Eigentums und die Marktöffnung zur attraktiven Alternative wurden (König/Benz 1997: 42). In Sektoren wie Telekommunikation, Rundfunk oder Energie verlor das Argument des Marktversagens im Zuge der technologischen Entwicklung ohnehin an Überzeugungskraft, eine Leistungserbringung über Wettbewerbsmärkte erschien nun als machbar. In die gleiche Richtung wiesen neuere Ansätze der Wirtschaftswissenschaften, die, wie z.B. die "*contestable market theory*", Möglichkeiten und Vorteile einer Marktsteuerung unter Bedingungen, die traditionell als Indiz für nicht funktionierende Märkte betrachtet worden waren, aufzuzeigen suchten und ineffizienten, fehlgeleiteten Staatseingriffen schädlichere Auswirkungen zuschrieben als einem "Marktversagen" (Swann 1989: 14ff; Vogel 1996: 10f).

Schon die Erfahrungen aus Großbritannien, das sich Anfang der 1980er Jahre als Vorreiter der Privatisierungswelle in Europa profilierte, zeigten allerdings, dass die Marktkonstitution in den Infrastruktur- und Versorgungssektoren nicht mit einer umfassenden Zurücknahme staatlicher Steuerungsansprüche gleichzusetzen ist (vgl. Thatcher 1998). Mit der Abkehr vom Leistungsstaat wandelt sich allerdings der Steuerungsmodus: Der Staat verzichtet zwar darauf, die Leistungen selbst vorzuhalten, hat jedoch auf die Aufgabenwahrnehmung privater Anbieter einzuwirken (Grande 1993: 388f; Majone 1996). Privatisierung und Marktöffnung verbinden sich also mit Prozessen sektoraler Re-Regulierung. Zum einen sind Strategien der Marktschaffung und Marktsicherung erforderlich, um einen fairen und effektiven Wettbewerb zu ermöglichen. So ist zu verhindern, dass der ehemalige Monopolist seine in der Regel nach wie vor dominante Marktposition missbraucht. Zum anderen sieht sich der Staat, auch wenn er seine Rolle in der Wirtschaft nun pragmatischer und bescheidener definiert, in der Verantwortung, die Umsetzung bestimmter "marktfremder" Zielsetzungen durch die privaten Akteure zu garantieren. Dies gilt sektorspezifisch z.B. für eine umweltgerechte Stromversorgung und allgemein für das Ziel einer angemessenen und flächendeckenden Grundversorgung der Bürger mit elementaren Dienstleistungen. Schließlich besteht in einem Wettbewerbssystem gerade bei netzgebundenen Leistungen die Gefahr der Konzentration auf attraktive Märkte, in denen dauerhaft eine hohe Netzauslastung zu erwarten ist (Benz/König 1997; Eberlein 2000; Lütz/Czada 2000; Schuppert 1997).

Die regulativen Aufgaben des Staates in den privatisierten Sektoren heben sich somit deutlich ab von der deutschen Regulierungstradition der Ordnungspolitik, insofern diese auf die Festlegung allgemeiner Rahmenbedingungen für das Wirtschaftsleben fokussiert (Andersen 2002: 601; König/Benz 1997: 45). Sowohl die marktorientierten wie die marktfremden Zielsetzungen der "neuen" ökonomischen Regulierung erfordern eine dauerhafte, gezielte und einzelfallbezogene staatliche Aufsicht und Intervention (Grande 1993: 388f; Selznick 1985: 363). Die Kontrolle des Marktverhaltens, die insbesondere Preise und Marktzutritt umfasst, muss genau auf die Situation des betroffenen Sektors bzw. der einzelnen Firmen abgestellt werden. Zudem macht die Dynamik von Märkten und technischen Innovationen eine flexible Weiterentwicklung des Regelwerkes wie der Aufsichtspraxis nötig (Czada/Lütz 2003: 14).

Dagegen ist die augenfällige Spannung zwischen den beiden Zielfunktionen der Regulierung an sich nicht neu. Auch der "Leistungsstaat" musste eine Balance zwischen ökonomischer Effizienz und politisch gewollten Leistungsaspekten finden. Dies vollzog sich aber meist abseits vom Licht der Öffentlichkeit (vgl. Majone 1996; Thatcher 1998). Mit der Privatisierung und den sich daran anschließenden Debatten um die Ausgestaltung der Regulierung trat der Konflikt offen zutage und erhielt eine neue "politische Qualität" (Grande/Eberlein 2000: 647). Denn unter Marktbedingungen scheiden sich nicht selten die Interessen von Leistungsnehmern und Anteilseignern. Das Konfliktpotential zwischen den nun klar abgrenzbaren

Gruppen erhöhte sich besonders in den Bereichen, in denen, anders als z.B. in der Telekommunikation, nicht weitreichende technologische Innovationen für allgemein sinkende Preise und neue Angebote sorgen (Héritier/Schmidt 2000: 590). Inwieweit Regulierungsbehörden der Spagat zwischen widerstreitenden Ansprüchen gelingen kann, ist umstritten. So bilanziert eine kritische Analyse der britischen Situation, die dortige Aufsicht komme dem "Anspruch, ein Minimum an Gemeinwohlverpflichtung sicherzustellen, kaum nach" (Abromeit 1998: 369).

Neue Konfliktlagen und die Politisierung ehemals kaum beachteter Probleme sind auch charakteristisch für einen zweiten Themenkomplex, der das Wachstum des regulativen Staates in Europa vorangetrieben hat. Hier geht es nicht in erster Linie um Preise und Leistungen, also um ökonomische Fragen, sondern um Fragen der Lebensqualität – Umweltschutz, Verbraucherschutz, Gleichstellung von Mann und Frau, Antidiskriminierung usw. – und damit um soziale Regulierung (Harris/Milkis 1989: vii; Howlett/Ramesh 1995: 87). Die Karriere dieser Themen seit den 1970er Jahren verbindet sich bekanntlich mit Prozessen der Individualisierung und des Wertewandels, die eine wachsende Kritik an den Mustern gesellschaftlicher Reproduktion in der industriellen Moderne hervorgebracht haben. Jedoch ist die zunehmende Aufmerksamkeit für Zivilisationsrisiken natürlich nicht allein die Folge einer veränderten Wahrnehmung in wohlhabenden Gesellschaften, sie resultiert vielmehr auch aus dem exorbitant gestiegenen Zerstörungspotential technologisch-ökonomischer Innovationen (Beck 1986; Hiller/Krücken 1997). "Postmaterialistische" Problemlagen weisen angesichts des Anspruchs, das Verhalten – einer in der Regel großen Anzahl – betroffener Akteure an bestimmten sozialen Normen auszurichten, eine gewisse funktionale Affinität zu regulativen Steuerungsinstrumenten auf. Die Instrumentenwahl ist aber auch in diesem Fall nicht unbeeinflusst von der Krise des Wohlfahrtsstaates, die den Spielraum für den Einsatz von Subventionen, steuerlichen Anreizen oder anderen finanziellen Mechanismen beträchtlich eingeschränkt hat (Czada/Lütz 1999: 17; Waters/Stanbury 1999: 165).

Globale Risiken wie das Ozonloch und die (von den westlichen Nationalstaaten beförderte) Internationalisierung der Wirtschaft haben in vielen Feldern sozialer wie ökonomischer Regulierung zu einer steigenden Nachfrage nach transnationalen Regelungen geführt. "Regieren jenseits des Nationalstaates" (Zürn 1998) ist zu einem großen Maß regulative Politik und stellt damit eine dritte Quelle der neuen Prominenz dieses Steuerungsmodus dar. So hat die massive Zunahme regulativer Aktivitäten auf EU-Ebene im Rahmen der Binnenmarktinitiative die für die Umsetzung verantwortlichen Mitgliedstaaten zum Auf- und Ausbau regulativer Kapazitäten gezwungen. Fritz Scharpf argumentiert allerdings, dass die negative Integration, d.h. die Demontage nationaler Handelshemmnisse und Wettbewerbsbeschränkungen, in der EU schneller und umfassender voranschreitet als die positive Integration über die transnationale Re-Regulierung entgrenzter Märkte, vor allem wenn diese sozialen, ökologischen oder kultu-

rellen, also marktfremden Zielstellungen dient (Scharpf 1996). Zu einem ähnlichen Befund kommt Zürn für die internationale Ebene (Zürn 1998).

Auch wenn man auf der linken Seite des politischen Spektrums im Zuge der Globalisierungsdebatte die regionale und internationale Harmonisierung bzw. Neufestlegung von Umwelt- und Sozialstandards als Gegenmittel gegen die Ohnmacht des Staates im Zeitalter der grenzenlosen Märkte entdeckt hat (Habermas 1998; Lafontaine/Müller 1998), begreifen Kritiker die Renaissance regulativer Politik auf Kosten der klassischen Steuerungsmuster der keynesianischen Ära als Rückfall hinter die in den Nachkriegsjahrzehnten durchgesetzte "demokratische Zivilisierung der kapitalistischen Ökonomie" (Scharpf 1995: 569). Demgegenüber betont die anschwellende Literatur zum regulativen Staat überwiegend, dass von einem "*rolling back of the state*" (Thatcher 1998: 140) keine Rede sein könne. Der neue regulative Staat erscheint hier als Ausweg aus der konzeptionellen Krise, quasi als dritter Weg zwischen wohlfahrtsstaatlichem Interventionismus und komplettem *Laissez-faire*. Sein Changieren zwischen neoliberaler Vermarktlichung und progressiven Sozial- und Sicherheitsstandards lässt eine eindeutige Verankerung im politischen Links-Rechts-Spektrum nicht zu. Anders als die frühen regulativen Initiativen in den Vereinigten Staaten, die auf die Zählung des "*big business*" gerichtet waren (McCraw 1984; Rose-Ackerman 1992), operiert regulative Politik an der Wende zum 21. Jahrhundert in einem ideologischen Kontext, in dem selbst "linke" Regierungen danach streben, die nationale Wirtschaft für den globalen Kapitalismus "fit" zu machen. Der massive Ausbau staatlicher Kapazitäten zur Überwachung von Märkten macht deutlich, dass der regulative Staat nicht per se deckungsgleich ist mit dem Schlagwort des "Wettbewerbsstaates" (Cerny 1997; Hirsch 1996) ist, dennoch muss er in der Gestaltung seiner Eingriffe der Wettbewerbslogik mehr und mehr Rechnung tragen, beispielsweise durch marktconformere Instrumente wie den Handel mit Emissionsrechten statt der Vorgabe strikter Emissionsstandards.

1.1.2 Die Diffusion eines institutionellen Grundmusters

Die zahlreichen unabhängigen Regulierungsbehörden, die in den westeuropäischen Staaten in den vergangenen Jahrzehnten gegründet wurden, verleihen dem neuen "regulativen Staat" Sichtbarkeit und institutionelle Verortung. Sie bedeuten einen Bruch mit traditionellen institutionellen Mustern, waren doch anfallende regulative Aufgaben meist von Ministerien oder halb-öffentlichen korporatistischen Organen übernommen worden. Unabhängige Regulierungsbehörden galten als charakteristisch für die USA – und damit für ein anderes politisch-ökonomisches Modell. Nun erobert "*American-style regulation*" Europa, so Giandomenico Majone (Majone 1996: 10). Die USA hatten die Leistungserbringung in den Infrastruktur- und Versorgungssektoren von Beginn an überwiegend privaten Anbietern überlassen. Die Regulierung der monopol- oder oligopolartig strukturierten Anbieter stellte dort lange Zeit

das funktionale Äquivalent zum Instrument des öffentlichen Eigentums dar, zielte also nicht in erster Linie auf die Herstellung kompetitiver Strukturen, sondern auf die Verhinderung des Missbrauchs von Marktmacht. Für die Aufsicht wurden in der Regel sektorspezifische *independent regulatory commissions* errichtet. Die traditionelle Form der ökonomischen Regulierung veränderte sich in ihrer Ausrichtung, als die USA in den 1970ern den Trend zu "mehr Markt" in Gang setzten (vgl. Derthick/Quirk 1985). Wie später auch in Europa, folgte der Marktöffnung die Re-Regulierung: "Mehr Markt" bedeutete zwar andere, aber meist nicht "weniger Regeln" (Vogel 1996). Die *independent regulatory commissions* blieben bis auf eine alle bestehen, entwickelten aber neue Instrumente für die liberalisierten Märkte und lieferten damit Anschauungsmaterial für die europäischen Reformer. Blickt man auf die unabhängigen Behörden in Europa, so ist in den Grundzügen eine Konvergenz der institutionellen Muster zu konstatieren – sowohl im Hinblick auf die politisch-administrative Ausgestaltung als auch auf die politisch-ökonomische Konfiguration (vgl. Jordana/Levi-Faur 2004: 9ff; Tenbücken/Schneider 2004: 245ff).

Ein solcher Befund widerspricht der starken Variante der Pfadabhängigkeitsthese, wie sie von Vertretern des *Varieties of Capitalism*-Ansatzes postuliert wird (vgl. Hall/Soskice 2001; Soskice 1999). Dieser Ansatz beschreibt eine nationale Marktwirtschaft als Zusammenspiel strukturell wie funktional aufeinander bezogener Subsysteme. Das Produktionssystem, die Gestaltung der Beziehungen zwischen Management und Arbeitnehmern, Aus- und Weiterbildung, die Unternehmensverfassung und -finanzierung sowie die Beziehungen zwischen Unternehmen zeichnen sich demnach durch eine je spezifische Organisationslogik aus. Idealtypisch werden zwei Organisationsmuster unterschieden: der liberale, unkoordinierte Kapitalismus der angelsächsischen Nationen, in dem Beziehungen zwischen ökonomischen Akteuren vorwiegend durch Firmenhierarchien und Wettbewerbsmärkte strukturiert sind, und der koordinierte Kapitalismus, der sich etwa in Deutschland findet und stark durch nicht-marktförmige Koordinationsmodi, so vor allem Netzwerke und zentralisierte Spitzenverbände, gekennzeichnet ist. Innerhalb eines Kapitalismus-Modells verhalten sich die einzelnen Funktionssysteme komplementär zueinander. Weil aus deren Zusammenspiel je unterschiedliche nationale Wettbewerbsvorteile hervorgehen, prognostiziert der Ansatz einen Fortbestand der grundlegenden Strukturen und eine je unterschiedliche Anpassungsdynamik auf den (als exogen definierten) Veränderungsdruck.

Der *Varieties of Capitalism*-Ansatz unterlässt es allerdings weitgehend, systematische Bezüge zwischen bestimmten Kapitalismus-Typen und Formen staatlicher Intervention in die Wirtschaft herzustellen. Eine Reihe von Arbeiten in dieser Tradition fahndet zwar gezielt nach der gegenseitigen Anschlussfähigkeit von Typologien der Sozialstaatsforschung und nationalen Kapitalismus-Modellen (vgl. Ebbinghaus/Manow 2001; Huber/Stephens 2000; Kitschelt et al. 1999). Wenig überraschend ist, dass die Passgenauigkeit bei den "liberalen"

Typen besonders groß zu sein scheint: Als liberal klassifizierte Wohlfahrtsstaaten weisen in der Regel unkoordinierte Ökonomien auf (Ebbinghaus/Manow 2001: 2, 11; Hall/Soskice 2001: 50f). Im Hinblick auf die regulative Politik werden solche "Wahlverwandtschaften" aber selten thematisiert. Eine Ausnahme stellt Vivien Schmidts Studie zur Zukunft der europäischen Kapitalismen dar. Dort wird die Rolle des Staates als Standardsetzer und Streit-schlichter als charakteristisch für das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft im britischen Marktkapitalismus definiert (Schmidt 2002: 113). Eine stärkere Ausprägung des regulativen Staates in liberalen Ökonomien ergibt sich fast zwangsläufig aus deren größerer Marktorien-tierung und geringerer Koordinationsfähigkeit. Die größere Marktorientierung ging zumindest im nordamerikanischen Kontext mit einem Bias gegen öffentliches Eigentum einher, und die geringere Koordinationsfähigkeit erschwert korporatistische Lösungen. Es besteht also ein Bedarf an staatlichen Regelungen, den vielfach staatliche "Agenturen" und Tribunale wahr-nehmen (Busch 2000: 68; vgl. auch Castles 1993: 29). Nicht zufällig spielen in den USA, aber auch in Kanada, die beide als klassische liberale Marktwirtschaften gelten, unabhängige Re-gulierungsbehörden schon lange eine wichtige Rolle in der Steuerung der Ökonomie. Auch Großbritannien verfügt bereits aus der Viktorianischen Ära über eine später allerdings wieder zurückgedrängte Tradition mehr oder weniger autonomer Regulierungsinstanzen und ge-richtsähnlicher Tribunale (Baldwin/McCrudden 1987: 13ff; Moran 2003: 41f; Prosser 1997: 35ff).

Nach dem Ende des "Goldenen Zeitalters" haben die unterschiedlichen Kapitalismus-Modelle sehr wohl einige ihrer distinktiven Züge behalten. Die koordinierten Marktwirtschaften sind immer noch stärker interventionistisch und sozialstaatlich und sie versuchen, den Wandel durch Zusammenarbeit mit Verbänden und Organisationen zu gestalten. Demgegen-über setzen die unkoordinierten Marktwirtschaften mehr auf Marktmechanismen, werden also noch "liberaler" und fahren Sozialleistungen stärker zurück (Kitschelt et al. 1999: 444; Pier-son 2000: 416ff). Doch die interne Kohärenz nationaler Systeme wird von den persistenzori-entierten Ansätzen der Wohlfahrtsstaatsforschung wie der Forschung zur ökonomischen *Governance* tendenziell überschätzt (Crouch/Farrell 2002; Lütz 2003a). Die Tatsache, dass in den Infrastruktur- und Versorgungssektoren in Westeuropa wie in Nordamerika trotz nationa-ler Variationen nun im wesentlichen ein ähnliches institutionelles Grundmuster vorherrscht, zeigt zum einen, dass sich zumindest in bestimmten Sektoren tiefgreifende Strukturbrüche vollzogen haben, und zum anderen, dass innerhalb einer nationalen politischen Ökonomie unterschiedliche institutionelle Formen koexistieren – der koordinierte Kapitalismus hat in diesen Fall ja ein Strukturelement des liberalen Kapitalismus nordamerikanischer Prägung inkorporiert. Mit dem relativ undifferenziert argumentierenden, statischen und funktionalis-tisch angehauchten *Varieties of Capitalism*-Ansatz lässt sich der oft widersprüchliche, nur

bedingt berechenbare Charakter der Mutationen, dem nationale politische Ökonomien unter verschärften Wettbewerbsbedingungen unterliegen, kaum fassen.

Ebensowenig gelingt dies einer auf den amerikanischen regulativen Staat fixierten Perspektive. Giandomenico Majones Arbeiten aus der Mitte der 1990er Jahre (Majone 1994, 1996), in denen das amerikanische Modell zum Idealtyp überhöht wird, unterliegen der Gefahr, das Ausmaß der Konvergenz zu hoch zu veranschlagen. Eine Annäherung europäischer Regulierungsarrangements an das amerikanische Vorbild wird hier nicht nur positiv-empirisch festgestellt, sondern auch präskriptiv-normativ eingefordert. In Europa zu beobachtende Abweichungen klassifiziert Majone als Designfehler (Majone 1994: 97) und vernachlässigt damit die Kontextgebundenheit regulativer Politik. Dagegen kommt eine institutionalistisch-vergleichende Sichtweise, die offener für Wandel und damit auch offener für die Rekonfiguration unterschiedlicher Kapitalismusmodelle ist, notwendig zu weniger eindeutigen Ergebnissen in der Bewertung der gegenwärtigen Umbruchsprozesse als einseitig auf Konvergenz bzw. Divergenz fokussierte Herangehensweisen. Für die Entwicklung regulativer Regime gilt, was Herbert Kitschelt und seine Mitautoren allgemein so formulieren: "*There are undoubtedly trends towards convergence in advanced capitalism, but these do not rule out that regions and countries respond to such challenges in partially path-dependant ways.*" (Kitschelt et al. 1999: 428). Susanne Lütz konstatiert mit Blick auf den Umbau der Finanzmarktregulierung in Deutschland, Großbritannien und den USA die Entstehung "hegemoniale[r] Leitmodelle sektoraler Regulierung [...], die durch nationale Reformen über- oder unterschritten werden können" (Lütz 2002: 46). Auch aus der sektorübergreifenden Perspektive lassen sich nationale Variationen eines Musters erkennen: Unabhängige Regulierungsbehörden in liberalisierten Märkten sind zwar quer durch Europa zum dominanten institutionellen Grundmuster geworden, doch die nationale Filterung und Verarbeitung der allgemeinen Entwicklungstrends hat zu durchaus beachtlichen Unterschieden geführt.

Wie sich einer Reihe von Studien zu den neuen Regulierungsarrangements entnehmen lässt, bestehen nicht nur innerhalb Europas, sondern auch im Vergleich mit den USA interessante Divergenzen (vgl. Baldwin/Cave 1999; Döhler 2002; König/Benz 1997; Lütz 2002; Majone 1996; Thatcher 2002b; Thatcher/Stone Sweet 2002; Vogel 1996). Die nationalen regulativen Regime – hier verstanden als je spezifische Sets institutioneller Muster und *policies*, die die Beziehungen zwischen Staat, sozialen und ökonomischen Interessen in den betroffenen Sektoren der Wirtschaft regeln (vgl. Eisner 2000: 1ff; Harris/Milkis 1989: 25) – spiegeln den Einfluss von makropolitischen Institutionen, politischen und juristischen Traditionen und Mustern der gesellschaftlichen Interessenaggregation und -vermittlung. Beispielsweise sind in Deutschland im Vergleich zu Großbritannien nur relativ wenige unabhängige Regulierungsbehörden mit tendenziell eng begrenzter Autonomie entstanden, was wohl auf die hierarchische Staats- und Verwaltungstradition zurückzuführen ist (Lütz 2004: 18). Im Gegensatz zu

den amerikanischen Regulierungskommissionen sind europäische Regulierungsinstanzen, auch wenn sie als unabhängige Behörden geschaffen wurden, nicht selten in die Regierungsverwaltung integriert. Bei ihrer Errichtung haben sich die Kabinette bzw. Minister eine Reihe von Vorentscheidungs- und Eingriffsrechten gesichert (Majone 1999; Thatcher 1998). Über die geringere Unabhängigkeit der Behörden von der jeweiligen Regierung hinaus macht Giandomenico Majone weitere "Schwächen" der europäischen Regime aus, die auf das Element von Pfadabhängigkeit in den Umbauprozessen verweisen: "*Measured against [...] [US] standards, regulation in Europe is [...] suffering from weak accountability to parliament, weak judicial review, absence of procedural safeguards, and insufficient public participation.*" (Majone 1994: 94).

Auch ein Blick auf die größtenteils schon etwas ältere Literatur zu unterschiedlichen Regulierungsstilen¹ macht die Verschränkung konvergenter und divergenter Elemente anschaulich. Studien zur sozialen Regulierung stellen die offenen, formalisierten, konflikträchtigen Verfahren der Regelbildung durch US-amerikanische Regulierungsbehörden den informellen, nur begrenzt zugänglichen, kooperativen Abstimmungsprozessen zwischen Staat und privaten Akteuren in europäischen Nationen gegenüber (Badaracco 1985; Brickman/Jasanoff/Ilggen 1985; Rose-Ackerman 1995; Vogel 1986). Arbeiten zur Finanzmarktregulierung zeichnen die historisch sehr unterschiedliche Praxis der Börsenaufsicht – informelle Selbstregulierung in Deutschland und Großbritannien, Aufsicht durch eine Regulierungsbehörde in den USA – nach (Coleman 1994; Lütz 2002; Moran 1986). Aus der Perspektive des US-Modells impliziert die Errichtung einer Regulierungsbehörde im Verhältnis zu den Adressaten der Regulierung eine klare Trennung von Regulierern und Regulierten sowie im Bezug auf den Prozess der Regulierung eine autoritative Entscheidung der Behörde im Rahmen eines formalen, offenen Verfahrens (vgl. Czada/Lütz 1999: 15; Lütz 2004; Thatcher 2002c).

Folgt man der Vermutung von McGowan/Wallace – "*the regulatory state fits some state-society relations better than others*" (McGowan/Wallace 1996: 564) –, so sollten pluralistisch-konfrontative Strukturen der Interessenvermittlung hier als komplementär gelten. Korporatistische Modelle der Regulierung dürften dagegen durch die Schaffung einer Behörde nach amerikanischem Vorbild aufgebrochen oder zumindest aufgelockert werden, und auch nicht im engeren Sinne korporatistische, aber konsensuale Regulierungsstile sollten unter Druck geraten. So hat im deutschen Bankensektor der Übergang von kollektiver Selbstregulierung zu einem staatsorientierten Aufsichtsmodell nicht nur zur Stärkung der verantwortlichen Behörde, sondern auch zur Pluralisierung des *Policy*-Netzwerkes geführt (Lütz 2002: 302). Die Erfahrungen aus Großbritannien zeigen, dass die Entscheidungssysteme in den Infrastruktur- und Versorgungssektoren zugänglicher für einen weiteren Kreis von Interessen

¹ Der in der vergleichenden Literatur sehr populäre Begriff bezieht sich auf den Prozessaspekt regulativer Politik, also darauf, wie Regeln formuliert und durchgesetzt werden (Wilson 2003: 4).

und die Prozesse transparenter, öffentlicher und formalisierter geworden sind (Moran 2003; Thatcher 1998; Wilson 2003). Trotz der unbestreitbaren Formalisierung und Kodifizierung von Regulierung wird das Verhalten der jüngeren britischen Regulierungsbehörden gegenüber den Adressaten der Regulierung im Vergleich mit den Vereinigten Staaten jedoch immer noch als relativ informell und konsensorientiert beschrieben (Lütz 2002; Prosser 1997). Der traditionell konsensorientierte Regulierungsstil durchwirkt offensichtlich die britische Variante des neuen institutionellen Grundmusters.

Mit seiner (Wieder-)Entdeckung in Europa ist der regulative Staat vielgestaltiger geworden. Eine neo-institutionalistische Herangehensweise, die Institutionen auch als abhängige Größe begreift, legt nahe, dass divergierende makropolitische Systeme und Mechanismen der Interessenvermittlung systematische Unterschiede in den institutionellen Mustern regulativer Politik zur Folge haben. Ausgestaltung und Agieren einer Regulierungsbehörde sollten sich also in parlamentarischen Demokratien tendenziell anders darstellen als in präsidentiellen. Noch gibt es dazu relativ wenig Erkenntnisse. Bislang existieren nur vereinzelt Arbeiten, die die institutionellen Umbrüche, die in Europa mit dem Wandel vom "Leistungsstaat" zum "Regulierungsstaat" einhergingen, sektorübergreifend untersuchen, wie z.B. eine Studie von Mark Thatcher, die im Vergleich verschiedener europäischer Staaten Unterschiede in der Delegation an unabhängige Regulierungsbehörden nachzeichnet (Thatcher 2002b; s. auch Böllhoff 2002; Coen u.a. 2002). Es mangelt an gezielten Analysen der nationalen Variationen des institutionellen Grundmusters im europäischen wie im transatlantischen Kontext, die als Grundlage für die Verdichtung von Unterscheidungsmerkmalen zu differenzierten Typologien dienen könnten.

Um mehr über Formen und Rolle unabhängiger Regulierungsbehörden in parlamentarischen Demokratien zu erfahren, ist es lohnenswert, alternative Traditionslinien zu erforschen. Bislang orientiert sich die europäische Diskussion fast ausschließlich an den Vereinigten Staaten als Referenzmodell für die Wandlungsprozesse der 1980er und 1990er Jahre. Angesichts der großen Unterschiede in den makropolitischen Institutionen und den Mustern der Interessenvermittlung ist dies jedoch nur bedingt sinnvoll. Kanada weist weit mehr Berührungspunkte mit den europäischen Nationen auf und bietet sich daher als alternatives Referenzmodell an. Eine Beschäftigung mit dem kleinen Nachbarstaat der USA, in dem schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts eine erste unabhängige Regulierungsbehörde entstand, ist umso spannender, als in Europa Strukturen, Einflussbeziehungen und Operationsmechanismen bis zu einem gewissen Grad noch im Fluss sind und die Regulierungsbehörden ihre Rolle zu definieren suchen (vgl. z.B. zu Großbritannien Prosser 1997).

Im politischen System Kanadas verbindet sich eine klassische Westminster-Demokratie nach dem Vorbild der ehemaligen Kolonialmacht Großbritannien mit einem föderalen Staatsaufbau – eine ungewöhnliche Kombination, die nicht nur der riesigen Fläche des kana-

dischen Staates, sondern mehr noch seiner großen ethnischen und regionalen Heterogenität Rechnung zu tragen sucht. Aufgrund der Präsenz einer persistenten frankophonen Subkultur war Konfliktmanagement von Beginn an das zentrale Problem kanadischer Politik. Aushandlung und Kompromissuche sowohl zwischen Bund und Provinzen wie zwischen Staat und gesellschaftlichen Interessen kennzeichnen daher traditionell den eher konsensorientierten Politikstil (Clarke et al. 1996; Presthus 1973). Europa verwandt ist auch die stärker etatistische Ausrichtung der politischen Kultur des Landes. Sie rührt her aus dem paternalistischen Konservatismus, der Kanadas Gründungsphase geprägt hat, und wurde verstärkt durch die demographischen und geographischen Bedingungen sowie die regionalen und ethnischen *cleavages* (Eberle u.a. 2003; Horowitz 1985; Lipset 1990). Der ausgeprägte Staatsinterventionismus, der sich durch die kanadische Geschichte zieht, hat sich im 20. Jahrhundert in einem – im Gegensatz zu den USA – voll ausgebauten Wohlfahrtsstaat niedergeschlagen, der zwar gemeinhin als liberal klassifiziert wird, aber auch universalistische Elemente enthält, vor allem in Form eines staatlich finanzierten Gesundheitssystems, aber auch bei Renten und familienbezogenen Leistungen, und deutlich redistributiver ist als das US-System (Banting 1997; Myles/Pierson 1997).

Was den "informellen Wohlfahrtsstaat" (Schwartz 2000) angeht, so hat Kanada einen Weg zwischen den Polen "Leistungsstaat" und "Regulierungsstaat" gewählt. Zum Teil hat man die Leistungserbringung in den Infrastruktur- und Versorgungssektoren in den Händen privater Anbieter belassen. Bund und Provinzen haben aber auch öffentliche Unternehmen gegründet, z.B. im Eisenbahnverkehr, der Energieversorgung oder der Telekommunikation (Kernaghan/Siegel 1995). So fanden sich in manchen Sektoren private wie öffentliche Monopolisten. Telekommunikationsdienste kamen z.B. in den Westprovinzen von provinzeigenen Unternehmen, im Rest des Landes dagegen von Privatfirmen. Anders als in Europa wurden aber meist nicht nur die privaten, sondern auch die öffentlichen Anbieter der Kontrolle durch eine unabhängige Regulierungsbehörde auf Bundes- oder Provinzebene unterstellt (Eberle 2003; Schultz/Alexandroff 1985; Schultz/Doern 1998). Mit der Privatisierung und Liberalisierung seit den 1980er Jahren hat sich der Mix aus öffentlichen und privaten Leistungsanbietern auch in Kanada hin zur Bereitstellung der Leistungen durch den Markt verschoben.

1.2 Der regulative Staat in Nordamerika – zwei Entwicklungswege

Kanada darf vermutlich als der erste Fall einer Diffusion des oben umrissenen institutionellen Grundmusters regulativer Politik gelten. Das Konzept einer unparteiischen, selbständig operierenden Fachbehörde mit einem von der Exekutive für feste, mehrjährige Amtszeiten ernannten kollegialen Führungsgremium, wie es sich in den USA im ausgehenden 19. Jahrhundert entwickelt hatte, fand frühzeitig Anklang bei kanadischen Entscheidungsträgern. Im Nor-

den des Kontinents entstand die erste unabhängige Regulierungsbehörde, das *Board of Railway Commissioners*, im Jahr 1903. Angesichts des großen ökonomischen, kulturellen und politischen Einflusses, den die USA im kleinen Nachbarstaat haben, ist es nicht überraschend, dass in der regulativen Politik beider Staaten augenfällige Übereinstimmungen und Ähnlichkeiten zu finden sind. Die Konvergenzen sind teils das Resultat transnationaler Entwicklungstrends, teils beruhen sie aber auch auf einseitigem "*lesson drawing*" des kleinen vom großen Nachbarn.

Dennoch folgte der kanadische regulative Staat einem eigenständigen Entwicklungsweg, der sich in spezifischen politisch-institutionellen Konfigurationen, kollektiven Handlungsrou-tinen, Entscheidungsregeln und ideologischen Orientierungen niedergeschlagen hat. Daher gilt es, die politische Bühne näher auszuleuchten, auf der Regulierungsbehörden in einer parlamentarischen Demokratie agieren. Eine Gegenüberstellung des historisch-politischen Kontextes in Kanada und den USA macht deutlich, dass die verschiedenen institutionellen Muster, also die Strukturen und Entscheidungsprozesse, auch Handlungskapazität und Handlungsspielraum unabhängiger Behörden als *policy-makers* unterschiedlich konditionieren. Die Entwicklungen, die in Europa den Aufstieg des Regulierungsstaates befördert haben, haben auch die institutionellen Konfigurationen in den traditionellen Regimen verändert – vor allem hin auf eine stärkere Politisierung, größere Akteursvielfalt, Offenheit und Transparenz. Auch in diesen Veränderungsprozessen zeigen sich aber je spezifische nationale Prägungen.

1.2.1 Strukturen

In den Vereinigten Staaten vollzog sich die Institutionenbildung im Feld regulativer Politik in zwei großen Schüben. Das Modell der unabhängigen Regulierungskommission, das sich mit der *Interstate Commerce Commission* im späten 19. Jahrhundert entwickelte, prägte die regulativen Initiativen während der progressiven Ära und der Zeit des *New Deal* (Eisner et al. 2000: 35ff; Francis 1993). Hier handelt es sich überwiegend um Behörden, die im Rahmen eines meist vage formulierten gesetzlichen Mandates mit der ökonomischen Regulierung eines spezifischen Sektors wie dem Verkehr oder der Telekommunikation betraut wurden. Die *independent regulatory commissions* sind rechtlich allein dem Kongress rechenschaftspflichtig und formal und strukturell von der Exekutive unabhängig. Allerdings wird ihr kollegiales, meist fünf oder sieben Mitglieder beider politischer Parteien umfassendes Führungsgremium vom Präsidenten mit Zustimmung des Senats für feste, mehrjährige Amtszeiten ernannt (Linneweber 1994: 59f; Seidman/Gilmour 1986: 54, 254; Roman 1978: 72ff). Diese Konstruktion sollte eine unparteiische Entscheidungsfindung sichern, was allerdings in den 1950er und 1960er Jahren mehr und mehr in Frage gestellt wurde: Den Regulierungskommissionen wurde vorgeworfen, einer Gefangennahme ("*capture*") durch die von ihnen kontrollierten Interes-

sen erlegen zu sein und in den Infrastruktur- und Versorgungssektoren eine ineffiziente und wettbewerbsbeschränkende Regulierung zu verfolgen (Derthick/Quirk 1985; McCraw 1984).

Die zweite Welle der Gründung von Regulierungsbehörden in den 1960er und 1970er Jahren in Feldern sozialer Regulierung brachte denn auch eine Abkehr vom Design der *independent regulatory commissions*, was der durch die wirtschaftliche Krise beförderten Diffusion der *Capture*-These von der akademischen in die politische Debatte, aber auch der Umstrittenheit sozialregulativer Maßnahmen zwischen Kongress und Weißem Haus, Bürgerinitiativen und Industrie geschuldet war. In diesen Jahren setzte eine wachsende Politisierung des regulativen Prozesses ein (Peters 1998b). Kongress und Präsident wetteiferten zunehmend darum, die jeweiligen Befugnisse zur Beeinflussung und Kontrolle von Regulierungsmaßnahmen auszudehnen (Seidman/Gilmour 1986). Die Ausgestaltung dieser jüngeren Behörden spiegelt folglich das Bestreben politischer und juristischer Akteure, den administrativen Ermessensspielraum zu minimieren und die Möglichkeiten für eine Partizipation breiterer Kreise zu maximieren (Bryner 1987: 13ff; Eisner et al. 2000: 40; Harris/Milkis 1989).

Zwar sind auch einige dieser neueren Behörden *independent regulatory commissions* (Reagan 1987: 47), doch meist wurden sie innerhalb der Exekutive plaziert. So ist die *Environmental Protection Agency* (EPA) direkt dem Präsidenten unterstellt. Die *Occupational Health and Safety Administration* (OSHA) gehört zum Arbeitsministerium. Überdies werden diese Behörden monokratisch geleitet (Brickman u.a. 1985; Horwitz 1994: 145; Peters 1998b). Im Gegensatz zu den für eine Branche zuständigen *independent regulatory commissions* verfügen die sozialregulativen *agencies* in der Regel über einen umfangreicheren Zuständigkeitsbereich, der sich über ein weites Spektrum von Industrien erstreckt. Jedoch erlegte ihnen der Kongress sehr detaillierte, teils kaum umsetzbare gesetzliche Vorgaben zur Regelbildung auf, z.B. für Emissionsstandards oder Technologien zur Emissionskontrolle, die oft an Zeitpläne gekoppelt waren. Auch finden sich in den Umwelt- und Verbraucherschutzgesetzen striktere Anforderungen an den Prozess der Regelsetzung und umfangreiche Einspruchsmöglichkeiten auch für Bürger ohne direkte ökonomische Interessen am Verfahren, die dazu dienen sollten, den *public interest groups* als Vorkämpfern strikter Regulierungen dauerhaften Zugang zum Entscheidungssystem zu verschaffen (Eisner 2000; Harris/Milkis 1989; Vogel 1986).

Betrachtet man Regulierungsbehörden aus Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie² als Agenten der demokratisch gewählten Prinzipale Kongress und Präsident, so haben beide seit den

² Die Prinzipal-Agent-Theorie hat sich in den USA überwiegend im Kontext der Debatte um die Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit von Regulierungsbehörden entwickelt. Sie thematisiert die Kontrollproblematik, also die grundsätzlich mit jeder Delegation verbundene Gefahr, dass der Agent, dem der Prinzipal bestimmte Aufgaben und Befugnisse übertragen hat, diese nicht den Wünschen und Interessen seines "Auftraggebers" entsprechend ausführt (Gilardi/Braun 2002; Strøm 2000). Daher werden im Rahmen dieses Ansatzes verschiedene Formen der Kontrolle untersucht, mit denen ein demokratisch gewählter Prinzipal das Risiko dieses sogenannten "*agency loss*", das aus potentiellen Interessenkonflikten zwischen Prinzipal und Agent resultiert, eindämmen kann.

1970ern versucht, ihre Kontrolle über den Prozess und die Ergebnisse administrativer Regulierung zu stärken. Das Design der neueren sozialregulativen Behörden erlaubt dem Präsidenten mehr Einfluss. Gleichzeitig hat der Kongress seine Intentionen in wesentlich strikteren gesetzlichen Bestimmungen formuliert. Wie der 150-seitige *Telecommunications Act* von 1996 oder der umfangreiche *Sarbanes-Oxley-Act* von 2002, der neue Regeln für die Corporate Governance brachte, zeigten, konnten auch *independent regulatory commissions* zu einem gewissen Maß von detaillierteren gesetzlichen Vorgaben und Auflagen betroffen sein. Die Gesetzgebung ist aber nicht das einzige Kontrollinstrument des Kongresses. Auch Haushaltszuweisungen werden von den Abgeordneten gezielt zur Steuerung administrativen Verhaltens genutzt. Neben seiner Budgethoheit ist eines der wichtigsten traditionellen Steuerungsinstrumente des Kongresses die Berichterstattungspflicht der Behörden, die in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend ausgeweitet wurde (Eisner u.a. 2000; Epstein/O'Halloran 1999). Zudem hat die Legislative Mitte der 1990er eine Bestimmung verabschiedet, die ihr die Möglichkeit bietet, das Inkrafttreten bestimmter Verordnungen zu verhindern (Croley 1998: 109; Eisner et al. 2000: 54ff).

Eine stärkere Orientierung an Markt- und Effizienzkriterien durchzusetzen, kann als Hauptstoßrichtung der Kontrollbemühungen amerikanischer Präsidenten seit Richard Nixon gelten (vgl. McGarity 1991). Mit der Entwicklung von auf ökonomischen Analysemethoden basierenden Verfahren der Überwachung administrativer Regelsetzung verband sich eine fortschreitende Zentralisierung des Prozesses der Verordnungsgebung im Weißen Haus. Dabei ging es einmal darum, eine größere Koordination administrativen Handelns zu erreichen. Vor allem aber strebten die Präsidenten danach, die mit Regulierungsmaßnahmen verbundenen Kosten für die Industrie zu reduzieren (Bryner 1987; Eisner 2000; Seidman/Gilmour 1986). Ronald Reagan intensivierte und formalisierte die Überwachung der Verordnungsgebung: Wichtige Vorhaben waren dem Weißen Haus nunmehr mit einer Kosten-Nutzen-Analyse zur Überprüfung zuzuleiten, regulative Maßnahmen sollten nur ergriffen werden, wenn der potentielle Nutzen für die Gesellschaft die möglichen Kosten übersteigen würde. Seine Nachfolger haben an diesem Procedere im Grundsatz festgehalten. *Independent regulatory commissions* waren aufgrund ihres unabhängigen Status formal von Reagans Anordnung ausgenommen. Hier war die Politisierung des Ernennungsprozesses für Spitzenpositionen, die unter Reagan einsetzte, besonders wichtig, um den antiregulativen Kreuzzug dieser Administration voranzutreiben (Harris/Milkis 1996: 113). Bill Clinton wagte es, die unabhängigen Kommissionen in das präsidentielle Kontrollsystem mit einzubeziehen, allerdings in einem eher bescheidenen Ausmaß (Pildes/Sunstein 1995: 29ff). Alle Behörden, auch die *independent regulatory commissions*, wurden verpflichtet, als Grundlage für eine *Unified Regulatory Agenda* des Bundes ihre eigenen regulative Agendas einzureichen, was dem Weißen Haus die Gelegenheit für Konsultationen eröffnete.

Auch die gerichtliche Kontrolle hat seit den 1960er Jahren signifikant zugenommen. Bereits mit dem *Administrative Procedure Act* (APA) von 1946 hat der Kongress den Gerichten erlaubt, eine Verordnung außer Kraft zu setzen, wenn Verfahrensfehler vorliegen, der administrative Beschluss gegen das der Verordnung zugrundeliegende Gesetz verstößt oder in der Sache willkürlich ist. In bestimmten Fällen ist nach einem strengeren Maßstab zu untersuchen, ob die Entscheidung durch einen "hinreichenden Beweis" gestützt ist (Kerwin 1994; Rose-Ackerman 1995; Shapiro 1988). Folglich kann die Rechtmäßigkeit von Verordnungen sowohl prozessual als auch substantiell geprüft werden. Die wachsende Detailliertheit regulatorischer Gesetzgebung hat ex ante den Spielraum für die gerichtliche Kontrolle beträchtlich erweitert. Gleichzeitig läuteten von der Regulierungskritik beeinflusste Veränderungen der Doktrinen des Verwaltungsrechts eine Phase des "*judicial activism*" ein: Die Gerichte begannen, die grundlegenden Vorgaben für das normale Verfahren der Regelbildung expansiv zu interpretieren und einen "*hard look*" auf die Verordnungen zu werfen, um sicherzustellen, dass die Behörden eine wohldurchdachte, alle Alternativen hinreichend berücksichtigende und ausführlich begründete Entscheidung getroffen hatten (Horwitz 1994; Linneweber 1994: 82; Shapiro 1988). Seit den 1980er Jahren hat der *Supreme Court* wieder eine zurückhaltendere Linie vorgegeben. Doch noch immer gilt: "[A]ppellate courts' close scrutiny of agency decisions [...] is [...] deeply embedded in [...] [the] system." (Schuck/Elliott 1990: 1027). So haben die Gerichte die politischen und administrativen Prioritäten von Regierungsbehörden deutlich beeinflusst (Bryner 1987: 204; Kerwin 1994: 375).

Die Position exekutiver wie formal unabhängiger Regierungsbehörden im Spannungsfeld von Präsident, Parlament und Justiz macht deutlich, dass selbst die Unabhängigkeit der *independent regulatory commissions* in der Praxis eine vielfach gebrochene ist.³ Nach Ansicht von Kritikern unterwirft das multipolare Kontrollregime die Behörden einer Vielzahl von Beschränkungen und unkoordinierten, nicht selten widerstreitenden Kontrollen, bietet aber nicht genügend positive Anleitung für schwierige *Policy*-Entscheidungen, denn auch die neueren regulatorischen Gesetze enthalten oft Zielkonflikte und Widersprüche (vgl. z.B. Bryner 1987; Reagan 1987). Kontrollbemühungen wie Anhörungen des Kongresses oder die Überprüfung von einzelnen Maßnahmen durch das Weiße Haus sind oft motiviert durch die Anliegen mächtiger Gruppen, die sich eines bevorzugten Zugangs zu den Entscheidungsträgern erfreuen (Brickman et al. 1985; McGarity 1991). Eine andere Sichtweise bewertet die Diffusion von Kontrolle positiv und sieht sie einer an Expertise gebundenen und mit Ermessensspielraum verbundenen Aktivität wie der Regulierung eher angemessen als die Konzentration der Aufsicht in einer Instanz: "*When such a system works properly, no one controls an independent agency, yet the agency is 'under control'*" (Majone 1996: 39f).

³ Vgl. im Hinblick auf das Navigieren zwischen den Machtzentren den amüsanten Erfahrungsbericht des ehemaligen FCC-Chairman Reed Hundt (Hundt 2000)

Dem US-amerikanischen multipolaren Regime steht in Kanada ein klar hierarchisches Kontrollregime gegenüber, das auf die Exekutivspitze ausgerichtet ist. In seiner normativen Basis wie in seiner Systemlogik widerspricht das parlamentarische System mit dem Prinzip der Ministerverantwortlichkeit gegenüber der Legislative einer Abschottung regulativer Behörden von exekutiver Politik. Unabhängige Behörden lassen sich nicht passgenau in die "Delegationskette" (Strøm 2000) dieses Systems integrieren, die vom Wähler über das Parlament zum Kabinett und schließlich zur Bürokratie verläuft, so dass ein Agent jeweils nur einen zentralen Prinzipal hat. Insofern das Parlament der unabhängigen Behörde alleinige Befugnisse und Kompetenzen übertragen hat, ist diese für ihre Entscheidungen jedoch unmittelbar der Legislative verantwortlich (Economic Council of Canada 1979; Roman 1985). Prinzipiell stellt sich die Frage nach der Vereinbarkeit von Unabhängigkeit und parlamentarischen System umso schärfer, je mehr eine Behörde explizit eigenständige Politikformulierung betreibt, ohne dass das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit direkt greift (vgl. Janisch 1979; Law Reform Commission of Canada 1985; Macauley 1989; Ministerial Task Force on Program Review 1986a). Diese Spannung spiegelt sich wider im Design kanadischer unabhängiger Regulierungsbehörden, die im Vergleich zu den *independent regulatory commissions* stärker an die Exekutive angebunden sind und tendenziell über geringere formale Handlungskompetenzen verfügen.

Unabhängige Regulierungsbehörden sind nördlich des 49. Breitengrades überwiegend im Bereich der ökonomischen Regulierung zu finden. In ihrer Mehrzahl entstanden sie erst nach 1945 (Mullan 1985). Sie sind zwar weder in reguläre *departments* integriert noch dem hierarchischen Befehlsstrang der in Kanada traditionell starken Ministerialbürokratie unterworfen, jedoch in der Regel dem Geschäftsbereich eines Ministers zugeordnet. In den unterschiedlichen Bezeichnungen wie *board*, *agency* oder *commission* kommt eine große organisatorische Vielfalt zum Ausdruck, die Behörden weisen sehr verschiedene Grade der Reichweite ihrer Regulierung und der Autonomie vom Kabinett auf (Kernaghan/Siegel 1995; Mullan 1985; Roman 1978). Beispielsweise kommt die *Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission* (CRTC), die mit breiten Vollmachten und Entscheidungsbefugnissen ausgestattet ist, dem amerikanischen Modell der *independent regulatory commission* nahe, doch am anderen Ende des Autonomiespektrums stehen Behörden, die sich als "*little more than a hearing and recommendation branch of a government department*" (Roman 1978: 78) charakterisieren lassen. So erteilten manche Behörden wie z.B. das *Board of Broadcast Governors* Lizenzen nicht selbst, sondern gaben Empfehlungen an die Regierung ab. Im Vergleich zu den USA wird in Kanada ohnehin ein beträchtlicher Anteil regulativer Politik gerade im Feld der sozialen Regulierung über die klassischen Ministerien, so z.B. das Bundesumweltministerium, abgewickelt.

Nach Ansicht von Beobachtern haben kanadische Ministerien und Behörden oft einen breiten Ermessensspielraum: "*Canadian legislative mandates commonly confer [...] enormous discretionary powers on regulatory authorities*" (Doern et al. 1999b: 400). Ziele und Grundsätze der Regulierung sind in den jeweiligen Gesetzen demnach häufig nicht genau spezifiziert, und dem ausführenden Organ, ob Ministerium oder Behörde, werden meist wenig verbindliche, nicht-diskretionäre Verpflichtungen auferlegt (Elgie 1993; Hoberg 1997; Mullan 2001; Vandervort 1979). Allerdings zeigt sich in einigen Bereichen durchaus ein Trend zu größerer Ex ante-Kontrolle von Behörden durch genauere inhaltliche Vorgaben für ihre Aktivitäten, wenn auch augenscheinlich in geringerem Ausmaß als in den USA (vgl. Hill 1999b; Janisch 1995a). Auch zeichnet eine Studie über die unabhängigen Behörden der Provinz Ontario nach, dass die Neufassung oder Änderung von Gesetzen in kritischen Situationen durchaus zur Reorientierung der *policies* und Operationsweisen von Behörden eingesetzt wird (Johnson 1991; vgl. auch Hill 1999b). In Kanada haben die Regierungen aber oft über die Ausgestaltung der Gesetzgebung hinaus noch andere Kontrollmechanismen etabliert, die die stärkere Rückkoppelung der Behörden an die Exekutive veranschaulichen (Roman 1978: 74f; Roman 1992: 5f).

Die Verschränkung des machtpolitischen Interesses der Exekutivspitze an Eingriffsmöglichkeiten in die Steuerung wichtiger Politikfelder mit der Überzeugung, dass die Politikformulierung gewählten Entscheidungsträgern obliegen sollte, wird besonders deutlich an der begrenzten eigenständigen Regelbildungskompetenz vieler kanadischer unabhängiger Behörden. Wichtige Regulierungsbehörden in Bereichen wie Transport, Energie oder Menschenrechte sind zwar gesetzlich zur Regelbildung autorisiert. Anders als im Falle der amerikanischen *independent regulatory commissions* bedürfen Regulierungsvorschriften jedoch häufig der Verabschiedung durch das Kabinett oder sie werden von diesem selbst erstellt (Janisch 1995a: 8f; Law Reform Commission of Canada 1985: 20f; Mullan 1985: 183f; Rankin 1985: 33; Roman 1992: 5f). Auch Einzelfallentscheidungen sind nicht immer völlig frei von Kontrollrechten der Exekutive. Es gab und gibt Behörden wie das *Nova Scotia Board of Commissioners of Public Utilities*, deren Entscheidungen endgültig sind. In einigen Fällen werden behördliche Entscheidungen jedoch erst durch Zustimmung des Kabinetts bzw. des Ministers gültig (Kernaghan/Siegel 1995: 260). Bereits für die erste kanadische Regulierungsbehörde, das *Board of Railway Commissioners*, wurde das Kabinett als politische Berufungsinstanz parallel zum Gerichtsweg etabliert, erhielt also eine Letztentscheidungsbefugnis. Solche *political appeals* finden sich heute in verschiedenen Formen in den Statuten einer Reihe von Regulierungsbehörden. Das Kabinett oder der zuständige Minister kann - teils auf eigene Initiative, teils auf Antrag von Betroffenen - eine Entscheidung an die Behörde zurückverweisen oder sie selbst abändern (Currie 1960; Janisch 1979; Rankin 1985; Slatter 1982; Thomas/Zajcew 1993). Von dieser Option hat die Regierung aber in der Regel nur sparsamen

Gebrauch gemacht, ebenso wie von einem weiteren, in einigen Gesetzen festgeschriebenen Mechanismus - dem Recht, einer unabhängigen Behörde durch bindende *policy directives* allgemeine politische Richtlinien vorzugeben.

Für die laufende Steuerung setzen Minister oft rechtlich nicht bindende *policy statements* ein. Die bereits zitierte Studie aus Ontario hebt zudem die eminente Bedeutung der Auswahl der Führungsspitze hervor: die Benennung von Personen, denen die Regierung vertraut, hat einen wichtigen informellen Kontrolleffekt (Johnson 1991: 428ff). Im Gegensatz zu den USA, wo die Mitglieder des Führungsgremiums häufiger wechseln und der *Chairman* beim Antritt eines neuen Präsidenten ausscheidet, sind in Kanada auf Bundesebene längere Amtszeiten von fünf bis zehn Jahren und Wiederernennungen gängig (Roman 1992: 9). Einigen älteren Studien zufolge waren viele Regulierer zuvor im öffentlichen Dienst tätig, andere hatten einen politischen Hintergrund. Dagegen scheint die Ernennung von Personen, die zuvor in den regulierten Industrien gearbeitet haben, seltener zu sein als in den Vereinigten Staaten (Andrew/Pelletier 1978; Brown-John 1981: 115). Das in den USA viel diskutierte Phänomen der "*revolving door*" spielt demnach in Kanada eine geringere Rolle, was dazu beigetragen haben dürfte, dass die *Capture*-These dort nicht so stark Fuß gefasst hat. Auch mögen die politisch-bürokratischen Karrieremuster der Mitglieder der Führungsspitze die Entwicklung einer spezifischen, auf den Ausgleich verschiedener Interessen und Werte hin orientierten Verwaltungskultur befördert haben (Thomas/Zajcew 1993: 143).

Die drei großen, in der Nachkriegszeit auf Bundesebene entstandenen unabhängigen Behörden konnten durchaus als machtvolle "*little governments complete in themselves*" (Hendry 1976: 4) gelten. Das *National Energy Board* (NEB), die *Canadian Transport Commission* (CTC) und die CRTC erhielten äußerst breite Mandate und umfangreiche regulative Kompetenzen zur Lenkung der jeweiligen Sektoren, waren somit eindeutig als wichtige *policy-makers* angelegt. CTC und CRTC wurden sogar ermächtigt, ohne jegliche politische Kontrolle Verordnungen zu erarbeiten. In den 1980er und 1990er Jahren hat sich die politische Exekutive wieder mehr Kontrolle über die Politikgestaltung zu sichern gesucht – nach mehreren öffentlich ausgetragenen, teils erbitterten Konflikten zwischen den Regulierungsbehörden und den zuständigen Ministerien (Janisch 1979: 89; Hill 1999b; Schultz/Doern 1998: 114ff). Die regulativen Funktionen von NEB und CTC wurden – auch infolge der Liberalisierung in diesen Sektoren – sichtlich beschnitten. Das Kabinett ist nach der geänderten Gesetzeslage befugt, dem Transportregulierer – unter Einbindung des Parlaments und nach Konsultation der Behörde – bindende *policy directives* zu erteilen, und die Verordnungen der Behörde bedürfen der Zustimmung der Regierung. Die CRTC erlitt keinen deutlichen Kompetenzverlust, aber die Regierung räumte sich ebenfalls das Recht ein, der Kommission Direktiven zu erteilen. Darüber hinaus hat der für die allgemeine Wettbewerbsaufsicht zuständige *Commissioner of*

Competition als Mitspieler in der regulativen Arena in allen drei Sektoren an Bedeutung gewonnen (Janisch 1999: 115f; OECD 2002a: 46; OECD 2002b: 84).

Die Frage der Verantwortlichkeit unabhängiger Behörden, vor allem mit Blick auf deren politisch gestaltende Funktionen, war ein zentraler politischer Aspekt der Debatte um die Reform regulativer Politik, die sich Ende der 1970er Jahre unter dem Einfluss der Entwicklungen in den USA auch in Kanada entzündete. Einen zweiten wichtigen Punkt bildete die ökonomisch orientierte Kritik an als ineffizient beurteilten Regulierungspraktiken und an der Belastung der Wirtschaft durch Regulierungsmaßnahmen (vgl. Economic Council of Canada 1979; Law Reform Commission of Canada 1985; Ministerial Task Force on Program Review 1986b; Slatter 1982; Vandervort 1979). Die Kritik fiel allerdings generell milder aus als im Nachbarland. Ähnlich wie dort entstand aber ein zentralisiertes Verfahren zur laufenden *review* neuer Regulierungsvorschriften, in dessen Rahmen eine ökonomische Bewertung von Kosten und Nutzen wichtiger Regulierungen vorgeschrieben wurde. Die konservative Regierung Mulroney hat dieses Procedere für die Ministerien und alle Regulierungsbehörden auf Bundesebene mit Ausnahme der CRTC institutionalisiert mit ihrer *Regulatory Policy* von 1986, die auch eine allgemeine Konsultationspflicht vor der Verabschiedung von Verordnungen einführt (Mihlar 1999; OECD 2002a; OECD 2002b; Stanbury 1992).

Der eigenständige, direkte Einfluss der Legislative, die auch in Kanada aus einem Zweikammersystem besteht, in dem allerdings das gewählte *House of Commons* gegenüber dem von der Bundesregierung ernannten Senat die zentrale Position einnimmt, auf die Politik unabhängiger Behörden gilt im Vergleich zu den USA im allgemeinen als sehr begrenzt. Zwar hat das Parlament in den vergangenen Jahrzehnten seine inhaltliche Ausschussarbeit und damit seinen Einfluss auf die Gestaltung von Gesetzen im Zusammenwirken mit der Exekutive deutlich gestärkt, es stellt aber nicht wie der US-Kongress ein konkurrierendes Machtzentrum dar (Simeon/Willis 1997: 164f). So ist der Gesetzgebungsprozess in der Regel stark von den Vorlagen der Exekutive geprägt. Die Behörden haben mittlerweile jährlich je einen Bericht über ihre Pläne und Prioritäten sowie über ihre Aktivitäten vorzulegen, die Kapazität des Parlaments zur Verarbeitung solcher Informationen wird aber eher kritisch bewertet (Mullan 2001; OECD 2002b: 9; Rankin 1985: 31; Slatter 1982; Thomas 2002). So besteht in Kanada anders als in den USA mehr das Problem, dass es "*too little rather than too much parliamentary scrutiny of the bureaucracy*" gibt (Thomas 2002: 357). Geteilte Loyalitäten der Behörden zu Exekutive wie Parlamentsausschüssen wie im Nachbarland sind daher in Kanada kaum zu erwarten.

Die Justiz spielt in der alltäglichen Kontrolle eine wichtige, jedoch nicht die prominente Rolle wie in den Vereinigten Staaten. Anders als beim großen Nachbarn, war der Beitrag der Gerichte zum öffentlichen Diskurs über die Reform regulativer Politik relativ begrenzt (Bryden 1991: 13; Howlett 1994: 124). In der *Common Law*-Tradition prüfen die Gerichte, ob die

Grundnormen eines fairen Verfahrens eingehalten wurden, und ob eine Behörde innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches agiert hat. Ein Verlust oder eine Überschreitung der Zuständigkeit kann auch festgestellt werden bei offensichtlich unerklärlichen und unvernünftigen Entscheidungen und missbräuchlicher Ausübung eines gesetzlich gegebenen Ermessensspielraums. Was die Überprüfung von Tatsachenfeststellungen einer Behörde angeht, so haben die Richter überwiegend nur dann interveniert, wenn kein Beweis für die Feststellungen vorlag (Jones/De Villars 1985; Mullan 2001; Roman 1992: 304, 309, 317). Zwar sind die kanadischen Gerichte in den letzten drei Jahrzehnten in prozeduralen Fragen aktiver geworden, allerdings nur bei Einzelfallentscheidungen. In puncto Intensität und Strenge der materiellen Überprüfung besteht ein deutlicher Unterschied zwischen amerikanischer und kanadischer Praxis, da das kanadische Verwaltungsrecht eine große Betonung auf "*deference*" gegenüber Regierungsbehörden legt, sofern es sich um Fragen handelt, die in den Bereich der speziellen Expertise der Behörde fallen (vgl. Falzon 2001). "*Canadian judges do not emulate American judges' willingness to reexamine the adequacy of administrative bodies' policy responses to arguments against their proposed plans or regulations*" (Kagan 2001: 221). Zudem beschränken nicht sehr detailgenaue Gesetze zwangsläufig die gerichtliche Kontrolle (Elgie 1993; Hoberg 1997).

Aus der Perspektive der Prinzipal-Agent-Beziehung hat sich die dominante Kontrollposition der politischen Exekutive seit den späten 1970er Jahren zumindest formal weiter verstärkt. Das "*managing up*" (Hill 1999a: 266) unabhängiger Regierungsbehörden ist in der politischen wie wissenschaftlichen Diskussion nicht unumstritten. Insbesondere die Praxis, das Kabinett als Einspruchsinstanz zu benennen, zog starke Kritik auf sich. Dieses Verfahren, so die Kritiker, birgt die Gefahr, die Integrität und Glaubwürdigkeit des administrativen Prozesses zu beschädigen, die Moral der Behörde zu schwächen und die Entwicklung konsistenter administrativer *policies* zu behindern, finden die Eingriffe doch ad hoc und ex post facto statt. Zudem betreffen sie Einzelfallentscheidungen, die direkter politischer Einflussnahme entzogen sein sollten. Weitere Argumente beziehen sich auf den ungleichen Zugang verschiedener gesellschaftlicher Interessen zum Kabinett und den lange Zeit sehr intransparenten Entscheidungsprozess in der Regierung im Gegensatz zu den offenen Verfahren der Regierungsbehörden (vgl. Economic Council of Canada 1979: 63f; Janisch 1979: 90ff; Law Reform Commission of Canada 1985: 14, 36; Rankin 1985: 39ff; Roman 1985: 478ff). Während die Intensität der Debatte unterstreicht, dass das Modell einer unabhängigen Behörde ungleich schwerer mit dem traditionellen Legitimationsmuster einer Westminster-Demokratie als einer gewaltenteiligen Demokratie in Einklang zu bringen ist, zeigen die Argumente der Kritiker doch auch, dass neben den hergebrachten repräsentativdemokratischen Vorstellungen die direkte Partizipation an Entscheidungen in den vergangenen Jahrzehnten an Legitimationskraft gewonnen hat (s. dazu den nächsten Abschnitt).

Im Vergleich des institutionellen Designs amerikanischer *independent regulatory commissions* mit der kanadischen Variante der unabhängigen Regulierungsbehörde fallen vor allem drei Merkmale ins Auge: (1) offensichtliche organisatorische Parallelen in Aufbau und Zusammensetzung der Behörden, (2) die strukturelle Anbindung kanadischer Regulierungsbehörden an die Exekutive gegenüber der expliziten Distanzierung der *independent regulatory commissions* und (3) die Exekutivspitze als dominanter Prinzipal gegenüber der Konkurrenz mehrerer Prinzipale in den USA. Anders als in den Vereinigten Staaten, ist die kanadische Variante der unabhängigen Behörde mithin nicht als von den klassischen drei Gewalten abgesetzte Schiedsinstanz, als "*fourth branch of government*", ausgestaltet, sondern mehr als interne Differenzierung der Exekutive im weiteren Sinne angelegt - als Erweiterung oder Alternative zum traditionellen Ministerium (Roman 1978: 74). Diese Unterschiede veranschaulichen, dass das Design der amerikanischen *independent regulatory commissions* nicht allein funktional zu erklären ist, sondern die institutionelle Logik einer präsidentiellen Demokratie reflektiert.

Ein System der Gewaltenverschränkung produziert nicht denselben Anreiz zur Abkoppelung administrativer Einheiten von der politischen Exekutive wie ein gewaltenteiliges System. So manifestiert sich in der Rückkoppelung kanadischer unabhängiger Behörden an die Exekutive die der parlamentarischen Demokratie immanente Tendenz zur Zentralisierung politischer Autorität und Kontrolle. Im Westminster-System ist die regierende Partei zudem weniger auf die strikte Kontrolle der - weniger politisierten - Verwaltungen durch die Gerichte angewiesen (Kagan 2001: 222). Dagegen überträgt der Kongress den Gerichten die primäre Verantwortung zur Überprüfung der Aktivitäten von Regulierungsbehörden, um deren Spielraum zu beschränken, ohne dem Präsidenten breite Befugnisse zu übertragen (Bryner 1987: 31). In Kanada liegt also ein größerer Akzent auf der politischen Verantwortlichkeit als in den USA, wo die rechtliche Verantwortlichkeit und gerichtliche Kontrolle stärker im Vordergrund stehen (Bourgeois 1990: 81; Kagan 2001; Reagan 1987: 55).

Beachtliche Parallelen zwischen Kanada und USA zeigen sich jedoch, was die Entwicklung der Kontrollregime in den vergangenen drei bis vier Jahrzehnten angeht. In beiden Ländern wurde die Kontrolle regulativer Behörden durch gewählte Entscheidungsträger – und damit die *Input*-Legitimation – deutlich gestärkt. Die Entwicklung ist fast schon paradox zu nennen: Hat man zunächst bestimmte Industrien staatlicher Regulierung unterworfen, so werden nun die Regulierer selbst mehr und mehr reguliert. Und diese Regulierung staatlicher Akteure geschieht über zunehmend formalisierte und zentralisierte Mechanismen. Während sich in Europa ein Auf- und Ausbau unabhängiger Regulierungsstrukturen vollzieht, beobachten wir in den "reiferen" Regulierungsstaaten intensive Bemühungen, die Politik der *agencies* bei aller eigenständig verantworteten Entscheidungskompetenz doch unter Kontrolle zu halten.

Parallelen zwischen den zwei nordamerikanischen Staaten gibt es auch im Hinblick auf die Kontrollprobleme. Strengere Kontrollen können den Effekt haben, die Politikentwicklung der Behörden zu behindern und sie zu eher konservativen und reaktiven Verhaltensweisen veranlassen (Baldwin/McCruden 1987: 30). In beiden Ländern wird bemängelt, dass Kontrollbemühungen zu sehr ad hoc erfolgen und oft negativen, limitierenden Charakter haben, da der Behörde primär kommuniziert wird, was sie nicht tun soll. Dies zeigt, dass das Eigeninteresse gewählter Entscheidungsträger dysfunktionale Anreize in den Vorgang der Delegation an Regulierungsbehörden hineinbringt – Anreize, konfliktbeladene, aber manchmal zugleich grundlegende, langfristige Auswahlentscheidungen auf unabhängige Behörden zu verlagern und sich gleichzeitig kurzfristige Interventionsrechte vorzubehalten. Wie die Kontrollregime aber konkret operieren, hängt ab von der institutionellen Logik des makropolitischen Systems. In den USA ist die Dichte des Kontrollnetzes aufgrund der Konkurrenz mehrerer Aufseher insgesamt höher als in Kanada, während dort die Kontrolle des dominanten Prinzipals tiefer reicht als im Falle der amerikanischen *independent regulatory commissions*.

1.2.2 Prozesse

Policy-making durch Regelsetzung spielte lange Zeit keine wichtige Rolle im Standardrepertoire vieler US-amerikanischer Regulierungsbehörden. Zwar gab es ab und an *Rule-Making-Verfahren*, doch die *independent regulatory commissions* operierten überwiegend mit Einzelfallentscheidungen; die Vergabe von Lizenzen und die Genehmigung von Preisen waren die vorherrschenden regulativen Instrumente. Die Politikformulierung vollzog sich, dem Vorbild des *Common Law* entsprechend, über die Benennung von Gründen in der Verfügung über spezifische Fälle (Diver 1981: 403ff). Dieser Modus ließ auch Spielraum für ein gewisses Maß an *bargaining* zwischen der Behörde und der von ihr beaufsichtigten Industrie (Stewart 1988: 107). Er stieß jedoch in den 1960er Jahren mehr und mehr auf Kritik in Wissenschaft und Politik, galt zunehmend als undemokratisch und inkohärent (vgl. Davies 1971; Lowi 1979). Dass ab Mitte der 1960er eine wahre "*rulemaking revolution*" (McGarity 1991: 1385) einsetzte, hat nicht zuletzt funktionale Gründe. Die Umwelt-, Arbeits- und Verbraucherschutzgesetze dieser Jahre, die eine Unmenge von Firmen betrafen, erforderten in der Umsetzung die Formulierung von allgemein anwendbaren Standards. Zudem trieben die Gerichte und der Kongress diese Form administrativer Politikgestaltung voran. Auch ältere Behörden wie die FTC initiierten nun verstärkt Verfahren zur Regelbildung (Stewart 1988: 103; Wilson 1989: 207).

Die wachsende Popularität der Regelsetzung verband sich allerdings mit einer verstärkten Verrechtlichung des Prozesses, der die Unterschiede zwischen Einzelverfahren und Verordnungsgebung deutlich reduzierte. Die Grundsätze für die Gestaltung der Verfahren sind im APA, dem amerikanischen Verwaltungsverfahrensgesetz, festgelegt. Formale adjudikative

Verfahren zur Regelung von Einzelfällen ähneln demnach sehr dem Ablauf von Gerichtsprozessen⁴. So obliegt die Leitung einem von der Behörde relativ unabhängigen *administrative law judge*, im Rahmen der öffentlichen Anhörung ist das Kreuzverhör der Zeugen erlaubt, und der schriftliche Beschluss muss auf hinreichenden Beweisen im schriftlich und mündlich eingebrachten Beweismaterial beruhen (Shapiro 1988). Für den Prozess des sogenannten *notice-and-comment rule-making* verlangt der APA lediglich, dass die Behörde eine Bekanntmachung inklusive des Regelungsentwurfs herausgibt, allen Interessierten Gelegenheit zur (schriftlichen) Stellungnahme gibt und schließlich die Verordnung mit einer konzisen Erklärung zu ihrer Grundlage und ihrem Zweck veröffentlicht (Rose-Ackerman 1995; Shapiro 1996).

Justiz und Parlament haben die analytischen und prozeduralen Anforderungen an die Regelbildung in den vergangenen Jahrzehnten deutlich ausgebaut. In den 1960er und 1970er Jahren ging die Justiz dazu über, die Behörden anzuhalten, die ihrem Regelungsentwurf zugrundeliegenden Daten und Analysemethoden zu veröffentlichen, auf alle wichtigen Stellungnahmen von Interessengruppen einzugehen und ihre Entscheidungen detailliert auf der Basis einer umfassenden Dokumentation des Entscheidungsprozesses zu begründen. In dem Bemühen, eine faire Repräsentation aller Interessen im Verfahren zu gewährleisten, verlangten Gerichte für eine Weile zusätzliche, nicht durch den APA abgedeckte Prozesselemente wie mündliche Hearings, bis der *Supreme Court* dem in einem Urteil aus dem Jahre 1978 einen Riegel vorschob (Horwitz 1994: 146ff; McGarity 1992; Shapiro 1988). Der Kongress formulierte in den neuen Umwelt-, Arbeits- und Verbraucherschutzgesetzen anspruchsvolle Kriterien, z.B. zur Bestimmung der besten verfügbaren Technologie, und komplizierte Verfahrensvorschriften, die in der Regel mehrere Stufen der Überprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung, so z.B. durch mündliche Anhörungen, in einigen Fällen auch durch Kreuzverhör, vorsahen. Standen die neuen sozialregulativen Behörden im Zentrum dieser Entwicklungen, so griff die größere Verrechtlichung und Öffnung des Prozesses auch auf die älteren ökonomischen Behörden über (Reagan 1987: 64). Unzweifelhaft sind die Verfahren damit weit transparenter und zugänglicher für die Beteiligung einer Vielzahl von Interessen geworden, während die Regulierungsbehörden es bis in die 1960er Jahre überwiegend nur mit der betroffenen Industrie zu tun hatten (Horwitz 1994; Reagan 1987: 95). Angesichts ausgedehnter Klagerechte und Möglichkeiten der gerichtlichen Überprüfung ist das Verwaltungsverfahren aber nicht selten zur "ersten Runde" längerer gerichtlicher Auseinandersetzungen geworden.⁵

⁴ Die Vorgaben des APA zur "*formal adjudication*" greifen, wenn das jeweilige Gesetz, unter dem die Behörde operiert, eine volle Anhörung fordert (vgl. Warren 1994: 241).

⁵ Das Argument, dass das Vorherrschen einer bestimmten *Governance*-Form die Existenz alternativer Handlungsmuster nicht ausschließt (Crouch/Farrell 2002), gilt selbstverständlich auch in diesem Zusammenhang. So zeichnen Untersuchungen zur Gentechnikregulierung das Bild einer relativ kooperativen Beziehung zwischen Behörden und Industrie (Vogel 2001; Wilson 2003).

Die wachsende Kritik am nicht selten schwerfälligen und adversativen Charakter der Regelformbildung hat seit den 1980er Jahren die Aufmerksamkeit auf mögliche Alternativen in Gestalt konsensueller Verfahren gelenkt. Gerade die Regierung Clinton hat das *negotiated rule-making* propagiert, welches das *Notice-and-Comment-Procedure* des APA durch einen formalen Verhandlungsprozess vor der Herausgabe eines Regelungsentwurfes ergänzt (Harter 1997; OECD 1999). Zwar haben verschiedenste Regulierungsbehörden, allen voran die EPA, aber auch die OSHA oder die FCC, dieses Verfahren in den vergangenen zwei Jahrzehnten gelegentlich angewandt, doch insgesamt ist es auf Bundesebene sehr selten genutzt worden. Auch die Hoffnung einer geringeren Klagerate scheint sich kaum erfüllt zu haben. Angesichts des Designs regulativer Prozesse mit ihren zahlreichen Zugangswegen für unterschiedlichste Interessen ist der eher bescheidene Erfolg dieser Prozessvariante auch wenig überraschend: "[N]egotiated rulemaking adds an early attempt at consensus-building to a regulatory process designed to make it difficult to sustain interest group bargains" (Coglianese 1997: 1329).

Gegenüber dem US-amerikanischen Legalismus gilt der kanadische Regulierungsstil im allgemeinen flexibler und informeller, obgleich auch hier neue prozedurale und analytische Anforderungen hinzugekommen sind (E-Mail-Kommunikation der Verfasserin mit Hudson Janisch u. Andrew Roman 2003⁶). Ein allgemein verbindliches Verwaltungsverfahrensgesetz existiert auf Bundesebene nicht, so dass einzelgesetzliche Vorgaben und die Grundsätze der *procedural fairness* den rechtlichen Rahmen abstecken. Als Kern der je nach Kontext unterschiedlich strengen Verpflichtung zu prozeduraler Fairness gilt, dass die Betroffenen über ein anstehendes Verfahren und dessen Inhalt informiert werden und eine Gelegenheit zur Darlegung ihrer Position im Licht der relevanten Informationen erhalten müssen (Mullan 1985: 163). Bei adjudikativen Entscheidungen von unabhängigen Behörden zeigt sich daher eine beachtliche Bandbreite an Verfahren: Gerade große Regulierungsbehörden wie das *National Energy Board* richten sich stärker nach dem Vorbild des Gerichtsprozesses, während andere Tribunale bestrebt sind, ihre Verfahren unkomplizierter zu handhaben (Brown-John 1981; Kernaghan/Siegel 1995; Roman 1978; Stanbury 1993). So erlauben einige Behörden kein Kreuzverhör bei Anhörungen, wie z.B. die CRTC in ihrer Zuständigkeit für den Rundfunk. "Hearings" werden inzwischen öfter auch schriftlich durchgeführt (Roman 1992: 16). Die Gerichte haben in den vergangenen Jahrzehnten zwar die Schwelle gesenkt, ab der Verwaltungshandlungen der "*duty to act fairly*" unterliegen. Doch prozessuale Auflagen für die Verordnungsgebung haben die Richter bislang nicht formuliert.

Auch in Kanada haben Regulierungsbehörden traditionell überwiegend mit Einzelfallentscheidungen operiert. Ähnlich wie in den USA entwickelte sich seit den 1970er Jahren ein Argumentationsstrang, der die funktionalen und demokratiepolitischen Vorteile explizit und

⁶ Bei beiden handelt es sich um Experten im kanadischen Verwaltungsrecht.

unabhängig von spezifischen Fällen formulierter *policies* betonte und den Behörden daher den stärkeren Einsatz von Verordnungen oder rechtlich nicht verbindlichen *policy statements* nahelegte (vgl. Economic Council of Canada 1979; Janisch 1979; Law Reform Commission of Canada 1985; Mullan 1985). Kanadische Behörden zeigten sich aber weit zögerlicher, was den Einsatz dieser Instrumente anging. So stellt ein kanadischer Rechtsexperte fest: "*We still tended to rely much too much on adjudication [...] and do not resort nearly enough to rule-making*" (Janisch 1995a: 6). Einzelne Behörden verhalten sich hier sehr unterschiedlich. Wie derselbe Autor in einem älteren Aufsatz angemerkt hat, wurde die CRTC in den 1970er Jahren dafür kritisiert, zuviel aktives *policy-making* zu betreiben, während die CTC Kritik auf sich zog, weil sie sich stark auf Einzelfallentscheidungen beschränkte (Janisch 1979: 50). Für die Zurückhaltung kanadischer Behörden werden unterschiedliche Gründe genannt. Zum einen spielen eingeübte Verwaltungsroutinen eine Rolle. Zum anderen gab es lange Zeit rechtliche Bedenken, ein gerichtsähnliches Tribunal dürfe sein Ermessen im Einzelfall nicht durch vorher festgelegte *policies* einschränken. In einer Entscheidung aus dem Jahr 1978 hat der *Supreme Court* die Formulierung einer konsistenten *policy* zur Interpretation eines gesetzlichen Mandates jedoch ausdrücklich gutgeheißen (Janisch 1979: 96f; Macauley 1989: 9-22; Mullan 2001: 115f). Ein grundsätzlicheres Problem stellt die Frage nach der Legitimität behördlicher Politikformulierung in einem parlamentarischen System dar, die nach wie vor unstritten ist (vgl. Janisch 1995a; Law Reform Commission of Canada 1985).

Kanadische Autoren haben nicht selten davor gewarnt, der Prozess der Verordnungsgebung dürfe nicht zu sehr verrechtlicht werden, da sonst eine Lähmung drohe (Janisch 1995a: 15; Mullan 1985: 168). Generell gab es auch in Kanada ab und an Kritik, die Entscheidungsverfahren mancher Behörden seien zu legalistisch. Andererseits finden sich auch Forderungen nach stärker gerichtsähnlichem Vorgehen bestimmter Behörden, wenn diese, wie die CRTC, z.B. kein Kreuzverhör zulassen (vgl. Ministerial Task Force on Program Review 1986a; Macauley 1989; Roman 1978). Im Hinblick auf die Verordnungsgebung wird die Entwicklung in den USA als ein Grund dafür angesehen, dass die Bundesregierung eine Konsultationspflicht nicht allgemein gesetzlich verankert hat (Bryden 1991: 14). Die Vorgabe von *Notice and Comment*-Verfahren durch einzelgesetzliche Bestimmungen ist mittlerweile aber üblich, und sie findet sich auch in der *Regulatory Policy* von 1986 (Mullan 2001; Law Reform Commission of Canada 1985: 18).

Mit der *Regulatory Policy* der konservativen Regierung Mulroney verband sich jedoch vor allem eine gewisse Formalisierung und Öffnung des *rule-making* von Ministerien, das traditionell durch die private, informelle Abstimmung mit der Industrie gekennzeichnet war (Nemetz u.a. 1986). Beispielsweise waren die Umweltschutzvorschriften der 1970er Jahre bipartitisch von der Regierung und der Industrie abseits vom Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit ausgehandelt worden (Harrison 1999). Nun wurden die verantwortlichen Institutionen dazu

verpflichtet, geplante Maßnahmen bekanntzumachen, interessierte Parteien zu konsultieren und schließlich der Öffentlichkeit eine Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Allerdings blieb ihnen die Entscheidung über Form und Ausmaß der Konsultationen überlassen (Prince 1999). In der Praxis ist, z.B. in der Umweltpolitik, ein Übergang von geschlossenen Verhandlungssystemen zu erweiterten "*multistakeholder consultations*" zu beobachten - konsensorientierte Runden mit kontrolliertem Zugang, zu denen auch Umweltschützer und andere Gruppen geladen werden (Harrison/Hoberg 1994; Hoberg 1997). Kanadische Experten haben kritisch vermerkt, dass es sich bei der *Regulatory Policy* faktisch um eine Selbstregulierung des Kabinetts handelt, deren Befolgung nicht von einer außenstehenden Instanz erzwungen werden kann. Dieser Ansatz ist gerade im Hinblick auf die ökonomische Bewertung von vorgeschlagenen Verordnungen, die durch die *policy* eingeführt wurde, als relativ ineffektiv beschrieben worden, weil die Vorgaben im Gegensatz zu dem vergleichbaren US-Verfahren weniger stringent formuliert und nicht so rigoros durchgesetzt wurden (Mihlar 1999; Ostry/Stanbury 1999; Stanbury 1992: 75).

Der Zugang und die Beteiligung von Interessengruppen ist also im kanadischen Verfahren der Regelbildung im allgemeinen schlechter rechtlich abgesichert als beim großen Nachbarn im Süden. Zweifelsohne hat sich die Präsenz von Interessengruppen im regulativen Prozess in den letzten Jahrzehnten verbreitert und intensiviert, doch kanadischen Interessengruppen stehen weniger rechtliche Hebel zur Verfügung als ihren amerikanischen Äquivalenten. Mit dem Vordringen der Themen und Akteure aus dem Bereich der Neuen Sozialen Bewegungen, aber auch durch die wachsende Heterogenität wirtschaftlicher Interessen sind in Kanada, ähnlich wie in den USA, viele *policy communities* seit den 1970er Jahren multipolarer und konfliktanfälliger geworden. Selbst etablierte Interessengruppen setzen nun gerade bei wichtigen Entscheidungen zusätzlich zu ihren direkten Kontakten zu Entscheidungsträgern verstärkt auf öffentliche Lobbying-Strategien. Die Neuen Sozialen Bewegungen haben ungewöhnliche, Aufmerksamkeit erregende Protestformen ins Spiel gebracht (Thorburn 2001: 59). Zudem ist in Folge der 1982 eingeführten Grundrechtscharta, der *Charter of Rights and Freedoms*, generell die Bereitschaft gewachsen, Rechtsmittel anzudrohen oder zu ergreifen (Stanbury 1993; Doern u.a. 1999). Die *Charter* hat allerdings keinen direkten Bezug zu den meisten Feldern regulativer Politik (Howlett 1994; Mullan 2001). Klagemöglichkeiten wie Klageneigung sind nach wie vor deutlich geringer als in den Vereinigten Staaten. Der Gang zum Gericht wird immer noch mehr als letzte Möglichkeit betrachtet und oft von eben jenen neuen Mitspielern beschritten, die im politischen Prozess eine eher randständige Position einnehmen.

So konstatiert der Vizepräsident der CRTC "*an industry attitude that is more inclined to co-operate and not run to the courts*" (Colville 1999: 3). Die Tradition kooperativer Interaktionsmuster zwischen staatlichen und privaten Akteuren vermag die Herausbildung innovativer Prozessvarianten - wie z.B. die Kreuzung formaler mit konsensualen Entscheidungsverfahren

- zu befördern. Beispielsweise hat die CRTC 1996 noch vor dem Abschluss eines *rule-making* zur Öffnung lokaler Telefonmärkte das *Canadian Interconnection Steering Committee* eingerichtet, eine Arbeitsgruppe aus Mitarbeitern der Behörde und Abgesandten der Industrie, deren Aufgabe in der gemeinsamen Lösung technischer und administrativer Fragen im Zusammenhang mit dem Wettbewerb im Ortsnetz besteht (CRTC 1998d).

Zusammenfassend lassen sich auch beim Design regulativer Prozesse deutliche Parallelen erkennen, doch weisen die *regulatory politics* der nordamerikanischen Staaten nicht unbedeutende Unterschiede auf. In beiden Ländern wurde die Legitimität hergebrachter Verfahrensweisen seit den 1970er Jahren durch veränderte Partizipationsformen, neue Akteure und verstärkte Medienaufmerksamkeit in Frage gestellt. Sowohl in Kanada als auch in den USA wird die Einbindung vielfältiger Interessen seither als wichtiger Aspekt der Legitimation administrativer Verfahren betrachtet. Beide Staaten sahen sich also einem ähnlichen Problemdruck ausgesetzt, verarbeiteten diesen aber in je spezifischer, durch die institutionelle Ordnung und die politische Kultur geprägter Weise. (1) Im Grundsatz sind die Verfahrensmuster unabhängiger (und exekutiver) Regulierungsbehörden in beiden Ländern vor allem bei Einzelfallentscheidungen gerichtsähnlich ausgestaltet. (2) In Kanada sind die Entscheidungsprozesse jedoch tendenziell informeller und weniger legalistisch als in den USA, die Behörden – und Ministerien – verfügen oft über eine größere diskretionäre Flexibilität im Hinblick auf Verfahrensweisen. Deutlich wird dies an der Verordnungsgebung, die in beiden Staaten zugänglicher und transparenter gemacht wurde, was in den USA aber mit einem stärkeren Verrechtlichungsschub verbunden war. (3) Bietet die amerikanische Interessengruppendemokratie mit ihren offenen Verfahren und multiplen Arenen zahlreiche Zugangspunkte, so zeigt sich in Kanadas Westminster-System ein "*precarious pluralism*" – prekär vor allem für weniger etablierte Interessengruppen (Doern et al. 1999b: 400). (4) Der US-amerikanische Legalismus reflektiert und verstärkt einen konflikthaften Politikstil, während der stärker kooperative kanadische Politikstil offener ist für weniger legalistische Formen der Entscheidungsfindung.

Wie bei den Strukturen regulativer Politik, stellen auch hier die *incentives*, die das makropolitische System den Prinzipalen von Regulierungsbehörden und Ministerien setzt, einen wichtigen Einflussfaktor dar. Die Verrechtlichung und die Absicherung breiter Partizipation in den USA sind auch als eine weitere Kontrollstrategie des Kongresses zu sehen, denn die Legislative überträgt zur eigenen Entlastung Aufsichtsbefugnisse an nicht-staatliche Akteure: "*Congress establishes a system of rules, procedures, and informal practices that enable individual citizens and organized interest groups to examine administrative decisions [...], to charge executive agencies with violating congressional goals, and to seek remedies from agencies, courts and Congress itself.*" (McCubbins/Schwartz 1984: 166). Im kanadischen Fall scheint der Antrieb zur Verrechtlichung angesichts der stärkeren Position der Exekutive bislang nicht so stark zu sein, was mit daran liegen mag, dass die in den USA sehr umstrittene

soziale Regulierung oft in der Hand von Ministerien liegt. Zudem hat eine Behörde, die sich mehreren Prinzipalen und Vetospielern gegenüber sieht, ein großes Eigeninteresse an geregelten und formalisierten Vorgehensweisen (van Waarden 1993). Umgekehrt haben Interessengruppen in einem solchen System einen geringeren Anreiz, Kompromisse zu suchen und die Auseinandersetzung nicht in anderen Arenen weiterzuführen. Dagegen unterliegen Gruppen, die als legitime Teilnehmer an Entscheidungsprozessen akzeptiert werden wollen, in einer parlamentarischen Demokratie einer stärkeren Einschränkung ihres Verhaltens (Stanbury 1993).

Auch die in der jeweiligen politischen Kultur begründeten "*informal constraints*" (North 1990) einer institutionellen Ordnung - also die kulturell vermittelten Traditionen, Verhaltensnormen und Handlungsrouitinen - prägen die Entwicklungspfade. Zwar ist das geschlossene, nicht-öffentliche System der "*elite accommodation*" (Presthus 1973) in Kanada in den vergangenen Jahrzehnten aufgebrochen und pluralisiert worden, was die Konsensbildung erschwert. Die wachsende Ablehnung elitärer Prozesse hat gerade in hochgradig symbolisch aufgeladenen Bereichen, vor allem der Verfassungspolitik, zu großen Friktionen und Entscheidungsblockaden geführt. In anderen Feldern hat sich aber bislang offenbar nicht dieselbe konfliktive Dynamik gezeigt (Tuohy 1996: 338ff). So diagnostiziert ein kanadischer Beobachter in einem großen Teil der Öffentlichkeit "*[a] commitment to compromise and brokerage on economic and social questions*" (Mendelsohn 2002: 76). Auch viele neue Mitspieler aus den sozialen Bewegungen haben ein engeres Verhältnis zum Staat entwickelt als im Nachbarland (Phillips 1994: 199). In den USA sind die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Staat oft formal, kurzfristig orientiert, rigide und von Misstrauen begleitet, "*litigation as a business tactic*" spielt in der fragmentierten, hoch kompetitiven Wirtschaftsstruktur im Umgang mit Konkurrenten wie mit der Regierung eine - auch historisch - wichtige Rolle (Kagan 2001: 52f; Lehne 2001: 158ff). Anders als in Kanada, ist die politische Kultur stark wettbewerbsorientiert, die Öffentlichkeit bringt adversativen Prozessen der Konfliktlösung generell größeres Vertrauen entgegen (Bryner 1987).

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus der Gegenüberstellung dieser zwei Entwicklungswege des regulativen Staates ziehen? Der Literatur über die europäischen unabhängigen Behörden haben wir entnommen, dass diese oft über eine geringere Unabhängigkeit von der Regierung verfügen, flexiblere Prozeduren haben, weniger dem Einfluss von Gerichten und Parlament unterliegen als in den USA - und somit bei aller innereuropäischen Vielfalt einige Charakteristika aufweisen, die dem kanadische Muster ähnlich sind. Das kanadische Beispiel macht über einen längeren historischen Zeitraum anschaulich, wie der funktionale Imperativ zur Delegation durch die Institutionen einer parlamentarischen Demokratie und einen kooperativen Politikstil in gewissem Maße modifiziert wird. Solche Systeme entwickeln mehr eine

institutionelle Logik der Integration statt der Fragmentierung. Damit erhält auch die Funktion unabhängiger Behörden als *policy-makers* andere Vorzeichen. Kritiker haben die praktische Relevanz des Prinzips der Ministerverantwortlichkeit in heutigen Demokratien nicht zu Unrecht in Frage gestellt. Dennoch zeigt die kanadische Entwicklung, dass dieses Prinzip über die institutionelle Logik des makropolitischen Systems hinaus normative Kraft besitzt und daher in der Debatte über die Legitimität nicht-majoritärer Institutionen nicht an den Rand gedrängt werden darf.

Wie Konrad von Finckenstein, bis vor kurzem *Commissioner of Competition*, bemerkt hat, versucht die kanadische Variante des institutionellen Grundmusters regulativer Politik eine Balance zwischen dem *due process* des amerikanischen Modells und dem für die traditionellen europäischen Modelle charakteristischen direkten politischen *input* herzustellen (von Finckenstein 1997). Dies macht auch die *Policy*-Produktion durch unabhängige Behörden im kanadischen Kontext problematischer als im amerikanischen. Gelten die amerikanischen *independent regulatory commissions* als "*agencies of the Congress*" (Seidman/Gilmour 1986: 54), so zeigt sich in der Westminster-Demokratie ein mehr exekutiv orientierter Behördentypus mit meist geringeren formalen Handlungskapazitäten und einem Handlungsspielraum, der deutlich abhängig ist von der Beziehung zwischen Behörde und dominantem Prinzipal. Dabei können kanadische Behörden sowohl substantiell als auch im Umgang mit Interessengruppen tendenziell über beträchtlichen Ermessensspielraum verfügen, während in den USA prozessuale Hürden und multiple *principals* die Regulierungsbehörden einer politischen Dynamik ausliefern, welche die volle Verwirklichung staatlicher Interventionskapazitäten verhindert (Brickman et al. 1985: 303). Im Design regulativer Prozesse und Strukturen scheint folglich auch die in die politische Kultur eingebettete Grundhaltung gegenüber staatlichen Eingriffen in den Markt auf, die in Kanada traditionell positiver ist als in den USA.

2. Regulierungsbehörden und Politikwandel

2.1 Regulierungsbehörden als *Policy-Makers* – analytische Perspektiven

Nachdem die Entwicklungswege des regulativen Staates in Europa und Nordamerika beleuchtet worden sind, ist nun zu fragen, welche Perspektiven und Diagnosen zur *Policy*-Produktion von Regulierungsbehörden von der Forschung angeboten werden. Der allgemeinen Entwicklung der Disziplin entsprechend, dominierten von den 1950er Jahren bis in die 1970er Jahre vom Pluralismus inspirierte Ansätze. Da der Pluralismus Politik primär als Machtkampf zwischen verschiedenen Gruppen interpretiert, steht hier die Interessendimension regulativer Politik im Mittelpunkt. Mit dem Aufkommen neo-institutionalistischer und wissensorientierter Herangehensweisen in den 1980er und 1990er Jahren verschob sich der Fokus auf Institutionen bzw. Ideen in der regulativen Politik.

2.1.1 Interessen

In seinem 1980 erschienenen Standardwerk *Political Economy of Regulation* stellte Barry Mitnick fest: "*To a large extent, theories of regulation have always been theories of 'interest'*" (Mitnick 1980: 84). Das zentrale Erkenntnisinteresse in vielen nordamerikanischen Untersuchungen war folglich die Frage "Wer gewinnt im Spiel der Regulierung?". Aus der progressiven Ära rührte die Überzeugung her, eine unparteiische, auf Sachverstand gestützte Regulierung, die verschiedene Fälle von Marktversagen korrigiert, diene dem Gemeinwohl (vgl. Eisner 2000; McCraw 1984). Die traditionelle *Public Interest*-Theorie fand bis in die 1960er Jahre auch in akademischen Kreisen grundsätzlich Anerkennung (Noll 1985: 19). In Frage gestellt wurde sie durch eine wachsende Zahl an Arbeiten, die argumentierten, regulative Eingriffe in den Markt beförderten weniger das öffentliche Interesse als die privaten Interessen der regulierten Industrie.

Eine marxistische Perspektive sieht Regulierungsbehörden als Agenten des Kapitals, die zum Wohle der Produzenten legale Kartelle in den betroffenen Sektoren etablieren (vgl. zur Eisenbahnregulierung Kolko 1965). Die wohl bekannteste *Private Interest*-Theorie, Marver Bernsteins Lebenszyklus-Ansatz, betrachtet diesen Bias nicht als von vornherein gegeben, sondern als Ergebnis eines Verfallsprozesses (Bernstein 1955). Demnach verfolgt die Regulierungsbehörde zu Beginn ihrer Existenz eine aggressive Strategie gegenüber der regulierten Industrie, gerät aber bald in eine isolierte Position, lässt das Engagement pro-regulativer Gruppen nach der Verabschiedung der entsprechenden Gesetzgebung doch schnell nach. Damit gewinnen die Objekte der Regulierung, für die ein hoher Anreiz zu dauerhaftem, organisierten Vorgehen besteht, mehr und mehr Einfluss auf die Politik der Behörde, diese übernimmt schließlich die Ansichten ihrer mächtigen Klientel und begreift sich als deren Beschüt-

zerin. Sie ist dann "*a captive of the regulated groups*" (Bernstein 1955: 91). Bernsteins Ansatz kann als Vorläufer moderner *Public Choice*-Theorien gelten (Croley 1998: 35), die seine Diagnose ungleicher Organisationsfähigkeit verschiedener Interessen radikalisierten und theoretisch untermauerten. In seinem hoch einflussreichen Aufsatz *The Economic Theory of Regulation* stellt George Stigler kategorisch fest: "*as a rule, regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefit*" (Stigler 1971: 3). Aus dieser Sicht funktioniert regulative Politik nach dem Marktprinzip von Angebot und Nachfrage. Regulative Maßnahmen gehen aus einem Austausch zwischen Politikern und Produzentengruppen hervor: Letztere bieten politische Unterstützung z.B. in Form von Stimmen oder finanziellen Zuwendungen für den Wahlkampf und erhalten dafür Schutz vor Wettbewerb. Der regulative Markt privilegiert die regulierte Industrie und die Gewerkschaften, da konzentrierte Interessen nach der "Logik des kollektiven Handelns" (Olson 1965) mit geringeren Kosten und höheren Profit für den einzelnen Akteur organisiert werden können als die diffusen Interessen einer großen Anzahl von Steuerzahlern oder Konsumenten, deren individueller Gewinn oder Verlust durch regulative Maßnahmen eher gering ist.

Aus der vielfältigen Kritik, die an den *Private Interest*-Theorien geübt wurde, seien hier nur einige Punkte herausgegriffen. In Reaktion auf Bernsteins Studie haben amerikanische und kanadische Autoren darauf hingewiesen, dass viele Regulierungsbehörden schon bei ihrer Gründung mehr als Manager der jeweiligen Sektoren denn als Polizisten angelegt waren. Gerade nach der *Great Depression* wurde Regulierung als Instrument der Industriepolitik eingesetzt, um ökonomische Stabilität und Wachstum zu sichern (Sabatier 1975: 303; Schultz/Doern 1998: 111f). Während man den rapiden Anstieg von Umwelt-, Verbraucher- und Arbeitsschutzmaßnahmen in den 1960er und 1970er Jahren mit Bernsteins Theorie wohl noch als aggressive Anfangsphase interpretieren könnte, bringen solche den Interessen der Produzenten widersprechenden Regelungen die ökonomische Theorie der Regulierung in beträchtliche Erklärungsnot (Kelman 1988: 39f; Majone 1993: 99). James Q. Wilson legte zur Erklärung dieser *policies* ein Modell vor, dass auf einer differenzierteren Analyse der Verteilung von Kosten und Nutzen beruht (Wilson 1980). *Capture* ist laut Wilson bei konzentriertem Nutzen und diffusen Kosten zu erwarten. Bei breitem Nutzen und konzentrierten Kosten, wie es für die soziale Regulierung typisch ist, können gesetzliche Regelungen dann zustande kommen, wenn ein "*policy entrepreneur*" sich unterrepräsentierter Interessen annimmt und die öffentliche Meinung mobilisiert. Als Paradebeispiel gilt hier der amerikanische Verbraucherschützer Ralph Nader. Kritiker ökonomischer Ansätze betonen ohnehin, dass Forderungen in der politischen Debatte immer mit Werten begründet werden müssen, die über das unmittelbare Eigeninteresse der jeweiligen Gruppe hinausgehen, was der reinen Nutzenmaximierung Grenzen setzt (Kelman 1988: 52f).

Dass eine ökonomische Analyse der Bedingungen kollektiven Handelns zwar wichtige Aufschlüsse liefern kann über die unterschiedlichen Startpositionen der Gruppen, die im regulativen Spiel mitspielen, nicht aber dessen Ergebnis determiniert, macht die Proliferation von *Public Interest*-Gruppen deutlich, die auch im Bereich der ökonomischen Regulierung aktiv wurden. Paul Sabatier argumentiert, dass diese Gruppen ein wirksames Gegengewicht zu den Produzenteninteressen bilden können (Sabatier 1975). Solche neo-pluralistischen Ansätze sehen wie der klassische Pluralismus den Wettbewerb zwischen Interessengruppen als Herz des politischen Prozesses, halten aber in Reaktion auf die *Capture*-Theorien Maßnahmen für nötig, die einen fairen Wettbewerb sichern (Croley 1998: 59f; Reich 1988: 129f). Wie bereits angesprochen, zeugen die Reformbemühungen der 1960er und 1970er in den USA von diesen Bemühungen. Insbesondere in der juristischen Welt fanden neo-pluralistische Konzepte Anklang und veränderten die Doktrinen des Verwaltungsrechts (Shapiro 1988: 44ff). Nicht nur, was prozessuale Reformen betrifft, wurden die *Private Interest*-Theorien so ein Stück weit zum Opfer ihres eigenen Erfolges in politischen und akademischen Kreisen. In Feldern wie dem Luftverkehr oder der Telekommunikation, die von den *Public Choice*-Theoretikern als Beleg für ihre Thesen gesehen wurden, haben Entscheidungsträger seit den 1970er Jahren – ganz entgegen den Grundannahmen der Theorie – deren Empfehlungen zur Deregulierung befolgt (Derthick/Quirk 1985).

Die Reformen in Nordamerika und ihre oben beschriebenen Auswirkungen auf die Dynamik regulativer Prozesse veranschaulichen eine zentrale Schwäche interessenorientierter Theorien. Diese tendieren dazu, politisch-institutionelle Faktoren auszublenden und sind daher zu unterkomplex, um die politischen Strategien von Regierungsbehörden zu erklären. Den Behörden wird weitgehend eine passive Rolle zugeschrieben: Sie aggregieren und vermitteln die verschiedenen Interessen, fungieren also als eine Art Durchlauferhitzer (vgl. dazu Croley 1998; Mitnick 1980; Majone 1996; Sabatier 1975). Was im Inneren der "black box" Regierungsbehörde passiert, wird meist ebensowenig näher thematisiert wie die politisch-institutionellen *constraints*, innerhalb derer Regierungsbehörden operieren. Hinzu kommt, dass trotz der Popularität interessenorientierter Perspektiven empirisch immer noch viel zu wenig darüber bekannt ist, wer sich mit welchem Erfolg an administrativen Verfahren beteiligt. Quantitative Studien aus den USA zeigen eine deutlich höhere Beteiligung von ökonomisch motivierten Gruppen an der Regelsetzung als von *Public Interest*-Gruppen. Der Vorsprung der Wirtschaftsinteressen ist jedoch einer weiteren Studie zufolge nach Ansicht der Gruppen selbst wie der Behördenmitarbeiter sichtlich geringer, wenn es um die Wirksamkeit der Partizipation geht (Croley 1998: 126ff). Eher impressionistische Berichte von Praktikern in den USA und Kanada bestätigen den Eindruck, dass *Public Interest*-Gruppen in der Regel in der Unterzahl sind, aber dennoch manchmal beachtliche Erfolge vorzuweisen haben (vgl. Schuck 1977; Roman 1992). Während Vanda Rideout den erfolglosen Widerstand von Ge-

werkschaften, Verbrauchern und anderen *Public Interest*-Gruppen gegen die Liberalisierung der Telekommunikationsregulierung in Kanada herausarbeitet (Rideout 2003), zeichnen die Studie von Paul Sabatier und eine Arbeit des Kanadiers Marc Raboy Fälle wirksamer Einflussnahme einiger lokaler Organisationen nach (Raboy 1994; Sabatier 1975). Um den ressourcenstarken Industrieverbänden gewachsen zu sein, muss eine Organisation aus Sabatiers Sicht mindestens drei Aufgaben erbringen: die dauerhafte Überwachung der behördlichen Aktivitäten, die sachverständige Partizipation an administrativen Verfahren und informelle Kontakte mit der Behörde sowie die Fähigkeit, in wichtigen Fällen Einfluss auf die Prinzipale der Behörde zu nehmen (Sabatier 1975: 318f).

Die neo-pluralistischen Ansätze machen einmal mehr deutlich, dass Interessenorganisationen eine umso stärkere legitimatorische Funktion zukommt, je mehr wichtige Entscheidungen von nicht-gewählten administrativen Akteuren getroffen werden. Da sich pluralistisch inspirierte Theorien überwiegend auf die Funktion der Interessenaggregation und -vermittlung konzentrieren, lassen sie einen weiteren Aspekt unterbelichtet. Die Literatur zu *Policy*-Netzwerken hat die Aufmerksamkeit auf den Beitrag von Interessengruppen zur Steuerungsleistung des politischen Systems gelenkt. Demnach besteht eine zunehmend wichtige Funktion von gesellschaftlichen Organisationen im politischen Prozess darin, technische und politische Informationen und Expertise zu liefern, auf die politische und administrative Akteure angesichts der wachsenden gesellschaftlichen Differenzierung und Komplexität angewiesen sind und die sie nicht umstandslos selbst erbringen können (Mayntz 1993; Jordan/Schubert 1992). Auch die empirische Regulierungsliteratur verweist auf die Informationsasymmetrie zwischen Regulierern und Regulierten und die sich daraus ergebende Abhängigkeit der Behörden (vgl. z.B. Coen et al. 2002: 21). Aus der Netzwerk-Perspektive verschwimmt die Grenze zwischen öffentlichen und privaten Akteuren; letztere werden nicht allein als Lobbyisten gesehen, sondern ihnen kommt eine stärker partnerschaftliche Rolle im Prozess der Politikformulierung zu. Die Literatur legt nahe, dass die für den europäischen Korporatismus typischen zentralisierten Spitzenverbände besser dazu in der Lage sind, einen systematischen Beitrag zur *Policy*-Produktion zu leisten, als die schwächer organisierten, sich in ihrer Mitgliedschaft überlappenden Verbände in pluralistischen, fragmentierten Systemen der Interessenvermittlung, wie sie für Kanada und die USA typisch sind (Atkinson/Coleman 1989; Coleman 1988; Jordan/Schubert 1992).

In einer Studie zu kanadischen Wirtschaftsverbänden unterscheidet William D. Coleman zwischen "*policy-capable*" und "*policy-weak associations*" (Coleman 1988: 55). Eine programmfähige Organisation erreicht einen hohen Grad an Repräsentation für ihren Bereich und zeichnet sich dadurch aus, dass sie in der Lage ist, breitere Konzepte zu formulieren, die die Grundprinzipien einer *policy* und/oder deren Operationalisierung umfassen, während eine programmatisch schwache Organisation, die mit anderen Gruppen um Mitglieder konkurriert,

in klassischer Lobbying-Manier die Forderungen ihrer Mitglieder aggregiert und kommuniziert (Coleman 1988: 48ff, 60). Kanadische Gruppen gehören laut Coleman meist zu letzterer Kategorie. In einigen Bereichen regulativer Politik, wie z.B. im Kapitalmarkt, in der Forstwirtschaft und der Papierherstellung, fanden sich in seiner Studie aber auch organisatorisch und programmatisch gut aufgestellte Verbände (Coleman 1988: 62f, 73f). Folglich ist also für die empirische Analyse 1) die Interessenkonstellation auf Sektorebene und 2) die Einfluss- und Programmkapazität der einzelnen Gruppen von Bedeutung. Das Verhältnis von Interessengruppen und Behörden hängt aber nicht allein von den gesellschaftlichen Organisationsstrukturen, sondern zentral von deren Zusammenwirken mit den politisch-institutionellen Konfigurationen im jeweiligen Politikfeld ab (Atkinson/Coleman 1989: 52f).

2.1.2 Institutionen

"*American pluralists had no explicit and systematic view of the state. They simply assumed it away.*" (Lowi 1979: 54). Die Wiederentdeckung von Institutionen als Erklärungsfaktor der Politik schlug sich in einem erneuten Interesse am Staat als autonomem Akteur mit eigenständigen Ressourcen und Zielen nieder. Aus dieser Perspektive kann die Organisation und das politische Agieren von Interessengruppen gar nicht unabhängig vom Staat analysiert werden: "*[S]tates matter [...] because their organizational configurations, along with their overall patterns of activity, affect political culture, encourage some kinds of group formation and collective political action (but not others), and make possible the raising of certain political issues (but not others).*" (Skocpol 1985: 21). Anders als traditionelle institutionalistische Herangehensweisen, die auf formale politische, rechtliche und administrative Strukturen fokussierten, liegt den neo-institutionalistischen Ansätzen in der Regel ein breiterer Institutionenbegriff zugrunde, der formale und informelle Regelsysteme, Verfahrensweisen und Handlungsroutinen umfasst, die den Handlungskontext von individuellen wie kollektiven Akteuren prägen (Hall/Taylor 1996: 938; Mayntz/Scharpf 1995: 45f; Thelen/Steinmo 1992: 2). Diese Definition soll auch in der vorliegenden Untersuchung verwendet werden.

Innerhalb der neo-institutionalistischen Forschungsheuristik lassen sich drei unterschiedliche Ansätze ausmachen: der historische Institutionalismus, der *Rational Choice*-Institutionalismus und der soziologische Institutionalismus. Sie unterscheiden sich hinsichtlich ihres Erkenntnisinteresses, ihrer zeitlichen Perspektive und der Konstruktion von Handlungsorientierungen der Akteure. Der historische Institutionalismus betont die Persistenz von Institutionen und deren mittel- bis langfristige Wirkung auf politische Entscheidungen: "*Institutional choice*" führt an kritischen Weggabelungen zur Herausbildung dauerhafter politisch-institutioneller Pfade, da einmal etablierte Institutionen spezifische Handlungsmöglichkeiten und Handlungsrestriktionen definieren. Sie beeinflussen nicht nur die Strategiewahl, sondern

auch die Ziele von Akteuren (Thelen/Steinmo 1992). Auch Vertreter des *Rational Choice*-Institutionalismus interessieren sich dafür, wie Institutionen politische Strategien und Politikergebnisse strukturieren. Ihnen geht es jedoch nicht um eine historisch-genetische Analyse, sondern um eine mehr formal-abstrakte Modellierung von Entscheidungssituationen. Sie sehen "*politics as a series of collective action dilemmas*" (Hall/Taylor 1996: 945). Politische Akteure gelten dabei als rationale Nutzenmaximierer, die auf der Basis strategischer Überlegungen die für sie optimale Handlungsalternative auswählen. Anders als bei historischen Institutionalisten bleibt die als stabil vorausgesetzte Präferenzordnung dem historisch-institutionellen Kontext exogen. Auch die Existenz und Ausgestaltung der Institutionen selbst wird erklärt durch den Nutzen, den wichtige Akteure daraus ziehen. Institutionenbildung beruht also auf bewussten Design-Strategien (Gilardi 2004). Die dritte Spielart des Neo-Institutionalismus unterscheidet sich von den beiden anderen zentral durch einen extrem breiten Institutionenbegriff. Institutionen sind hier nicht nur Regeln und Verfahren, sondern auch Symbolsysteme, Weltansichten und moralische Orientierungsmuster. Durch die Einbeziehung von symbolischen und kognitiven Aspekten lassen sich politische Institutionen in diesem Ansatz nur noch schwer von kulturellen Faktoren abgrenzen (Hall/Taylor 1996: 947f; Mayntz/Scharpf 1995: 45). Aus der soziologischen Perspektive reicht die Wirkung von Institutionen tiefer: Sie prägen die Selbstwahrnehmung und die Identität von Individuen. Das Verhalten von Akteuren in Entscheidungssituationen ist folglich nicht instrumentell, sondern bestimmt von einer "*logic of appropriateness*" (March/Olsen 1989: 160f). So richtet sich das Forschungsinteresse darauf, wie sich "angemessene" Praktiken und Interpretationsmuster herausbilden und stabilisieren und wie sie zwischen verschiedenen Politikfeldern und Nationen diffundieren.

Alle drei Ansätze fanden Anwendung auf die regulative Politik, jedoch auf unterschiedliche Phasen und Aspekte. Studien, die auf dem soziologischen Institutionalismus basieren, befassen sich vor allem mit der transnationalen und transsektoralen Diffusion des regulativen Staates und unabhängiger Behörden. So argumentiert Kathleen McNamara, dass die Etablierung unabhängiger Zentralbanken nicht primär aus funktionalen, sondern aus normativen und symbolischen Gründen erfolgt: Diese Organisationsform erscheint im Rahmen einer neoliberalen Wirtschaftspolitik als angemessen (McNamara 2002). Ähnlich interpretieren Jacint Jordana und David Levi-Faur die rasante Verbreitung von Regulierungsbehörden in Lateinamerika als horizontalen "Ansteckungsprozess", in dessen Verlauf immer mehr Länder die Strategie innovativer Nationen nachahmen. Lokale Bedingungen spielten dabei weniger eine Rolle als die Diffusion normativer und das jeweilige Verhalten legitimierender Ideen (Jordana/Levi-Faur 2003).

Arbeiten auf Basis des *Rational Choice*-Ansatzes fokussieren dagegen primär auf strategische Gründe für Entscheidungen zur Delegation an unabhängige Behörden und zu deren De-

sign. Delegations- und Designentscheidungen werden hier aus der Prinzipal-Agent-Perspektive heraus beleuchtet. Demnach erfüllen unabhängige Behörden als Agenten eine Reihe von wichtigen Funktionen für ihre Prinzipale, die gewählten Entscheidungsträger. Die Behörden entwickeln Sachverstand und können dieses Wissen effektiv und flexibel auf spezifische Fragen und Fälle anwenden. Die zunehmende Komplexität der Sachfragen erschwert es Politikern, *policies* mit klarem Nutzen für die Wähler zu entwickeln. Delegation ist daher attraktiv, zumal wenn Entscheidungen mit hoher Unsicherheit und/oder großen politischen Konflikten verbunden sind. So kann die Verantwortung für unpopuläre Maßnahmen abgeschoben werden. Gleichzeitig erlaubt die Organisationsform die Einbindung eines breiten Kreises von Interessen. Als ein zentraler Erklärungsfaktor für die Entstehung unabhängiger Behörden in Europa gilt die Notwendigkeit glaubwürdiger Selbstverpflichtung: Mit der Übertragung der Regulierung an unabhängige Behörden verpflichten sich Regierungen gegenüber privaten Investoren, Bürgern und Interessengruppen längerfristig auf bestimmte regulative Strategien, z.B. eine anti-inflationäre Währungspolitik. Angesichts der Tradition politischer Interventionen spielte das Glaubwürdigkeitsproblem dieser Argumentation zufolge eine wichtige Rolle bei den Privatisierungen im Infrastruktur- und Verkehrsbereich, wo private Investoren angelockt werden sollten (vgl. Baldwin/McCruden 1987; McCubbins 1985; Majone 1993; Majone 1996; Thatcher 2002b; Thatcher/Stone Sweet 2002). Generell haben Forscher in den letzten Jahren zunehmend den Einfluss von Variablen wie Unsicherheit, Unwissenheit und Konflikten auf das Design von Behörden thematisiert (vgl. Epstein/O'Halloran 1994; Huber et al. 2001; McCubbins 1985; McCubbins/Schwartz 1984). Diese Fragen werden in den USA meist aus einer Kontrollperspektive diskutiert, d.h. es geht darum, welche institutionellen Strukturen und Prozeduren der Kongress als demokratisch gewählter Prinzipal anwenden kann, um die Aktivitäten der administrativen Agenten in seinem Sinne zu steuern (Gilardi/Braun 2002: 148ff; Thatcher/Stone Sweet 2002: 4ff).

In der Analyse konkreter Prozesse der Delegation und des institutionellen Designs ergänzen sich funktionale Argumente und Diffusionstheorien eher als dass sie konkurrierende Erklärungsmuster bilden. Denn, wie viele Kritiker von *Rational Choice*-Ansätzen hervorgehoben haben, tragen Akteure in der Regel mehrere – nicht allein strategische – handlungsleitende Gesichtspunkte an Entscheidungssituationen heran, und ihre Situationswahrnehmung ist gefärbt von normativ unterlegten Realitätsmodellen (North 1990: 22f; Mayntz/Scharpf 1995: 53ff). Für beide Argumentationsstränge gilt, dass sie an den spezifischen politisch-institutionellen Kontext zurückgebunden werden müssen, wie dies bereits aus der vorangegangenen Diskussion der unterschiedlichen Ausgestaltung von Kontrollmechanismen in den USA und Kanada deutlich wurde. Historisch-institutionalistische Arbeiten zur europäischen Entwicklung, wie z.B. die bereits erwähnten Studien von Marian Döhler (2002) und Mark Thatcher (2002b), heben die Bedeutung von Kontextfaktoren als Filter des Drucks zur Dele-

gation heraus. Dominik Böllhoff weist in einer Analyse des Regulierungsregimes in der Telekommunikation in Deutschland und Großbritannien nach, dass eine Verbindung der Diffusionstheorie mit dem historischen Institutionalismus notwendig ist, um die genaue Organisationsform der Regulierungsbehörden zu erklären (Böllhoff 2002).

Mit der wachsenden Popularität institutioneller Ansätze und insbesondere der Prinzipal-Agent-Perspektive ging in Nordamerika auch eine andere Sicht auf das Verhältnis von Behörden und gewählten Entscheidungsträgern einher. Vor den 1980ern galten unabhängige Behörden vielfach als "*runaway, out-of-control bureaucracy*" (Weingast/Moran 1987: 39). Nun dominiert die Meinung, dass die Kontrolle von Regulierungsbehörden möglich ist und auch stattfindet (vgl. Majone 1996: 39). Eine Reihe von Fallstudien widmet sich unter diesen Aspekt der Politik von Regulierungsbehörden. Barry Weingast und Mark Moran argumentieren, dass die Politik der FTC in den 1970er Jahren trotz fehlender direkter Eingriffe stark von den Interessen des relevanten parlamentarischen Subkomitees beeinflusst war. Die öffentlichen Anhörungen und Sanktionen der Jahre 1979/1980 signalisierten der FTC die Notwendigkeit eines Politikwechsels, da sich die Zusammensetzung und damit die Präferenzen des Subkomitees geändert hatten (Weingast/Moran 1987). Auch John Ferejohn und Charles Shipan interpretieren Anhörungen und die Drohung mit neuer Gesetzgebung als Signale von parlamentarischen Komitees an die Behörde, in diesem Fall die FCC, eine Entscheidung abzuändern (Ferejohn/Shipan 1989). Terry Moe kommt nach der Untersuchung von Entscheidungen des NLRB zu dem Schluss, dass der Präsident, die Komitees und die Gerichte alle signifikante Auswirkungen auf die Beschlüsse hatten (Moe 1985). Ähnlich stellt eine kanadische Studie zur CRTC, die die Effektivität verschiedener Kontrollmechanismen ausleuchtet, fest, dass die Behörde zwar der zentrale *agenda-setter* im Politikfeld ist, aber letztlich nachgeben muss, wenn ihre Positionen auf Ablehnung bei gewählten Entscheidungsträgern treffen (Hall 1990). Ein neuerer Aufsatz zeigt ebenfalls, dass das Kabinett seine Präferenzen im Konfliktfall gegenüber der Behörde durchsetzen konnte, betont allerdings, dass diese dennoch in der Lage war, dem endgültigen Ergebnis ihren Stempel aufzudrücken (Schultz 1999).

Für eine am *policy-making* unabhängiger Behörden interessierte Sicht sind die vorliegenden Arbeiten aus allen drei institutionalistischen Strömungen insofern aufschlussreich, als sie unterstreichen, dass regulative Behörden in vielfältige institutionelle Interdependenzen eingebettet sind, die ihre Beziehungen zu anderen Akteuren und ihre Ressourcenausstattung abstecken und damit ihren *policy output* beeinflussen. Besonders deutlich werden solche Vernetzungen an Studien, die wie eine neuerer Aufsatz von Bruce Doern zur CRTC (1997) explizit einen breiteren institutionalistischen Fokus einnehmen und die Beziehungen sektoraler Regulierungsbehörden nicht nur zur Exekutive und Interessengruppen, sondern auch zu horizontalen Regimes wie der Wettbewerbsregulierung und transnationalen Regulierungsarrangements herausarbeiten (s. auch Doern et al. 1999a). Marc Allen Eisner zeichnet für die USA die histo-

rische Abfolge von vier sektorübergreifenden regulativen Regimes nach, die die Beziehungen zwischen dem Staat, sozialen Interessen und ökonomischen Akteuren auf je spezifische Weise strukturierten (Eisner 2000).

Angesichts des Fokus vieler neuerer institutioneller Studien auf Fragen der Delegation und Kontrolle oder auf Regimekonfigurationen bleibt allerdings die Rolle von Regulierungsbehörden als eigenständigem Akteur in der Politikgestaltung tendenziell unterbelichtet. Nicht selten werden die Behörden mehr als Objekt von Strategien anderer politischer Akteure betrachtet – sei es im Hinblick auf ihre Gründung oder spätere Beeinflussung. Zu den stärker behördenzentrierten Arbeiten gehören im kanadischen Kontext z.B. eine ältere Studie zur CRTC, die deren Organisationsform und Entscheidungsverfahren sowie die Mechanismen der politischen und rechtlichen Kontrolle detailliert untersucht (Johnston 1980), die ähnlich ausgerichteten Studien in einer Aufsatzsammlung von 1978 (Doern (ed.) 1978) und eine umfassendere Untersuchung von Regulierungsbehörden des Bundes und der Provinzen (Brown-John 1981).

Zwei jüngere Arbeiten aus Großbritannien, die sich am Beispiel der dort neu gegründeten Behörden dem "*inner life of regulation*" (Hall et al. 2000: 3) widmen, unterstreichen den eigenen Beitrag der Behörden zur Entwicklung ihrer Rolle in der regulativen Arena. Die eine Studie, die mit der Betonung kultureller Faktoren dem soziologischen Institutionalismus nahe steht, beleuchtet die Binnenorganisation der für die Telekommunikation zuständigen Regulierungsbehörde und die Wechselwirkungen zwischen Innenwelt und äußeren Einflüssen in Gestalt des verantwortlichen Ministeriums und privater Akteure. Ein Schwerpunkt dieser Untersuchung liegt auf der Organisation der administrativen Entscheidungsprozesse. Je nach Entscheidungskontext dominieren, so die Autoren, cartesianisch-bürokratische, adhokratisch-chaotische oder aushandlungsorientierte Elemente im Prozess der behördlichen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung (Hall et al. 2000). Die Studie liefert wichtige Einblicke in das Funktionieren von Regulierungsbehörden, sie ist aber weniger an deren *Policy-Making*-Kapazität und ihrem *policy output* als an prozessualen und organisatorischen Dynamiken interessiert. Dagegen nimmt Mark Thatcher in einer historisch-institutionalistisch orientierten Arbeit über die britischen Regulierungsbehörden im Infrastruktur- und Versorgungssektor deren politikgestaltenden Beitrag stärker in den Blick und zeigt auf, dass die Behörden ihre Tätigkeit durch die Erarbeitung von "*conceptual frameworks*" definiert und strukturiert und so eine zentrale Rolle in der Entwicklung der Regulierung nach den Privatisierungen gespielt haben. Sie sind demnach ihre Aufgaben aktiv und durchaus *policy*-orientiert angegangen, sahen sich aber auch immer wieder mit – oft informellen – Einflussnahmen der Minister in ihre Sphäre konfrontiert (Thatcher 1998). Ähnlich argumentieren Michael Atkinson und William Coleman allgemein im Bezug auf staatliche Handlungskapazitäten, dass die Handlungsfähigkeit einer Behörde nicht nur von ihren formalen Entscheidungskompetenzen und ihren Res-

sources abhängt, sondern auch von ihrem Selbstverständnis der eigenen Funktion und des auszuführenden Mandats (Atkinson/Coleman 1989: 51f).

Wenn wir mit Renate Mayntz und Fritz Scharpf also davon ausgehen, dass "der institutionelle Kontext [...] Handeln ermöglicht und restringiert, aber nicht determiniert" (Mayntz/Scharpf 1995: 45), können wir auf Basis der im vorangegangenen Kapitel unternommenen Erkundungen des kanadischen und amerikanischen Regulierungsstaates und der breiteren institutionalistischen Literatur einige politisch-institutionelle Faktoren benennen, die für die *Policy*-Produktion von Regierungsbehörden von Relevanz sein dürften und daher empirisch abgeklärt werden müssen. Es gilt 1), die politisch-institutionellen Konfigurationen im Sektor auszuleuchten (Jordana/Sancho 2004: 300f), also zu bestimmen, welche formellen und informellen Relationen zwischen der Regierungsbehörde und anderen staatlichen Akteuren bestehen, wie Entscheidungskompetenzen und Kontrollmechanismen ausgestaltet sind. Diese Beziehungsmuster sind 2) interdependent mit den Organisationsstrukturen, Ressourcen und Entscheidungsprozessen der Behörde wie mit dem institutionell-organisatorischen Selbstverständnis, das diese im Umgang mit ihren Aufgaben entwickeln (vgl. Atkinson/Coleman 1989: 52; Hall 1992: 96f; Mayntz/Scharpf 1995: 47f).

2.1.3 Ideen

Machte der Neo-Institutionalismus einen blinden Fleck in der Sichtweise pluralistischer Ansätze kenntlich, so haben sicherlich auch institutionelle Faktoren allein keine ausreichende Erklärungskraft für Verlauf und *output* von *Policy*-Prozessen, was Vertreter gerade von dessen historischer Spielart selbst anerkennen (vgl. Hall/Taylor 1996: 942). Denn Institutionen kann im Hinblick auf Politikergebnisse nur sehr bedingt "die Fähigkeit zu einer eindeutig bestimmbarer Selektivität" (Nullmeier/Rüb 1993: 35f) zuerkannt werden. Daher bleibt, so Peter A. Hall, die Frage: "*What motivates the actions of the state, if it is not the factors previously identified by pluralist analysis?*" (Hall 1993: 275). Diese Lücke will ein Strang der Forschung füllen, der sich der Bedeutung von Wissen und Ideen für den Politikprozess widmet und solche kognitiven und motivationalen Faktoren als eigenständige Einflussgröße konzeptualisiert (vgl. u.a. Hall 1993; Jenson 1989; Sabatier 1993). Demnach operieren *policy-maker* auf der Grundlage eines ideellen Referenzsystems, das den Charakter der im jeweiligen Politikfeld zu lösenden Probleme wie die Ziele und Instrumente der *policy* beschreibt (Hall 1993: 279). Peter A. Hall bezeichnet ein solches Amalgam aus deskriptiven und normativen Ideen als "*Policy-Paradigma*". Es entfaltet ebenso wie Institutionen – und in der Regel im wechselseitiger Verstärkung mit diesen – eine strukturierende Wirkung auf den Prozess des *policy-making* und ist dabei über längere Zeit stabil (Hall 1993: 290f). Häufen sich allerdings im Politikfeld krisenhafte Entwicklungen und staatliche Misserfolge, die sich mit dem aktuellen Paradigma

weder erklären noch effektiv bearbeiten lassen, so gerät dieses allmählich unter Druck und muss im Verlauf der sich zwangsläufig entzündenden Debatte über alternative Interpretationen des Politikfeldes einer neuen dominanten Perspektive weichen (Hall 1993: 278ff).

Der Fokus ideenorientierter Ansätze wie der ihnen entsprungenen empirischen Arbeiten liegt also vorwiegend auf Prozessen politischen Wandels, vor allem im Hinblick auf *policies*, teils aber auch auf institutionelle Ordnungen. Dass diese Ansätze eine Heuristik zur Erklärung von Politikwandel durch Veränderungen in den handlungsleitenden Ideen anbieten, verlieh ihnen angesichts des Hanges neo-institutionalistischer Ansätze, die Dauerhaftigkeit gegebener Strukturen und die Pfadabhängigkeit von Veränderungen zu betonen, eine große Anziehungskraft in der Forschung (Maier u.a. 2003: 7f). Während Peter A. Hall in seinen Arbeiten die Antriebsfaktoren eines Paradigmenwandels nicht abstrakt systematisiert, sieht Paul A. Sabatier vor allem exogene Schocks als ausschlaggebend an für Umbrüche in den fundamentalen *Policy*-Positionen, die er als *Policy*-Kern bezeichnet: "Veränderungen in den Kernaspekten einer *Policy* [sind] [...] in der Regel das Resultat von Veränderungen oder ‚perturbations‘ in nicht-kognitiven Faktoren, die außerhalb des [Policy-]Subsystems existieren" (Sabatier 1993: 123). Er benennt vorrangig Veränderungen in den sozioökonomischen oder technologischen Bedingungen, *Spillover*-Effekte von Entscheidungen aus anderen Subsystemen und Regierungswechsel auf gesamtstaatlicher Ebene.

Sowohl Hall wie Sabatier trennen aber sorgfältig zwischen unterschiedlichen Graden des Politikwandels. Ersterer unterscheidet zwischen Wandel ersten Grades, der in der praktischen Politik relativ häufig zu beobachten ist und die Weiterentwicklung vorhandener Steuerungsinstrumente im Lichte gemachter Erfahrungen und neuen Wissens umfasst, Wandel zweiten Grades, der eine – gelegentlich vorgenommene – Auswechslung der Steuerungsinstrumente selbst beinhaltet, und Wandel dritten Grades, der selten auftritt und als Reaktion auf schwerwiegende Anomalien zu begreifen ist, die das geltende *Policy*-Paradigma unterminieren. In solchen Situationen verändern sich nicht nur die Instrumente, sondern auch die Zielhierarchien der jeweiligen *policy* selbst, es kommt also zu einem Paradigmenwandel (Hall 1993: 278f). Ähnlich differenziert Sabatier zwischen – extern induziertem – Wandel im *Policy*-Kern eines politischen Programms, d.h. der grundlegenden *policy*-bezogenen Normen, Ziele und Problemwahrnehmungen, und Veränderungen der sekundären Aspekte wie z.B. der Wahl eines Steuerungsinstruments, die sich verhältnismäßig leicht durch Lernprozesse im Rahmen des politischen Alltags vollziehen können (Sabatier 1993: 136ff). Halls Kategorien sind also differenzierter. Beiden Ansätzen gemeinsam ist jedoch, dass sie letztendlich zwischen Anpassungswandel, der keinen fundamentalen Zielwandel beinhaltet, und grundlegendem Politikwandel unterscheiden (vgl. für eine ähnliche, auf Lernprozesse bezogene Unterscheidung Bandelow 2003).

Abgesehen von den von Sabatier (mit-)verfassten Arbeiten zur Umweltpolitik (Sabatier/Brasher 1993; Sabatier et al. 1999) und der auf dessen Modell beruhenden Studie von Nils Bandelow zur Gentechnikregulierung (Bandelow 1999), haben die Ansätze beider Autoren bisher kaum auf die regulative Politik Anwendung gefunden. Jedoch sind in den Vereinigten Staaten in den 1980er Jahren zwei wegweisende Studien erschienen, die ebensolche fundamentalen Umbruchsprozesse in den Paradigmen der Regulierung erkunden. Martha Derthick und Paul J. Quirk zeichnen die entscheidende Rolle der ökonomischen Kritik an den bestehenden Regulierungspraktiken und der damit verbundenen Reformrezepte in der Deregulierung der Telekommunikation, der Luftfahrt und des Straßengütertransports nach. Die Diffusion dieser Ideen unter wichtigen politischen Entscheidungsträgern im Weißen Haus, im Kongress, in den Gerichten und auch in den Regulierungsbehörden selbst führte zu sich wechselseitig verstärkenden Reforminitiativen, die letztlich in grundlegende Transformationen der jeweiligen Regulierungsmuster mündeten (Derthick/Quirk 1985). Während diese beiden Autoren Fälle von *Policy*-Wandel untersuchen, nehmen Richard A. Harris und Sidney M. Milkis Veränderungen von *policies* und Institutionen sektorübergreifender regulativer Regime in den Blick. Sie untersuchen die Entstehung des sozialregulativen Regimes während der 1970er Jahre und die Versuche der Reagan-Regierung, dieses auf Marktorientierung umzupolen, am Beispiel der EPA und der FTC. Auch sie sehen das Aufkommen neuer Ideen zu regulativen Politikinhalt und Spielregeln als kritisches Element von Wandel. Dabei betonen sie den "Mehr-Ebenen-Charakter" ideeller Faktoren. Die Ideen regulativer Politik, die in einem bestimmten regulativen Regime verankert sind, sind in ihrem Ansatz verknüpft mit einer breiteren, sektorübergreifenden "*public philosophy*" im Sinne jeweils vorherrschender Vorstellungen von guter Governance, also davon, wie die - amerikanische - Gesellschaft organisiert und regiert werden sollte¹. Grundlegende Umbrüche in der Regulierung sind somit ohne Verschiebungen in dieser *public philosophy* kaum denkbar (Harris/Milkis 1989: 26ff).

Einige ideenorientierte Arbeiten veranschaulichen, dass Regulierungsbehörden in bestimmten Situationen durchaus fähig sind zu einer inhaltlichen Reorientierung ihrer Politik. Allerdings konzentriert sich die Analyse meist mehr auf die externen Debatten und Einflüsse, so dass die *Policy*-Produktion der Regulierungsbehörden oft nicht sehr intensiv beleuchtet wird. So heben Derthick/Quirk hervor, dass die Regulierungskommissionen in den jeweiligen Politikfeldern die Deregulierungsprozesse selbst in Gang gebracht haben, was ihnen zum einen durch ihr breites gesetzliches Mandat erleichtert wurde, zum anderen darauf zurückzuführen ist, dass sie als unabhängige Behörden im amerikanischen Regulierungssystem besonders

¹ Hall thematisiert solche sektorübergreifenden Leitideen nicht. Sabatier verwendet eine ähnliche Unterscheidung zwischen grundlegenden normativen und ontologischen Überzeugungen und *policy*-bezogenen Normen und Problemwahrnehmungen und bezeichnet ersteren Komplex als "Hauptkern" (Sabatier 1993). Dieser Terminus ist insofern missverständlich, als die damit bezeichneten Überzeugungen dem jeweiligen *Policy*-Sektor exogen sind.

verwundbar gegenüber vielfältigem externem Druck durch andere politische Akteure waren (Derthick/Quirk 1985: 243). Eine Arbeit von Marc A. Eisner zur Wettbewerbsaufsicht in den USA zeichnet nach, wie die verstärkte Verankerung ökonomischer Expertise in der *Federal Trade Commission* in den 1970er Jahren im Zuge des sich verschiebenden Konsenses in den Wirtschaftswissenschaften hin zu den Ideen der *Chicago School* zu einer Transformation der Prioritäten der Behörde führte (Eisner 1991). Im kanadischen Kontext ist ein Aufsatz von David Jackson und John de la Mothe zu nennen, der untersucht, wie die Atomaufsichtsbehörde ihre Regulierungsphilosophie in Reaktion auf die Probleme bei bestimmten Nuklearanlagen und die öffentlichen Reaktionen darauf neu ausrichtete (Jackson/La Mothe 2001). Bruce Doern und Richard Schultz analysieren den Einfluss, den Deregulierungsideen im Zusammenspiel mit institutionellen Faktoren auf die institutionellen Strukturen und die Arbeitsweise der drei großen kanadischen Regulierungsbehörden hatten (Schultz/Doern 1998; s. auch Hill 1999b; Doern 1999).

Feststellen lässt sich somit, dass der Bedeutung regulativer Ideen und der Bedingungen, unter denen sie sich wandeln, in der Regulierungsliteratur zunehmend Rechnung getragen wird. Diesen Arbeiten und den vorgestellten theoretischen Ansätzen können wir zum einen entnehmen, dass, was den Einfluss von Ideen auf die *Policy*-Produktion einer Regulierungsbehörde angeht, zu differenzieren ist zwischen 1) sektorübergreifenden *public philosophies*² und 2) damit verbundenen sektoralen *Policy*-Ideen. Zum anderen bieten sie Bewertungsmaßstäbe für das Ausmaß des Wandels, das mit empirisch vorfindbaren neuen *Policy*-Konzepten verbunden ist.

Wie der kurze Überblick über die Abfolge der drei Forschungsperspektiven veranschaulicht, ist es nicht nur notwendig, die Interessen zu identifizieren, die sich für bestimmte regulative Auswahlentscheidungen stark machen, und die Institutionen zu analysieren, die diese Interessen kanalisieren und einbetten, sondern auch die Ideen zu untersuchen, die sich in den Überzeugungen und Zielen der Entscheidungsträger widerspiegeln und die von diesen formulierten *Policy*-Konzepte informieren (Skocpol 1985: 15, 20; Schmidt 2002: 8). Während wir also wichtige theoretische Aufschlüsse über die Faktoren erhalten haben, die die *Policy*-Produktion von Regulierungsbehörden beeinflussen und somit in den Analyserahmen dieser Arbeit zu integrieren sind, ist auch deutlich geworden, dass eine solche integrative Perspektive in der empirischen Forschung nicht gängig ist, zumal im kanadischen Kontext. Dort gibt es kaum Arbeiten, die aus dieser Sicht spezifisch auf das *policy-making* von Regulierungsbehörden fokussieren.

² Der Begriff "*public philosophy*" stammt ursprünglich von Walter Lippman und wurde für die USA auch von Samuel Beer (1978) verwendet. Im kanadischen Kontext hat ihn Ronald Manzer (1985) aufgegriffen.

2.2 *Policy-Reform durch Regulierungsbehörden – analytischer Ansatz und methodisches Vorgehen*

Anders als die europäischen Regulierungsbehörden, die Produkte der Liberalisierungs- und Deregulierungsprozesse der vergangenen Jahrzehnte sind, waren ihre amerikanischen und kanadischen Äquivalente von Beginn an Akteure in diesen Umbruchsprozessen. Wie die erwähnte Studie von Derthick/Quirk (1985) zeigt, spielten die amerikanischen *independent regulatory commissions* in den Bereichen Transport und Telekommunikation eine führende Rolle im Reformprozess; ihre Maßnahmen leiteten den Politikwandel ein, der schließlich vom Kongress mit pro-kompetitiven Gesetzen besiegelt wurde. Die extrem breiten gesetzlichen Mandate der Behörden ließen es zu, dass die Behörden als *policy-maker* mit signifikanten Auswirkungen auf die von ihnen überwachten Industrien und Regulierungsregime agierten. Die Prämisse, dass eine solche politisch-gestaltende Rolle von unabhängigen Behörden in parlamentarischen Demokratien sowohl im Hinblick auf die institutionelle Kompetenzverteilung als auch auf die normative Legitimation problematischer ist, sollte sich in dieser Situation, in der die bekannten Problemwahrnehmungen und Ideen in den Fluss gerieten, besonders gut überprüfen lassen. Der kanadische Fall eignet sich ideal, um nachzuhalten, wie sich der Handlungsspielraum von Regulierungsbehörden in parlamentarischen Demokratien gestalten kann und wie sie ihn nutzen.

Denn auch in Kanada entstanden – wie gezeigt – nach dem zweiten Weltkrieg Behörden mit breiten Mandaten und großen Handlungsvollmachten. Von diesen hat die CRTC ihren Status bis heute weitgehend erhalten können. Die Tatsache, dass sie systemfremde breite Kompetenzen behielt, ist ein Grund, der sie zu einem interessanten Studienobjekt für die Untersuchung der politisch-gestaltenden Rolle von Regulierungsbehörden in parlamentarischen Demokratien macht. Ihr institutionelles Design versetzt sie einerseits in die Lage, eigenständiges *policy-making* zu betreiben, andererseits müssten sich gerade in dieser politisch-institutionellen Konstellation die Grenzen solchen administrativen Handelns gut erkunden lassen, weil erforscht werden kann, inwieweit gewählte politische Akteure dies zulassen und wo sie selbst eingreifen.

Der zweite Grund besteht in dem Feld, das die CRTC überwacht. Im Kommunikationssektor stellen sich die Veränderungsprozesse, die in Europa die Renaissance des regulativen Staates bewirkten, mit besonderer Schärfe. Die technologisch-ökonomischen Umbrüche in diesem Sektor und ihre Folgewirkungen auf Ideen- und Interessenkonstellationen forderten nachdrücklich eine Reaktion des Staates heraus. Den Entscheidungsträgern werden durch die technologischen Fortschritte der letzten beiden Jahrzehnte allmählich die bisherigen Arbeitsgrundlagen entzogen. Mit der Digitalisierung der Übertragungsnetze von Rundfunk wie Telekommunikation multiplizieren sich die Transportkapazitäten um ein Vielfaches, und das bis-

herige Problem der Frequenz- und Kanalknappheit verkehrt sich mehr und mehr ins Gegenteil. Gleichzeitig lösen sich die Grenzen zwischen Individual- und Massenkommunikation, zwischen den verschiedenen Netzinfrastrukturen auf. Auf dieser Unterscheidung wie auf der Knappheit der Übertragungswege beruht jedoch die traditionell getrennte Regulierung beider Bereiche. Mit den Netzen konvergieren die Märkte, so dass sich Computer-, Telekommunikations- und Rundfunkindustrie als Konkurrenten und schließlich auch als Mitspieler in ihnen bisher fremden regulativen Arenen wiederfinden. Teils in Wechselwirkung mit diesen technologischen Neuerungen, zeigen sich zudem ein verändertes Verbraucherhalten in der Nutzung von Kommunikationsdiensten und vielfältigere Ansprüche an Medieninhalte und Kommunikationskanäle durch die Ausdifferenzierung der Gesellschaft in verschiedene Lebensstile und Milieus.

Insofern folgt die Auswahl der CRTC als Objekt der vorliegenden Studie im Grundsatz der Strategie einer "*crucial case-analysis*" (Peters 1998a). Allerdings konzentriert sich die vorliegende Arbeit darauf, induktiv Schlussfolgerungen aus dem gewonnenen empirischen Material zu ziehen. Obgleich der Ertragswert von Studien, die sich nur mit einem Fall befassen, in der Literatur zur Forschungsmethodik von einigen Autoren eher kritisch gesehen wird (vgl. King et al. 1994), erscheint ein solches Vorgehen für das hier zugrunde gelegte Erkenntnisinteresse aus inhaltlichen und methodischen Gründen vielversprechend, gerade weil die bisherige Forschung kaum systematische Untersuchungen zu dem hier untersuchten Thema angestellt hat. Da auf das Handeln von Regulierungsbehörden eine Vielzahl von Faktoren einwirken kann und angesichts des bisherigen Forschungsstandes noch keine hinreichende Klarheit besteht über deren jeweilige Erklärungskraft, ermöglicht die Konzentration auf einen Fall ein Vorgehen, das offen bleibt für die komplexen Handlungsbedingungen und vielschichtigen Interdependenzen zwischen den einzelnen Faktoren. So kann die systematische Beschreibung auf der Basis des tieferen Verständnisses, das anhand eines Falles gewonnen wird, wertvolle Hinweise für die Arbeitshypothesen und das Design weiterer Forschungen in diesem Bereich liefern (vgl. Peters 1998). Daher ist es auch nicht das Ziel dieser Studie, strenge kausale Zusammenhänge zwischen den einzelnen Faktoren und den untersuchten Phänomena zu identifizieren. Vielmehr geht es darum, im Sinne einer "*descriptive inference*" als "*process of understanding [a] [...] phenomenon on the basis of a set of observations*" (King et al. 1994: 55) verschiedene Einflüsse herauszuarbeiten und auf dieser Basis Schlussfolgerungen zu ziehen.

Um Regulierungsbehörden in ihrer Eigenschaft als *policy-makers* adäquat untersuchen zu können, bedarf es eines *policy*-orientierten Forschungsansatzes, der eine historisch-institutionalistische mit einer ideenorientierten Perspektive verbindet, also die Behörden als "*actors in their own right*" (March/Olsen 1984: 738) betrachtet und nach den Ideen fragt, die ihr Handeln anleiten. Nur eine fokussierte Analyse der Politikformulierung durch die Regulierungsbehörde und der so produzierten Politikinhalte ermöglicht es, nachzuhalten, wie die Re-

gulierungsbehörde im Rahmen ihres gesetzlichen Mandates auf Veränderungen in ihrer Umwelt reagiert, ob sie Reformmaßnahmen einleitet und in welcher Weise sie dies tut – vorrangig auf der Basis von Einzelfallentscheidungen oder über die Formulierung kohärenter *Policy*-Konzepte, die die veränderten Bedingungen reflektieren. Dabei sind Reforminitiativen der Regulierungsbehörde angesichts von deren institutionellen Abhängigkeiten immer in Relation zu den Aktivitäten gewählter politischer Entscheidungsträger im jeweiligen Feld zu untersuchen.

Bezeichnet die Rolle gewählter politischer Entscheidungsträger den repräsentativ-demokratischen Aspekt der *Input*-Legitimation, so hat, wie wir gesehen haben, auch der partizipative Aspekt in den vergangenen Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen. Die Einbindung breiterer Interessen in die *Policy*-Produktion von Regulierungsbehörden ist nicht nur aus normativen Gründen zu untersuchen. Aufgrund des veränderten Charakters der Wissensproduktion ist, wie die bereits erwähnte Literatur zu *Policy*-Netzwerken unterstreicht, die Politik in ausdifferenzierten modernen Gesellschaften nicht allein in der Lage, *policy*-relevante Informationen zu identifizieren, zu sammeln und zu analysieren. Sie muss vielmehr die in den einzelnen Subsystemen eingelagerten Wissensbestände "anzapfen", indem sie einen möglichst breiten Kreis verschiedenster Akteure konsultiert und als "*informational node*" (Everson 1998: 211) eines weitgespannten Netzwerkes fungiert. Gerade die Verbindung von Fachwissen mit relativ offenen und transparenten Entscheidungsprozessen ist eines der zentralen Kennzeichen von Regulierungsbehörden, durch das diese sich von anderen, z.B. ministeriellen Entscheidungsarenen abheben.

Das Ausmaß von Reformprozessen, an denen die Regulierungsbehörde teilhat, lässt sich auf der Basis der bereits angesprochenen Maßstäbe zur Beurteilung von Politikwandel erkunden. Die vorliegende Arbeit unterscheidet in Anlehnung an die oben erörterten ideenorientierten Ansätze drei Grade von Politikwandel. Veränderungen ersten Grades betreffen somit die Instrumente; es zeigt sich keine radikale Veränderung der Ziele, und das Ausmaß des Wandels ist niedrig. Ein mittleres Ausmaß an Politikwandel wird konstatiert, wenn ein Instrumentenwandel, eine Reformulierung von *Policy*-Ideen und damit verbunden eine Verschiebung in den *Policy*-Zielen zu beobachten sind, die jedoch keine vollständige Umwertung der *Policy* beinhalten. So bedeutet der verstärkte Einsatz incentive-basierter Steuerungsinstrumente in der Umweltregulierung eine Aufwertung des Effizienzaspektes, muss aber nicht per se einen Wandel zum Vorrang dieses Ziels gegenüber Umweltschutzziele mit sich bringen. Insofern unterscheidet sich die hier verwendete Definition von derjenigen Peter Halls. Dieser fasst Wandel zweiten Grades zu eng, da er ihn auf die Wahl neuer Instrumente beschränkt. Somit lässt sich eine Veränderung in den *Policy*-Zielen, die eine Neuakzentuierung, aber keinen völligen Umbruch darstellt, mit seinen Kategorien kaum erfassen. Die hier vorgenommene Unterscheidung rekurriert stattdessen auf eine vergleichbare Dreiteilung von Vivien A.

Schmidt (Schmidt 2002: 222ff). Verwendet man die Paradigmen-Terminologie, so handelt es sich bei dieser mittleren Kategorie noch um Wandel innerhalb eines Paradigmas, das in gewissem Maße reformuliert wird, um neue Probleme bearbeiten zu können. Ein hoher Grad an Wandel ist dagegen festzustellen, wenn es zu einer fundamentalen Neuausrichtung kommt³.

Für den Komplex von Zielvorstellungen, Überzeugungen zur Natur des *Policy*-Problems und Implementationsstrategien soll hier allerdings nicht der strenge Begriff des *Policy*-Paradigmas in Peter A. Halls Definition verwendet werden. Der Begriff impliziert eine interne Logik und Stringenz, die den in dieser Arbeit behandelten Politikfeldern, vor allem der kanadischen Rundfunkpolitik, von Beginn an fremd war, wie der kurze Abriss in Kap. 3.3.1 zeigen wird. Er lässt keinen Raum für die fragile Balance widersprüchlicher Zielvorstellungen, wie sie für das dominante ideelle Referenzsystem im Rundfunksektor über Jahrzehnte prägend war. Die Modellierung von Halls Konzept nach dem Vorbild wissenschaftlicher Paradigmen auf Basis von Thomas Kuhns Theorie des Paradigmenwandels schlägt sich in einer übersteigerten Rationalisierung der Realitätsinterpretationen von Akteuren nieder. Daher wird auf den weniger anspruchsvollen Begriff des *Policy*-Modells (Pekkarinen 1989) zurückgegriffen. Dabei handelt es sich nicht um ein genau spezifiziertes, intern völlig konsistentes Muster, sondern um ein "*more diffuse set of cultural biases*" (Pekkarinen 1989: 313), das Ambivalenzen, Ungenauigkeiten und Widersprüche zulässt.

Ein *Policy*-Modell kann also durchaus Zielelemente umfassen, die auf verschiedene, nicht unbedingt gleichgerichtete *Policy*-Ideen zurückgehen. Dies ist nicht selten das Resultat politischer Kompromisse, die in der formativen Phase einer *policy* eingegangen wurden und sich dann in einem von den zentralen Akteuren geteilten politischen Konsens verfestigt haben. Die vom historischen Institutionalismus beschriebenen *critical junctures* gelten nicht nur für Strukturen, Regeln und Verfahrensweisen, sondern auch für die Substanz von Politik. Mit Richard A. Harris und Sidney M. Milkis wird hier angenommen, dass das *Policy*-Modell eingebettet ist in eine umfassendere *public philosophy* (Beer 1978; Manzer 1985). Solche generellen Steuerungsvorstellungen, die die Selbstwahrnehmung einer Gesellschaft beschreiben, betreffen nicht nur inhaltliche Ziele der Politik, sondern auch Normen und Konzepte über staatliche Organisations- und Interventionsstrukturen, angemessene Entscheidungsverfahren und die Repräsentation sozialer Gruppen im Politikprozess. Diese letzteren Komponenten sind im Zusammenhang mit einer *policy*-orientierten Fragestellung nicht primär von Interesse. Vielmehr geht es darum, "übergeordnete Leitbilder" (Holzinger/Knill 2003: 10) inhaltlicher

³ Hinzu gefügt sei, dass diese Kategorien nicht auf eine normative Evaluierung ausgerichtet sind. Insofern sind sie gegenüber den jeweiligen Politikgehalten neutral, denn Ziel ist es nicht, die Wünschbarkeit einer bestimmten *Policy*-Reform zu beurteilen, sondern das Ausmaß des Wandels, das sich damit verbindet. Auch Politikwandel wird hier nicht an sich als begrüßens- oder ablehnenswert beurteilt, er dient als Indikator für die politisch-gestaltende Rolle von Regulierungsbehörden

Politikgestaltung zu identifizieren, die in einer Wechselwirkung stehen mit konkreten Steuerungszielen in bestimmten Politikbereichen, wie dies z.B. für das in Deutschland tiefverwurzelte Konzept der "Sozialen Marktwirtschaft" im Bezug auf die Sozialpolitik gilt. So ist davon auszugehen, dass die Konzeptionalisierung und Legitimierung eines neuen *Policy*-Modells in der Regel auch mit einer Zurückdrängung der alten und dem Aufstieg neuer Leitbilder einhergeht. Inwieweit alte Leitbilder im Rahmen gesellschaftlich-politischer Veränderungsprozesse reformuliert oder ersetzt werden, dürfte stark dazu beitragen, ob es angesichts von Krisenerscheinungen in einem Politikfeld zu einem mittleren oder hohen Ausmaß von Politikwandel kommt. Dabei handelt es sich nicht um eine einseitige Beziehung. Die Krise in einem bestimmten Sektor, die vielleicht auch die Durchsetzung eines Strategiewandels durch einen *policy entrepreneur* ermöglicht, kann die Erosion eines übergeordneten Ideensets befördern und den Anspruch neuer Konzepte rechtfertigen.

In Anbetracht der in Kapitel 1.2.2 beschriebenen unterschiedlichen Typen regulativer Entscheidungsprozesse hat die Bewertung von *Policy*-Reformen durch Regulierungsbehörden nicht nur eine inhaltliche, sondern auch eine prozedurale Dimension. Regulative Reformen können sich auch über Einzelfallentscheidungen vollziehen, z.B. indem Lizenzbedingungen verändert oder neue Firmen in einem bisher geschlossenen Markt zugelassen werden. Die vorliegende Arbeit geht davon aus, dass sich auch weiterreichende Wandlungsprozesse vor allem in der Anfangsphase oft durch Einzelfallentscheidungen ankündigen. Wenn sich von der bisherigen Praxis abweichende Entscheidungen aber häufen und/oder mit dem vorhandenen *Policy*-Modell nur schwer vereinbar sind, dürfte sich die Behörde oder ein anderer staatlicher Akteur schon allein deswegen gezwungen sehen, allgemeinere neue Spielregeln zu formulieren, um den Regulierungsadressaten eine gewisse Erwartungssicherheit zu geben. Dies mag sogar dann gelten, wenn bislang adjudikative und kaum begründete Entscheidungen vorherrschten, da solche eingespielten Muster auf einer mindestens impliziten Klarheit der Spielregeln für die beteiligten Parteien beruhen, die aber nun z.B. durch deregulative Maßnahmen untergraben wurde. Auch die neuen Spielregeln könnten allerdings unter Umständen in die Gründe für Einzelfallentscheidungen verpackt werden. So lässt sich hier nach unterschiedlichen Stufen expliziten *policy-makings* differenzieren: ein hoher Grad ist bei einer umfassenden *policy review* im Rahmen eines *rule-making* oder eines informelleren *Policy*-Verfahrens gegeben; ein mittlerer Grad bei der Thematisierung von Sub-*Policies* oder Teilaspekten in solchen Verfahren, ein niedriger Grad beim adjudikativen Vorgehen.

Zusammengefasst ergeben sich aus diesen Überlegungen für die empirische Analyse folgende Leitfragen:

- Ist die Behörde "lernfähig", d.h. registriert sie Anomalien und krisenhafte Entwicklungen in ihrer Umwelt? Wie ist ihr Handlungsspielraum gegenüber solchen Veränderungen bemessen und wie nutzt sie ihn inhaltlich wie verfahrenstechnisch?

- Wie funktionieren Arbeitsteilung und Kontrolle in der Beziehung zwischen Ministerien und Behörde? Welchen Anteil haben politische bzw. regulative Akteure an Reformprozessen?
- Wie inklusiv ist der Politikformulierungsprozess der Behörde? Wer hat Zugang? Inwieweit greift die Behörde auf die Expertise gesellschaftlicher Akteure zurück?

Mit Blick auf die Leitfragen der Untersuchung lassen sich die in Kap. 2.1 identifizierten drei Faktorengruppen, deren Wirkung interdependent zu sehen ist, in ihrem Einfluss auf das *policy-making* von Regulierungsbehörden hier noch einmal zuspitzen:

- **Interessen:** Auch wenn wir aus einer ideenorientierten Perspektive davon ausgehen, dass die Wahrnehmung, die soziale Gruppen von ihren Interessen haben, durch normative und ontologische Deutungsmuster vermittelt wird, und auf der Basis neo-institutionalistischer Sichtweisen annehmen, dass der Einfluss von Interessen nicht ohne die Analyse der politisch-institutionellen Arrangements zu verstehen ist, darf das Element von Macht und Durchsetzungsfähigkeit unterschiedlicher Gruppen nicht aus der Untersuchung ausgeklammert werden. So dürften die Reformmaßnahmen der Behörde und das Ausmaß von Politikwandel, das sich damit verbindet, zum einen davon beeinflusst werden, ob einflussreiche Gruppen in der regulativen Arena Wandel befürworten und wie stark die Position möglicher Gegenspieler ist. Zum anderen ist vermutlich von Bedeutung, ob die verschiedenen Organisationen in Reaktion auf die Krisenerscheinungen im Politikfeld konkrete Politikangebote entwickeln, die den Entscheidungsfindungsprozess der Regulierungsbehörde auch programmatisch unterstützen können.
- **Institutionen:** Im Zusammenspiel mit dem durch das gesetzliche Mandat und die Anbindung an ein Ministerium abgesteckten formalen Rahmen dürfte die Verortung der *Policy*-Produktion in großen Maß einerseits davon abhängig sein, wie sich die Arbeitsteilung zwischen Ministerien und Behörde historisch herausgebildet hat, und andererseits davon, welche eigenen Interessen die Ministerien bzw. das Kabinett als ganzes im jeweils konkreten Entscheidungsfall verfolgen. Dabei erhöht sich auf Seiten der Behörde die Wahrscheinlichkeit nicht nur von Reformmaßnahmen, sondern von *Policy*-Initiativen, wenn diese über entsprechenden Organisationsstrukturen und Ressourcen, z.B. in Form von *Policy*-Abteilungen verfügt, offene *Policy*-Verfahren verwendet und ein eher *policy*- als einzelfallorientiertes Selbstverständnis ausgebildet hat. Gleichzeitig dürfte ihr institutionell-organisatorisches Selbstverständnis insofern inhaltlich Einfluss auf ihre Politikgestaltung haben, als sich mit ihrer Definition ihres gesetzlichen Auftrages bestimmte Vorstellungen über die zur Steuerung notwendigen institutionellen Kapazitäten und Eingriffsmöglichkeiten in den Sektor verbinden, die mit Deregulierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen verloren gehen oder eingeschränkt werden könnten.

- Ideen: Die *policies*, die eine Behörde in Reaktion auf Krisenerscheinungen im Politikfeld entwickelt, dürften zum einen dadurch beeinflusst werden, inwieweit die Ideen und sektorübergreifenden Leitbilder, die dem alten *Policy*-Modell zugrunde liegen, innerhalb der *policy community* diskreditiert sind, und zum anderen davon, welche alternativen Lösungskonzepte vorstellbar sind und wie deren Problemlösungsfähigkeit sowie ihre administrative und politische "viability" (Hall 1989: 370ff) eingeschätzt werden. Ein hoher Grad an Politikwandel tritt vermutlich umso eher ein, wenn auf der sektoralen wie auf der sektorübergreifenden Ebene attraktive und gleichgerichtete neue Ideen auftreten, die sich wechselseitig verstärken.

Hinzu kommt noch eine Kategorie von Faktoren, die bislang noch nicht diskutiert wurde, da sie nicht mit einer bestimmten theoretischen Perspektive auf Regulierungsbehörden verknüpft ist, sondern die behördlichen Entscheidungsträger und deren konkrete Handlungssituation betrifft:

- Personen und Situationen: Die personelle Zusammensetzung der Leitung der Regulierungsbehörde kann auf deren *policy-making* wie die *policies* deutliche Auswirkungen haben. Die Personen an der Spitze der Behörde haben meist einen beträchtlichen Spielraum in der Organisation der internen Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse. Auch im Hinblick auf die ideelle Dimension spielt die personelle Konstellation eine Rolle. Zum einen ist wichtig, inwieweit die Behördenleitung selbst neue Ideen mitbringt oder ihnen zumindest aufgeschlossen gegenübersteht. Zum anderen ist die Homogenität oder Heterogenität der Überzeugungen in der Spitze von Bedeutung für den *policy output*. Ist damit die personelle Konstellation an sich beschrieben, so ist darüber hinaus zu berücksichtigen, wie die personellen Faktoren in der konkreten Handlungssituation zum Tragen kommen. Die "reale Situation" lässt sich durch einen Handlungsanreiz, z.B. ein bestimmtes Problem, und durch die Handlungsalternativen, die sie bietet, charakterisieren (Mayntz/Scharpf 1995: 57ff). Sie gewinnt ihre direkte Relevanz aber darüber, wie sie von den handelnden Personen wahrgenommen wird.

In der empirischen Untersuchung ermöglicht es die Zuständigkeit der CRTC für Individual- wie Massenkommunikation, die Fallstudie sektoral zu "disaggregieren" (King et al. 1994: 117) und so die Anzahl der möglichen Observationen zu erhöhen. Den Leitfragen der Arbeit soll folglich in der Erkundung der *Policy*-Reaktionen der Behörde auf die Krisenerscheinungen in Rundfunk und Telekommunikation nachgegangen werden. Dem voraus gehen ein historischer Abriss zur Entwicklung der *Policy*-Modelle in Rundfunk und Telekommunikation, ein Überblick über die Veränderungsprozesse, die den Kommunikationssektor seit den 1970er Jahren direkt oder indirekt erfasst haben, sowie die Darstellung des institutionellen Profils der CRTC. Der zentrale Untersuchungszeitraum umfasst die Jahre 1989 bis 2001. Dies begründet sich zum einen dadurch, dass in dieser Phase die wesentlichen Politikentscheidungen gefallen

sind. Die *Policy*-Konzepte jener Jahre sind zwar nach 2001 in einigen Bereichen weiterentwickelt oder angepasst worden, grundlegende neue Entwicklungen sind aber bislang nicht zu beobachten. Zum anderen zeichnet sich der Zeitraum durch längere Perioden personeller Kontinuität in der CRTC wie in den Ministerien aus, die es erleichtern, den Einfluss personellsituativer Faktoren festzumachen. Keith Spicer leitete die CRTC von 1989 bis 1996; seine Nachfolgerin wurde Francoise Bertrand, die die Behörde Ende 2000 verließ. Ein neuer *Chairman* wurde erst Anfang 2002 ernannt. In einem der beiden zuständigen Ministerien, *Industry Canada*, amtierte nach einem Regierungswechsel 1993 durchgängig John Manley; im anderen Ministerium, *Canadian Heritage*, gab es nach 1993 nur einen Ministerwechsel.

Die Auswahl der Methodik für die empirische Analyse erfolgte vornehmlich auf der Basis anwendungsbezogener Kriterien, d.h. sie richtete sich danach, welches Vorgehen im Forschungsalltag erfolgversprechend für die Erreichung der gestellten Ziele ist. Da die Produktion von *policies* und die Interaktion verschiedener Organisationen und Personen in diesem Prozess hier im Zentrum des Erkenntnisinteresses stehen, wurden qualitative Forschungsmethoden angewandt. Neben der Auswertung der vorhandenen Sekundärliteratur beruht die Darstellung auf detaillierten Inhaltsanalysen eines breiten Spektrums von Dokumenten (z.B. Berichte und Beschlüsse der Regulierungsbehörden und dazu eingegangene Stellungnahmen von interessierten Parteien, Regierungsdokumente, Veröffentlichungen von Industrieverbänden und anderen Interessengruppen) sowie auf Experteninterviews. Während zweier Forschungsaufenthalte in Ottawa wurden etwa 55 Interviews mit Vertretern der CRTC und der zuständigen Ministerien sowie mit Repräsentanten von Interessengruppen durchgeführt, die tiefere Einsichten in die *Policy*-Vorstellungen der relevanten Akteure und Hintergrundwissen über die Entscheidungsprozesse erbrachten. Da den Interviewpartnern Vertraulichkeit zugesichert wurde, werden Zitate aus den Interviews in der Arbeit nicht namentlich, sondern lediglich durch die Benennung der Organisation, der der oder die Betreffende zur Zeit des Interviews angehörte, gekennzeichnet. Eine Übersicht über die Organisationen, in denen Befragungen vorgenommen wurden, und den Zeitpunkt der Interviews findet sich im Anhang.

B) Die Rolle der CRTC im Wandel der regulativen *Policy*-Modelle

3. *Policy*-Ideen und institutionelle Muster in der historischen Entwicklung

Um die Veränderungen in den *Policy*-Modellen der Regulierung von Rundfunk und Telekommunikation im späten 20. Jahrhundert ermessen zu können, gilt es, einen Blick auf die formative Phase der *Policy*-Entwicklung in den beiden Sektoren und die Entfaltung der politisch-institutionellen Konfiguration in der sektoralen Regulierung zu werfen. Bis in die 1930er Jahre hatten sich in der Individual- und Massenkommunikation Problemwahrnehmungen und *Policy*-Ideen herausgebildet, die über viele Jahrzehnte prägend bleiben sollten. Technisch-ökonomisch bedingtes Marktversagen, aber auch nationale, kulturelle und soziale Erwägungen ließen dauerhafte staatliche Eingriffe als angezeigt erscheinen. In beiden Sektoren wurde die staatliche Regulierung zum zentralen *Policy*-Instrument, wenn auch in Kombination mit einem begrenzten öffentlichen Leistungsangebot, und es wurden auf Bundesebene – in der Telekommunikation schon früh, im Rundfunk erst in den 1950er Jahren – unabhängige Regierungsbehörden geschaffen. Angesichts eher vage formulierter gesetzlicher Zielvorgaben blieb diesen Behörden in der Überwachung privater und öffentlicher Anbieter durchaus ein beträchtlicher Spielraum, sie verfolgten aber tendenziell eine enge Interpretation ihrer Mandate.

3.1 Rundfunk – kultureller Protektionismus im Spannungsfeld zwischen Nation, Markt und Öffentlichkeit¹

3.1.1 *Policy*-Probleme und wesentliche *Policy*-Entscheidungen bis Mitte der 1930er Jahre

Obschon der erste kanadische Radiosender 1919 seinen Betrieb in Montreal aufgenommen hatte, wurde die politische Steuerung des neu entstandenen Kommunikationsmediums erst in den späten 1920er Jahren wirklich zum Thema der Politik (Peers 1969: 12; Raboy 1990: 21f). Die nachfolgende Phase bis Mitte der 1930er Jahre kann als *critical juncture* der kanadischen Rundfunkpolitik angesehen werden, kam es doch in dieser Zeit zu einer Verknüpfung des Rundfunks mit Fragen der nationalen Identität, die bis heute für das regulative *Policy*-Modell in diesem Sektor prägend ist und sich in einem hohen Grad staatlicher Intervention niederschlagen hat. Zunächst beschränkte sich die kanadische Bundesregierung allerdings weitgehend auf eine aufgrund der technischen Kontextbedingungen gebotene Ordnungsfunktion. Die

¹ Obschon die Telekommunikation das historisch ältere Medium ist, beginnt der nachfolgende historische Überblick mit dem Rundfunk, weil sich anhand von dessen politischer Steuerung die zentralen sektorübergreifenden Leitbilder besser erläutern lassen.

begrenzte Anzahl von Sendefrequenzen im elektromagnetischen Spektrum ließ die staatliche Allokation der Frequenzen als unumgänglich erscheinen (Peers 1969: 12ff). Auf der Grundlage des *Radiotelegraph Act* von 1913, der die Nutzung von Radiowellen regelte, wurde im Laufe der 1920er Jahre durch das gesetzlich zuständige Ministerium für Marine und Fischerei eine steigende Zahl von Rundfunklizenzen vergeben, die bis 1927 bereits auf 75 angewachsen war. Diese Radiostationen waren überwiegend kommerziell orientiert, aber auch einige religiöse Gruppen gehörten zu den Lizenzinhabern, und die Provinzregierung von *Manitoba* betrieb zwei "öffentliche" Sender (Filion 1996b: 119; Raboy 1990: 21).

Eine Auseinandersetzung um die Programme einiger religiöser Sender wirkte schließlich als Katalysator für eine breitere Debatte über die Ausgestaltung des kanadischen Rundfunksystems. Nachdem der Minister für Marine und Fischerei, P.J.A. Cardin, vier dieser Sender die Lizenz entzogen hatte, sah er sich im Parlament nicht nur Zensurvorfürfen ausgesetzt, auch die Qualität der Radioprogramme im allgemeinen wurde heftig kritisiert (Nash 1994: 52f). In dieser Situation gelangte die Regierung erstens zu der Überzeugung, dass eine gewisse Abschottung des Rundfunks von direkter politischer Einflussnahme für sie selbst vorteilhaft sein könnte. Cardin sagte in einer Parlamentsdebatte: "*We have reached a point where it is impossible for a member of the government or for the government itself to exercise the discretionary power which is given by the law [...] for the very reason that the moment the minister in charge exercises his discretion, the matter becomes a political football and a political issue all over Canada*" (zit. nach Peers 1969: 33). Zweitens hatte sie den Entschluss gefasst, das Thema grundsätzlicher anzugehen, und deutete an, dass sie die Errichtung einer öffentlichen Rundfunkanstalt nach dem Vorbild der BBC in Betracht zog (Raboy 1990: 22)

Zur Erarbeitung von *Policy*-Empfehlungen wurde Ende 1928 eine *Royal Commission* aus drei Mitgliedern eingesetzt – ein für Kanada typisches Instrument der Politikberatung (vgl. Zinterer 2004). In ihrem 1929 ergangenen Bericht notierte die nach ihrem Vorsitzenden benannte *Aird Commission* eine Reihe von Problemlagen, die sich zu Dauerbrennern kanadischer Rundfunkpolitik entwickeln sollten. So stellte sie fest, dass sich die vorhandenen Radiosender in den urbanen Zentren konzentrierten (Filion 1996b: 119). Dies verweist auf die schwierigen geographischen Verhältnisse des riesigen Flächenlandes. Die großen Entfernungen zwischen den Siedlungsräumen und die geringe Bevölkerungsdichte abseits der Ballungsräume im Süden Kanadas entlang der Grenze zu den Vereinigten Staaten erschwerten die Einbindung der Bevölkerung in nationale Kommunikationsnetze, und privatwirtschaftliche Anbieter gingen die Erschließung ländlicher, entlegener Gebiete oft nur sehr zögerlich an (Kleinstauber 1999: 59). Die geographische Lage brachte noch ein weiteres, zentrales Problem mit sich: die transnationale Interpenetration mit Radioprogrammen und Kapital aus den USA. Wie der Kommissionsbericht bemerkte, wurden in Kanada überwiegend US-Programme gehört (Peers 1969: 44). Amerikanische Sender konnten in weiten Teilen Kana-

das direkt empfangen werden. Zudem waren die wichtigsten privaten Radiostationen in Toronto und Montreal amerikanischen *networks* angeschlossen und sendeten einen hohen Anteil von Sendungen aus den USA. Vor allem im anglophonen Kanada erlangten die amerikanischen Programme eine große Popularität, im frankophonen Teil des Landes wirkte die Sprache stärker als Barriere (Filion 1996a: 450ff).

Die *Aird Commission* bemängelte auch die qualitative Mittelmäßigkeit und die Kommerzialisierung der Radioprogramme (Filion 1996b: 119). Finanzierungszwänge führten dazu, dass den Hörern zuviel Werbung zugemutet werde. Charles Bowman, einer der Mitglieder der Kommission hatte schon in früheren Zeitungsbeiträgen ein strukturelles ökonomisches Defizit des kanadischen Rundfunks identifiziert: Angesichts der im Vergleich zu den Vereinigten Staaten relativ geringen Werbeeinnahmen sei privatwirtschaftliches kanadisches Radio gegenüber den US-Sendern nicht wirklich konkurrenzfähig, die ökonomischen Anreize sprächen für die Angliederung an amerikanische *networks* und den Import kostengünstigeren US-Materials anstelle von Eigenproduktionen (Collins 1990: 54; Nash 1994: 54). Die Diagnose mangelnder ökonomischer Tragfähigkeit kanadischer Programmproduktion findet sich in zahlreichen späteren *Policy*-Papieren und wird auch von der akademischen Literatur weitgehend geteilt (Davlut 2000: 5). "Marktversagen" gilt aus dieser Sicht in Kanada für die Technik der Rundfunkübertragung wie für die Programme selbst – und zwar nicht nur für anspruchsvolle, der *Public Service*-Tradition verpflichtete Inhalte, sondern allgemeiner für einheimische Rundfunkprogramme. US-Produzenten haben demnach einen Wettbewerbsvorteil, weil sie ihre Produktionskosten im großen amerikanischen Markt erwirtschaften können, während kanadische Programme sich in einem kleinen Binnenmarkt amortisieren müssen, was sich gerade für teurere Produktionen sehr schwierig bis unmöglich gestaltet (Jeffrey 1996: 205). Auch wenn es sich hier um ökonomische Zusammenhänge handelt, so schien der Wettbewerbsnachteil kanadischer Produzenten vor allem ein Problem für die nationale Kultur des Landes.

Aus diesen geographischen, (trans-)nationalen und ökonomischen Kontextbedingungen zog die Kommission den Schluss, dass ein öffentliches Rundfunksystem im Interesse der kanadischen Zuhörer und der Nation notwendig sei (Peers 1969: 44). Sie empfahl die Errichtung einer nationalen Rundfunkgesellschaft, die einige der vorhandenen privaten Sender übernehmen sollte, während die anderen geschlossen würden. Ihre Leitung sollte einem Board aus zwölf Mitgliedern obliegen, das sich aus drei Vertretern des Bundes und je einem Repräsentanten jeder Provinz zusammensetzen würde. Die Rundfunkgesellschaft sollte qualitativ hochwertige Programme produzieren und erwerben. Betonung legte die *Aird Commission* auf das in einem breiteren Sinne bildende Potential des Rundfunks, der auch dazu genutzt werden könne, um die Öffentlichkeit über Fragen von nationalem Interesse zu informieren (Raboy 1990: 28). Diese anspruchsvolle Konzeption des neuen Mediums verband sich im Bericht der

Kommission vorrangig mit der nationalen Zielsetzung von "*promoting national unity*" (zit. nach Peers 1969: 47). Ihre Empfehlungen waren somit deutlich motiviert von der in breiteren Kreisen der kanadischen Eliten geteilten Annahme, dass in einem privatwirtschaftlich organisierten Rundfunksystem eine amerikanische Dominanz unvermeidlich wäre (Raboy 1990: 29). Als Zugeständnis an ökonomische Interessen schlug die Kommission aber vor, bestimmte Formen der Werbung weiter zuzulassen.

Die Kommissionsempfehlungen stießen in der Öffentlichkeit auf große Zustimmung, riefen aber den vorhersehbaren Protest der privaten Sender hervor. Angesichts bevorstehender Wahlen ergriff die amtierende liberale Regierung keine Gesetzesinitiative (Nash 1994: 62f). Derweil setzten auf beiden Seiten der Trennlinie zwischen Unterstützern eines öffentlichen und eines privaten Systems intensive Lobbying-Aktivitäten ein. Besonders hervorzuheben ist hier die 1930 gegründete *Canadian Radio League* unter der Führung von Graham Spry, die mit dem Slogan "*Canadian radio for Canadians*" die allgemeine Stoßrichtung der *Aird Commission* propagierte. Ihr Nationalismus hatte allerdings eine starke soziale Färbung, war ihnen doch an der Funktion des Rundfunks als Arena freier öffentlicher Diskussion gelegen (Raboy 1990: 31). Die Aktivitäten der *League* prägten die Arbeit eines Sonderausschusses des Parlaments, den der nun regierende konservative Premier Bennett zur Beratung der Rundfunkfrage eingesetzt hatte. Eine wichtige Vorentscheidung war kurz zuvor gefallen, als ein Gerichtsurteil die Zuständigkeit der Bundesregierung für den Rundfunk bestätigt und die gegenläufigen Ansprüche der frankophonen Provinz *Québec* abgewiesen hatte (Raboy 1990: 33ff). Die Betreiber privater Sender, die sich 1926 zur *Canadian Association of Broadcasters* (CAB) zusammengeschlossen hatten, plädierten in den Anhörungen des Ausschusses ebenso wie die *Canadian Manufacturers' Association* (CMA) für einen Fortbestand des bestehenden Systems, sahen sich aber offenbar nicht in der Lage, dieses allein zu finanzieren. Die weitere Ausdehnung des Rundfunk auf gering besiedelte Gebiete und die Ausweitung des Programmangebotes sollte durch Subventionen der Regierung ermöglicht werden.

Die Position der *League* wich nicht zuletzt aus taktischen Gründen in einigen Punkten von den Vorschlägen der *Aird Commission* ab. Sie trat ein für ein nationales Netzwerk aus Sendern im öffentlichen Besitz, das ergänzt werden sollte durch lokale Sender mit geringer Reichweite, die von örtlichen Interessen und Organisationen betrieben werden, aber der Regulierung durch das nationale System unterstehen sollten. Eine solche Struktur empfahl denn auch der Bericht des Parlamentsausschusses. So etablierte der 1932 verabschiedete *Broadcasting Act* ein öffentliches Organ in Gestalt einer Kommission, die einen nationalen Rundfunkservice aufbauen sollte und für die Überwachung des gesamten Rundfunks in Kanada zuständig war. Das Gesetz sah auch die Möglichkeit einer Übernahme vorhandener privater Stationen vor (Filion 1996b: 120; Nash 1994: 85ff; Peers 1969: 90ff; Raboy 1990: 41ff)

Die neu gegründete *Canadian Radio Broadcasting Commission* (CRBC) war allerdings mit einigen schweren Geburtsfehlern behaftet. Sie verfügte über zu wenig Mitarbeiter und Finanzmittel und war in der Genehmigung von Ausgaben und Personal stark von der Regierung abhängig (Peers 1969: 111f; Raboy 1990: 50f). Nicht zuletzt motiviert von der Verärgerung über einige bezahlte politische Sendungen zugunsten der Konservativen während der Wahlen des Jahres 1935, überholten die wieder an die Macht zurückgelangten Liberalen den *Broadcasting Act*. Das neue Gesetz von 1936 basierte wesentlich auf einem Gesetzesentwurf der *Canadian Radio League* und etablierte ein stärker unternehmensähnliches Organisationsmodell nach dem Vorbild der BBC mit beträchtlicher politischer Autonomie und einem Board aus neun Gouverneuren, die die verschiedenen Regionen des Landes reflektieren und das Management vor politischem oder anderem Druck schützen sollten. Anders als in dem Gesetz von 1932 war ein letztendliches öffentliches Monopol nicht mehr vorgesehen. Allerdings war die neue Anstalt, die *Canadian Broadcasting Corporation* (CBC) klar als dominantes Element des Rundfunksystems konzipiert, während den privaten Sendern ein supplementärer Status zugewiesen wurde. Wie ihre Vorgängerorganisation war sie für die Regulierung der Aktivitäten der privaten Sender verantwortlich. Für die Lizenzierung und die Vergabe von Sendefrequenzen war das Transportministerium zuständig, die CBC hatte aber eine Empfehlung abzugeben (Peers 1969: 176ff; Raboy 1990: 59f).

Die folgenden Jahre bis zum Ende des Zweiten Weltkrieg waren geprägt von einer Konsolidierung des öffentlichen Rundfunks. Die CBC baute ein nationales Sendernetzwerk mit leistungsstarken eigenen Stationen in den großen Städten auf, war aber zur Abdeckung des ganzen Landes auch auf die Kooperation privater Sender angewiesen. Bis 1938 hatten 25 private Stationen Angliederungsabkommen mit der CBC unterzeichnet (Raboy 1990: 63). Viele von ihnen blieben aber unabhängig. Angesichts ihrer Doppelrolle als Leistungserbringer und Aufsicht erlegte die CBC den Privaten keine besonders strengen Regulierungen auf. Bereits ihre Vorgängerorganisation hatte das erlaubte Ausmaß an Werbung geregelt und andere technische und programmbezogene Regulierungen formuliert, die von der CBC im wesentlichen übernommen wurden. Erschienen Bestimmungen den privaten Sendern zu belastend, so kam die CBC ihnen, ebenso wie zuvor die CRBC, durchaus auch mit einer Lockerung der Vorschriften entgegen (Peers 1969: 119f, 286, 351f).

Das kommerzielle Element im kanadischen Rundfunksystem war nicht allein auf die privaten Sender beschränkt. Die CBC sah sich konfrontiert mit einer sich herausbildenden kontinentalen Populärkultur, die den Geschmack des Publikums geprägt hatte. So begann sie selbst, neben anspruchsvolleren und innovativen Inhalten auch mehr auf Massenwirkung orientierte und amerikanische Programme zu senden (Raboy 1990: 61). Letztere waren nicht nur im Erwerb preiswerter als die Produktion gleichwertiger kanadischer Programme, sondern brachten auch höhere Werbeeinnahmen, von denen sich die CBC zusätzlich zu den öffentli-

chen Mitteln finanzierte (Collins 1990: 56; Peers 1969: 228ff). Spannungen im System resultierten zudem aus der Zweisprachigkeit des Landes. Bereits die CRBC war nach Protesten gegen die Ausstrahlung frankophoner Programme über das nationale Netzwerk dazu übergegangen, separate Programme für *Québec* zu produzieren. Die CBC institutionalisierte diese Aufteilung in zwei Netzwerken, eines für das anglophone Kanada und eines für *Québec* (Raboy 1990: 52, 73).

3.1.2 Policy-Ideen und sektorübergreifende Leitbilder

Die formative Phase der kanadischen Rundfunkpolitik schlug sich mit Blick auf die Instrumente der Politik also in einem dualen Rundfunksystem nieder, das mit dem australischen zu den ältesten gemischten Systemen der Welt zählt (Kleinstauber 1999: 58), und ideell gesehen in einer prekären, nie abschließend definierten Balance widersprüchlicher *Policy*-Ideen und sektorübergreifender ideologischer Leitbilder, die in ihrem Zusammenwirken als kultureller Protektionismus beschreiben lassen. Die Entscheidung für ein öffentliches Leistungsangebot als zentrales *Policy*-Instrument erklärt sich wesentlich aus der fragilen nationalen Identität des kanadischen Staates. Eine der großen Studien zur kanadischen Rundfunkgeschichte formulierte dies so: "*The considerations which decided the political choice in the 1930's were nearly all national in character – bound up with the feeling that Canada must have an identity of its own*" (Peers 1969: 283).

Die Herausbildung und Stabilisierung eines spezifisch kanadischen Selbstverständnisses war in Kanada angesichts der Spannung zwischen der innergesellschaftlichen Zerklüftung und der Sogkraft des übermächtigen Nachbarn USA von Beginn an ein Grundproblem der Politik. Anders als in den Vereinigten Staaten verband sich die Staatsgründung im Jahr 1867 nicht mit einem wirkungsvollen "nationalen Traum", der als ein einigendes Band zwischen Bürgern mit unterschiedlichem kulturellen und ethnischen Hintergrund wirken konnte. In den USA erfüllte der frühe Liberalismus diese Integrationsfunktion. Im Norden des Kontinents hatten sich dagegen die Gegner der amerikanischen Revolution in großer Zahl angesiedelt. War das Gebiet nördlich des 49. Breitengrades bis dahin doch mehrheitlich von französischsprachigen Einwanderern bewohnt gewesen, so bildeten die emigrierten königstreuen britischen Siedler den Nukleus der anglophonen Besiedelung Zentralkanadas (Eberle u.a. 2001: 275f). Als Verlierer konnten sie sich jedoch nicht unumschränkt zur liberalen Ideologie der Sieger bekennen und sie hinterließen ihrer neuen Heimat den fortwährenden Drang, sich von den USA abzugrenzen (Bell 1992; Lipset 1990). Das zwiespältige Verhältnis der Kanadier zum Nachbarn im Süden resultiert aber vor allem aus den höchst ungleichen Größenverhältnissen und dem damit verbundenen großen ökonomischen, kulturellen und politischen Einfluss der USA, der sich im Laufe des 20. Jahrhunderts immer weiter verstärkt hat (Borchard 1997; Vipond 1992: 229). So war die Entwicklung der kanadischen Wirtschaft bereits seit dem späten 19. Jahrhundert

von beträchtlichen Zuflüssen amerikanischen Kapitals mitbestimmt (Manzer 1985: 34). Es entstand eine "*branch plant economy*" – geprägt von den Tochterfirmen US-amerikanischer Konzerne (Schultze 1997: 276).

Unter dem Druck einer kontinentalen Ökonomie und mangelnder privatwirtschaftlicher finanzieller und unternehmerischer Ressourcen sah sich der junge kanadische Staat schon im 19. Jahrhundert gezwungen, eine aktive Rolle im Wirtschaftsleben zu spielen (Presthus 1973: 21; Raboy 1990: 17). Dies exemplifizieren Subventionen und der Aufbau öffentlicher Unternehmen insbesondere im Infrastrukturbereich, aber auch in anderen strategisch wichtigen Sektoren wie im Bankenbereich. Wie Kevin Dowler formuliert, "*the construction of a communications and transport system became necessary to assert sovereignty over space and ensure the security of the perimeters of the state*" (Dowler 1996: 329). Nicht nur für die Errichtung der CBC, sondern für die frühe Entstehung einer "*public enterprise culture*" (Hardin 1974) generell gilt, dass diese primär als pragmatische Reaktion auf schwierige geographische, demographische und ökonomische Kontextbedingungen in einer kleinen, abhängigen Volkswirtschaft zu verstehen ist (Manzer 1985: 185f). Ökonomische Ziele der industriellen Entwicklung und der Schaffung eines integrierten kanadischen Binnenmarktes überlappten sich in diesem staatsorientierten *Policy*-Modell wirtschaftlicher Entwicklung mit dem nationalen Aspekt der Festigung Kanadas als unabhängiger politischer Einheit (Collins 1990: 127f; Dowler 1996: 331f; Schultze 1997: 275ff). Die ideologische Konfiguration des Landes hat nach Ansicht kanadischer Autoren den staatlichen Interventionismus jedoch insofern erleichtert, als der Einstrom königstreuer Einwanderer aus den USA durch deren Betonung von Loyalität und Achtung traditioneller Autorität der politischen Kultur einen gewissen konservativen Touch verlieh, der durch spätere Immigrationswellen aus Großbritannien bestärkt wurde (Horowitz 1985; Presthus 1979). Dieser konservative Akzent war zwar eingebunden in eine dominant liberal-kapitalistische *public philosophy*, unterstützte aber eine positive Sicht der Rolle des Staates in der Gesellschaft (Bell 1992).

Die Konzeption des *nation-building* als permanentem, unabgeschlossenem Prozess, dessen primäres Agens der Staat bildet, beförderte also eine spezifische wirtschaftspolitische Orientierung. Für die Rundfunkpolitik war sie das zentrale sektorübergreifende ideologische Leitbild. Dieses hatte eine doppelte Stoßrichtung: die Zurückdrängung amerikanischer Einflüsse und die Integration nach Innen. Der älteste und wichtigste Konflikt in der kanadischen Politik ist der Gegensatz zwischen frankophonen und anglophonen Bevölkerungsgruppen. Obwohl sie dieselbe Staatszugehörigkeit tragen, sind beide Segmente kulturell und gesellschaftlich bis heute weitgehend voneinander isoliert. Die gemeinsame Geschichte, Religion und Sprache beförderten in der frankophonen Bevölkerung, die sich in der Provinz *Québec* konzentriert, die Herausbildung einer starken eigenständigen nationalen Identität, die die Entstehung eines pan-kanadischen Zusammengehörigkeitsgefühls behinderte und den kanadischen Staat im

späteren 20. Jahrhundert an den Rand des Auseinanderbrechens brachte. Beruhte das anglokanadische Selbstverständnis auf der Abgrenzung zu den USA, so entfaltete sich das frankokanadische Selbstbewusstsein in negativer Absetzung von der britischen Kolonialmacht und später von der anglophonen Bevölkerungsmehrheit und den Amerikanern (Schneider/Schultze 1997: 322). Handelt es sich hier um einen ethnischen *cleavage*, der durch die Rolle der Provinz *Québec* als Hort frankophoner Identität auch eine territoriale Dimension hat, so ist Kanada auch durch scharfe regional-ökonomische Konflikte vor allem zwischen dem Zentrum der hochindustrialisierten Provinzen und dem agrar- und rohstofforientierten Hinterland des Westens gekennzeichnet (Schultze 1997: 279f). Diese regionalen Aspekte scheinen in der frühen Phase der kanadischen Rundfunkpolitik allerdings vor allem im Sinne des geographischen Problems der Anbindung entlegener Gebiete an das Rundfunknetz eine Rolle gespielt zu haben. Auch später standen sie in der Regel hinter dem ethnisch-territorialen Konflikt zurück.

Das nationale Credo der Medienpolitik – kanadisches Eigentum und kanadische Inhalte – wurde vom damaligen Premierminister Bennett 1932 in eine geradezu klassische, zeitlose Formulierung gebracht: *"First of all, this country must be assured of complete Canadian control of broadcasting from Canadian sources, free from foreign interference or influence. Without such control radio broadcasting can never become a great agency for the communication of matters of national concern and for the diffusion of national thoughts and ideals, and without such control it can never be the agency by which national consciousness may be fostered and sustained and national unity still further strengthened."* (zit. nach Raboy 1990: 45f). Kontraproduktive Folgewirkungen waren aber schon in der Implementation dieser Steuerungsvorstellungen in den 1930er Jahren angelegt. Das Ziel der "inneren Einheit" wurde in gewissem Maße konterkariert durch die Aufspaltung der Programme zwischen den Sprachgruppen. Mit ihrem separaten, stark lokal verwurzelten französischen Programmangebot trug die CBC dazu bei, das eigenständige frankokanadische Selbstverständnis zu befördern (Filion 1996a: 455; Raboy 1990: 62). Die Abgrenzung nach außen war schon insofern nur bedingt effektiv, als auch die CBC aufgrund von ökonomischen Anreizen und Publikumsvorlieben eine im Grundsatz paradoxe Form der Quersubventionierung praktizierte, indem sie die durch den Import von populären US-Programmen generierten Einnahmen für die Verbreitung und Produktion kanadischer Inhalte verwendete (Collins 1990: 56; Filion 1996b: 121; Peers 1979: xiiiif; Raboy 1996: 183). Die CBC – und noch mehr die privaten Sender – übernahmen also eine Funktion des Mittelmannes zwischen US-Produzenten und kanadischen Zuschauern (Jeffrey 1996: 208). Zwangsläufig behinderte dies die Funktion des öffentlichen Rundfunks als Instrument des *nation-building*.

Damit das Ziel kanadischer Inhalte und Kontrolle ökonomisch tragfähig wurde, bedurfte es nach Ansicht der Entscheidungsträger einer Einschränkung von Marktprinzipien in einem System begrenzter Konkurrenz. Diese protektionistische Strategie konzentrierte sich zunächst

primär auf die Etablierung und vorrangige Positionierung einer öffentlichen Rundfunkorganisation. Aber auch die privaten Sender stabilisierten sich in den 1930er und 1940er Jahren und gediehen unter dem gemischten System. Sie waren nur wenigen staatlichen Auflagen unterworfen, die oft nicht effektiv durchgesetzt wurden. Die ökonomische Wohlfahrt der privaten Lokalsender wurde gestützt, um diese in die Lage zu versetzen, lokale Live-Produktionen zu gestalten (Babe 1979: 20ff). Die CBC legte sich auch bewusst Beschränkungen auf im Wettbewerb um Werbeeinnahmen mit den Privaten, und die an ihr Netzwerk angeschlossenen privaten Stationen profitierten von dieser Anbindung (Filion 1996b: 121; Peers 1969: 286, 365). Die Regierung fuhr zudem nach der Verabschiedung des *Broadcasting Act* von 1936 fort, private Anbieter zu lizenzieren. Marc Raboy beschreibt die Folgen dieser Entwicklung: "*the CBC shared the Canadian airwaves with increasingly numerous and important privately owned radio broadcasters, who, by the late 1940s, had successfully imposed their own conception of the public, defined as an audience of consumers of radio fare*" (Raboy 1990: 50). Zwar gewann die CBC in den Jahren nach ihrer Gründung mehr und mehr an Reputation und entwickelte sich zu einem nationalen Symbol, doch die kommerzielle Logik eines marktgetriebenen Rundfunks bildete innerhalb der CBC selbst wie im Gesamtsystem eine permanente Quelle der Spannung mit der nationalen Ausrichtung.

Der Fortbestand der privaten Sender trotz des Vorhandenseins anderer Überlegungen war schon dadurch gesichert, dass keine Regierung in den von der Depression geplagten 1930er Jahren – und auch später – sich in der Lage fühlte, den öffentlichen Leistungsanbieter so ausreichend zu finanzieren, dass eine Abschaffung oder eine drastische Reduzierung des privaten Elements möglich gewesen wäre. Aber auch ideologische Gründe spielten eine Rolle. So wurde dem konservativen Premier Bennett ein "*conflict within his soul*" nachgesagt (Peers 1969: 106). Er sah die nationale Problemlage im Rundfunk, war an sich jedoch ein Vorkämpfer des freien Unternehmertums und als solcher besorgt über die Rechte der Besitzer lokaler Radiostationen. Die Respektierung privater Besitz- und Verfügungsrechte sowie die von Beginn an akzeptierte Nutzung des Mediums als Werbepattform im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit der ihre Produkte anpreisenden Industrie verweisen darauf, dass im Rundfunksystem das in der kanadischen *public philosophy* tief verwurzelte ideologische Leitbild einer liberalen Marktwirtschaft, die auf kapitalistischen Märkten, Privatwirtschaft und privatem Eigentum basiert, zwar durch das Leitmotiv des staatsgesteuerten *nation-building* überlagert wurde, aber immer präsent blieb und in späteren Jahrzehnten auch stärker an Bedeutung gewinnen sollte (Manzer 1985: 181; Peers 1969: 283ff; Raboy 1990: 48ff).

Nationale Kultur und Kommerz markieren zwei der drei klassischen normativen Spannungspunkte im Rundfunk. Weniger prominent, doch bereits seit den 1930er Jahren immer mitlaufend war die soziale Dimension. Hier lag der Akzent auf demokratischer Kommunikation und Information, auf sozialer Inklusivität, mithin auf einem Rundfunk, der alle Bevölke-

rungsgruppen erreichen und ihren Bedürfnissen gerecht werden sollte (Raboy 1990, 1995; Vipond 1932: 230, 284). Diese soziale Zielsetzung wurde am deutlichsten und kohärentesten von Graham Spry und der *Canadian Radio League* artikuliert. Sie fand aber auch Widerhall in den Überzeugungen von Vereinigungen, die mit Erziehung und Erwachsenenbildung befasst waren und der progressiven Bewegungen von Bauern, Arbeitern und Frauen, die sich in Kanada in den 1920er Jahren ausgebreitet hatten. Diesen Gruppen ging es nicht vorrangig um die nationale Einheit, sie waren mehr an demokratischen Werten und der Bekämpfung der in der kanadischen Gesellschaft unübersehbaren Ungleichheiten interessiert. Ein sektorübergreifendes Leitbild, das die zum Teil sozialdemokratischen bis sozialistischen Gruppen verband und auch in der noch sehr hierarchischen, liberal-kapitalistischen Gesellschaft der 1930er Jahre schon breitere Verankerung gefunden hätte, ist nicht leicht zu identifizieren. Auf einer allgemeinen Ebene könnte man wohl das Leitbild einer demokratischen Gesellschaft nennen (McNulty 1988: 189).

Spry formulierte seine Vorstellung vom Rundfunk als öffentlicher Arena in einem Aufsatz von 1931 so: "*Broadcasting, primarily, is an instrument of education in its widest significance, ranging from play to learning, from recreation to the cultivation of public opinion, and it concerns and influences not any single element in the community, but the community as a whole.*" (zit. nach Raboy 1990: 36f). Die Verwendung von interpretationsfähigen Begriffen wie "Bildung" auch in offiziellen Statements wie den Reden von Premierminister Bennett und dem Bericht der *Aird Commission* ließ die Unterschiede zwischen den progressiven Gruppen und nationalistisch orientierten Organisationen und Personen der kanadischen Elite in der Rundfunkdebatte nur bedingt deutlich werden. In der traditionellen, vor allem anglokanadischen Elite verband sich mit der nationalistisch begründeten Propagierung eines öffentlichen Rundfunks auch eine weitverbreitete Ablehnung von Populärkultur, insbesondere in ihrer amerikanischen Färbung (Filion 1996a: 450; Filion 1996b: 136). Die Interessenkonvergenz im Hinblick auf das gewünschte *Policy*-Instrument ermöglichte es den Organisatoren der *League* aber, progressive wie nationalistische Gruppen zusammenzubinden im Kampf für einen öffentlichen Rundfunk (Raboy 1990: 31f; Vipond 1992: 230). Im Bericht der *Aird Commission* wie in späteren *Policy*-Dokumenten verschmolzen "öffentlicher" und "nationaler" Rundfunk zu einem gewissen Maß. In den realen Aktivitäten der CBC in den 1930er und 1940er Jahren – und auch in späteren Jahren – zeigte sich ein nicht selten spannungsreiches Nebeneinander von *nation-building* und an einer sozialen Konzeption des Rundfunks ausgerichteten Programmen, die mit beträchtlichem Erfolg die öffentliche Debatte über gesellschaftliche Fragen beförderten und innovative Diskussions- und Lernforen z.B. für Bauern etablierten (Raboy 1990: 7, 50, 58, 75ff).

Das aus diesen widersprüchlichen *Policy*-Ideen hervorgegangene gemischte Rundfunksystem war in den 1930er und frühen 1940er Jahren politisch relativ unumstritten. Die beiden

großen kanadischen Volksparteien, die Liberalen und die Konservativen, hatten in ihren jeweiligen Amtszeiten ihren Beitrag zur Entstehung des Systems geleistet, und erhoben nur relativ unwesentliche Einsprüche gegen die Gesetzgebungsprojekte der jeweils anderen Partei in den Jahren 1932 und 1936. Die beiden kleinen Parteien², die sozialistische *Co-operative Commonwealth Federation* und der rechtskonservative *Social Credit*, die mit der Wahl von 1935 in das Parlament gekommen waren, unterstützten ebenfalls die Grundprinzipien des *Broadcasting Act* von 1936 (vgl. Peers 1969; Raboy 1990). Wie fragil der in das System eingelassene Kompromiss zwischen dem öffentlichen und den privaten Elementen war, zeigte sich jedoch, als die Konservativen ab Mitte der 1940er Jahre mehr und mehr die Interessen der Privaten unterstützten und die Doppelrolle der CBC als Leistungsanbieter und regulative Instanz kritisierten. Nachdem die Konservative Partei 1957 wieder an die Macht gelangt war, machte sie sich folgerichtig an eine Reform des in den 1930er Jahren etablierten Strukturen und Instrumente.

3.1.3 Die Nachkriegsjahrzehnte – Von der Dominanz des öffentlichen Leistungsangebotes zum Vorrang der Regulierung

Auch wenn viele private Sender mit der CBC zusammenarbeiteten, sahen gerade die größeren privaten Radiostationen die öffentliche Anstalt primär als Konkurrenz (Raboy 1990: 63). So focht die CAB seit den späten 1930er Jahren für eine Aufwertung und Stärkung des privaten Elements. 1939 forderte sie, ein von der CBC unabhängiges nationales Netzwerk in privater Hand errichten zu dürfen, was von der CBC aber abgelehnt wurde. In den frühen 1940er Jahren begann sie verstärkt dafür zu werben, der CBC ihre regulative Rolle zu entziehen und sie einer unabhängigen Regulierungsbehörde zu übertragen. Auch die Erlaubnis, ihre Sendereichweite auf größere Regionen ausdehnen zu können, gehörte zu den zentralen Forderungen der Privaten. Während in den frühen 1940er Jahren kaum neue private Sender entstanden waren, nahm nach 1944 gerade auch in den großen Städten eine Reihe neuer Stationen den Betrieb auf, was zur Folge hatte, dass immer mehr dieser Sender von der CBC unabhängig waren und deren dominante Position dadurch geschwächt wurde. Zu dieser Entwicklung trug die öffentliche Rundfunkanstalt auch selbst bei, indem sie 1948 drei privaten Sendern erlaubte, ihre Sendestärke zu erhöhen, und sich damit faktisch von der Definition privater als rein lokaler Sender verabschiedete (Peers 1969: 246ff).

Die ökonomischen wie politischen Geländegewinne der Privaten wuchsen signifikant mit der Einführung des Fernsehens. Die Ausgangssituation gestaltete sich hier ähnlich wie beim

² Anders als in der klassischen Charakterisierung des Westminster-Modells (vgl. Lijphart 1999) wies Kanada nach 1921 auf Bundesebene nicht mehr, wie in den ersten Jahrzehnten seines Bestehens, ein Zweiparteien-, sondern ein Mehrparteiensystem auf. Auch wenn im Parlament seither drei oder vier und schließlich in den 1990er Jahren fünf Parteien vertreten waren, blieb es bei Einparteiregierungen, die bislang entweder von den Liberalen oder den Konservativen gestellt wurden (Schultze 1997).

Radio. Bevor die CBC 1952 ihr Fernsehprogramm aufnahm, konnten die Kanadier bereits amerikanische Sender empfangen, die mit Blick auf kanadische Zuschauer nahe der Grenze errichtet worden waren. Auch gab es bereits erste Kabelsysteme, die amerikanische Programme verbreiteten (Collins 1990: 60f). So wurde, angetrieben durch die Entwicklung in den USA, der öffentliche Druck, das Fernsehen auch in Kanada zu etablieren, immer größer. Auf der Basis von Vorschlägen der CBC und einer weiteren, allgemein mit Kulturpolitik befassten *Royal Commission* entwickelte die amtierende liberale Regierung zwischen 1949 und 1953 eine Strategie zur Einführung des neuen Mediums. Dieses sollte angesichts der Kostenintensität von Beginn an explizit durch eine Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren entstehen, wobei der CBC aber die Führungsfunktion zugewiesen wurde. Die CBC würde in mehreren größeren Zentren eigene Stationen errichten, während private Sender für die übrigen Gebiete Lizenzen beantragen konnten, aber zur Übertragung des nationalen Programmangebotes der CBC verpflichtet wurden. War für jede Region zunächst nur eine – öffentliche oder private – Station vorgesehen, so sollten nach der Etablierung eines nationalen Netzwerkes auch weitere Stationen zugelassen werden. Ein Statement des zuständigen Ministers aus dem Jahre 1953 trug erstmals ausdrücklich den finanziellen Interessen privater Betreiber Rechnung. Ihnen wurde versichert, dass eine konkurrierende CBC-Station in ihrem Bereich nur zugelassen würde, wenn der regionale Markt zwei Stationen tragen konnte. Damit erklärte die Regierung den Schutz von Profiten privater Sender zu einem der Ziele der Regulierung (Peers 1979: 7ff; Raboy 1990: 88-92, 110-117). Auf der Basis dieser Strategie ging der Aufbau eines landesweiten Netzwerkes rasch voran. Fünf Jahre nach dem Start des Fernsehens war bereits mehr als 80% aller kanadischen Haushalte der Empfang möglich. 85% der frankophonen Bevölkerung hatten Zugang zu frankophonem Programm, und der Ausbau des anglophonen Netzes war bis Mitte 1959 abgeschlossen (Peers 1979: 425).

Die Frage nach der jeweiligen Rolle des öffentlichen und des privaten Elements im Gesamtsystem und nach den angemessenen regulativen Arrangements war aber mit dieser Planung noch nicht wirklich geklärt und auch parteipolitisch umstritten. In dieser Situation setzte die Regierung, die besorgt war um die hohen Kosten des Fernsehens, erneut eine *Royal Commission* ein. Der Bericht der *Fowler Commission* aus dem Jahr 1957 bestätigte die klassischen Argumente für die Notwendigkeit staatlicher Kontrolle und Finanzierung, definierte das bestehende System aber in Anerkennung der Realitäten mit einer Kompromissformel als "*single system embracing public and private elements*", wenn auch mit der CBC als "*a central feature*" (zit. nach Raboy 1990: 129). Er empfahl die Einrichtung einer separaten Regulierungsbehörde, eines *Board of Broadcast Governors*, und allgemein eine größere Rolle für regulative Maßnahmen im System, die die als unbefriedigend erachtete Programmqualität der privaten Sender verbessern sollten, was angesichts der Aussicht auf die Lizenzierung von der CBC unabhängiger Fernsehstationen als umso notwendiger erachtet wurde (Peers 1979: 93ff).

Die Empfehlungen kamen der neu gewählten konservativen Regierung entgegen, unter deren Ägide im Jahr 1958 ein neuer *Broadcasting Act* verabschiedet wurde. Wie der liberale Oppositionsführer bemerkte, sanktionierte das Gesetz die Veränderungen, die sich in das System eingeschlichen hatten (Raboy 1990: 133). Es etablierte eine unabhängige Regulierungsbehörde mit drei in Vollzeit tätigen Gouverneuren und zwölf ehrenamtlichen Mitgliedern mit Amtszeiten von sieben bzw. fünf Jahren. Dem *Board of Broadcast Governors* (BBG) wurde sowohl die Aufsicht über die privaten Sender wie über die CBC übertragen. Vor der Verteilung von Lizenzen sollte es Anhörungen durchführen und, wie zuvor die CBC, eine Empfehlung an den Transportminister abgeben. Der *Act* sah erstmals vor, Lizenzen nur an kanadische Bürger bzw. Unternehmen zu vergeben. Das *Board* wurde dazu autorisiert, Regulierungen u.a. zu Programmstandards, zu Werbung und zum Einsatz einheimischer Kulturschaffender durch die Sender zu verabschieden. Insgesamt signalisierte die neue Gesetzgebung eine deutlich größere Akzeptanz des kommerziellen Prinzips im Rundfunk als bislang. Waren die privaten Sender in den zurückliegenden Jahrzehnten als ergänzend zum öffentlichen Element definiert worden, so gab ihnen die neue Politik der Konservativen, anders als der Bericht der *Fowler Commission*, de facto den gleichen Status wie der CBC (Peers 1979: 152ff; Stewart/Hull 1994: 9). Damit verband sich ein Instrumentenwandel: "*the primary area of public intervention in broadcasting would henceforth be regulation [...], with programming and operations secondary*" (Raboy 1990: 135). Dies implizierte aber auch, dass das private Element des "*single system*" künftig stärker auf die nicht-ökonomischen, insbesondere nationalen Zielen des Rundfunksystems zu verpflichten war (Filion 1996a: 459; Filion 1996b: 122; Peers 1979: 175).

Den Intentionen der Regierung entsprechend, dirigierte das BBG in den folgenden Jahren im Radio- und vor allem im Fernsbereich die Ausweitung des privaten Elements, das sich im Hinblick auf die Anzahl der Stationen, die Sendezeit wie die Werbeeinnahmen zum faktisch dominanten Teil des Rundfunksystems im Ganzen entwickelte. Auf Empfehlung des *Boards* erhielten private Betreiber in acht größeren Städten, die bislang für die CBC reserviert waren, TV-Lizenzen; zwei Lizenzen als "*second station*" ging auch an die CBC. 1961 bzw. 1963 wurden mit CTV (anglophon) und TVA (frankophon) im Fernsehen die erste privaten Sendernetzwerke geschaffen (Collins 1990: 63; Raboy 1990: 145ff). Damit war für ein größeres Programmangebot gesorgt, wie es von der Öffentlichkeit vielfach gefordert worden war. Das Problem kanadischer Programminhalte wurde quantitativ durch Quotenregeln angegangen. Das *Board* erließ 1959 *Canadian Content*-Regeln, nach denen jede Fernsehstation über einen Zeitraum von vier Wochen hinweg zunächst mindestens 45% und ab 1962 55% kanadisches Programm senden musste. Letzteres war aber sehr großzügig definiert, beispielsweise wurden bildungsorientierte Programme nicht-kanadischen Ursprungs oder Sendungen aus Commonwealth-Ländern angerechnet. Zudem wurden die Regelungen in den Jahren nach

1959 mehrmals weiter abgeschwächt (Stewart/Hull 1994: 3, 29ff; Wiesner 1991: 103). Was regulative Verfahren angeht, so war das Board bemüht um offene, möglichst informelle Anhörungen, die es vielfach auch in Situationen durchführte, wo dies nicht gesetzlich vorgegeben war (Stewart/Hull 1994: 244, 278).

Das BBG erschien mit seinen Aufgaben jedoch politisch wie administrativ überfordert. Die generelle Unerfahrenheit seiner *Governors*, die allesamt vor ihrer Ernennung über keine Rundfunkerfahrung verfügten, von denen einige aber bekanntermaßen Verbindungen zur Konservativen Partei hatten, schlug sich in einigen fragwürdigen Entscheidungen nieder, und zeitgenössische Beobachter unterstellten parteipolitische Motive bei manchen Lizenzvergaben. Die Behörde verfolgte eine relativ enge Interpretation ihres Mandates und übernahm über die notwendige Verabschiedung von Regulierungen wie die zu *Canadian content* oder zu Werbezeiten hinaus eher unfreiwillig eine größere explizite *Policy-Making*-Funktion in gesetzlich nicht geklärten oder neu auftretenden Problemlagen. Der Minister überließ die direkte Politikformulierung in solchen Fällen tendenziell der Behörde, obschon diese von der Regierung erwartete, größere *Policy*-Entscheidungen zu treffen, und auch bei mehreren Gelegenheiten um politische Richtlinien ersucht hatte. Dabei ging es insbesondere um die Frage, wie mit konkurrierenden Bewerbungen der CBC und privater Anbieter für Fernsehizenzen umgegangen werden sollte. Das BBG ging zunächst auf einer ad-hoc Basis vor, die Lizenzvergaben an die CBC waren aber jeweils sehr umstritten. Da die Regierung sich nicht willens zeigte, ein *policy statement* zu verabschieden, veröffentlichte die Behörde selbst schließlich ein Dokument, das zwar keine langfristige Strategie etablierte, aber die aktuelle Problematik klärte (Stewart/Hull 1994: 56, 121ff, 129, 138ff).

Das zuständige Ministerium zog sich also weitgehend auf eine reaktiv-kontrollierende Funktion zurück, vermied in der Regel eigene, klärende *policy statements* zu offenen politischen Problemen und ließ die Gesuche der Behörde um politische Führung ungehört. So fand sich die Behörde nicht selten in einem *Policy*-Vakuum wieder. Ein konservativer Minister brachte die Haltung der Regierung prägnant zum Ausdruck: "[W]e set up the BBG to look after broadcasting; now it is up to them to do it" (zit. nach Stewart/Hull 1994: 231). Die Ausgestaltung der formalen Kontrollinstrumente war einer Kommunikation über *Policy*-Fragen auch nicht förderlich (vgl. Mussio 2001: 20; Stewart/Hull 1994: 232f, 280f). Der Minister bzw. die Regierung hatten nicht die Möglichkeit, der Regulierungsbehörde in Rundfunk verbindliche *Policy*-Direktiven zu erteilen, wohl aber hatten sie in Einzelfallentscheidungen das letzte Wort. Angesichts der Zurückhaltung der Regierung konnte man, wie ein Kommentator anmerkt, allerdings berechnete Zweifel haben, ob die Regierung ein Recht, bindende Richtlinien zu erteilen, wahrgenommen hätte (Stewart/Hull 1994: 230). Auch ihre formellen Kompetenzen zur Ex-Post-Kontrolle nutzte die Regierung nur sehr selten für Eingriffe: bis auf zwei

Fälle, einmal im Radio, einmal im Fernsehen, wurden alle Lizenzempfehlungen des *Boards* übernommen (Stewart/Hull 1994: 213, 229f).

Nach Ansicht seiner Kritiker zeigte die BBG eine zu große Nähe zu den privaten Sendern und nahm in seinen Aktivitäten große Rücksicht auf deren finanzielles Wohlergehen – ein Vorwurf, der zuvor auch der CBC gemacht worden war (Peers 1979: 258ff; Raboy 1990: 145, 151). Gegen diese Kritikpunkte richteten sich – zu einem gewissen Grad wohl berechtigte – Einwände, eine kooperative Beziehung des *Boards* zu seiner Klientel sei zum einen notwendig, um die Bereitschaft der Sender zur Mitarbeit bei der Erreichung der Regulierungsziele zu sichern, zum anderen habe das *Board*, unterbesetzt, unterfinanziert und mit nur begrenzten Sanktionsmöglichkeiten zur Durchsetzung seiner Regeln ausgestattet, auch kaum anders handeln können (Stewart/Hull 1994: 223, 243, 261).

Dem BBG war keine sehr lange Lebensdauer beschieden. Der Machtwechsel zu den Liberalen im Jahr 1963 brachte zwar keine grundlegende Veränderung des unter der Vorgängerregierung etablierten institutionellen Musters, aber eine Behebung von Schwächen und Unklarheiten sowie eine explizite Niederlegung und Vorrangstellung der klassischen marktfremden *Policy*-Ziele in einem 1968 erneut novellierten Rundfunkgesetz. Einer der ersten Schritte der neuen Regierung war die Verlagerung der Zuständigkeit für den Rundfunk vom Transport auf das Innenministerium. Vor der gesetzgeberischen Initiative gab es wieder eine Vorlaufphase in Gestalt der Arbeit eines beratenden Komitees, das von dem früheren *Royal Commission*-Vorsitzenden Robert Fowler geleitet wurde. In seinem Bericht von 1965 monierte das Komitee – wie es auch viele Kommissionen, *task forces* etc. nach ihm tun sollten – die mangelnde Effektivität bisheriger regulativer Maßnahmen zur Verbesserung des dominant von amerikanischen Programmen geprägten Angebots der privaten Fernsehsender. An die Stelle des BBG, das als "*weak*" und "*discordant*" beschrieben wurde, sollte eine mit größerer Autorität ausgestattete Regulierungsbehörde treten und eine koordinierte *policy* zur Umsetzung ihres Mandates entwickeln. Anders als im gültigen *Broadcasting Act* sollten die Ziele des gesamten Rundfunksystems gesetzlich umfassend niedergelegt werden, sowohl was die Aufgaben der CBC als auch was die öffentliche Verantwortung der Privaten anging (Hardin 1985: 13; Raboy 1990: 160ff; Wiesner 1991: 106ff).

In beiden Punkten kam das neue Gesetz von 1968 den Vorschlägen des Komitees nach. Es definierte das kanadische Rundfunksystem als "*single system [...] comprising public and private elements*", das unter kanadischer Kontrolle und in kanadischem Eigentum sein sollte "*so as to safeguard, enrich and strengthen the cultural, political, social and economic fabric of Canada*" (zit. nach Babe 1979: 29). Während der ökonomische Faktor in dieser Formulierung zwar dezidiert anerkannt wurde, erlegten die folgenden Klauseln des Abschnittes zu den *Policy*-Zielen beiden Elementen des Systems auf, zur Erreichung national-kultureller und sozialer Ziele beizutragen, indem sie ein vielfältiges, ausgewogenes, unterschiedliche Meinungen in

öffentlichen Fragen zulassendes Sendeangebot bereitstellten, Programme von hohem Standard sendeten und dazu vornehmlich kanadische kreative und andere Ressourcen nutzten. Die CBC erhielt ein spezielles Mandat, die nationale Einheit zu fördern, und ihr wurde zumindest nominell wieder eine vorrangige Position übertragen, indem das Gesetz vorsah, dass bei Konflikten zwischen den Zielen der CBC und den privaten Sendern ersteren der Vorzug zu geben war.

Die in dem Gesetz formulierten Zielsetzungen für das Rundfunksystem waren gedacht als Handlungsanleitung für die neue Regulierungsbehörde, die *Canadian Radio-Television Commission* (CRTC), der weitreichende Kompetenzen zur Lizenzierung und Regulierung des Rundfunksystems übertragen wurden (vgl. dazu Kapitel 5.1). Auch wurde eine gesetzliche Grundlage für die Regulierung von Kabelnetzwerken geschaffen, die sich in den 1960er Jahren ausbreiteten (Babe 1979: 29f; Collins 1990: 66f; Peers 1979: 407ff; Raboy 1990: 175ff). Dass die CBC durch das Gesetz nominell wieder eine Aufwertung erfuhr, erklärt sich wesentlich dadurch, dass die liberale Regierung aufgrund des wachsenden Nationalismus in *Québec* intensive politische Anstrengungen zur Stärkung der nationalen Einheit als notwendig ansah und daher die nationale Mission der CBC zum ersten Mal seit dem Krieg wieder scharf betonte. Während die Liberalen den klassischen *Policy*-Diskurs neu belebten, entwickelte sich das Rundfunksystem als Ganzes aber auch unter ihrer Ägide, die mit Unterbrechungen bis 1984 reichte, faktisch weiter hin zu einer wachsenden Kommerzialisierung durch die Zulassung neuer privater Sender und Sendeformen (Raboy 1990: 172).

Betrachtet man die politischen Debatten und deren *output* – die Veränderungen in der Struktur des Sektors und im institutionellen Muster der Regulierung – zwischen Kriegsende und den späten 1960er Jahren, so resultierte die politische Dynamik wesentlich aus dem Interessengegensatz zwischen Repräsentanten und Fürsprechern des öffentlichen bzw. des privaten Elements und der damit verbundenen ideellen Spannung zwischen nationalen und ökonomischen *Policy*-Zielen. Komplementär dazu verschob sich der Schwerpunkt der protektionistischen Strategie in den 1960er und 1970er Jahren auf die privaten Rundfunkveranstalter. Zwar wurde nach 1958 mehr Wettbewerb ins System eingeführt, doch dieser blieb begrenzt durch eine strikte, die Profitabilität der vorhandenen Sender wahrende Kontrolle des Marktzugangs durch die Zahl der vergebenen Lizenzen, deren Beschränkung auf kanadische Unternehmen und andere Maßnahmen. Im Gegenzug erwartete der Staat für die Zuteilung von Sendefrequenzen und den Schutz vor zuviel Wettbewerb von den Privaten kanadische Programme (vgl. Babe 1979: 20).

Lassen sich die 1930er Jahre als formative Phase der Rundfunkpolitik im allgemeinen beschreiben, da in diesen Jahren grundlegende *Policy*-Ideen artikuliert wurden, die bis heute Prägekraft haben, so sind die 1960er und vor allem die 1970er Jahre charakterisiert durch die (Fort-)Entwicklung und Feinkalibrierung eines ausdifferenzierten kulturprotektionistischen

Policy-Modells der Regulierung, das in gewissem Maße schon im Umgang der CBC mit den privaten Sendern angelegt war. Die Ausgestaltung und Implementierung dieses Modells lag angesichts relativ unspezifischer gesetzlicher Vorgaben zu einem beträchtlichen Maß in den Händen der jeweiligen Regulierungsbehörde. Offensichtlich sah es die Regierung als in ihrem Interesse an, das politisch heikle Feld des Rundfunks auf Distanz zu halten, auch wenn sie sich durch die vom Ministerium vorgenommene Lizenzvergabe ein Kontrollinstrument vorbehielt (Hall 1990: 36; Peers 1979: 216f; Stewart/Hull 1994: 230, 236, 252). Dieses Muster politisch-administrativer Interaktion funktionierte relativ reibungslos in der Regierungszeit der Konservativen, während die nachfolgenden Liberalen der Behörde eher kritisch gegenüberstanden, sie aber bis zum Erlass der neuen Gesetzgebung im Schwebezustand beließen. Es sollte sich in den 1970er Jahren als konfliktanfällig erweisen, was mit auf den wachsenden Entscheidungsbedarf durch die Einführung neuer Technologien und mehr noch auf die wesentlich aktivere Rolle der CRTC zurückzuführen ist, die das kulturprotektionistische *Policy*-Modell in einen ausdifferenzierten Regulierungsapparat übersetzte (vgl. Kap. 5.2.1).

Wenn man mit Marc Raboy, einem der wichtigsten kanadischen Experten zur Rundfunkpolitik, davon ausgeht, dass die Phase von 1932 bis 1958 – wenn auch mit abnehmender Intensität – von einer Identifikation von "national" und "öffentlich" geprägt war, so rückte in den folgenden Jahrzehnten die Verbindung von (vor allem national verstandener) Kultur und privater Produktion in Gestalt von *Canadian content* in den Vordergrund (Dorland 1996: 354ff; Dowler 1996: 340ff). Die Problemwahrnehmung änderte sich insofern zu einem gewissen Maß, als den Privaten angesichts ihrer erwiesenen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nun anders als in den frühen 1930ern ein wichtiger Beitrag zum kanadischen Rundfunksystem zugetraut wurde. Nach wie vor wurden aber extensive staatliche Interventionen zur Durchsetzung der marktfremden, insbesondere kulturellen Ziele der Rundfunkpolitik für notwendig gehalten, die in Form von protektionistischer Regulierung, Steuererleichterungen und Zuschüssen aber nun mehr und mehr dem privaten Element zugute kamen.

3.2 Telekommunikation – Protektionismus im monopolistischen Markt

3.2.1 Policy-Probleme und wesentliche Policy-Entscheidungen bis in die späten 1920er Jahre

Kann man sich in der Rundfunkpolitik angesichts der Vielzahl von Kommissionen, Berichten und wohltonenden *statements* zu den grundlegenden *Policy*-Problemen und -Zielen gelegentlich des Eindrucks nur schwer erwehren, dass es bei all diesen Aktivitäten nicht allein um die Klärung inhaltlicher Fragen, sondern zu einem gewissen Maß auch um ritualisierte Formen

der Selbstbestätigung des Landes und seiner Eliten geht, so ist für die Telekommunikationspolitik bis in die 1970er Jahre ein relativer Mangel an solchen Dokumenten und öffentlichen Verlautbarungen charakteristisch. Dieser Sachverhalt macht deutlich, dass das Politikfeld über weite Strecken des 20. Jahrhunderts vergleichsweise wenig politisiert war. Er erschwert es allerdings, die Handlungsorientierungen der Entscheidungsträger nachzuzeichnen. Der geringere Politisierungsgrad ist zum einen wohl darauf zurückzuführen, dass eine dem Rundfunk vergleichbare intensive Durchdringung der politischen Steuerung des neuen Mediums mit dem Motiv des *nation-building* in der frühen Entwicklung nicht stattfand. Zum anderen blieben auch die technischen Kontextbedingungen über lange Jahrzehnte relativ konstant, machten also grundlegende politische Positionsbestimmungen nicht unbedingt notwendig. Anders als im Rundfunk konzentrierten sich wesentliche Entscheidungen und Debatten nicht auf wenige Jahre. Die Politikentwicklung erfolgte überwiegend inkremental, und die Ziele blieben nach Ansicht von Experten oft implizit oder sehr vage (Beigie 1973: 132, 136). Die formative Phase war länger und von einer größeren Pluralität der politischen Akteure und Entscheidungsebenen geprägt als im Rundfunk. Sie ist etwa von 1880 bis 1927 anzusetzen – von der Gewährung einer Satzung für die größte Telefongesellschaft bis zur letzten Anhörung dieses Unternehmens vor der Regulierungsbehörde vor dem Zweiten Weltkrieg.

Kanada kann für sich in Anspruch nehmen, dass einer seiner Bürger, Alexander Graham Bell, an der technischen Entwicklung des Telefons mitbeteiligt war. Bell führte sogar auf kanadischen Boden im Jahr 1876 das erste Ferngespräch der Welt durch (Surtees 1994: 2). In der Folgezeit begann das Telefon in Kanada relativ rasch Verbreitung zu finden. Die späten 1870er Jahre waren gekennzeichnet von Pluralismus und Konkurrenz. In vielen Provinzen starteten lokale Unternehmungen, und auch zwei kanadische Telegraphengesellschaften betraten das neue Feld. Ein wesentlicher Schritt hin zu zentraler Kontrolle und Planung vollzog sich infolge der Übernahme kanadischer Patentrechte durch die amerikanische *National Bell Telephon Company*³ im Jahr 1879. Die Führung des US-Unternehmens entschloss sich, ihr neues Territorium gezielt zu erschließen und ließ 1880 *die Bell Telephone Company of Canada* als Kapitalgesellschaft eintragen (Armstrong/Nelles 1986: 66ff). Die vom Parlament verabschiedete Satzung des Unternehmens gab diesem weitreichende Kompetenzen zur Entwicklung des jungen Mediums. So wurde *Bell* u.a. dazu bemächtigt, Telefone herzustellen, zu verkaufen und zu vermieten, überall in Kanada Telefonnetze zu errichten, zu erwerben und zu betreiben sowie mit anderen Unternehmen, die Telefondienste anbieten, zu fusionieren oder sich an diesen zu beteiligen. Ein direktes Monopol wurde dem Unternehmen damit nicht verliehen, was sich auch daran zeigt, dass die *Canadian Pacific Railway* ein Jahr später in ihrer Satzung ähnliche Rechte zum Betreiben von Telefonnetzen erhielt (Surtees 1994: 9f; Winseck

³ Das Unternehmen wurde später in *American Telephon and Telegraph Company* (AT&T) umbenannt – eine Bezeichnung, die trotz einer Veränderung der Unternehmensstrukturen bis heute erhalten blieb.

1998: 120). Ob Regierung und Parlament bewusst war, dass hinter den kanadischen Antragstellern auf Verabschiedung der Satzung von *Bell* ein US-Unternehmen stand, ist unklar. Dass die US-Verbindungen von *Bell* während der Parlamentsdebatten keine Erwähnung fanden, ist umso überraschender, als die amtierende konservative Regierung einen dezidierten ökonomischen Nationalismus vertrat (Babe 1990: 69f).

Ziel der amerikanischen Muttergesellschaft, die an ihrer kanadischen Tochter die Kontrollmehrheit hielt⁴, war es durchaus, ein integriertes, stabiles Monopol zu schaffen. So verfolgte die Führung von *Bell* in Kanada einen aggressiven Übernahmekurs, und es gelang ihr, innerhalb eines Jahres die meisten der bestehenden Unternehmungen zu schlucken. Auch die beiden Telegraphengesellschaften trennten sich von ihrem Telefongeschäft, das ihnen aufgrund des ruinösen Preiskampfes, der sich zwischen ihnen entzündet hatte, kaum Gewinn bescherte. Ihr Rückzug war – zusammen mit der Kontrolle der Patente durch Bell – ein wichtiger Faktor auf dem Weg zum Monopol (Armstrong/Nelles 1986: 68f; Babe 1990: 66ff; Winseck 1998: 118ff). Dabei musste *Bell* jedoch 1885 eine herbe Niederlage einstecken, als das ursprüngliche Patent von Alexander Graham Bell 1885 durch den *Commissioner of Patents* für nichtig erklärt wurde. Um seine dominante Position dennoch zu verteidigen, beschloss das Unternehmen, einen rücksichtslosen Konkurrenzkampf gegen auftauchende Rivalen zu führen, den Ausbau des eigenen Fernnetzes zu beschleunigen und sich zugunsten einer Konzentration auf Zentralkanada und den Westen aus Peripherieregionen zurückzuziehen. In den folgenden vier Jahren gab *Bell* seine Aktivitäten in *Prince Edward Island*, *Nova Scotia*, *New Brunswick* und *British Columbia* auf. Gleichzeitig begann das Unternehmen, taktisch motivierte Abkommen mit den Eisenbahngesellschaften abzuschließen, von denen es im Gegenzug für kostenlosen Telefonservice Zugang zu deren Wegerechten und das exklusive Recht, Telefone in Bahnhöfen zu installieren, erhielt (Armstrong/Nelles 1986: 109ff; Surtees 1994: 17ff).

Der Verlust des Bell Patents und das Auslaufen eines wichtigen amerikanischen Patents im Jahr 1893 schoben im Zusammenwirken mit der Unzufriedenheit über hohe Gebühren und ungenügendem Service durch *Bell* die Entstehung zahlreicher unabhängiger Telefongesellschaften an. Insbesondere in den von *Bell* vernachlässigten ländlichen Gebieten breiteten sie sich rapide aus (Babe 1990: 79ff). Der Unmut über *Bell* – und andere monopolistische Versorgungsbetriebe wie Elektrizitätsunternehmen – begann sich in diesen Jahren um die Jahrhundertwende aber auch mehr und mehr politisch zu artikulieren. Eine populistische Reformbewegung propagierte öffentliches Eigentum und lokale Kontrolle als *Policy*-Instrumente zur Behebung missbräuchlicher Praktiken unkontrollierter Monopole. Die führenden Mitglieder dieser Bewegung waren Kommunalpolitiker, die ihre Forderungen vor Ort und durch die

⁴ Der Anteil ging aber im Laufe der folgenden Jahrzehnte immer weiter zurück – von zu Beginn 50% auf 30% in den späten 1920ern und schließlich Mitte der 1970er Jahre auf Null (Winseck 1998: 119).

Union of Canadian Municipalities zu Gehör brachten (Armstrong/Nelles 1986: 141ff; Surtees 1994: 23). Nach einer Serie von Tarifierhöhungen gingen im Parlament 1901 und 1902 Petitionen von 104 bzw. 98 Kommunen ein, die eine effektive Kontrolle über *Bells* Preise forderten. Die erste Reaktion der Regierung bestand in einer Änderung des *Act of Incorporation* von *Bell*, mit dem sie sich das Recht zur Kontrolle von Tarifänderungen gab. Der öffentliche Druck verstärkte sich jedoch weiter. Im Parlament hatte die Bewegung einen vehementen Sprecher in dem konservativen Abgeordneten William Findlay Maclean. So beschloss die liberale Regierung schließlich 1905, ein Parlamentskomitee einzusetzen, dass die Situation untersuchen und *Policy*-Vorschläge unterbreiten sollte (Babe 1990: 91ff).

In den Anhörungen des Komitees wurde *Bell* von Vertretern der Reformbewegung und unabhängigen Telefongesellschaften u.a. kritisiert für hohe Gebühren, willkürliche Unterschiede in der Höhe der Gebühren, die Vernachlässigung weniger besiedelter Gebiete und die Weigerung, die Leitungen unabhängiger Telefongesellschaften mit dem eigenen Netz zusammenzuschalten. Als Alternative zum bestehenden System schlugen die Reformer vor, die Bundesregierung solle das Fernnetz in öffentliches Eigentum übernehmen, während die Ortsnetze von den Kommunen selbst und/oder unabhängigen Gesellschaften betrieben würden (Armstrong/Nelles 1986: 169f; Winseck 1998: 129). *Bell* initiierte eine extensive Lobbying-Kampagne gegen die Nationalisierungsüberlegungen, die auch Anhänger in der Regierung selbst hatten (Surtees 1994: 24f). In der Verteidigung privaten Eigentums wurde das Unternehmen vor dem Komitee von der *Canadian Manufacturers' Association* unterstützt (Rideout 2003: 24). Es war für *Bell* ein wichtiger Etappensieg, dass das Komitee angesichts bevorstehender Wahlen seine Tätigkeit ohne einen Bericht beendete.

Betrachtet man die *Policy*-Problematik, wie sie sich zu dieser Zeit darstellte, so zeigen sich durchaus Ähnlichkeiten mit der späteren Situation im Rundfunk. Die geographischen Kontextbedingungen verstärkten den bei leitungsgebundenen Gütern wie der Telekommunikation großen Anreiz zur vorrangigen Bedienung von Ballungsgebieten, in denen eine höhere Netzauslastung vorhanden ist. Noch mehr als beim Rundfunk war das kanadische Telefonsystem von Beginn an transnational integriert. Die Unternehmenspolitik wurde in dieser frühen Phase wesentlich von der US-Muttergesellschaft bestimmt, das kanadische Leitungsnetz war an das amerikanische System angebunden, weitere Verbindungen waren durch Patentlizenzen, den Transfer von Technologien und Geschäftspraktiken vom Süden in den Norden und Einkaufsvereinbarungen mit der Muttergesellschaft gegeben (Armstrong/Nelles 1986: 71, 91, 171f; Babe 1990: 90; Winseck 1998: 119). Die amerikanische Kontrolle von *Bell* wurde während der parlamentarischen Anhörungen denn auch als nachteilig für Kanada bemängelt (Rideout 2003: 24). Auch wenn die Geschichte des Unternehmens zeigt, dass Monopole nicht einfach entstehen, sondern durch aggressive Geschäftspraktiken geschaffen und verteidigt werden, so konnten solche Strukturen doch nur unter bestimmten technisch-ökonomischen Kontextbe-

dingungen dauerhaft etabliert werden. Die Überzeugung, dass dies in der Telekommunikation unvermeidlich ist, weil ein "natürliches Monopol" vorliegt, also eine Marktsituation, in der ein Anbieter die gesamte Nachfrage im Markt aufgrund struktureller Zwänge kostengünstiger bedienen kann als mehrere konkurrierende Firmen, begann sich in diesen Jahren erst durchzusetzen. Doch Vertreter der Reformbewegung wie führende Mitglieder der Regierung waren zu der Ansicht gelangt, dass in diesem Sektor Marktversagen vorlag, auch wenn sie unterschiedlicher Meinung darüber waren, welche Form staatlicher Intervention angezeigt war (Armstrong/Nelles 1986: 146ff, 163ff; Surtees 1994: 24f; Winseck 1998: 129).

Denn die Regierung optierte für eine weniger invasive Lösung als die Verstaatlichung. Sie unterstellte 1906 alle nach Bundesgesetz eingetragenen Telefongesellschaften der Regulierung durch das *Board of Railway Commissioners* (BRC). Das *Board* mit seinen drei für zehn Jahre ernannten *Commissioners* erhielt das Mandat, alle Tarife zu prüfen und zu genehmigen. Dabei galt: "*all tolls shall be just and reasonable, and shall always, under substantially similar circumstances and conditions [...] be charged equally to all persons at the same rate*". Auch wurde Telefongesellschaften eine unfaire Diskriminierung von Kunden im Hinblick auf Preise, Service oder Anlagen untersagt. Das *Board* wurde zudem bemächtigt, Anträge auf Zusammenschaltung zwischen Ortsnetzen und *Bells* Fernverbindungen zu genehmigen und die dafür angemessene finanzielle Entschädigung festzulegen (Babe 1990: 114f; Rideout 2003: 24f). Die Mandatierung einer unabhängigen Behörde schirmte die Regierung von Kritik über unpopuläre Gebührenentscheidungen ab. Sie behielt ein gewisses Maß an Kontrolle, da gegen Entscheidungen des BRC beim Kabinett Berufung eingelegt werden konnte, und dieses die Entscheidung aufzuheben oder an die Behörde zurückzuverweisen vermochte (Winseck 1998: 130). Der Abschirmungseffekt funktionierte lange Zeit für die Regierung wie für die Behörde. Erstere übte im Rahmen ihres reaktiven Kontrollverhältnisses große Zurückhaltung und griff nur äußerst selten ein, was daran deutlich wird, dass zwischen 1904 und 1961 nur eine Handvoll *appeals* vom Kabinett angenommen wurden (Mussio 2001: 17, 20; Schultz/Alexandroff 1985: 22f).

Eine rein regulative Lösung der mit dem Telefon verbundenen *Policy*-Probleme setzte sich jedoch nicht im ganzen Land durch. In der besonderen politischen Landschaft der Prärieprovinzen wurde das Telefon zu einem weiteren Symbol der Benachteiligung dieser Region durch Zentralkanada hochstilisiert. Eine solche politische Instrumentalisierung wurde dadurch befördert, dass die Region nach der Jahrhundertwende einen rasanten Aufschwung nahm, *Bell* sich jedoch aus Kostengründen nicht imstande sah, die daraus resultierende Nachfrage nach Telefonen ausreichend zu bedienen. So etablierten die drei Prärieprovinzen in den Jahren 1906 bis 1909 öffentliche Telefongesellschaften. In Reaktion auf die Initiativen der Provinzregierungen kam *Bell*, wenn auch widerwillig, zu dem Schluss, dass es profitabler war, die

Anlagen vor Ort an die jeweilige Provinz zu verkaufen und auf die lukrativen Märkte in *Ontario* und *Québec* zu fokussieren (Armstrong/Nelles 1986: 175ff).

Somit entstand ein kompliziertes Patchwork aus Eigentums- und Regulierungsverhältnissen, das teils aus Unternehmensentscheidungen, teils aus politisches Kalkül hervorgegangen war. Die Provinzen an der Ostküste wurden versorgt von regionalen Monopolunternehmen in privater Hand, die von den Provinzregierungen in den Jahren 1909 und 1910 der Aufsicht durch eine Regulierungsbehörde unterstellt wurden (Armstrong/Nelles 1986: 196ff). Auch zwei der drei Westprovinzen übertrugen 1912 bzw. 1915 die Aufsicht über ihre öffentliche Telefonmonopole einer unabhängigen Provinzbehörde (Babe 1990: 104f, 110). Die Bundesregierung war neben *Bell* für die regionale, private Telefongesellschaft in *British Columbia* verantwortlich, wo sich die Provinzregierung Forderungen zur Verstaatlichung des Unternehmens dadurch entzogen hatte, dass sie eine Verlagerung der Zuständigkeit auf die Bundesregierung vornehmen ließ (Rideout 2003: 20). Der Bund wurde später aber auch als Eigentümer aktiv. Nach der Übernahme der Eisenbahn- und Telegraphennetzwerke der *Grand Trunk Railway Company* im Jahr 1921 formte er *Canadian National Telegraph* (CN) und setzte das Unternehmen auch als Instrument ein, um den Telefonservice auf Gebiete auszudehnen, in denen es für Private nicht lohnend war. CN baute und betrieb Telefonnetzwerke in abgelegenen Regionen, bis sie profitabel waren, und verkaufte sie dann in der Regel für geringe Summen an *Bell* (Winseck 1998: 156f).

Für *Bell* und seine Aktionäre sollte sich die Regulierung durch das BRC durchaus als vorteilhaftes Arrangement erweisen. Das BRC stellte sicher, dass die Telefongesellschaft einen angemessenen Gewinn erzielte, und tendierte dazu, den Vorrang unternehmerischer Strategien in der Entwicklung des Telefonsystems zu respektieren (Armstrong/Nelles 1986: 210, 270ff; Mussio 2001: 13ff). Es interpretierte sein gesetzliches Mandat sehr eng und konzentrierte sich im wesentlichen auf die Preisregulierung, was ein rein adjudikatives Vorgehen bedeutete. Angesichts vager gesetzlicher Termini wie "*just and reasonable*" war sein Ermessensspielraum allerdings beträchtlich. Die reaktive Haltung des *Board* offenbarte sich schon bei der ersten Anhörung 1907, als es die neue Gebührenordnung von *Bell* sanktionierte. *Bell* hatte die Gelegenheit, seine Tarife innerhalb des ersten Jahres dem *Board* zur Überprüfung vorlegen zu müssen, genutzt, die Struktur zu rationalisieren, einen einheitlichen Tarif für Ferngespräche einzuführen und die Preise im Ortsnetz für Orte vergleichbarer Größe anzugleichen (Armstrong/Nelles 1986: 201). Wie sich wenig später zeigte, griff das *Board* aber durchaus auch korrektiv ein. So erlegte es *Bell* 1912 unter anderem auf, seine Preise in Montreal zu reduzieren und gerechtere Gebühren für unterschiedliche Nutzergruppen festzulegen (Winseck 1998: 131). Die Behörde beschränkte sich aber auf modifizierende Eingriffe in die Vorschläge des Unternehmens und nahm keine fundamentalen Veränderungen in den Preisstrukturen vor (McManus 1973: 408). Als handlungsleitend für seine Entscheidungen darf wohl das Bemü-

hen gelten, eine faire Verteilung von Kosten und Nutzen zwischen Telefongesellschaften und Verbrauchern zu erreichen. Diese Herangehensweise an die nicht häufigen Anträge auf Gebührenerhöhung neigte aber dazu, die finanzielle Gesundheit des Unternehmens besser zu schützen als den Geldbeutel der Verbraucher, deren Interessen in den Anhörungen meist durch Kommunen vertreten wurden (Mussio 2001: 15f, 21).

Im Umgang mit der Frage der Zusammenschaltung von *Bells* Fernnetz mit den Anlagen unabhängiger Gesellschaften verfolgte das *Board* von Beginn an das Prinzip, dass die Einnahmen von *Bell* durch solche Arrangements im Interesse seiner Kunden nicht zu sehr beeinträchtigt werden sollten (McManus 1973: 403). 1911 entschied die Behörde im Fall eines mit *Bell* konkurrierenden Unternehmens, dass dieses über den regulären Tarif für Ferngespräche hinaus *Bell* eine Entschädigung für entgangene Einnahmen zu zahlen hatte⁵. So schirmte das *Board Bell* von der ohnehin schwachen Konkurrenz ab (Armstrong/Nelles 1986: 203). Mit dieser Entscheidung bekannte es sich zudem ausdrücklich zu der Ansicht, dass im Telefonssektor ein "natürliches Monopol" gegeben war (Winseck 1998: 134). Die mit *Bell* konkurrierenden Unternehmen litten auch unter einer Änderung der Preispolitik der Telefongesellschaft. War deren Preisstruktur zunächst durch hohe Ortsgebühren und unter den Kosten liegende Ferngebühren gekennzeichnet, so begann *Bell* das Verhältnis nun umzudrehen. Insgesamt führten diese Entwicklungen dazu, dass 1925 das letzte konkurrierende Unternehmen aufgab. Mit den verbliebenen kleinen, nicht-konkurrierenden Unternehmungen im ländlichen Raum arrangierte sich *Bell* (Armstrong/Nelles 1986: 290f; Babe 1990: 121ff).

Private wie öffentliche regionale Monopolisten tendierten in der Praxis zu einer ähnlichen Operationsweise, und sie begannen Anfang der 1920er Jahre die überregionale Zusammenarbeit zum Aufbau eines ganz Kanada umspannenden Fernnetzes suchen (Armstrong/Nelles 1986: 291f; Babe 1990: 161f; Schultz/Alexandroff 1985: 76). Die Provinzgrenzen überschreitenden Gespräche wurden bis dahin noch vielfach über das Netz von AT&T geleitet. Bis Mitte des Jahrzehnts waren die verschiedenen Provinzen miteinander verbunden, 1930 setzte der Bau transkontinentaler kanadischer Verbindungen von Ost nach West ein. 1931 gründeten die regionalen Telefongesellschaften das *TransCanada Telephone System* (TCTS), dem die Verantwortung für die Planung und den Betrieb des interprovinziellen Netzwerkes und die Aufteilung der Einnahmen übertragen wurde. TCTS war kein eingetragenes Unternehmen, sondern ein Kooperationsabkommen der beteiligten Gesellschaften ohne eigene Angestellte und Anlagen. Der nicht vorhandene eigenständige Rechtsstatus hat dazu beigetragen, dass weder das BRC noch die Regulierungsbehörden des Bundes TCTS trotz seiner weitgespannten Aufgaben einer regulativen Überwachung unterzogen haben.

⁵ In späteren Jahren wurde der Aufschlag wieder abgeschafft und eine Berechnungsmethode zur Aufteilung der Einnahmen zwischen den beteiligten Unternehmen entwickelt (vgl. McManus 1973: 403).

Betrachtet man die Performanz der regionalen Unternehmen bis in die späten 1920er Jahre, so scheint die Frage des Eigentums an sich keinen dramatischen Unterschied gemacht zu haben. Kurz vor dem Krieg gehörten sowohl private wie auch öffentliche Gesellschaften zu den günstigsten und den teuersten. In den 1920ern verlangten die Unternehmen in den drei Westprovinzen Gebühren über dem Durchschnitt, da ihre politisch gewollte Orientierung auf die Erschließung der ländlichen Räume mit hohen Kosten verbunden war. Dass die Verbreitung von Telefonen in der wohlhabenden, vergleichsweise dicht besiedelten Provinz *Ontario* am höchsten war, überrascht wenig. Unter den ärmeren, schwierigere geographische Bedingungen aufweisenden Westprovinzen war *Saskatchewan* erfolgreicher darin, die Penetration des Mediums voranzutreiben, als seine Nachbarn. Die wirtschaftlich noch schwächeren Ostprovinzen mit ihren privaten Versorgern hinkten deutlich hinterher (Armstrong/Nelles 1986: 283ff). Insgesamt hat sich die Anzahl der Telefone pro 100 Einwohner zwischen 1911 und 1931 fast verdreifacht, bevor sie – bedingt durch die *Great Depression* – wieder etwas abzufallen begann (Rideout 2003: 28). Diese Ausdehnung ist wohl der Kombination von öffentlichem Eigentum, unabhängigen Telefongesellschaften, Geschäftsinteressen der privaten Monopolisten und regulativen *policies* zuzuschreiben. So wirkte die Regulierung auf Bundesebene im ersten Jahrzehnt als Antrieb auf Bell, sein Angebot beträchtlich auszuweiten (Winseck 1998: 131f, 157).

3.2.2 Policy-Ideen und sektorübergreifende Leitbilder

In der Telekommunikationspolitik erbrachte die formative Phase institutionell gesehen also wie später im Rundfunk ebenfalls ein gemischtes System aus öffentlichen und privaten Anbietern unter regulativer Aufsicht. Von der Massenkommunikation unterschied sich dieser Sektor aber durch die monopolförmige Organisationsstruktur und die von Beginn an gegebene Dominanz des privaten Elements, die erhalten blieb trotz der Verstaatlichung im Westen und der kurzen Zeit des Wettbewerbs vor allem zwischen 1893 und 1915, die auf lokaler Ebene durch höchst unterschiedliche Organisationsformen wie z.B. Kooperativen und kommunales Eigentum gekennzeichnet war. Unter den privaten Monopolisten war *Bell* mit seinem großen und lukrativen Markt in Zentralkanada ganz klar vorherrschend. Es versorgte schon 1915 45% aller Telefonkunden im Lande, im Jahr 1955 waren es 60% (Winseck 1998: 132f, 141). Ein drittes Unterscheidungsmerkmal zur frühen Phase im Rundfunk stellt die Tatsache dar, dass die Regulierung insgesamt das vorrangige *Policy*-Instrument im Gesamtsystem darstellte, wurden doch auch die öffentlichen Anbieter schon bald überwiegend einer solchen Aufsicht unterstellt.

Für die ideelle Dimension werden in der allgemeinen kommunikationspolitischen Literatur immer wieder Parallelen zwischen Individual- und Massenkommunikation gezogen: "*Beginning with the building of the Canadian Pacific Railway, there has been an emphasis in the*

policy literature and in government policy pronouncements that communication technology (railways, radio and television broadcasting, telephones ...) is of vital importance for creating and maintaining Canadian national unity and sovereignty." (Babe 2000: 25). Für die formative Phase des Mediums Telefon scheint diese Diagnose von *Nation-Building*-Motiven aber eher bedingt zuzutreffen. Vanda Rideout (2003) bettet die Gesetzgebung, mit der *Bell* 1880 als Unternehmen etabliert wurde, in die Politik des ökonomischen Nationalismus der konservativen Regierung Macdonald ein. Deren als "*First National Policy*" bezeichnete Strategie ist nach der Gründung des kanadischen Staates als erste Ausprägung des staatszentrierten *Policy*-Modells wirtschaftlicher Entwicklung zu sehen (vgl. Schultze 1997). Sie zielte darauf ab, die Erschließung des Landes von Ost nach West durch infrastrukturpolitische Maßnahmen, insbesondere den Eisenbahnbau, voranzutreiben und die Industrialisierung durch hohe Schutzzölle anzukurbeln (Schultze 1997: 276). Mit der Vergabe einer sehr vorteilhaften und mit extensiven Rechten versehenen Satzung an *Bell* unterstützte und beförderte die Regierung aus dieser Sicht die Ausbreitung einer Technologie, die für die Kapitalakkumulation und die Entwicklung der nationalen Ökonomie als wichtig angesehen wurde (Rideout 2003: 17).

Welche Motive die Regierung im einzelnen bewegt haben, ist auf der Basis der vorhandenen Literatur nur schwer nachzuhalten. Die Ausgestaltung der Satzung von *Bell* kann durchaus als Mandat zum Aufbau eines nationalen Telefonsystems gesehen werden. So konstatieren R. Brian Woodrow und Kenneth B. Woodside: "*The origins of the Bell Canada monopoly derives more from the desires of franchise regulators to improve and extend service than from the inexorable development of natural monopoly conditions.*" (Woodrow/Woodside 1986: 209). In der Parlamentsdebatte zu dem Gesetz wurden Fragen der nationalen Integration aber offenbar nicht angesprochen (vgl. Winseck 1998: 120, 128). Anders als der Bau von transkontinentalen Eisenbahn- und Telegraphennetzen wurde die Ausweitung des Telefonnetzes weder im 19. noch in den ersten zwei Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts, also in der Zeit, die von der *First National Policy* geprägt war, von der Bundesregierung massiv finanziell gefördert. Man kann jedoch argumentieren, dass *Bell* zumindest in einer Hinsicht ein typisches Produkt dieser wirtschaftspolitischen Strategie war (vgl. Rideout 2003: 16f). Die Politik der hohen Zölle stimulierte US-amerikanische Direktinvestitionen und förderte damit die Herausbildung der *branch plant economy*. Eine solche *branch plant* stellte auch *Bell* in seiner frühen Phase dar.

Auch die Entscheidung der Bundesregierung in der *critical juncture*, die das parlamentarische Komitee und die anschließende Gesetzgebung im Jahr 1906 darstellten, spricht nicht für einen starken nationalen Antrieb in diesem Feld. Der Justizminister führte zur Erläuterung des Gesetzesvorhabens aus, das Telefon sei wie Wasser und Licht eine unentbehrliche Notwendigkeit der Zivilisation geworden. Daher sei es wichtig, "*that we should make provision for as effective control over the telephone companies as we can have consistent with private owner-*

ship" (zit. nach Armstrong/Nelles 1986: 173). Kontrolle erschien demnach primär notwendig, um die Marktmacht der Monopolunternehmen zu begrenzen. Eine solche klassische Form der ökonomischen Regulierung eines Monopols hat vorrangig eine negative, korrektive Funktion – und zwar in zweifacher Hinsicht: Diskriminierung in puncto Preis und Verfügbarkeit von Diensten zu verhindern und dem Anbieter überzogene Profite zu verwehren (Schultz 1982: 204f). Beide Aspekte spiegeln sich in den Formulierungen des *Railway Act*, und sie nahmen auch in der Regulierungspraxis einen wichtigen Stellenwert ein. Die Tarifstruktur insgesamt wurde am Einnahmebedarf des Unternehmens inkl. eines akzeptablen Gewinns pro Aktie ausgerichtet, wobei systematische, detaillierte ökonomische Analysen der Kostenstrukturen und -allokation allerdings in der Regel nicht vorgenommen wurden. Wurde auf diese Weise die "*reasonableness*" der Tarife bestimmt, so bedeutete das Diskriminierungsverbot, dass Kunden trotz möglicherweise variierender Kosten der Leistungserbringung keine unterschiedlichen Preise für Services mit gleichen Eigenschaften bezahlen sollten ("*price averaging*"). Es galt also für das jeweilige Servicegebiet der Telefongesellschaft die Tarifeinheit im Raum (Beigie 1973: 127; Armstrong/Nelles 1986: 282; McManus 1973: 409).

Beigie (1973), McManus (1973) und Schultz/Alexandroff (1985) sehen in dieser ökonomisch begründeten Korrekturfunktion das zentrale Ziel des Regulierungssystems und verweisen auf die reaktive Haltung der Regulierungsbehörde, die die Entwicklung des Preissystems wesentlich den Telefongesellschaften überlassen habe. Demgegenüber unterstreichen andere Autoren eine positive Funktion der Regulierung, die gemeinhin mit dem Begriff "*universal service*" beschrieben wird. Die Intention, einer möglichst großen Anzahl von privaten und Geschäftsnutzern im ganzen Land unter vergleichbaren Bedingungen Zugang zum Telefonnetz zu ermöglichen, ist nach dieser Interpretation in den Zielvorgaben des *Railway Act* im Hinblick auf Gebühren und Service angelegt (Winseck 1998: 15). Dies wird verbunden mit dem Prinzip der Preisgestaltung für einzelne Dienste nicht primär nach den tatsächlichen Kosten von deren Erbringung, sondern nach dem Wert für den Nutzer ("*value of service pricing*"), zu dem sich das BRC beispielsweise schon in einer Entscheidung aus dem Jahr 1922 bekannte (Armstrong/Nelles 1986: 279; Babe 1990: 139). Als zentrales Instrument dafür gilt die Quersubventionierung von lukrativen Diensten zu kostenträchtigen Diensten. Nach weit verbreiteter Meinung entwickelte sich eine Umverteilung zwischen Geschäfts- und privaten Kunden, städtischen und ländlichen Regionen sowie der Nutzung des Fernnetzes und dem grundlegenden Zugang zum Ortsnetz (Woodrow/Woodside 1986: 108). Letzterer wurde dem Kunden in Kanada traditionell unabhängig von den tatsächlichen Gesprächsminuten im Ortsnetz als "*flat rate*" in Rechnung gestellt. Schultz/Alexandroff (1985: 85) zufolge widerspricht das System der Quersubventionierung nicht ihrem Argument von der begrenzten Funktion der Regulierung, da es dafür ökonomische Gründe gebe. Die Preisgestaltung reflektiere die unterschied-

lich hohe Nachfrageelastizität der Dienste und sei daher darauf ausgelegt, die Anzahl der Nutzer zu steigern (vgl. auch Mussio 2001: 25).

Die Entscheidungen der Regulierungsbehörde haben die Quersubventionierung allerdings von Beginn an vorangetrieben und verstärkt. Schon 1919 verordnete das BRC *Bell* eine geringere Preiserhöhung im Ortsnetz als im Fernnetz. Spätere Entscheidungen reduzierten die Gebührenerhöhungen in ländlichen Ortsnetzen zuungunsten von städtischen (Armstrong/Nelles 1986: 277; McManus 1973: 407, 419). Nach Ansicht von Babe (1996: 292), Winseck (1998: 15) und Woodrow/Woodside (1986: 107) kommen im *Universal Service*-Prinzip nationale und soziale Ziele der Regulierung zum Ausdruck. Anklänge des *Nation-Building*-Motives lassen sich in Regierungsstatements wie der Feststellung aus dem Jahr 1928 finden, das Telefon sei "*a great [...] factor binding people together in scattered communities*" (zit. nach Winseck 1998: 123). Ist damit der wirtschaftliche und gesellschaftliche Zusammenhalt der Nation angesprochen, so zielt die soziale Dimension auf den breiten Zugang zu Kommunikationsmedien, der als eine Grundlage für die soziale Interaktion in einer demokratischen Gesellschaft gesehen werden kann, wobei die konkrete Ausformung dieses Leitbildes natürlich zeit- und kontextabhängig ist (Winseck 1998: 15).

Der soziale Aspekt spielte hinein in die Forderungen der Gruppen, die gegen die missbräuchlichen monopolistischen Praktiken im Telefonsektor agitierten. Dies waren in dieser Phase die Populisten, aber auch frühe Formen der Arbeiterbewegung. Für beide galt, dass ihr Anliegen eine breitere soziale und ökonomische Demokratisierung war. Das Entstehen der kommunal orientierten "*civic populists*" ist eine Reaktion auf die Verdrängung lokaler Märkte und Geschäftsmodelle durch die Entstehung von machtvollen Großunternehmen im Zuge der Industrialisierung. Ihnen ging es darum, ein Maß an demokratischer Kontrolle über die Monopolunternehmen herzustellen, mit denen kommunale Entscheidungsträger in den Infrastruktur- und Versorgungsbereichen konfrontiert waren (Armstrong/Nelles 1986: 141ff; Winseck 1998: 125ff).

Dass das von diesen Gruppen präferierte *Policy*-Instrument – öffentliches Eigentum – im Fall der Telephonie nicht auf Gegenliebe bei der Bundesregierung stieß, lässt darauf schließen, dass das Leitbild des *nation-building* in der Problemwahrnehmung des Kabinetts nicht zentral war. So kam der ideologische Bias der Regierung unter Wilfrid Laurier zugunsten privaten Eigentums zum Tragen. Laurier hatte in anderem Zusammenhang die Effektivität öffentlichen Eigentums angezweifelt (Armstrong/Nelles 1986: 148). Im Parlament warf er Maclean, dem Befürworter einer Verstaatlichung, mangelnden Respekt für "*vested rights and the property of other people*" vor (zit. nach Babe 1990: 94). Eine wichtige Rolle spielte dabei auch die Interessenkonfiguration: Während die Führung von *Bell* gut vernetzt war mit den kanadischen Eliten und dem Kabinett, konnten die reformorientierten Gruppen dazu kein Gegengewicht aufbauen (Armstrong/Nelles 1986: 174). Es gelang ihnen nicht, ausreichend zu

mobilisieren und übergreifende Allianzen zu schmieden (Rideout 2003: 24). Insgesamt macht die Instrumentenwahl der Bundesregierung aber einmal mehr deutlich, dass das kanadische Modell politisch-ökonomischer Entwicklung unter einer permanenten Spannung zwischen den Leitbildern des *nation-building* und der liberalen Marktwirtschaft stand, und dass die Entscheidung für eine spezifische Interventionsform daher offenbar stark einzelfallbezogen erfolgte, abhängig von der Perzeption der jeweiligen Kontextbedingungen.

Wie lässt sich das regulative *Policy*-Modell beschreiben, das sich in dieser Ideenlandschaft entwickelt hat? Seine Grundlage war, noch stärker als später im Rundfunk, die Verschmelzung der Interessen der Regulierten mit dem öffentlichen Interesse in der Gedankenwelt der Regulierer, wie es der Vorsitzende einer Provinzregulierungsbehörde 1920 prägnant zum Ausdruck brachte: "*The true interests of a public utility and the true interests of the public are identical – adequate service for an adequate rate*" (zit. nach Armstrong/Nelles 1986: 200). Geschützt werden mussten nicht nur, und nicht unbedingt vorrangig, die finanziellen Interessen der Kunden, sondern zudem die finanzielle Gesundheit der Telefongesellschaften – es galt, ihr Überleben zu sichern und ihnen angemessene Einkünfte zu gewährleisten, um einen funktionierenden, allgemein verfügbaren Telefondienst zu sichern. In der Beurteilung der Notwendigkeit von Gebührenerhöhungen durch das BRC spielte offenbar auch das Argument, höhere Einnahmen seien zur Ausdehnung des Telefonnetzes nötig, eine beträchtliche Rolle (vgl. Armstrong/Nelles 1986: 271ff; Mussio 2001: 17). Dass die Regulierungsbehörde in der Praxis stark darauf fokussiert hat, exzessive Profite der Monopolisten zu verhindern, und den Firmen ansonsten relativ freie Hand in der Gestaltung des Tarifsystems und in der Allokation ihrer Ressourcen gelassen hat, mag nicht allein auf ihre enge Vorstellung von Regulierung zurückzuführen sein, nach der die Behörde nur bei Missbrauch in das Entscheidungsvorrecht des Management einzugreifen habe (vgl. ein entsprechendes Zitat bei Schultz/Alexandroff 1985: 77). Schließlich teilten das Board und die Telefongesellschaften im Hinblick auf die Fortentwicklung des Telefonsystems und die notwendigen Investitionsprogramme offenbar dieselben Ziele (McManus 1973: 401).

Auch wenn damit angesichts des Mangels an klar artikulierten, genau spezifizierten *Policy*-Richtlinien der Regulierungsbehörde wie der Regierung ein gewisses Maß an Spekulation verbunden ist, liegt die Schlussfolgerung nahe, dass der gemeinsame Zielhorizont – und die relative Schwäche von *Bells* "Gegnern" im regulativen Prozess – halfen, die weitgehende Delegation von Entscheidungsmacht an die Monopolunternehmen politisch akzeptabel zu machen. So argumentieren Woodrow/Woodside (1986: 103), sowohl die Regulierer wie die Regulierten hätten die mit dem *Universal Service*-Prinzip verbundenen sozialen und nationalen Ziele angenommen (vgl. auch English 1973: 20). Anders als später im Rundfunk sprachen in der Telekommunikation die ökonomischen Anreize offenbar nicht gegen das politisch Wünschbare. So diente das System der Quersubventionierung augenscheinlich den politischen

Zielsetzungen eines flächendeckenden Zugangs mit günstigen, als Pauschaltarif berechneten Ortsgebühren und entsprach dem ökonomischen Interesse der Unternehmen, ihre Kundenbasis zu vergrößern. Ähnlich ist einer ökonomischen Analyse zufolge bei leitungsabhängigen Gütern der Anreiz für lokale Monopolisten, ihre Netze zu verbinden, relativ groß (McManus 1973: 393). So konstatiert der Autor treffend: "*The telecommunications industry in Canada is the only industry since the fur trade to have voluntarily constructed a link between East and West to the North of the Great Lakes without government intervention of some kind.*" (420). Nach der amerikanischen Dominanz in den frühen Jahren des Unternehmens hat *Bell* im Hinblick auf seine Eigentümerstrukturen offenbar zumindest seit Mitte der 1920er bewusst eine "Kanadisierungsstrategie" betrieben und auf eine kanadische Aktionärsbasis geachtet (McManus 1973: 412). Für entlegene Gebiete, in denen ein ausreichendes Maß an Deckungsgleichheit privater und öffentlicher Interessen nur schwer herzustellen war, setzte die Politik nicht auf regulative Instrumente, sondern auf öffentliches Eigentum. Dies dürfte mit dafür verantwortlich gewesen sein, dass das protektionistische *Policy*-Modell der Telekommunikationsregulierung bis weit in die Nachkriegszeit relativ unumstritten war und wenig politische Konflikte produzierte.

3.3.3 Die Nachkriegsjahre – Netzwerkerexpansion und erste Krisenzeichen

Nach dem zweiten Weltkrieg erfuhr das kanadische Telekommunikationsnetz eine massive Ausweitung, die schließlich für eine tatsächlich beinahe universale Verbreitung des Mediums in der Bevölkerung sorgen sollte. Der Schub nach 1945 wurde angetrieben durch die zivile Anwendung technologischer Neuerungen, so der Mikrowellentechnologie, für die während des Krieges hohe Forschungsaufwendungen getätigt worden waren, und einen Anstieg des verfügbaren Einkommens bei den Verbrauchern (Mussio 2001: 21ff; Winseck 1998: 156ff). *Bell* beantragte in den späten 1940er und 1950er Jahren mehrere Gebührenerhöhungen und begründete diese wesentlich mit der starken Nachfrage und den daraus resultierenden Kosten für den Ausbau und die Modernisierung des Netzwerkes. Die Regulierungsbehörde, die seit 1938 unter dem Namen *Board of Transport Commissioners* (BTC) firmierte, akzeptierte diese Argumentation im Grundsatz, auch wenn sie der Telefongesellschaft meist nicht den vollen Umfang der beantragten Erhöhungen gewährte. Die von den Kommunen vorgetragene Gegenposition, die *Bell* unter anderem weit überzogene Ausgaben und unnötig hohe Investitionskosten vorwarf, begann sich in diesen Jahren allmählich auf weitere Akteure – Provinzen und Gewerkschaften – auszuweiten.

Das explosionsartige Wachstum von *Bells* Investitionen wird am Anstieg der Bauausgaben von knapp 15 Mio. kanadischer Dollar im Jahr 1939 auf über 80 Mio. in den späten 1940er und frühen 1950ern deutlich (Mussio 2001: 235). Zwischen 1955 und 1970 übertraf *Bells* Investitionsrate die des Vorjahres jeweils um 5 bis 15% (Winseck 1998: 158). Komplementär

dazu verdoppelte sich die Anzahl der Telefone in den Nachkriegsjahrzehnten etwa alle zehn Jahre (Rideout 2003: 32). Ende der 1960er Jahre hatten 93% aller Haushalte einen Telefonanschluss. Die Netzwerkmodernisierung kam insbesondere den lukrativen, wirtschaftlich boomenden urbanen Ballungsräumen zugute, aber auch der Service in den ländlichen Regionen verbesserte sich (Winseck 1998: 157ff). *Bell* kaufte nach 1946 eine große Anzahl unabhängiger Telefongesellschaften vor allem in ländlichen Gebieten auf und modernisierte vielfach deren Anlagen (McManus 1973: 419). Auch andere regionale Monopolisten verfolgten eine solche Strategie, so dass der Konzentrationsprozess im Telefonsektor drastisch voranschritt. Hatte es 1955 2788 Telefonunternehmen im ganzen Land gegeben, so ging die Anzahl der Unabhängigen bis in die 1980er Jahre auf etwa 150 zurück (Strick 1990: 148; Winseck 1998: 164).

Für den größten Teil der 1960er Jahre war *Bell* in der Lage, sein Expansionsprogramm ohne allgemeine Gebührenerhöhungen fortzusetzen. Wie seine Profite kontrolliert werden sollten, war dennoch das Thema zweier größerer BTC-Anhörungen. Im ersten Fall ging es um die regelmäßig bei Gebührenerhöhungen thematisierten Beziehungen zwischen *Bell* und seiner Tochtergesellschaft *Northern Electric* (Babe 1990: 177ff; McManus 1973: 398ff; Mussio 2001: 38ff). Letzteres Unternehmen, gegründet 1895, war als Hersteller nachrichtentechnischer Produkte der fast alleinige Zulieferer *Bells*, das somit fast von Beginn an vertikal vollständig integriert war. Aus Sicht von *Bells* Kritikern gab diese Situation *Northern Electric* die Möglichkeit, exzessive Profite zu erzielen, indem *Bell* überhöhte Preise berechnet wurden. Daher sollten die Operationen der Tochtergesellschaft bei der Bewertung der Finanzlage von *Bell* einbezogen werden. Das *Board* hatte dies stets abgelehnt, aber regelmäßig Preisvergleiche angestellt und die der Telefongesellschaft berechneten Preise als angemessen befunden. Auch 1963 blieb es in Reaktion auf den Antrag einer Konkurrenzfirma von *Northern Electric* bei der Linie, das Unternehmen nicht direkt in die regulative Überwachung einzubeziehen oder eine Abtrennung von *Bell* zu fordern⁶. Der Umgang der Behörde mit dieser Frage unterstreicht nicht nur ihre reaktive Haltung, sondern auch ihre Präferenz für die Expansion des Telefonsystems gegenüber verbraucherorientierten Erwägungen, da die vertikale Integration in dieser Hinsicht durchaus vorteilhaft erschien. Beides zeigte sich auch in einer Anhörung im Jahr 1965, die die Behörde ansetzte, weil *Bells* Gewinne in den 1960er Jahren das von der Behörde festgesetzte Limit überschritten hatten (Babe 1990: 169ff; Mussio 2001: 42ff). *Bell* schlug vor, die zulässigen Einnahmen nicht mehr an den Gewinn pro Aktie, sondern an den Reingewinn in Bezug auf das gesamte Kapital zu binden ("*rate of return regulation*"). Diese Form der Berechnung erlaubte es, die Gewinne proportional zum Anwachsen des in-

⁶ Die vertikale Integration zwischen Telefongesellschaft und Zulieferer wurde ab 1966 auch von der kanadischen Wettbewerbsaufsicht unter die Lupe genommen, diese sah aber nach jahrelangen Untersuchungen von Gegenmaßnahmen ab (Babe 1990: 182f).

vestierten Kapitals zu steigern. Das BTC blieb zwar unter *Bells* Forderung, legte aber einen Prozentsatz für die angemessene Verzinsung des Kapitals fest, der dem Unternehmen ein beständiges weiteres Wachstum ermöglichte

Die Regierung intervenierte bis weit in die 1960er Jahre nur selten in die regulative Arena und befasste sich mit Fragen der Telekommunikationspolitik auf einer ad hoc-Basis. Im Jahr 1949 schuf sie ein öffentliches Unternehmen zum Betrieb überseeischer Telekommunikationsdienste, die *Canadian Overseas Telecommunication Corporation* (Mussio 2001: 54ff). In der Folgezeit erlegte der anschwellende technologische Fortschritt in der Telekommunikation der Regierung jedoch zunehmend größeren Entscheidungsbedarf auf, so zunächst im Hinblick auf die Entwicklung der Mikrowellentechnologie. Diese begann sich in den 1950er Jahren als den Überlandleitungen überlegenes Transmissionsmedium für Daten und den Fernverkehr in der Sprachtelefonie zu etablieren (Babe 1990: 128). Eine Kabinettsentscheidung aus dem Jahr 1953 führte hier zur Herausbildung einer duopolistischen Struktur. TCTS stellte bis 1958 ein transkontinentales Mikrowellennetzwerk fertig. Die Telegraphengesellschaften CN und CP, die Tochtergesellschaften des öffentlichen bzw. des privaten kanadischen Eisenbahnunternehmens, bauten gemeinsam im Osten Kanadas ein solches System auf und erhielten 1962 die Erlaubnis der Regierung zur Errichtung eines zweiten landesweiten Netzwerkes. War zwischen Telegraphen- und Telefonunternehmen so ein gewisser Spielraum für Wettbewerb gegeben, fand dieser jedoch nicht in den zentralen Diensten des öffentlichen Telefonnetzes, sondern in – allerdings zunehmend an Bedeutung gewinnenden – Randbereichen statt. CNCP und die Monopolunternehmen konkurrierten in der Bereitstellung von Mietleitungen – nicht mit dem öffentlichen Fernnetz verbundene Fernleitungen zur alleinigen Nutzung durch Geschäftskunden – und in der Datenübertragung für Großkunden (Surtees 1994: 32ff; Winseck 1998: 176f). Die Preise für Mietleitungen wurden erst 1969 durch eine Gesetzesänderung der regulativen Kontrolle unterstellt, als Telegraphengesellschaften unterstanden CN und CP aber bereits seit 1908 der Aufsicht des Telekommunikationsregulierers des Bundes (Babe 1990: 58; Surtees 1994: 52).

Die Debatten um das zweite Mikrowellennetzwerk, vor allem aber Planungen für einen kanadischen Nachrichtensatelliten⁷ beförderten in der Regierung die Überzeugung, dass eine kohärentere Herangehensweise an Telekommunikationsfragen notwendig sei. War bislang eine Abteilung des Transportministeriums verantwortlich gewesen, so wurde 1969 zum ersten Mal ein speziell dafür zuständiges Fachministerium gegründet, das *Department of Communications* (DOC) (Mussio 2001: 103ff; Schultz/Alexandroff 1985: 88ff). Aufgabe des *Departments* sollte es unter anderem sein, Forschungsförderung zu betreiben und durch entsprechen-

⁷ 1968 beschloss die Bundesregierung, ein halb öffentliches, halb privates Unternehmen zur Entwicklung und zum Betrieb eines nationalen Satellitensystems zu gründen. 50% der Anteile an *Telesat Canada* hielt der kanadische Staat, die andere Hälfte lag in den Händen der acht großen Telefonmonopolisten und von CNCP (Raboy 1990: 191ff; Wiesner 1990: 296).

de *policies* die "geordnete Entwicklung" des nationalen Telekommunikationssystems sicherzustellen. Dies bedeutete auch systematischere Anstrengungen zur Formulierung von Prinzipien und Methoden der Telekommunikationsregulierung. Dass die Regierung der Telekommunikation nun mehr Aufmerksamkeit angedeihen ließ, war wesentlich eine Folge der technisch-ökonomischen Veränderungen, die sich in diesen Jahren immer stärker bemerkbar zu machen begannen. Die Fortschritte in der Übertragung, Vermittlung und bei Endgeräten, die Produktivitätsgewinne mit sich brachten und neue Dienste wie z.B. Fernschreiben ermöglichten, führten nicht nur zu einer beträchtlichen Expansion der kanadischen Kommunikationssysteme, sondern erodierten allmählich auch die monopolistische Struktur der Industrie. Die sich anbahnende Verschmelzung von Computer- und Telekommunikationstechnologien und die Ausbreitung von Kabelnetzen schlugen sich in visionären Ankündigungen einer Informationsgesellschaft und vernetzter Städte nieder. Daher war der Telekommunikationssektor in den Augen der Entscheidungsträger politisch und ökonomisch zu bedeutsam geworden, um in seiner Entwicklung die Federführung den Telefongesellschaften selbst zu überlassen. Wenn die Telekommunikation sich zu einem wichtigen, vielleicht sogar führenden Wirtschaftszweig entwickelte, galt es zum einen, unter industriepolitischen Gesichtspunkten die Herausbildung einer entsprechenden Infrastruktur zu befördern. Zum anderen schoben sich damit Fragen der nationalen Souveränität in den Vordergrund. Die neuen alten Sorgen um die Verwundbarkeit des kanadischen Gemeinwesens ließen eine staatlich angeleitete Planung notwendig erscheinen.

Das DOC ging seine technologie- und industriepolitische Mission zunächst mit einer großangelegten Studie zur Telekommunikation in Kanada an. Der Abschlussbericht der sogenannten "*Telecommission*" hob die Bedeutung sozialer und nationaler Aspekte der Telekommunikationspolitik hervor. So forderte die Kommission einen proaktiveren Regulierungsansatz: Die Entscheidung über Art und Ausmaß der Quersubventionierung zwischen verschiedenen Diensten solle nicht in erster Linie bei den Telefongesellschaften, sondern bei öffentlichen Akteuren liegen, und es gelte, möglichst vielen Kanadiern zu einem günstigen Preis den Zugang auch zu neuen Angeboten zu ermöglichen. Entscheidend sei aber die Stabilisierung der gut entwickelten Ost-West-Kommunikationsachse gegenüber der Nord-Süd-Schiene, drohe sich doch angesichts der Vorherrschaft der USA in der Computerindustrie eine absolute Dominanz letzterer herauszubilden (Telecommission 1971: 164f, 187ff). Diese Themen prägten auch das 1973 veröffentlichte *Policy*-Papier der Regierung zur Kommunikationspolitik. Die darin niedergelegten Zielstellungen veranschaulichten in ihrer an den *Broadcasting Act* angelehnten Formulierung – Sicherung und Stärkung des kulturellen, politischen, sozialen und ökonomischen Zusammenhalts Kanadas – den Aufschwung des *Nation-Building*-Motivs in der Telekommunikationsdebatte sowohl in seiner integrativen wie seiner defensiven Stoßrichtung. Die Aufsicht über das nationale Telefonsystem im Ganzen sollte auf Bundesebene

verstärkt, und die regulativen Aktivitäten von Bund und Provinzen harmonisiert werden. Im Hinblick auf die regulative Struktur griff das Papier einen Vorschlag der *Telecommission* auf, die Regulierung von Telekommunikation und Rundfunk in den Händen der CRTC zu vereinen. Dies wurde mit der wachsenden Überschneidung beider Bereiche begründet, vor allem mit dem Potential neuer Technologien wie der Kabelnetzwerke, nicht nur Fernsehprogramme, sondern zukünftig beispielsweise auch Daten- und Sprachdienste zu übertragen. Darüber hinaus gab die Regierung zu erkennen, dass sie einen gewissen Zuwachs an Wettbewerb in Bereichen außerhalb des basalen Telefondienstes befürwortete (Mussio 2001: 166ff; Raboy 1990: 220f; Schultz/Alexandroff 1985: 90f).

Bei den Provinzen stießen die inhaltlichen wie die strukturellen Ziele des *Policy*-Papiers auf wenig Gegenliebe. Die folgenden Jahre waren gekennzeichnet von intensiven Verhandlungsaktivitäten zwischen beiden Regierungsebenen, die letztlich jedoch 1975 ohne Ergebnis endeten (Schultz 1982: 58ff). Damit war die Regierung mit ihrem Versuch, die Telekommunikationspolitik zu rationalisieren und so zwangsläufig auch zu zentralisieren, zumindest vorläufig an den Realitäten des kanadischen Föderalismus gescheitert. Weil sich aus der kanadischen Verfassung von 1867 keine eindeutige Zuordnung der Telekommunikation zu einer der beiden staatlichen Ebenen ergab, und weder Bund noch Provinzen bis dahin eine Klärung der Zuständigkeitsfrage durch den *Supreme Court* gesucht hatten, führte der mangelnde Kooperationswille beider Seiten zur Stagnation (Buchan/Johnston 1982: 118f, 160). Auf Bundesebene war die Folge ein deutliches Nachlassen des Regierungsinteresses: "*The strife had left the federal state drained of energy, and telecommunications policy reform assumed a lower priority.*" (Mussio 2001: 188). So blieb für die Telekommunikationsregulierung als einzig konkretes Ergebnis dieser Phase ihre Verlagerung auf die CRTC im Jahr 1975. Die *Canadian Radio-Television Commission* wurde damit zur *Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission*.

Die *Policy*-Debatten der frühen 1970er Jahre waren ohne größeren Effekt auf das protektionistische Regulierungsmodell geblieben, wie es die Regulierungsbehörde als handlungsleitend begriff. 1967 hatte es hier bereits eine erste institutionelle Veränderung gegeben. Das *Board of Transport Commissioners* war durch die *Canadian Transport Commission* (CTC) ersetzt worden. Das gesetzliche Mandat blieb jedoch weitgehend gleich, und beide Behörden unterschieden sich auch in ihrem Selbstverständnis nicht wesentlich. Dieses Selbstverständnis war aber immer weniger in der Lage, zwischen den sich ausdifferenzierenden Interessen in einer zunehmend konfliktiven regulativen Arena auszugleichen (Babe 1990: 164ff; Mussio 2001: 117ff; Winseck 1998: 165, 193, 195). Denn die sozialen Veränderungen der 1960er Jahre hatten nicht nur die Herausbildung von *public interest groups*, sondern auch ein allgemein größeres Misstrauen gegen ökonomische Machtballungen mit sich gebracht. Die Spannungen wurden dadurch verstärkt, dass sich *Bell* ab den späten 1960ern aufgrund der zuneh-

menden Inflation praktisch jährlich zu Anträgen auf Preiserhöhungen gezwungen sah. Das vergleichsweise strenge Format der CTC-Anhörungen mit Kreuzverhör und die nicht sehr offenherzige Informationspolitik der Behörde, an deren Anhörungsprotokolle nur schwer heranzukommen war, erschwerten die Partizipation von Verbraucherschützern und anderen sozialen Gruppen beträchtlich. Die Kommission zeigte sich *public interest groups* gegenüber nicht sehr aufgeschlossen und bezeichnete ihre Beiträge als wenig hilfreich für die Entscheidungsfindung. Ihre enge Interpretation des gesetzlichen Mandates, die die politische Dimension der Gebührenfestsetzung nicht offen anerkannte, ließ die Behörde zunehmend überfordert und anachronistisch erscheinen in einer Situation, in der eine auf Wachstum und Systemmodernisierung orientierte Argumentation mit dem intensiveren Fokus auf die soziale Verantwortung von Unternehmen und die Interessen gerade auch von einkommensschwachen Konsumenten kontrastierte. Nicht allein Verbraucherverbände, auch die Anbieter neuer Dienstleistungen im Schnittbereich von Telekommunikation und Computertechnologie kritisierten das ungenügende Verständnis der CTC für ihre Anliegen. So vollzog sich ein wachsender Legitimationsverlust des regulativen Prozesses in seiner bestehenden Form, der von der Regierung durchaus als gefährlich betrachtet wurde und zur Entscheidung für den Transfer der Zuständigkeit auf die CRTC beitrug.

Die Regierung zeigte sich nicht nur unzufrieden mit der ungenügenden Einbindung von Interessengruppen durch die Behörde, sondern auch mit deren mangelndem Bemühen, eigenes "Gegen-Wissen" im Bezug auf die von der Industrie gelieferten Informationen in Anwendung zu bringen (vgl. Mussio 2001: 136f, 140). Andere Kommentatoren bemängelten ebenso fehlendes Fachwissen der Behördenmitarbeiter und ungenügende Analysen der eingehenden Anträge (Babe 1990: 164f; Beigie 1973: 136). Der wahrgenommenen Defizite zum Trotz gab die Regierung einer strukturellen Lösung den Vorzug vor einer größeren inhaltlichen Anleitung der Arbeit der Behörde. In dem *Policy*-Papier von 1973 und einem nachfolgenden *statement* aus dem Jahr 1975 standen im Hinblick auf konkrete Regulierungsfragen vor allem Problemidentifikation und -diskussion im Vordergrund: "*They did not provide any firm guidance on what the federal government deemed to be its priorities and goals in terms of the policy issues that are central to the telecommunications infrastructure, the relationships between its components and between providers and users.*" (Schultz 1982: 69). In der ersten Hälfte der 1970er Jahre zeigte sich jedoch schon, dass dieses Muster politisch-administrativer Interaktion, das der Regulierungsbehörde die implizite oder explizite Politikformulierung zu einem beträchtlichen Maß überließ, nicht mehr – wie in den vorangegangenen Jahrzehnten – weitgehend ohne Friktionen operierte. Im Rundfunk wie in der Telekommunikation sollten sich in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre beträchtliche Spannungen zwischen dem *Department of Communications* und der nunmehr für beide Bereiche zuständigen Regulierungsbehörde zeigen.

Insgesamt zeichnete sich das Feld der Telekommunikation vom frühen 20. Jahrhundert bis in die 1970er Jahre durch eine beachtliche Stabilität der Kontextbedingungen wie der öffentlichen Problemwahrnehmung aus. So blieb das protektionistische *Policy*-Modell der Regulierung über die Jahrzehnte nahezu unverändert. Wie die *Policy*-Debatte der frühen 1970er Jahre zeigt, begann das Modell angesichts der technologisch-ökonomischen und sozialen Verschiebungen in dieser Dekade erste Risse aufzuweisen. Die Deckungsgleichheit der Interessen verschiedener politischer, sozialer und ökonomischer Akteure ließ mehr und mehr nach, was den Boden bereitete für einen weitreichenden Wandlungsprozess in den 1980er und vor allem den 1990er Jahren. Vorläufig boten die über die ökonomische Korrekturfunktion der Regulierung hinausgehenden Ziele der Telekommunikationspolitik aber noch Schutz für den Bestand der Monopolstruktur: "*Arguments related to national sovereignty and economic nationalism along with a general satisfaction with the quality of service have helped over the years to shield [...] the telephone monopoly from criticism.*" (Woodrow/Woodside 1986, 209).

Vergleicht man die politische Steuerung in der Individual- und der Massenkommunikation auf dem Stand der 1970er Jahre, so zeigen sich deutliche Ähnlichkeiten. In beiden Fällen waren technisch-ökonomische Kontextbedingungen gegeben, die zu einem "Marktversagen" führten. Aus diesem Grund, aber auch aus nationalen, kulturellen und sozialen Erwägungen heraus erfolgten mehr oder weniger extensive staatliche Eingriffe in die zwei Sektoren. Wettbewerb als Operationsprinzip spielte im einen Feld, der Telekommunikation, praktisch keine Rolle, im anderen Feld, dem Rundfunk, nur eine deutlich untergeordnete. Institutionell gesehen, fand der Staat jeweils zu einem gleichartigen Muster - die Kontrolle durch eine unabhängige Regulierungsbehörde in Verbund mit einem begrenzten öffentlichen Leistungsangebot. Im Gegensatz zur Entwicklung in den europäischen Staaten kam es in keinem der beiden Sektoren zu einer vollständigen Nationalisierung, die staatliche Intervention ging jedoch über ein rein ökonomisches Modell der Regulierung hinaus – nicht nur durch die Etablierung von öffentlichen Unternehmen, sondern auch durch Regulierungsziele, die sich nicht allein auf die ökonomisch gebotene Korrektur von Marktversagen beschränkten. Die Regulierung stellte aber in der Telekommunikation von Beginn an, im Rundfunk seit 1958 das dominante *Policy*-Instrument dar. Denn anders als in Europa wurden auch die öffentlichen Anbieter reguliert.

So bildeten sich – im einen Sektor schon frühzeitig, im anderen auf breiterer Basis erst in den 1960er und 1970er Jahren – protektionistische *Policy*-Modelle der Regulierung heraus. Der Staat wachte über das finanzielle Wohlergehen von Telefongesellschaften und Rundfunkveranstaltern und begrenzte den Wettbewerb im Sektor, damit die Leistungsanbieter finanziell in der Lage waren, den jeweiligen Regulierungszielen nachzukommen. Es wäre jedoch zu einfach, diese Herangehensweise als *capture* der Regulierungsbehörden durch die Industrie zu sehen. Vielmehr spiegelt sich darin die Überzeugung wider, dass private Unter-

nehmen ein legitimes Bestands- und Verdienstinteresse haben und dass sie dazu angehalten werden können, dem öffentlichen Interesse zu dienen: "*The very notions of equity and fairness that regulators brought to their mediating tasks required the survival, continuation, and if necessary protection of private interests in the furtherance of the broader public interest.*" (Armstrong/Nelles 1986: 282). Schließlich sind Regulierer und Regulierte in einer Beziehung zusammengespannt, die auf Gegenseitigkeit und wechselseitiger Abhängigkeit beruht. Sicherlich besteht aber die Gefahr, dass eine Regulierungsbehörde zu weit geht in ihrer Anteilnahme an der finanziellen Gesundheit und Profitabilität der regulierten Industrie, was sowohl den Behörden im Rundfunk wie in der Telekommunikation wohl nicht ganz zu Unrecht immer wieder vorgeworfen wurde.

Augenscheinlich war die Instrumentalisierung für breitere politische Ziele im Rundfunk ausgeprägter als in der Telekommunikation. Das *Nation-Building*-Motiv spielte im Rundfunk von Beginn an eine weitaus dominantere Rolle, was auf den inhaltlichen Aspekt der Massenmedien Radio und Fernsehen zurückzuführen ist. Während es den Telefongesellschaften traditionell untersagt war, in den Inhalt der über ihre Netze übermittelten Nachrichten ihrer Kunden einzugreifen, sich ihre Dienstleistung also auf die Übertragung beschränkte, hatte der von den Rundfunkveranstaltern produzierte "*content*" das Potential to "*mould the ,minds of the [...] people*", wie schon die *Aird Commission* hervorhob (zit. nach Peers 1969: 48). Die Natur des Mediums selbst erklärt also, warum trotz durchaus vorhandener Ähnlichkeiten in den technisch-ökonomischen, geographischen und transnationalen Kontextbedingungen in der Massenkommunikation von den Entscheidungsträgern eine engere Beziehung zur nationalen Souveränität gesehen wurde als in der Individualkommunikation. Daraus resultierte eine größere Rolle für öffentliches Eigentum und später eine intensivere Regulierung. In der Telekommunikation wurde der Charakter der Dienstleistung selbst kaum reguliert, allenfalls die Servicequalität wurde von einigen Provinzregulierungsbehörden einer Überprüfung unterzogen (vgl. Schultz/Alexandroff 1985: 81f). Dagegen richtete sich die Regulierung im Rundfunk wesentlich auf Art und Ausgestaltung des Angebotes, wie die Inhaltsquotierungen zeigen.

Aus einer europäischen Perspektive sind vor allem zwei Dinge auffällig an der *Policy*-Entwicklung im Rundfunk und in der Telekommunikation: die vergleichsweise geringe parteipolitische Aufladung beider Felder und das beachtliche Ausmaß der Auslagerung von *Policy*-Produktion. Sieht man von der relativ kurzen Phase zwischen Mitte der 1940er und den frühen 1960er Jahren ab, in der zwischen Liberalen und Konservativen deutliche Uneinigkeit über den weiteren Gang der Rundfunkpolitik herrschte, so waren die zentralen *Policy*-Ideen und -instrumente in der Individual- wie mit der Massenkommunikation zwischen den beiden

großen Volksparteien bis in die 1970er Jahre im Grundsatz kaum umstritten⁸. Dies ist vor dem Hintergrund der generellen programmatischen Schwäche der kanadischen Volksparteien zu sehen, die zusammen mit der in der Vergangenheit nicht sehr hohen inhaltlichen Gestaltungsfähigkeit der Legislative, die historisch mehr als Rede- denn als Arbeitsparlament funktionierte, dazu beigetragen hat, dass – wie in den hier untersuchten Feldern – an kritischen Wegmarken in der kanadischen Politik häufig politikberatende Kommissionen zur Erarbeitung grundlegender *Policy*-Ansätze berufen worden sind, insbesondere in neuen oder sich in einer Krise befindlichen Politikfeldern (vgl. Zinterer 2004). Im Rundfunk wie in der Telekommunikation setzte sich eine beträchtliche Auslagerung der *Policy*-Produktion über Situationen grundlegender Positionsbestimmung hinaus fort.

Obschon die Regulierungsbehörden in beiden Feldern gar nicht oder nur in begrenztem Maß explizites *policy-making* durch *Policy*-Verfahren betrieben und kein ausgeprägtes *policy*-orientiertes Selbstverständnis aufwiesen, setzten sie faktisch Politik, und sei es nur, wie das BRC und später die CTC, durch *non-decisions*. Die Zurückhaltung der politischen Exekutive in der Politikformulierung dürfte auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen sein. Erstens wäre ein größerer Aktivismus der Regierung kaum mit politischem Gewinn verbunden gewesen. Entscheidungen im Rundfunk waren aufgrund der politischen Bedeutung des Mediums generell heikel und mit potentiellen negativen Reaktionen der Öffentlichkeit behaftet. Auch das Problem, wie die ökonomische Wohlfahrt der Telefongesellschaften in Einklang mit Verbraucherinteressen zu bringen war, war wählerwirksamen Initiativen nur bedingt zugänglich. Das Argument, hier sei eine unvoreingenommene, von parteipolitischen Auseinandersetzungen abgeschirmte Entscheidungsinstanz vonnöten, entfaltete daher in beiden Bereichen beträchtliche politische Attraktivität, zumindest solange, wie diese Ausgangsbedingungen gegeben waren. Hinzu kam, dass es innerhalb der Regierung an spezifischem, insbesondere technischen Fachwissen in Rundfunk- und Telekommunikationsfragen fehlte. Für beide Bereiche war bis in die 1960er Jahre das Transportministerium zuständig, das sich nicht systematisch um den Aufbau von *Policy-Making*-Kapazitäten bemüht hatte.

Institutionelle Faktoren – das Eigeninteresse der Regierung, sich aus diffizilen Auswahlentscheidungen herauszuhalten, und die vergleichsweise unterentwickelten ministeriellen *Policy-Making*-Kapazitäten – waren also offenbar wesentlich dafür verantwortlich, dass die Regierung im Umgang mit BRC/CTC und BBG auf der Basis des gesetzlichen Rahmens tendenziell eine reaktiv-kontrollierende Funktion einnahm und öffentlich gegenüber den Entscheidungen der Behörde eine "*hands-off attitude*" (Stewart/Hull 1994: 253) verfolgte. Allerdings

⁸ Scharfe ideologische Konflikte und Gegensätze zwischen den zwei großen Parteien traten im kanadischen Parteiensystem generell eher selten auf. Aus der Interaktion eines Mehrheitswahlsystems mit einer hochgradig fragmentierten Gesellschaft entstand ein als "*brokerage parties*" bezeichneter Parteientypus, der eher auf breite Inklusion und Konsensbildung denn auf Abgrenzung und Positionsschärfung hin orientiert ist (Clarke et al. 1996: 15ff; Schultze 1997: 282f).

kann die Wirkung institutioneller Faktoren nicht unabhängig von ideenpolitischen Einflüssen gesehen werden. Denn von der Beschaffenheit der *Policy*-Ideen, ihrer Position im breiteren politischen Programm einer Regierung, und der öffentlichen Perzeption der zugrundeliegenden *Policy*-Probleme hängt es mit ab, inwieweit sich das Gebiet zur politischen Profilierung gewählter Politiker eignet und ob ein Ansporn zum Aufbau administrativer Kapazitäten in der Regierung besteht. Rundfunk- und vor allem Telekommunikationspolitik gehörten tendenziell eher nicht zu den zentralen Prioritäten kanadischer Regierungen. Die Rundfunkpolitik war zwar hochgradig symbolisch aufgeladen, aber auch sehr zwiespältig. Die offiziellen Verlautbarungen von der nationalen Zwecksetzung des Mediums standen im Widerstreit mit der Vorliebe des Publikums für amerikanische Programme. Daher vermuten zwei kanadische Autoren wohl nicht zu unrecht: "*Perhaps successive governments' delay and indecisiveness on broadcasting matters is an all too accurate reflection of the ambivalence of the general public*" (Stewart/Hull 1994: 282). Die Telekommunikation galt lange Zeit nicht als Industrie, um die man sich, sei es im positiven oder negativen Sinne, große Gedanken machen müsste. Ihre breiteren politischen Implikationen wurden als eher begrenzt und durch vorhandene Instrumente handhabbar gesehen, so dass die pragmatische Devise vorherrschte: "*if it ain't broke, don't fix it*" (Woodrow/Woodside 1986: 109).

4. Krisenerscheinungen – Zum Wandel von Kontextbedingungen und Leitbildern

Policy-Modelle in spezifischen Politikfeldern können unter Anpassungsdruck geraten durch sozio-ökonomische oder technologische Veränderungen, mit denen sich die Kontextbedingungen staatlicher Steuerung verschieben, durch *Spillover*-Effekte heimischer Entscheidungen in anderen Politikfeldern oder von Entscheidungen einflussreicher anderer Staaten bzw. internationaler Organisationen sowie durch die Zurückdrängung alter und den Aufstieg neuer sektorübergreifender Leitbilder. Die traditionellen *Policy*-Ideen im Rundfunk und in der Telekommunikation wurden seit den 1970er Jahren mit Wandlungsprozessen an allen drei Fronten konfrontiert.

4.1 Der Wandel in den technisch-ökonomischen Kontextbedingungen

In der Telekommunikation wie im Rundfunk waren die technisch-ökonomischen Kontextbedingungen staatlicher Regulierung über Jahrzehnte durch die Knappheit der Übertragungswege und -kapazitäten gekennzeichnet. Technologische Neuerungen zeigten sich in beiden Sektoren mit der Mikrowellentechnologie und der Kabelübertragung zwar schon in den 1950er Jahren. Seit den 1970er Jahren vollzieht sich jedoch mit massiven Fortschritten in den Sende- und Übertragungstechnologien und der Verschmelzung von Kommunikations- und Computertechnologien ein tiefgreifender technologischer Wandel (Schultz 1983: 207ff; Woodrow/Woodside 1986: 111). Technologische Innovationen lieferten wesentlich den Anstoß dazu, dass sich die grundlegenden Problemwahrnehmungen in beiden Sektoren in den Augen privater und öffentlicher Akteure zu ändern begannen. In der Telekommunikation setzte dieser Prozess früher ein als im Rundfunk, wo die Wirkung technologischer Fortschritte in den 1990er Jahren kumulierte. Wie bereits erwähnt, wurde im Telekommunikationssektor die These eines "natürlichen Monopols" mit den *economies of scale* der Leistungserbringung, resultierend aus sinkenden Stückkosten bei wachsendem *output*, begründet. Auch *economies of scope* wurden angenommen, d.h. man ging davon aus, dass die gemeinsame Produktion mehrerer Güter, also z.B. Orts- und Ferngesprächsdienste, durch ein Unternehmen insgesamt günstiger ist als die Herstellung durch je verschiedene Firmen. Aufgrund dieses Marktversagens würde Wettbewerb zu höheren Kosten und einer volkswirtschaftlich unsinnigen Verschwendung von Ressourcen führen (Holzhäuser 2001: 6ff). Zu dieser ökonomischen Diagnose kam ein technisches Argument. Um eine durchgängig hohe Netzwerkperformance zu gewährleisten und mögliche Störungen durch den Anschluss fremder Geräte oder Systeme zu vermeiden, war demnach die einheitliche, durchgehende Kontrolle des Netzes durch einen Betreiber erforderlich (Telecommission 1971: 156).

Durch den technologischen Wandel ermöglichte Kapazitäts- und Leistungserweiterungen und, damit verbunden, signifikante Verschiebungen in den Kostenrelationen veränderten die gängigen Annahmen über Größen- und Verbundvorteile und technische Zwänge, führten also dazu, dass die generelle Diagnose vom "natürlichen Monopol" für den gesamten Telekommunikationsmarkt mit den späteren 1970er Jahren zunehmend in Frage gestellt wurde. Dramatische Fortschritte zeigten sich einmal bei den Übertragungstechnologien. Traditionell wurden für Telefonnetze symmetrische Kupferkabel verwendet, die nicht nur teuer waren, sondern auch eine begrenzte Übertragungskapazität hatten. Produktivitätsfortschritte und Kostensenkungen ergaben sich für den Fernbereich schon durch den Einsatz der Mikrowellentechnologie seit den 1950er Jahren und steigerten sich immens durch die Übertragung per Satellit seit den 1970er Jahren. Für drastische Verbesserungen im terrestrischen Netz sorgten Glasfaserkabel. Sie machen die Übertragung im Vergleich zu Kupferkabeln nicht nur billiger und schneller, sondern haben auch eine höhere Übertragungsqualität. Ihre Übertragungskapazität war schon in den 1980er Jahren um das 2000-fache höher und verbesserte sich weiter (Globerman/Carter 1988: 12; Grande 1989: 78; Schneider 2001: 177). Auch für den Ortsbereich zeichnete sich mit der Mobilfunktechnologie, die das elektromagnetische Spektrum nutzt, allmählich eine Alternative zum herkömmlichen Festnetz ab. Zudem rückten die Kabelsysteme als potentielle leitungsgebundene Konkurrenz mehr und mehr in den Blickpunkt, verbreiteten sie doch neben ihrem Hauptgeschäft, der Rundfunkübertragung, zunehmend als "*non-programming services*" bezeichnete Kommunikationsdienste wie Teletext und Home-shopping (Babe 1990: 209ff).

Zu den neuen Übertragungswegen kommt die Digitalisierung der Nachrichtenübertragung und -vermittlung. Gegenüber der analogen zeichnet sich die digitale Übertragung durch eine wesentlich höhere Geschwindigkeit und universelle Anwendbarkeit aus. Sie übersetzt nicht nur Sprache, sondern auch Daten, Texte und Bilder in ununterscheidbare Bits. Das Telefonnetz entwickelt sich damit zum Universalnetz, das alle Arten von Übertragung leisten kann. So erlaubt ISDN (*Integrated Services Digital Network*) die Nutzung unterschiedlicher Telekommunikationsdienste – Telefonieren, Faxen, Datenübertragung, Surfen im Internet – über einen Anschluss in einem Netz. Mit der Digitalisierung sind die Vermittlungsstellen zu Computerzentren geworden, was das Netz "intelligenter" gemacht und die Kosten für den Netzbetrieb gesenkt hat. Über die bloße Vermittlung von Anrufen hinaus können computerisierte Vermittlungsstellen Informationen speichern, abrufen und verarbeiten (Globerman/Carter 1988: 11f; Grande 1989: 77ff; Mette 2003: 181).

Die Veränderungen im Telekommunikationssektor selbst verbanden sich mit einer Konvergenz von Telekommunikation und Datenverarbeitung. Schon in den späten 1970er Jahren stellten Beobachter fest: "*Telecommunications systems are extending and integrating their use of computers for storage of information, conversion of electronic signals from one form to*

another, switching and network control. Computers increasingly interconnect through communications networks to provide their users with access to more computing power and sources of information." (zit. nach Schultz 1983: 210). Der wachsende Einsatz der Datenverarbeitung in Kommunikationssystemen war das Ergebnis massiv sinkender Preise bei gleichzeitig immer kleiner und leistungsfähiger werdenden Computergeräten und -bauteilen (Woodrow/Woodside 1986: 111). So entwickelte sich hier auch eine partielle Konvergenz der Märkte: Telekommunikationsunternehmen begannen Datenfernverarbeitungsdienste zu offerieren, und Computerfirmen gingen zunehmend als Anbieter auf die Telekommunikationsmärkte, z.B. für private Nebenstellenanlagen und Kommunikationsendgeräte (Grande 1989: 89f).

Zusammengenommen hatten die Innovationen in den Übertragungstechnologien und die Integration von Computern und Telekommunikation nachhaltige Auswirkungen nicht nur auf die Netze, sondern auch auf Dienste und Endgeräte. Während die Digitalisierung zur Vereinheitlichung der technischen Basis führt, differenzieren sich Services und Geräte immer weiter aus. Die herkömmlichen Grunddienste Telefon und Telex erweiterten sich beispielsweise durch Datenübertragungsdienste. Hinzu sind mit der Computerisierung der Netze Dienste gekommen, bei denen die reine Übertragung von Nachrichten durch neue Leistungsmerkmale ergänzt wird, d.h. Computeranwendungen wirken auf Format, Inhalt, Code oder Protokoll der übertragenen Informationen oder die Teilnehmer erhalten zusätzliche Informationen bzw. interagieren mit gespeicherten Informationen. Beispiele dafür sind per Telefon oder Fax abrufbare Informationsdienste, Multimedia- und Internet-Dienste, Voice-Mail und E-Mail. Computergesteuerte Vermittlungsstellen machen auch Funktionen wie Rufumleitung oder "Anklopfen" möglich. Das grundständige Telefon erhält neue Leistungsmerkmale wie Rufnummernspeicherung und Wahlwiederholung. Darüber hinaus werden immer mehr andere End- und Zusatzgeräte vom Anrufbeantworter bis zum heimischen PC an das Telefonnetz angeschlossen. Eine neue Generation von computerisierten Nebenstellenanlagen erlaubt den Aufbau voll operationsfähiger firmeninterner Kommunikationsnetze. Damit ist die Umgehung des öffentlichen Netzes über solche firmeninternen Netze wie über neue Übertragungswege möglich geworden. Mit dieser Vielfalt an Netzen, Diensten und Geräten fränste das Telefonmonopol zunehmend aus, die Grenzen zwischen dem Monopolbereich und wettbewerblich organisierten Sektoren, vor allem der Computerindustrie, begannen unscharf zu werden. Die Kosten für einen Marktzutritt sanken signifikant durch den von den neuen Technologien bewirkten Preisverfall, die Leistungssteigerungen und neuen Leistungsoptionen. Neue Anbieter drängten zunächst in die Nischen des immer diversifizierteren Telekommunikationsmarktes und schließlich mit dem profitablen öffentlichen Fernverkehr auch in den Kern (Grande 1989: 82ff; Globerman/Carter 1988: 12; Schneider 2001: 177ff; Scott/Elder 2001a: 159).

Die durch die neuen technologischen Möglichkeiten entstandene Dynamik auf der Angebotsseite wurde vorangetrieben durch Veränderungen auf Seiten der Nachfrager, insbesondere großer Unternehmen. Der zunehmende Einsatz von Computertechnologien in den Produktions- und Administrationsprozessen von Unternehmen ließ deren Bedarf nach Kommunikationsdienstleistungen und -produkten steigen. Um den internen Daten- und Informationsfluss zu steuern und zu verarbeiten, benötigten Unternehmen mehr und mehr ihren spezifischen Gegebenheiten angepasste Dienste und maßgeschneiderte interne Kommunikationssysteme. Zudem stieg ihr Interesse an leistungsfähigen öffentlichen Kommunikationsnetzen, um firmeninterne Systeme zu vernetzen und Kontakt mit Lieferanten, Kunden etc. zu halten. Von einem wenig hinterfragten Gebrauchsgegenstand, dessen lange Zeit relativ schlichte Funktionen als gegeben hingenommen wurden, wurde die Telekommunikation zu einem wichtigen Instrument interner Effizienz- und Produktivitätssteigerung und damit der Erhöhung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit. Die neue Bedeutung der Telekommunikation als kritischer *input* für den Unternehmenserfolg ist in einem Prozess wechselseitiger Verstärkung verknüpft mit Veränderungen in den Organisationsstrukturen von Unternehmen hin zu flexibleren Produktionsformen und einer Dezentralisierung der Produktion bei wachsender räumlicher, zunehmend transnationaler Reichweite von Produktions- und Distributionsketten.

Vor allem in den USA begannen Großunternehmen schon früh, selbst weitgespannte, zum Teil globale private Telekommunikationsnetze, z.B. auf Satellitenbasis, aufzubauen und sich damit zu einem beträchtlichen Maß vom öffentlichen Netz abzukoppeln (Angus 1996: 25; Grande 1989: 100f; Schultz/Brawley 1996: 92; Strick 1988: 271ff; van Dijk 1999: 51ff). Aus der verstärkten Nutzung der Telekommunikation resultierten für viele Firmen steigende Telekommunikationskosten. Ein gutes Beispiel ist der Finanzsektor, der seine Transaktionen zunehmend elektronisch in globalisierten Märkten abwickelte, und dadurch einen großen Bedarf an Übertragungskapazitäten und entsprechenden Diensten hatte (Winseck 1998: 215; Woodrow/Woodside 1986: 137). Die Leistungsfähigkeit des Telekommunikationssektors im Hinblick auf Preise und das Angebot wie die Auswahl von Diensten und Transportwegen gewann folglich zunehmend an Bedeutung für die Performanz anderer Wirtschaftszweige. Ein wachsendes Nachfragepotential für neue Dienste und Geräte wie Anrufbeantworter und Modems entstand aber auch bei den Privatkunden aufgrund des gestiegenen Realeinkommensniveaus und der nahezu universellen Versorgung mit Basisdiensten (Angus 1996: 25; Schneider 2001: 178). So kam das Monopol der etablierten Telefongesellschaften von zwei Seiten unter Druck: "*Natural monopoly is just as vulnerable to growth in market demand as it is to innovations which reduce the economic advantages inherent in large-scale production.*" (Janisch 1989: 308).

Im Rundfunk zeichneten sich einschneidende technologische Veränderungen seit den 1970er Jahren ab und gewannen in den 1990er massiv an Intensität. Die sich seit den 1950er

Jahren ausbreitenden, auf Kupferkoaxialnetzen beruhenden Kabelsysteme waren der terrestrischen Rundfunkübertragung zwar in puncto Kapazität und Qualität überlegen und verdrängten diese schließlich weitgehend, jedoch blieb die Zahl der Kanäle bei analoger Übertragung begrenzt, auch wenn sie von ursprünglich sechs bis auf etwa 50 in den frühen 1990er Jahren angewachsen war (Babe 1990: 208; Fraser 1999: 12). Kanadische Radio- und TV-Netzwerke setzten seit den 1970er Jahren Satellitentechnologie zur Übermittlung von Programmen an die ihnen angeschlossenen Stationen ein. Kabelnetzwerkbetreiber nutzten zunächst den Richtfunk und später zunehmend Satelliten zur Heranführung von *US-Network*-Programmen an ihre Netze (Wiesner 1991: 260). Die Verbindung von Kabelnetzen und Satelliten brachte in den 1970er und 1980er Jahren nicht nur eine quantitative Ausweitung des Angebots, sondern auch neue Programmformen wie Pay-TV und auf bestimmte Zielgruppen zugeschnittene Sparten-sender, die den Kabelnetzen aus dem Orbit zugeführt wurden (Babe 1996: 295; Strick 1988: 265f).

Für die Masse der Endverbraucher war der direkte Empfang von Fernsehprogrammen über Satellit allerdings nur sehr begrenzt attraktiv, da die Empfangsanlagen teuer und von beträchtlicher Größe waren. Mit einer neuen Generation von Hochleistungssatelliten, die den direkten Empfang von Rundfunkdiensten über vergleichsweise günstige Satellitenschüsseln in der Größe einer Pizza ermöglichen, entwickelte sich diese Technologie jedoch zur ernsthaften Konkurrenz für die Kabelnetzbetreiber. In den USA waren Planungen für ein solches System schon in den späten 1980er Jahren im Gange, 1994 ging dort der erste Anbieter eines sogenannten "*Direct-to-Home*" (DTH)-Satellitenfernsehens auf den Markt (Attallah 1996: 271ff; FCC 2004: 43; Fraser 1999: 12ff). Durch den Einsatz digitaler Technologie können DTH-Systeme etwa 150 bis 200 Kanäle und auch Pay-Per-View-Angebote übertragen. Notwendig ist dafür ein adressierbarer Decoder. Die vom Satelliten abgestrahlten verschlüsselten Signale aktivieren nur bestimmte Decoder für den Empfang spezifischer Sender, Filme etc¹.

Satelliten stellten nicht die einzige Substitutionstechnologie dar, der sich die Kabelnetzbetreiber in den 1990er Jahren gegenüber sahen². So wie sie selbst als potentielle Konkurrenten für die Telefongesellschaften gesehen wurden, drängten diese in den Rundfunkmarkt. Mit dem Vordringen digitaler Technologien brechen die traditionellen Abgrenzungen zwischen Individual- und Massenkommunikation allmählich zusammen. Es zeichnet sich eine technische Konvergenz der Netze ab, da Digitalisierung prinzipiell die Übertragung aller Arten von Inhalten auf allen Übertragungsnetzen ermöglicht, und eine funktionale Konvergenz der Dienste in Gestalt von Multimedia-Angeboten, die Sprache, Daten, Text und/oder Bilder verbinden (Babe 1996: 283f). Die Anwendung digitaler Technologie im Rundfunk wurde an-

¹ DTH-Systeme sind unidirektional, sie unterstützen also keine Online-Interaktivität. Als Rückkanal wird das Telefonnetz genutzt (Scott 1998: 87).

² Als weitere konkurrierende digitale Übertragungswege entwickelten sich drahtlose Technologien: das *multi-point distribution system* (MDS) und das *local multipoint communication system* (LMCS) (s. Scott 1998: 85).

fangs erschwert dadurch, dass bei der Umwandlung von Tönen und insbesondere Bildern in digitale Signale große Datenmengen entstehen. Verfahren der digitalen Datenkompression haben hier Abhilfe geschaffen. Damit lässt sich ein Mehrfaches an Programmen auf derselben Frequenz bzw. demselben Kanal übertragen, wie vorher für einen Sender nötig war (Kiefer 2001: 27). Digitalisierung heißt also auch hier: große Leistungssteigerungen bei sinkenden Kosten.

Die Konvergenzdebatte wurde in den USA und Kanada in der ersten Hälfte der 1990er Jahre unter dem Schlagwort "*Information Highway*" geführt. Erste Visionen einer vernetzten Welt mit interaktivem Fernsehen und einem riesigen Informationsangebot, das dem Kunden von zuhause oder vom Büro aus unmittelbar zugänglich ist, zirkulierten schon in den 1960er Jahren, nun begann die Informationsrevolution Wirklichkeit zu werden (Surtees 1994: 43). Der Terminus "*Information Highway*" wurde definiert als "Netzwerk von Netzwerken", das die verschiedenen Kommunikationssysteme – Telekommunikations- und Computernetzwerke, Kabelnetze – in einer nahtlosen Informations- und Kommunikationsinfrastruktur vereinen sollte, die mit den Netzwerken anderer Industriestaaten verbunden sein und im ganzen Land vermittelte, bidirektionale Breitbandkommunikationsdienste offerieren würde (Babe 1996: 283; Scott 1995: 306).

Auf dem Weg zu integrierten nationalen Breitbandnetzen gab es aber noch einige technische Hürden zu überwinden, die auch hohe Investitionskosten mit sich brachten. Die Telefongesellschaften benötigten "*bigger or faster pipes to their costumers' wall jacks*" (Surtees 1994: 370), bevor sie Rundfunksignale und andere Multimedia-Dienste übertragen konnten. Ihr Anfang der 1990er Jahre fertiggestelltes landesweites digitales Glasfasernetz verband zwar die meisten kanadischen Städte und stellte das Rückgrat innerstädtischer Netzwerke dar, erstreckte sich jedoch nicht in Wohngebieten und auf die Teilnehmeranschlussleitungen für Firmen und Privathäuser (Winseck 1998: 280f). Die Kabelunternehmen verfügten im Gegensatz zu den Telefongesellschaften bereits über Breitbandnetze, die traditionellen Telefonnetzen an Leistungsfähigkeit deutlich überlegen waren. Dabei handelte es sich jedoch um analoge, unidirektionale Verteilnetze aus Kupferkoaxialkabeln, die nicht landesweit verbunden waren. Die Kabelfirmen begannen die Kapazität ihrer Netze durch Digitalisierung und den Ausbau hybrider Glasfaser-Kupferkoaxialnetze zu erweitern. Solche digitalisierten Netze sollten schließlich die Übertragung von Hunderten von Kanälen erlauben. Um Sprachtelefondienst und interaktive Multimediadienste anbieten zu können, mussten die Kabelnetzbetreiber ihre Netze aber auch zur bidirektionalen Informationsübermittlung aufrüsten, so durch die Bereitstellung eines Rückkanals (Sonnenschein et al. 2003: 66f; Scott 1998: 88). Die kanadische Kabelindustrie kündigte bereits für 1994 digitales Kabelfernsehen an, das nicht nur eine große Vielzahl von Kanälen bieten, sondern dem Kunden über einen digitalen, interaktiven Decoder, die sogenannte Set-Top-Box, individualisierte Programmpakete (*pick-and-pay*) und

Angebote wie Spielfilme auf Abruf (Video-on-Demand) bieten würde (Fraser 1999: 15ff). Erst am Ende des Jahrzehnts wurden jedoch digitale Angebote verfügbar.

Konvergenz zeigte sich in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre dann nicht primär im Vordringen von Kabel- und Telefongesellschaften in die traditionellen Kernmärkte des jeweils anderen. Die "konvergente Überraschung" in diesen Jahren war das Internet (Sonnenschein u.a. 2003: 11). Es schien der eigentliche "*Information Superhighway*" zu sein, was eine entsprechende Reorientierung der Unternehmensstrategien zur Folge hatte. Das Internet-Protokoll (IP) stellt eine Art globale, universell anwendbare Computer-Sprache dar: "*It is to the credit of the Web's designers and browser developers that they have been able to accomplish what software designers have been unable to do until now – offer true cross-platform interoperability with little effort on the part of content creators.*" (zit. nach Scott 1998: 60). Computer können also auf dieser Basis miteinander "sprechen" und alle Arten von Daten austauschen; die Interoperabilität trieb die Entwicklung einer Fülle von Inhalten voran, die weltweit auf Servern gespeichert und für Nutzer von überall aus zugänglich sind (Scott 1998: 60).

In diesem neuen Betätigungsfeld entwickelte sich ein harter Wettbewerb um Internet-Dienste und Portale, insbesondere um Breitband-Zugang, zwischen Kabelunternehmen und Telefongesellschaften sowie völlig neuen Mitbewerbern wie AOL und anderen Internetfirmen (Interview 12/Industry Canada; Surtees 2000; Tuck 2000). Angebote für einen schnellen Breitband-Internet-Zugang über Kabelmodem kamen in Kanada ab 1996 auf den Markt (Brehl 1995d). Anstatt den Kupferdraht auch im Ortsnetz auszutauschen, wendeten sich die Telefongesellschaften einer Technologie zu, mit der sich die Bandweite der vorhandenen Kabel ausdehnen ließ. *Digital Subscriber Line* (DSL) ist ein wesentlicher Fortschritt gegenüber ISDN, dem noch in den 1980er Jahren eingeführten digitalen Telefonstandard. DSL macht Hochgeschwindigkeitsverbindungen zum Internet möglich und erlaubt die Bereitstellung von Video-Services (Scott 1998: 87f; Sonnenschein u.a. 2003: 83). Die Telefongesellschaften begannen in den späten 1990er Jahren mit der Vermarktung dieser Technologie für den Internet-Zugang. Ab 1998 wurde regional Kabelfernsehen über DSL angeboten, kombiniert mit einem begrenzten Internetzugang und E-Mail über das Fernsehgerät (Interview 27/Global Public; CRTC 2004a; Shecter 2001). Auch die von der Kabelindustrie lange versprochenen Set-Top-Boxen kamen in den letzten Jahren auf den Markt, sie bieten digitales Kabelfernsehen und teils auch einen begrenzten Internet- und E-Mail-Dienst sowie Video-on-Demand (CRTC 2002b). Zudem begannen die Kabelgesellschaften Sprachtelefondienste auf der Basis von IP-Technologien zu entwickeln (CRTC 2004b). Als hinderlich für die Marktpenetration digitaler Rundfunkdienste erwiesen sich allerdings insbesondere die beträchtlichen Zusatzkosten, die der Kunde für das notwendige Equipment – vor allem die Set-Top-Box – aufwenden muss (CRTC 2002b).

Die technische und funktionale Konvergenz macht es einem Unternehmen also zunehmend möglich, über die gleiche Infrastruktur eine ganze Bandbreite von Kommunikationsdienstleistungen zu offerieren. Dabei zeigt sich ein Trend zu gebündelten Angeboten, wie z.B. die Verbindung von digitalem Kabelfernsehen und Internetzugang oder Telefondiensten und Internet. Eine massive Welle der Konsolidierung und vertikalen Integration begleitet die allmähliche Verschmelzung der Märkte und Branchen: "*Corporate convergence refers to mergers, amalgamations and diversifications whereby media organizations come to operate across previously distinct industry boundaries.*" (Babe 1996: 284). Das paradigmatische Beispiel dafür ist die Fusion von AOL Time Warner, unter dessen Dach sich Zeitschriften- und Buchverlage, ein Internetanbieter, eine Kabelgesellschaft, TV- und Filmstudios und Fernsehsender versammelten (Bauer 2004). Auch in Kanada dehnte sich z.B. BCE, die Muttergesellschaft von *Bell Canada*, durch Zukäufe ins Fernseh- und Printmediengeschäft aus. Obschon die Sinnhaftigkeit der "Megadeals" von manchen schon vor dem Crash der *new economy* kritisiert wurde (vgl. Salutin 2000; Winseck 2000), und Firmen wie AOL Time Warner und BCE sich beträchtlichen Schwierigkeiten bei der Integration ihrer verschiedenen Besitzstände gegenübersehen, geht das Streben nach Größe augenscheinlich weiter (Bauer 2004).

Auch wenn noch beträchtliche Unklarheit besteht, wie erfolgreiche Geschäftsmodelle in der digitalen Welt zu gestalten sind, ist die dominante Strategie offenbar, mit einem weitgespannten *Content*-Portfolio, Internetzugangs- und Online-Diensten und breitbandigen Übertragungsnetzen verschiedene Glieder der Wertschöpfungskette innerhalb eines Unternehmens und/oder durch Partnerschaften zusammenzuführen. Es geht also um die Bewerbung, Vermarktung und Mehrfachverwendung vielfältiger Inhalte über alte und neue Medienkanäle von Zeitungen über Fernsehen bis zum Mobilfunk und Internet. Die neuen digitalen Infrastrukturen bringen nach Ansicht von Beobachtern und Industrie einen ungeahnten Bedarf nach Inhalten, starke Marken und exklusiver *content* werden als wesentliche Faktoren für den Erfolg im Multimedia-Markt gesehen. Die Verknüpfung von klassischen Medienkanälen mit dem Internet zielt auf die plattformübergreifende Verlängerung von etablierten Marken und Inhalten und soll die Entwicklung innovativer und integrierter Angebote vorantreiben. So soll das Kerngeschäft gesichert und erweitert und werden. Von der cross-medialen Strategie verspricht man sich beträchtliche Synergieeffekte (Damsell 2000; Pigg 2000; Sonnenschein u.a. 2003: 107ff).

Dem steht eine Ausweitung und Ausdifferenzierung von Dienstleistungsangeboten in Gestalt der neuen Medien, aber auch bei den klassischen Rundfunkmedien gegenüber. Das Internet mit seiner unübersehbaren Vielfalt an Websites, in der Anfangszeit weitgehend textbasiert, heute zunehmend mit Sound und bewegten Bildern, veranschaulicht dies. Die Unterscheidung zwischen alten und neuen Medien beginnt zu verschwimmen mit der Digitalisierung und der zunehmenden Austauschbarkeit der Netze. Die Übertragung und der Abruf von

digitalisierten Fernseh- und Videoangeboten über das Web wird zunehmend attraktiv, was neuen Anbietern Chancen eröffnet (Gundlach 2001: 358). Gleichzeitig sind etablierte Rundfunkanbieter im Netz präsent und streben danach, ihre Programme durch interaktive Elemente zu bereichern, z.B. durch zusätzliche Informationen auf ihren Websites. Solcher *web content* und andere interaktive Features können im digital übertragenen Fernsehen zum Teil auch schon durch das Anklicken eines *icon*, der in einer Ecke des Fernsehbildschirms platziert ist, aktiviert werden. Dieses "*enhanced broadcasting*" befindet sich zwar noch in der Anfangs- und Erprobungsphase, einige Angebote gibt es aber schon, so z.B. die Möglichkeit, an interaktiven Chats teilzunehmen, deren Debatten in die im Fernsehen laufende Diskussion eingebaut werden, News zu den Themen von Sendungen abzurufen, bei Spielshows gleichzeitig mit den Kandidaten der Sendung mitzuspielen oder durch eigene Kommentare die Handlung eines Programms zu beeinflussen. Digitale Fernsehplattformen über Kabel, Satellit oder DSL machen auch *Television-Commerce*-Angebote wie Online Shopping und Online Banking möglich (CRTC 2002b).

Neben der Interaktivität ist die stärkere Personalisierung ein zweites wichtiges Kennzeichen neuer digitaler und Internet-Dienste. Websites lassen sich auf individuelle Bedürfnisse und Gewohnheiten ausrichten, Inhalte können, z.B. bei Video-on-Demand, zunehmend in Form einzelner Programme oder Kanäle erworben werden. Dies verweist auf eine schon länger zu beobachtende Entwicklung: die partielle Verdrängung des "*broadcasting*" durch "*narrowcasting*". Schon in der analogen Welt haben die Ausweitung von Übertragungskapazitäten und die damit verbundene Senkung von Barrieren für den Marktzutritt im Rundfunk in Gestalt der Spartensender zu einer stärkeren Zuschneidung von Angeboten auf kleinere Kundengruppen geführt. Diese sprechen überwiegend nicht wie der klassische Rundfunk ein breites Publikum an, sondern "*communities of interest*", die ein z.B. ein bestimmtes Hobby, ein gemeinsamer Lebensstil oder ethnischer Hintergrund verbindet (CCTA 2000: 17; Fraser 1999: 183). Stärker spezialisierte Angebotsformen hängen mit einem weiteren Trend zusammen, der ebenfalls schon in der analogen Welt begann, aber wohl für digitale Medien noch stärker charakteristisch sein wird. In den vergangenen 25 Jahren haben sich die ökonomischen Grundlagen des kanadischen Rundfunksystems mit der Ausdehnung von Kabelfernsehen und Abonnementsendern von Werbeeinnahmen und öffentlichen Mitteln mehr und mehr auf direkte Zahlungen durch den Kunden hin verschoben (Scott 1998: 56f). Auch im Internet scheint die Hochphase freier Angebote vorbei zu sein. Die Digitalisierung erleichtert nicht nur Spezialisierung und Mehrfachverwertung, sondern auch Vermarktlichung. Der terrestrische Rundfunk ist ein klassisches Kollektivgut; der Rundfunkveranstalter hat keine Möglichkeit, zahlungsunwillige Konsumenten vom Konsum auszuschließen. In der digitalen Welt lassen sich die individuelle, differenziertere Zuspielung und Abrechnung von Programmangeboten dank Verschlüsselung und Interaktivität relativ problemlos durchführen (Kübler 2001: 188f).

Ähnlich wie in der Telekommunikation, ergab sich also durch Veränderungen in den technologisch-ökonomischen Kontextbedingungen in den 1990er Jahren Raum für eine wettbewerbliche Leistungserbringung in der Rundfunkübertragung. Hatte das Kabelfernsehen in den frühen Jahren aufgrund der hohen Fixkosten und dem Mangel an Übertragungsalternativen ebenfalls als natürliches Monopol gegolten, so unterminierten auch hier technologische Innovationen diese Vorstellung. Massive Kapazitätsausweitungen und sinkende Übertragungskosten pro Kanal änderten die ökonomischen Grundlagen für Netzbetreiber und Programmveranstalter und machten die Entstehung neuer Sender und Dienste, und damit auch stärkeren Wettbewerb zwischen diesen, möglich. Die wachsende Beliebtheit der Spartensender und die rasche Penetration des Internet in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zeigten auch auf der Nachfragerseite das Interesse an stärker differenzierten Angeboten und größerer eigener Kontrolle über die Auswahl von Programmen und Inhalten (Scott/Elder 2001b: 10). Der Übergang zu einem wesentlich kompetitiveren und interaktiven Umfeld – exemplifiziert durch das Internet, aber auch im digitalen Rundfunk angelegt – führt tendenziell zu sinkenderen Einnahmen pro Kanal und gefährdet die Rolle von etablierten Rundfunkveranstaltern und Netzbetreibern als "gatekeeper", da Produkte zunehmend auch über andere Quellen – wie das Internet, ob legal oder illegal – und in stärker disaggregierter und zeitunabhängiger Form z.B. durch Video-on-Demand erhältlich sind, was die Umgehung traditioneller Anbieter ermöglicht. Der Druck auf traditionelle Geschäftsmodelle im Rundfunk, der sich aus diesen Entwicklungen ergibt, erhöht sich umso mehr, je stärker die Möglichkeiten zur Abschirmung des kanadischen Marktes sinken. Das Internet als globales Medium bedroht die Praxis kanadischer Anbieter, separate Senderechte an amerikanischen Produkten für den kanadischen Markt zu erwerben (CCTA 2000: 14f).

Auch wenn die Distributionswege konvergieren und sich Angebotsüberlappungen zeigen, bestanden das Internet und die traditionellen Strukturen und Institutionen der Telekommunikation wie des Rundfunks im frühen 21. Jahrhundert noch eher nebeneinander. Im Hinblick auf den Rundfunk sehen manche Beobachter das Internet und traditionelle Rundfunkangebote auch zukünftig mehr als komplementär, letztere als Massenmedium, ersteres stärker auf die Bedürfnisse des Nutzers ausgerichtet (Goldberg et al. 1998: 296; Scott/Elder 2001b: 19). Das Internet wird als "*the ultimate narrowcast medium*" gesehen (Scott 1998: 71). Andere betonen stärker das Potential für direkte Konkurrenz oder gar Substitution durch Internetplattformen, die Fernseh- und Videoangebote in Echtzeit-Übertragung oder auf Abruf offerieren (Gundlach 2001: 371; Johnson 1998: 203). Eine dritte Position geht von einer Fusion aus: "*Remember the 500 channels [die von der Kabelindustrie versprochen wurden]? Well, they're here – only a lot of them are Web sites [...]*" (zit. nach Fraser 1999: 273). Wie sich alte und neue Medien in den entstehenden multimedialen, digitalen Breitbandnetzwerken entwickeln werden, ist zu einem beträchtlichen Maß abhängig von technischen und sozio-ökonomischen

Faktoren. Das Vordringen von Breitbandzugängen und die wachsende Leistungsfähigkeit von Übertragungsnetzen und -technologien werden zukünftig einer wachsenden Zahl von Nutzern die Möglichkeit bieten, Bewegtbilder in immer besserer Qualität über das Internet zu empfangen. Es besteht aber Unsicherheit darüber, wie sich das Nutzerverhalten, das im Rundfunk ja traditionell durch eine passive Haltung – die sogenannten "*couch potatoes*" – gekennzeichnet war, entwickeln wird, inwieweit und nach welchen interaktiven Fernsehdiensten Nachfrage besteht und wie sich daraus erfolgreiche Geschäftsmodelle basteln lassen (vgl. CRTC 2002b; Fraser 1999; Hoffmann-Riem et al. 1999; Sonnenschein u.a. 2003). Auch das Telefonieren über das Internet hat, obwohl es sich schnell verbreitet, die traditionelle Methode des Telefonierens noch lange nicht verdrängt.

Mit dem Vormarsch digitaler Technologien verliert das traditionelle technologische Argument für die Regulierung des Rundfunks, die Knappheit der Übertragungswege, an Bedeutung. Da Platz für immer mehr Kanäle ist, mögen traditionelle Lizenzierungsansätze zunehmend als anachronistisch erscheinen. Anders als in der Telekommunikation, bestanden auch für die digitale Rundfunkübertragung am Beginn des 21. Jahrhunderts allerdings noch Grenzen in der Kapazität, die Auswahlentscheidungen zwischen verschiedenen Diensten erfordern (CRTC 2002b). Kapazitätsprobleme mögen in der Zukunft völlig verschwinden, noch waren sie schon dadurch gegeben, dass die Anbieter von Rundfunkübertragungsdiensten in der Übergangsphase zu einer komplett digitalen Welt zur Simultanübertragung von Analog- und Digitalprogrammen verpflichtet wurden.

4.2 *Spillover* durch die transnationalen Kontextbedingungen

Kanadische Entscheidungsträger waren und sind in der Rundfunk- und Telekommunikationsregulierung immer auch beeinflusst durch die transnationalen Kontextbedingungen der Nachbarschaft zu den USA. Auch hier zeigten sich, angestoßen durch die technologischen Umwälzungen, wichtige Veränderungen. Kanada unterliegt in zweifacher Weise *Spillover*-Effekten aus den USA. Wie in den Kapiteln zur Entwicklung von Rundfunk und Telekommunikation deutlich wurde, handelt es sich einmal um den grenzüberschreitenden Fluss von Dienstleistungen und Produkten, der durch die geographischen Nähe und die engen wirtschaftlichen Beziehungen beider Länder bedingt ist. Gleichzeitig begünstigen diese Bedingungen das Übergreifen von *Policy*-Ideen und Reforminitiativen aus den USA nach Kanada (Stanbury 1989: 57ff). Politischer und ökonomischer *spillover* hängen dabei insofern zusammen, als amerikanische Regulierungsvorschriften die Ausgestaltung der jeweiligen Angebote der einheimischen Industrie beeinflussen – und damit auch, was über die Grenze nach Kanada dringt oder von dort aus zugänglich ist. Ein Beispiel aus der Luftfahrt veranschaulicht dies. Die amerikanische Liberalisierung des Luftverkehrs machte es aufgrund der gesunkenen Preise für

Kanadier attraktiv, von nahegelegenen US-Städten aus amerikanische Fluglinien zu nutzen. Daraus resultierte ein wichtiger Impetus für den Regelungsabbau auf kanadischer Seite.

Auch für die von uns untersuchten Sektoren geht es bei politischem *spillover* vor allem um die grenzüberschreitende "Migration" von Liberalisierungspolitiken im Kommunikationssektor, die durch den technikinduzierten Wandel und die damit verbundenen Veränderungen in den Problemwahrnehmungen und Interessenlagen öffentlicher und privater Akteure, aber auch durch den aus der Krise des keynesianischen Wohlfahrtsstaates resultierenden wirtschaftspolitischen Strategiewechsel der 1970er und 1980er Jahre angetrieben wurden. Angesichts von Stagflation und wachsenden Haushaltsdefiziten nahm bereits die Ford-Administration in den 1970er Jahren die "Deregulierung" von Wettbewerbsbeschränkungen unterliegenden Sektoren als Instrument zur Bekämpfung der Inflation und zur Wiederbelebung der amerikanischen Wirtschaft ins Visier. Unter Präsident Carter gewannen diese Reformbestrebungen an Fahrt und schlugen sich in Liberalisierungsmaßnahmen in der Telekommunikation wie in anderen Bereichen wie dem Verkehrswesen nieder (Derthick/Quirk 1985). Ronald Reagan machte schließlich in den 1980er Jahren "*the battle against regulation*" zu einem zentralen Politikziel seines wirtschaftspolitischen Reformprogramms (Eisner et al. 2000: 44). Seine Amtszeit markiert den Siegeszug einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, die den Rückzug des Staates aus der Wirtschaft und das Vertrauen auf Marktkräfte propagiert.

In der Telekommunikation war das US-System weit stärker von einem Unternehmen dominiert als das kanadische. So hatte es AT&T 1930 auf einen Marktanteil von 79 Prozent im lokalen Telefonverkehr gebracht und war der einzige Anbieter von Ferngesprächen, das Tochterunternehmen *Western Electric* lieferte 92 Prozent aller Telefonausrüstungen. Neben AT&T operierten vor allem im ländlichen Raum etwa 1500 kleinere, unabhängige Telefongesellschaften, die nicht mit dem Marktführer konkurrierten und meist an dessen Netz angeschlossen waren. Dem Regulierte wie Regulierern im Grundsatz gemeinsamen Ziel des *universal service* kam man schon früh nahe, bereits 1965 hatten 85% der Privathaushalte ein Telefon (Eisner et al. 2000: 113; Schneider 1999: 96f). Die Regulierung von Individual- und Massenkommunikation ist auf Bundesebene zwar in der *Federal Communications Commission* (FCC) vereint, in der Telekommunikation ist sie jedoch zweistufig. Der *Communications Act* von 1934 übertrug der FCC die Zuständigkeit für den zwischenstaatlichen und internationalen Fernverkehr, während den *Public Utilities Commissions* der Einzelstaaten der Ortsbereich und der innerstaatlichen Fernverkehr überlassen blieb (Grande 1989: 105f). Die FCC entstand als klassische *independent regulatory commission* mit für diese institutionelle Form typischen relativ unspezifischen gesetzlichen Zielvorgaben. Ihre Regulierungseingriffe sollten sicherstellen, dass allen Bürgern der Vereinigten Staaten "*a rapid, efficient, nation-wide [...] wire and radio communication service*" zu angemessenen Preisen zur Verfügung stand, "*consistent*

with the public interest, convenience [and] necessity" (*Communications Act*, zit. nach Johnson 1998: 212).

Erste Risse im Telefonmonopol zeigten sich bereits in den späten 1950er Jahren. 1956 erreichte die *Hush-a-Phone-Corporation* per Gerichtsentscheidung das Recht zum Vertrieb eines mechanischen Schalldämpfers für den Telefonhörer, was ihr zuvor von der FCC untersagt worden war. Damit war ein kleiner Einbruch in das Endgerätemonopol gelungen, durften doch bisher nur von den Telefongesellschaften bereitgestellte Geräte und Einrichtungen an das Telefonnetz angeschlossen werden. Das Urteil des Appellationsgerichtes von Washington D.C. hatte eine über den unmittelbaren Fall hinausreichende Wirkung, da es dem Telefonteilnehmer das Recht zuerkannte, "*reasonably to use his telephone in ways which are privately beneficial without being publicly detrimental*" (zit. nach Grande 1989: 107). Auch im Hinblick auf das Netzmonopol kam es zu einer ersten Öffnung. 1959 erlaubte die FCC in ihrer *Above 890*-Entscheidung die Errichtung privater Richtfunk-Fernleitungen. Diese Entscheidung geht zurück auf Anträge von Großunternehmen, die sich um die Zuteilung von Übertragungsfrequenzen beworben hatten, da sie die immer preiswerter werdende Mikrowellen-Richtfunkübertragung für interne Fernverbindungen nutzen wollten. Für große US-Firmen ergab sich angesichts ihrer im internationalen Vergleich ohnehin großen räumlichen und zunehmend transnationalen Reichweite ein starker Anreiz zum Aufbau eigener Netze für die Geschäftskommunikation daraus, dass AT&T die Produktivitätsfortschritte im Fernverkehr nicht zur Senkung der Ferngebühren, sondern zur stärkeren Subventionierung des Ortsbereiches nutzte. Vorreiter war hier vor allem die Ölindustrie. Die FCC befand, es stehe eine ausreichende Zahl an Frequenzen zur Verfügung, um den Bedarf sowohl des öffentlichen Telefonsystems wie privater Systeme zu befriedigen. Die privaten Anlagen durften aber nur firmenintern genutzt werden und mussten auf Punkt-zu-Punkt-Verbindungen beschränkt bleiben; ein Anschluss an das öffentliche Netz wurde nicht gestattet. Dennoch gilt die Entscheidung als erster Schritt auf dem Weg zum Wettbewerb im Fernverkehr (Grande 1989: 107; Janisch 1986: 328; Schneider 1999: 99; Schneider 2001: 178ff).

Eine weitergehende Öffnung des Netzmonopols ergab sich 1969 durch eine Entscheidung der FCC, der Firma MCI den Aufbau einer Richtfunkstrecke zwischen Chicago und St. Louis zur Bereitstellung von Mietleitungen für Geschäftskunden zu genehmigen. Das Unternehmen durfte als spezialisierter Netzanbieter ("*specialized common carrier*") auf seinen Fernleitungen allerdings nur Punkt-zu-Punkt-Verbindungen anbieten. Nachdem sich die FCC infolge dieses Beschlusses mit einer Reihe weiterer Anträge anderer Firmen konfrontiert sah, ließ sie Anfang der 1970er Jahre generell Wettbewerb bei solchen Ferndiensten über private Netze zu und erlaubte den neuen Mitbewerbern dazu die Zusammenschaltung ihrer Leitungen mit den öffentlichen Ortsnetzen. 1976 gestattete die FCC den Weiterverkauf und die gemeinsame Nutzung von Telekommunikationsdiensten, allerdings nicht für den öffentlich vermittelten

Telefonverkehr. Aus diesem Kernbereich des Telekommunikationsmarktes gedachte die Behörde auch MCI herauszuhalten. Sie verbot dem Unternehmen 1975, einen Dienst namens *Execunet* anzubieten, der faktisch ein Wähldienst war und damit als Alternative zu Ferngesprächsverbindungen durch AT&T dienen konnte. MCI klagte erfolgreich gegen diese Entscheidung, woraufhin AT&T dem Konkurrenten mit Zustimmung der FCC den Zugang zu ihren Ortsnetzen versagte. Mit dem auf eine erneute Klage von MCI hin ergangenen zweiten *Execunet*-Urteil wurde der Fernbereich praktisch für den Wettbewerb geöffnet. Es erlegte AT&T auf, auch konkurrierenden Ferndiensteanbietern die Zusammenschaltung mit ihren Ortsnetzen zu gewähren. Die FCC setzte daraufhin 1979 ein entsprechendes Verfahren zur Klärung der mit der Liberalisierung verbundenen Fragen an. Ein Jahr später ließ sie mit der Aufhebung der Beschränkungen für den Weiterverkauf und die gemeinsame Nutzung von Diensten eine weitere Schranke fallen (Janisch 1986: 328ff; Grande 1989: 107ff; Schneider 1999: 100ff; Rideout 2003: 66ff). Mit der Ausnahme des lokalen Fernsprechverkehrs gehörte das Netzmonopol von AT&T damit der Vergangenheit an.

Auch das Endgerätemonopol zerbrach in den 1970er Jahren. Auf eine Klage der *Carter Electronics Corporation* hin, die einen Akustikkoppler ("*Carterfone*") vertrieb, mit dem eine Verbindung zwischen dem öffentlichen Netz und einer mobilen Funkstation hergestellt werden konnte, befand die FCC in ihrer *Carterfone*-Entscheidung von 1968, dass die AT&T den Anschluss fremder Endgeräte nur dann untersagen konnte, wenn diese die Netzsicherheit gefährdeten. AT&T ließ nun fremde Endgeräte zu, wenn zusätzlich ein von ihr bereitgestelltes Netzschutzgerät angeschlossen wurde. Nach weiteren Konflikten zwischen AT&T, Geräteherstellern und Kunden setzte die FCC Anfang der 1970er Jahre eine grundsätzliche Prüfung dieser Frage an, in deren Ergebnis sie 1975 die Netzschutzgeräte mit einem Registrierungs- und Zulassungsprogramm für Endgeräte überflüssig machte (Grande 1989: 107; Schneider 1999: 101f).

Im Bereich der Dienste sah sich die FCC seit den 1960er Jahren mit der Integration von Telekommunikation und Computern zunehmenden Abgrenzungsproblemen gegenüber. Nachdem die in der ersten Computer-Entscheidung von 1971 gezogenen Grenzlinien sich bald als problematisch erwiesen und zahlreiche Auseinandersetzungen und Rechtsstreitigkeiten nach sich gezogen hatten, entschloss sich die FCC in der zweiten Computer-Entscheidung von 1980, auf der Basis eines funktionalen Ansatzes nur noch zwischen Basisdiensten und "*enhanced services*" zu unterscheiden. In letztere Kategorie fielen alle Dienste, deren Leistungsmerkmale über die reine Übertragung von Informationen hinausgingen. Die FCC beschränkte sich hinfert auf die Regulierung von Basisdiensten und ließ im Markt für Mehrwertdienste unregulierten Wettbewerb durch die Computerindustrie und andere Diensteanbieter zu. AT&T durfte ebenfalls solche Dienste anbieten, allerdings nur über getrennte Tochterunternehmen. In der dritten Computer-Entscheidung von 1986 wurde diese Vorschrift zu getrenn-

ten Geschäftsbereichen auch aufgehoben, die FCC traf aber andere, insbesondere auf Verrechnung und Kostenallokation bezogene Maßnahmen gegen eine mögliche Quersubventionierung zwischen Basisdiensten und kompetitiven Diensten (Eisner et al. 2000: 113, 125, 131; Grande 1989: 109f; Schneider 1999: 102f).

Den "Todesstoß" (Schultz/Brawley 1996: 88) für das traditionelle Telekommunikationssystem stellte die Entflechtung von AT&T infolge einer 1974 durch das Justizministerium eingereichten Antitrust-Klage dar. 1982 stimmte AT&T einem Vergleich zu, der die Strukturen des Unternehmens mit den neuen Wettbewerbsbedingungen kompatibel machen sollte. Leitgedanke der *divestiture* war die Auflösung von Engpässen, die dem Wettbewerb hinderlich waren. Dies betraf die Integration von Geräteherstellung und Netzbetrieb und die Kontrolle von AT&T über die Ortsnetze, die das Unternehmen dazu nutzen könnte, neue Mitbewerber bei der Netzzusammenschaltung zu behindern und Quersubventionierung zu betreiben. So wurde der örtliche Telefonverkehr, das einzige Segment, das man weiterhin als nicht wettbewerbsfähig ansah, aus dem Unternehmen herausgenommen; die bisher 22 *regional operating companies* von AT&T wandelte man in sieben eigenständige Firmen um. Diese sogenannten "*Baby Bells*" sollten sich auf die lokalen Telefondienste beschränken und ihre auf *Western Electric* konzentrierten Beschaffungspraktiken öffnen. AT&T behielt die Fernnetze, die Geräteproduktion und die Forschungseinrichtungen. Als Gegenleistung durfte das Unternehmen im Computergeschäft aktiv werden, von dem es durch den *consent decree* eines früheren Antitrust-Verfahrens ferngehalten worden war (Janisch 1989: 310; Grande 1989: 110f; Schneider 1999: 105ff).

Erst das Aufbrechen von AT&T machte das Fernverkehrsgeschäft wirklich zu einem kompetitiven Markt. Von den fallenden Preisen für Ferngespräche profitierten zunächst vor allem große Unternehmen mit einem hohen Bedarf an Fernverbindungen. Privatkunden sahen sich zwischen 1984 und 1989 mit einem Anstieg der Ortsgebühren um 43 Prozent konfrontiert (Rideout 2003: 71). Denn mit dem Wettbewerb war die im Preissystem eingebaute Quersubventionierung zugunsten der Ortsgespräche so nicht mehr haltbar. Von der FCC im Anschluss an die *divestiture* verordnete Gebührenerhöhungen lösten beträchtliche Proteste und politische Auseinandersetzungen aus. Auch kam es, als die Aufteilung von AT&T 1984 in Kraft trat, anfangs zu einer gewissen Verschlechterung der Servicequalität und vielen Beschwerden über servicebezogene Probleme (Janisch 1986: 323ff). AT&T verlor in den 1980er und 1990er Jahren viel Verkehrsaufkommen. Als "*dominant carrier*" im Fernbereich unterlag das Unternehmen noch längere Zeit, anders als seine Konkurrenten, voller regulativer Aufsicht; 1995 hat die FCC AT&T angesichts des intensiven Wettbewerbs im Fernverkehrsgeschäft hier von der Preisregulierung befreit. Auf Staatenebene traten für den Ortsbereich zunehmend weniger intrusive *Price-Cap*-Verfahren an die Stelle der klassischen *rate-of-return regulation* (Johnson 1998: 214f; OECD 1999: 336).

Dass Marktöffnung nicht nur mit dem Abbau traditioneller Regulierung einhergeht, sondern auf absehbare Zeit auch die Formulierung und Durchsetzung neuer Wettbewerbsregeln und damit eine Expansion der Regulierung erfordert, veranschaulicht der *Telecommunications Act* von 1996, der der FCC für den gesamten Kommunikationssektor die Erarbeitung von mehr als 80 spezifischen Verordnungen, teils innerhalb sehr kurzer gesetzlich festgelegter Fristen, vorgab³ (Rosenbach 1996: 108). Das Gesetz hob die gerichtlich verfügte Abtrennung von Orts- und Fernverkehrsgeschäft auf und erlaubte *Baby Bells*, Fernnetzbetreibern und Kabelnetzbetreibern den Zutritt zu den jeweiligen Märkten des anderen⁴. Um von der FCC die Genehmigung zu bekommen, den eigenen Kunden auch Fernsprechdienste anbieten zu können, mussten die *Baby Bells* nachweisen, dass sie Wettbewerb im Ortsnetz möglich gemacht hatten. Die im Gesetz enthaltene "*competitive checklist*" der Kriterien, die hier zu erfüllen waren, bezog sich vor allem auf die Bedingungen der Netzzusammenschaltung zwischen den *Baby Bells* und Mitbewerbern. Zudem durften die lokalen Monopolisten Fernsprechdienste wie Geräteherstellung und Informationsdienste zunächst nur über getrennte Tochterunternehmen betreiben.

Das Gesetz verpflichtete generell alle Telekommunikationsnetzbetreiber dazu, anderen Unternehmen Zugang zu den eigenen Netzen zu geben. Für die lokalen Monopolisten wurden dabei strengere Vorgaben festgelegt⁵. Die FCC hatte, teils in Verbindung mit den Einzelstaaten, Standards für Netzzugang und -zusammenschaltung zu formulieren. Das Gesetz enthielt noch eine Reihe weiterer Vorgaben, die Wettbewerb im Ortsnetz befördern und im Fernnetz weiter verstärken sollten. Langstreckenbetreiber hatten bislang mit der Zugangsgebühr zum örtlichen Netz die Gebühren für Ortsgespräche immer noch zu einem gewissen Maß subventioniert. Der *Telecommunications Act* schrieb nun das Ziel des *universal service* erstmals ausdrücklich gesetzlich fest, ordnete aber die Umstellung von impliziten auf explizite Subventionen an und erlaubte der FCC, dazu spezielle, explizite Finanzierungsmaßnahmen festzulegen, um die implizite Quersubventionierung abzubauen. Die Behörde etablierte 1997 einen *Universal Service Fund*, der sich aus einer Abgabe der im Fernbereich tätigen Telekommunikationsunternehmen und einer Steuer auf zweite Telefonanschlüsse für Privat- und Geschäftskunden speist. Mit diesen Mitteln sollten nicht nur die Subventionierung des Telefondienstes in Gegenden, wo dessen Bereitstellung mit hohen Kosten verbunden ist, fortgesetzt, sondern auch Vorzugsraten für Hochgeschwindigkeits-Internetverbindungen in Schulen, Bibliotheken und ländlichen Gesundheitseinrichtungen finanziert werden. Die Unterstützungsleistungen

³ In einigen Bereichen waren auch die Regulierungsbehörden der Einzelstaaten, teils in Zusammenarbeit mit der FCC, für die Umsetzung des Gesetzes verantwortlich.

⁴ Man kann es als Ironie der Geschichte sehen, dass sich 2005 SBC, eine der *Baby Bells*, anschickte, die ehemalige Muttergesellschaft AT&T zu übernehmen (Oldag 2005: 21).

⁵ Sie wurden dazu verpflichtet, anderen Anbietern an jedem technisch möglichen Punkt einen entbündelten Zugang zu Elementen ihres Netzwerkes zu gewähren, den Weiterverkauf von ihnen angebotener Dienste möglich zu machen und Nummernportabilität und Kolokation zu gewähren.

des Fonds für *universal service* wurden für jede Telefongesellschaft, die entsprechende Dienste anbot, zugänglich gemacht. Um armen Bevölkerungsgruppen den Zugang zu Telekommunikationsdiensten zu erhalten, waren schon in früheren Jahren gezielte Unterstützungsprogramme geschaffen worden (Eisner et al. 2000: 128f; Johnson 1998: 220ff; OECD 1999: 324ff; Schneider 1999: 108f).

War Wettbewerb in der frühen Phase der Öffnungspolitik als Ergänzung zur traditionellen Tarifregulierung begriffen worden, so wird er seit den späten 1970er Jahren als Ersatz, wo immer möglich, für die traditionelle Form der Regulierung gesehen (Janisch 1989: 309). Der *Telecommunications Act* schloss diesen grundlegenden Politikwandel vom Monopol zum Wettbewerb ab – zumindest vorläufig. Der Umbruchsprozess verlief inkrementalistisch und nicht geradlinig, gab es – aus Sicht der Liberalisierer – doch durchaus auch Rückschläge. Der im *Communications Act* definierte gesetzliche Rahmen war so breit, dass weitgehende Liberalisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen erfolgen konnten, ohne dass eine Gesetzesänderung notwendig war (Schneider 2001: 186ff). So waren bis in die 1990er Jahre hinein Gerichte und die Regulierungsbehörde die zentralen Akteure des Umbruchs. Die FCC ließ schon früh Öffnungen vor allem im Netzmonopol zu, erste und entscheidende Durchbrüche in puncto Endgeräte und Netze erfolgten aber über die Gerichte. Aufgrund der starken Stellung der Gerichte im amerikanischen Regulierungssystem konnte die FCC den einmal eingeleiteten Regulierungskurs nicht mehr stoppen, als sie dies wollte. Auch waren aus diesem Grund wichtige Regelungsbereiche der Einflussnahme der FCC entzogen, da die Gerichte die im Zuge der Entflechtung von AT&T festgelegten Bestimmungen überwachten.

So erfolgte die vollständige Transformation des Regulierungsregimes schließlich auf gesetzlichem Wege. Das Gesetz von 1996 formulierte "*both a substantive and a procedural blueprint for the future of telephony*" (Johnson 1998: 220). Es legte die Grundprinzipien und Strukturen für die künftige Kommunikationswelt fest, ging aber darüber hinaus, indem es teils vergleichsweise spezifische Vorgaben dazu machte, wie der anvisierte Zustand umfassenden Wettbewerbs zu erreichen war. Die Bestimmungen zur Netzzusammenschaltung und die *competitive checklist* formulierten Rahmenbedingungen für den Übergang zum Wettbewerb im Ortsnetz. Damit wurde der Handlungsspielraum der Regulierer in der Reform des Regulierungssystems formal strukturiert, aber inhaltlich nicht strikt. Denn viele Termini blieben vage und zweideutig. So blieb es beispielsweise der FCC, teils in Zusammenarbeit mit den Einzelstaaten, überlassen, die genauen Mechanismen für die Netzzusammenschaltung festzulegen und zu bestimmen, was ein fairer Preis für den Wiederverkauf an oder die Mitbenutzung von Elementen des lokalen Netzwerks durch neue Mitbewerber darstellt (vgl. Aufderheide 1999: 63, 84f, 145f). Der FCC kam damit eine herausragende Rolle zu: Wie sie ihre Regeln ausgestaltete, würde darüber entscheiden, wer von den konkurrierenden Interessen zu den Gewinnern und Verlierern der *new economy* gehören würde (Hundt 1999: 155).

Auch im Rundfunk gilt, "*that the FCC has become one of the main driving (though also driven) forces behind deregulation*" (Hoffmann-Riem 1996: 12). Sie orchestrierte in den 1980er Jahren mit Unterstützung des Präsidenten beträchtliche Liberalisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen, wobei der Kongress mehrmals in zum Teil sehr spezifischen Punkten intervenierte. Das Rundfunksystem der USA war allerdings von Beginn an kommerziell geprägt. Im Hörfunkzeitalter erlangten die drei großen *Network*-Gesellschaften – *National Broadcasting Company* (NBC), *Columbia Broadcasting System* (CBS), *American Broadcasting Company* (ABC) – eine beherrschende Stellung, die sie auch in das Fernsehen hinüberretten konnten. Später kamen *Fox Television* und in den 1990er Jahren drei weitere kleinere *networks* hinzu. Daneben existieren auch unabhängige terrestrische Stationen. Ein rasanten Wachstum haben seit den 1970er Jahren über Kabel und Satellit verbreitete Sender erfahren, die Anzahl der landesweit erhältlichen Programme ist zwischen 1994 und 2003 von 106 auf 339 angestiegen. Die steigende Popularität dieser neuen Sender hat die Dominanz der großen *networks* ins Wanken gebracht, 1996/97 ist der Zuschaueranteil der "*Big Three*" erstmals unter 50 Prozent gefallen. Eine Nischenexistenz mit einem etwa 3-prozentigen Anteil an der gesamten Sehzeit führt der öffentliche *Public Broadcasting Service* (PBS). Die ihm angehörenden Fernsehstationen werden von nicht-kommerziellen Organisationen getragen und finanzieren sich aus staatlichen Zuschüssen und Spenden von Zuschauern und der Industrie (FCC 2004: 63; Fraser 1999: 147; Kleinstaub 2000: 836f).

Historisch gesehen, wurde die Rundfunkregulierung in den USA primär mit der technologisch gegebenen Notwendigkeit zur Allokation der knappen Sendefrequenzen begründet. Angesichts einer liberalen Tradition, die das verfassungsrechtlich verbrieftete Recht der Rede- und Pressefreiheit hochhielt und staatliche Interventionen im Bereich der Medien folglich mit Misstrauen betrachtete, zielte staatliche Regulierung nicht auf eine umfassende, an positiven Zielen orientierte Gestaltung des Rundfunksystems, sondern mehr darauf, dessen Funktionieren durch beschränkte Eingriffe sicherzustellen. Da jedoch in der Frequenzvergabe Auswahlentscheidungen getroffen werden mussten, sollte hier das allgemeine Wohl als Entscheidungskriterium zum Tragen kommen. Darüber hinaus enthielt der *Communications Act* von 1934 keine spezifischen Zielvorgaben im Hinblick auf das Verhalten von Rundfunkveranstaltern und deren Programmangebote. Die gesetzliche Autorisierung der FCC zum Erlass gemeinwohlorientierter Regeln und Lizenzentscheidungen ist aber dahingehend interpretiert worden, dass auch inhaltliche programmbezogene Vorgaben zulässig sind, wenn dies notwendig ist, damit den vielfältigen Interessen der Zuschauer angemessen Rechnung getragen wird (Hoffmann-Riem 1996: 15f; Rosenbach 1996: 89).

So stellte die FCC in der Vergangenheit bei der Lizenzvergabe und -erneuerung Anforderungen zu Mindestsendezeiten für Nachrichten-, Informations- und Lokalprogramme und zur Berücksichtigung der Interessen der jeweiligen regionalen Zuschauerschaft. Angesichts der

Dominanz der *networks*, die nicht direkt der FCC-Aufsicht unterstanden, wurde den lokalen Sendern zudem zur Auflage gemacht, in der Hauptsendezeit nicht nur *Network*-Programme, sondern zu einem kleineren Teil auch eigene Programmbeiträge zu senden. Die Fairness-Doktrin verlangte von den Rundfunkveranstaltern, der Diskussion politisch relevanter, kontroverser Sachverhalte genügend Raum in ihren Programmen zu geben und dabei unterschiedliche Standpunkte angemessen darzustellen. Als die Behörde in den 1980er Jahren den Rundfunk zu deregulieren begann, wurden solche programmbezogenen Vorgaben zu einem großen Teil abgeschafft. Der Markt sollte für die Vielfaltssicherung sorgen. Auch die Zeitlimits für Werbung wurden im Zuge der Deregulierung aufgehoben, es gelten aber neuere Beschränkungen für Kindersendungen und Vorgaben zur Trennung von Programm und Werbung (Hoffmann-Riem 1996: 16ff; Kleinsteuber 2000: 838).

Allerdings entwickelten sich in der Programmkontrolle auch gewisse Tendenzen zur Reregulierung, vor allem im Hinblick auf den Jugendschutz. Seit 1987 ist die Regulierung pornographischer, gewalthaltiger und anderer moralisch "anstößiger" Programme zu einem wichtigen medienpolitischen Thema geworden. Die FCC versuchte seither, zeitliche Begrenzungen oder eine völlige Verbannung solcher Programme aus dem Rundfunk durchzusetzen, scheiterte aber mehrmals an den Gerichten. Der Kongress verabschiedete schließlich 1992 eine Bestimmung, die Rundfunkveranstaltern das Senden anstößiger Inhalte zwischen 6 Uhr morgens und 10 Uhr abends verbot. Neben diese negativen Kontrolle traten Bemühungen, positive Verpflichtungen zum Jugendschutz zu schaffen, so mit dem *Children's Television Act* von 1990. Das Gesetz schrieb unter anderem vor, dass bei Lizenzerneuerungen ein besonderer Schwerpunkt darauf zu legen war, wie der Rundfunkveranstalter den speziellen Bedürfnissen von Kindern in seinem Programm gerecht geworden ist. Nachdem die FCC unter der Bush-Administration dieses Gesetz zunächst nur in vage Regeln umgesetzt hatte, formulierte sie 1996 eine konkrete Vorgabe für die Rundfunkveranstalter von mindestens drei Stunden Kinderfernsehen pro Woche (Hoffmann-Riem 1996: 16ff; Hundt 2000: 36ff; Johnson 1998: 213).

Strukturelle Mechanismen zur Vielfaltssicherung beinhalteten die Bevorzugung von Frauen und Minderheiten bei der Lizenzvergabe und Regeln zur Beschränkung von Konzentration und vertikaler Integration. Die FCC sah sich in den vergangenen Jahrzehnten jedoch unter ständigem Druck, Begrenzungen zu lockern. Vor dem Hintergrund des zunehmenden Wettbewerbs zwischen etablierten und neuen Programmanbietern wurden 1984 und 1992 die Grenzen für den Mehrfachbesitz von Radio- und Fernsehstationen heraufgesetzt. Überlebt hat dagegen bislang das Verbot eines *cross-ownership* von Zeitungs- und Rundfunkunternehmen im selben Markt. Auch beim *cross-ownership* kam es aber zu Erleichterungen. So kam die FCC 1992 dem Drängen der *networks*, selbst Kabelnetze betreiben zu dürfen, unter Einschränkungen nach. Angesichts der wachsenden wirtschaftlichen Probleme der *networks* folgte die FCC in den 1990er Jahren auch deren Forderungen nach der Abschaffung der soge-

nannten *Financial Interest and Syndication Rules*, die den *networks* untersagten, eigene Programme zu produzieren oder Programmrechte selbst weiterzuverwerten. Diese Regeln sollten die Marktmacht der *networks* begrenzen. Ihre Abschaffung stieß einen vertikalen Integrationsprozess zwischen Hollywood-Studios und *networks* an (Fraser 1999: 159; Hoffmann-Riem 1996: 26ff; Kleinsteuber 1996: 34f; Kleinsteuber 2000: 843).

Die Reichweite der Autorität der FCC hängt mit ab von den zur Rundfunkübertragung verwendeten Technologien. Ihre Hauptaufgabe liegt traditionell in der Lizenzierung und Überwachung terrestrischer Rundfunkveranstalter. *Cable franchises* für den Betrieb von Kabelnetzen werden von den Einzelstaaten und Kommunen vergeben. Da die FCC keine ausdrückliche gesetzliche Zuständigkeit über Kabelnetze hatte, praktizierte sie dieser Technologie gegenüber zunächst Zurückhaltung. Ab Mitte der 1960er Jahre begann sie, Regulierungsvorschriften zu erlassen, scheiterte aber mit einer Regelung zur Kanalbelegung 1979 am *Supreme Court*. Mit zwei Gesetzen zum Kabelfernsehen aus den Jahren 1984 und 1992 gab der Kongress der FCC größere Kontrolle über dieses Gebiet und eine Reihe von spezifischen Aufgaben. Sie erhielt u.a. das Mandat, Richtlinien und Verfahren für die Vergabe und Ausgestaltung von *franchises* durch die lokalen Behörden zu erarbeiten. Das Gesetz von 1984 erlegte den Kabelnetzbetreibern auf, auf Forderung der lokalen Instanzen "*public, educational, and governmental (PEG) access channels*" für Informationszwecke der lokalen *community* bereitzustellen und Kanäle für die Vermietung zur kommerziellen Nutzung anzubieten. Sogenannte *Must Carry*-Regeln, wie sie auch die FCC schon entwickelt hatte, wurden mit dem Gesetz von 1992 festgeschrieben, um lokalen terrestrischen Veranstaltern den Zugang zu den Kabelsystemen zu garantieren.

Das Gesetz von 1992 reflektierte den Aufstieg der Kabelunternehmen zum dominanten Lieferanten von Fernsehangeboten und die damit verbundenen Verschiebungen im Kräfteverhältnis innerhalb des Rundfunksystems auch insofern, als es vorschrieb, dass Kabelunternehmen konkurrierenden Distributionsunternehmen wie Satellitenbetreibern unter fairen Bedingungen Zugang zu den nicht-terrestrisch verbreiteten Programmen von mit Kabelunternehmen assoziierten Anbietern gewähren mussten und dass Kabelunternehmen unabhängige Programmanbieter in der Verbreitung nicht benachteiligen durften. Der FCC oblag es, diese Rahmenbedingungen in Regeln zu übersetzen. Auch in anderer Hinsicht stellte das Gesetz eine Reregulierung dar. Sein Vorgänger von 1984 hatte die Rolle der FCC in der Regulierung der Kabelgebühren stark limitiert, indem es erklärte, effektiver Wettbewerb sei gegeben, wenn in einem bestimmten Gebiet terrestrische *Network*-Signale empfangbar seien. Dies bedeutete die Deregulierung von etwa 97 Prozent aller Kabellizenzen. Massive Preiserhöhungen und entsprechende Proteste von Verbraucherverbänden führten dazu, dass die Preiskontrolle 1992 wieder eingeführt wurde (FCC 2003; FCC 2004: 12, 89ff; Johnson 1998: 213f; Hoff-

mann-Riem 1996: 47ff; Hoffmann-Riem et al. 1999: 85ff; Rosenbach 1996: 89f; Stentor 1992: 61f).

Von den benannten Vorgaben wie den *Must Carry*-Regeln abgesehen, wird die Programmauswahl der Kabelnetzbetreiber regulativ nicht beeinflusst. Der Netzbetreiber hat breiten Spielraum in der Wahl der Kanäle und in deren Zusammenstellung (FCC 2003). Nicht-terrestrisch übertragene Sender, also per Satellit an die Kabelnetze herangeführte Programme, werden von der FCC nicht lizenziert und erfahren folglich nicht dieselbe regulative Überwachung wie die terrestrischen Anbieter. Die Topanbieter in dieser Kategorie sind fast alle vertikal integriert, sei es mit Kabelnetzbetreibern, *networks* oder anderen Medienunternehmen. Die FCC hat solches Abonnementfernsehen als "*non-broadcasting*" klassifiziert (Interview 43/Ryerson). Die Bedeutung dieser Einteilung wird ersichtlich, wenn man bedenkt, dass auf dieses weitgehend unregulierte Segment 2002/2003 mehr als die Hälfte der täglichen Sehzeit entfiel. Welche solcher Sparten- und Pay-TV-Sender die Zuschauer erreichen, ist eine Frage des Marktes. Dies gilt ebenso für das Angebot von Satellitensystemen, deren Betrieb einer Lizenz durch die FCC bedarf. Die aktuell vier DTH-Anbieter vereinigen seit den 1990er Jahren wachsende Marktanteile auf sich. Angesichts dieser Konkurrenz haben die Kabelnetzbetreiber ihre Netze aufgerüstet und bieten mittlerweile etwa 70 analoge und 120 digitale Fernsehkanäle (FCC 2004: 7, 20, 43ff, 64, 88).

Weil sich die Regulierung zunehmend auf den Zugang und die Bedingungen der Übertragung von Programmen beschränkt und wenig in Programminhalte und -produktion eingreift, wird es immer schwieriger, spezielle Rundfunkregulierungen zu rechtfertigen (Hoffmann-Riem 1996: 19, 52). Neue Programmangebote wurden zu einem großen Maß von den traditionellen Regulierungsmechanismen freigestellt, für den traditionellen Rundfunk wurden die damit verbundenen inhaltlichen Vorgaben zurückgeschraubt. Für die Übertragungstechnologien – Kabel und Satellit – gilt, dass sie ihre "*public interest obligations*" primär durch das Bereitstellen einer bestimmten Anzahl von Kanälen für lokale Sender bzw. nichtkommerzielle Zwecke erfüllen. Mit dieser indirekten Regulierung des Programmangebotes wird zwar sichergestellt, dass bestimmte lokale und nicht-kommerzielle Dienste die Zuschauer erreichen, nicht aber, dass sie deren Bedürfnissen gereicht werden und die Vielfalt sichern. Nichtkommerzielle *access channels* sind schon durch den Mangel an Finanzmitteln in ihrer Breitenwirkung eingeschränkt (vgl. zu den Debatten um diese Regeln Aufderheide 2000). Auch die Entwicklungen im Jugendschutz machen den Trend zu auf die Transmission gerichteten Vorgaben deutlich: negative Regelungen z.B. zur zeitlichen Beschränkung bestimmter Programme begrenzen die Übertragung, nicht aber die Produktion oder Verfügbarkeit.

Den vorläufigen Höhepunkt der Deregulierung und Liberalisierung stellte auch im Rundfunksektor der *Telecommunications Act* von 1996 dar. Mit der Intention, das faktische Monopol der Kabelunternehmen in der lokalen Programmversorgung aufzubrechen, öffnete das

Gesetz den Telefongesellschaften den Zugang zu diesem Markt, der ihnen – ebenso wie den Kabelunternehmen der Zugang zum Telefonmarkt – bislang gesetzlich untersagt war. Damit die Kabelunternehmen konkurrenzfähig blieben, ließ es die Kontrolle der Kabelpreise auslaufen. Vollständig zu deregulieren sind die Kabelpreise schon dann, wenn ein Telefonunternehmen einen vergleichbaren Service anbietet, ohne dass es eine bestimmte Anzahl von Kunden gewonnen haben müsste. Um sicherzustellen, dass die Marktöffnung nicht schlicht zu *buyouts* und Fusionen zwischen Telefongesellschaften und Kabelanbietern führt, verbot das Gesetz diese und schrieb Beschränkungen für die Anteile vor, die in denselben Märkten aktive Telefon- und Kabelunternehmen aneinander halten konnten. Im Rundfunkbereich wurden die Konzentrationsgrenzen weiter angehoben. Auch erhielten die Veranstalter längere Lizenzzeiten und praktisch eine Garantie für die Lizenzverlängerung. Die nach wie vor hohe Aktualität der Themen Sex- und Gewaltdarstellungen schlug sich nieder in der Vorgabe, dass Anbieter sowohl terrestrisch wie per Satellit/Kabel verbreiteter Programme freiwillig ein Stufen-system zur Bewertung solchen als problematisch angesehen Gehalts in den Programmen entwickeln sollten, oder dies andernfalls die FCC übernehmen würde. Ein sogenannter V-Chip (V für *violence*), dessen Einbau in neue Fernsehgeräte ab 2000 verpflichtend ist, erlaubt auf dieser Basis den Zuschauern, vor allem Eltern, das Blockieren bestimmter Programme (Johnson 1998: 217ff; Hoffmann-Riem et al. 1999: 84ff; Kleinsteuber 2000: 838ff; Rosenbach 1996: 93ff).

Auch die Rundfunkregulierung verlässt sich also seit den 1980er Jahren mehr und mehr auf das freie Spiel der Marktkräfte. Eine Zugangskontrolle für Programmanbieter findet nur noch beschränkt statt, und für die traditionellen Rundfunkveranstalter ist sie mit deutlich weniger Auflagen und Risiken verbunden. Die Programmkontrolle wird nur noch in wenigen Fällen, vor allem im Hinblick auf Gewalt und Pornographie, als legitim angesehen und ist überwiegend negativer, beschränkender Art. So hat die Verbreitung der neuen Medien Deregulierungsprozesse bei den "alten" Medien befördert. Die traditionelle gemeinwohlorientierte Vorstellung der Rundfunkveranstalter als Treuhänder ihrer *community* ist mit der wachsenden Marktorientierung in der regulativen Praxis zunehmend in den Hintergrund getreten, wurde allerdings im Grundsatz mit dem *Telecommunications Act* bestätigt (Aufderheide 1999: 28, 78). Rundfunkveranstalter werden also nach wie vor nicht rein als Marktteilnehmer gesehen. Der Grad des Politikwandels ist daher anders als in der Telekommunikation auf der Ziel- wie auf der Instrumentenebene nicht als fundamental, sondern als mittel zu betrachten. Zwar sehen sich Rundfunkveranstalter und Kabelnetzbetreiber weit größerem Wettbewerb durch neue Programme und andere Übertragungstechnologien gegenüber. Rundfunkveranstalter haben aber immer noch exklusive Kontrolle über die ihnen per Lizenz zugeteilte Frequenz, woraus zumindest theoretisch gemeinwohlorientierte Verpflichtungen abgeleitet werden können. Ka-

belnetzbetreiber behalten die Kontrolle über ihr Netz⁶ und bleiben "gatekeeper" für das von ihnen verbreitete Programm, was ebenfalls bestimmte Auflagen mit sich bringt (Aufderheide 1999: 14, 67ff, 78).

Die selektive Aufrechterhaltung oder gar Stärkung sozial motivierter Vorgaben – *universal service*, *Must Carry*-Regeln und Jugendschutz – begrenzt im Rundfunk, aber auch in der Telekommunikation in gewissem Maß den dominanten Trend zur Wettbewerbssteuerung. Jedoch gilt, wie Peter Johnson feststellt, "[d]espite universal service, wiring schools and libraries, and increasing lip service to public interest obligations, there is no real sense of social direction. [...] there is no national consensus or will to turn the new media toward positive social good" (Johnson 1998: 245). Über Preise und Dienstangebote soll weitgehend der Markt entscheiden, dessen Funktionieren allerdings zumindest kurz- und mittelfristig intensiver regulativer Eingriffe bedarf. Obschon Teile der Medienindustrie zum eigenen Schutz noch ein Interesse an der Aufrechterhaltung bestimmter regulativer Schutzmechanismen wie der *Must Carry*-Regeln haben, so ist doch das Credo des Marktes zu einem von allen Industriegruppen und den beiden großen Parteien geteilten Konsens geworden (Johnson 1998: 222f; Hoffmann-Riem 1996: 52; Rosenbach 1996: 93). So hat sich der kleine kanadische Nachbar im großen Nachbarstaat mehr und mehr einer von staatlicher Einflussnahme unabhängiger werdenden, marktgetriebenen Kommunikationsindustrie gegenüber gesehen – mit einer entsprechenden Dynamik in der Angebotsausweitung und -ausdifferenzierung und einer ständig steigenden horizontalen wie vertikalen Integration.

4.3 Der Wandel in den sektorübergreifenden ideologischen Leitbildern

Wie in den USA und in anderen westlichen Ländern, setzte auch in Kanada in den 1980er Jahren eine grundlegende Neubewertung der Rolle des Staates in der politischen Ökonomie ein – weg von dem aktiven Staat, der Kanada seit den Gründungstagen geprägt hatte. Wie bereits angesprochen, haben die kanadischen Regierungen des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts im Rahmen der sogenannten *First National Policy* danach gestrebt, die wirtschaftliche und politische Integration des Landes durch Infrastrukturmaßnahmen voranzutreiben und die Industrialisierung der stark auf den Export von Rohstoffen ausgerichteten kanadischen Wirtschaft durch eine Politik hoher Schutzzölle zu fördern (Schultze 1997: 276). Die Leitbilder des *nation-building* und der liberalen Marktwirtschaft gingen in diesem Staatsbild eines liberalen Entwicklungsstaates eine nicht immer spannungsfreie Symbiose ein. Der Staat übernahm schon früh eine beträchtliche Verantwortung für die wirtschaftliche Entwicklung des

⁶ Der *Telecommunications Act* sieht neben dem traditionellen Kabelmodell auch eine neue, bislang allerdings wenig genutzte Option vor: *open video systems*, bei denen der Betreiber nur für ein Drittel seiner Kapazität die zu übertragenden Programme auswählen darf, der Rest steht unabhängigen Programmanbietern offen (Aufderheide 1999: 72; FCC 2004).

Landes, das Verhältnis von Staat und Individuum blieb aber lange Zeit geprägt von liberalen Vorstellungen individueller Selbstverantwortung. Letzteres änderte sich grundlegend erst mit der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre, von der Kanada besonders hart getroffen wurde. Sie führte zu massenhafter Entwurzelung und ökonomischer Unsicherheit für breite Bevölkerungskreise und demonstrierte eindrücklich, dass die Zeit der *First National Policy* als wirkungsvoller wirtschaftspolitischer Strategie abgelaufen war (Banting 1997a: 265; Lindner 2005: 4). Unter dem Eindruck dieser Erfahrungen wurden die Leitbilder kanadischer Wirtschafts- und Sozialpolitik mit den 1940er Jahren neu definiert. Die traditionelle Sicht der liberalen Marktwirtschaft erhielt einen "*social-liberal tint*" (Jenson 2003: 81); Keynesianismus und Sozialstaat, in Kanada bald als *Second National Policy* bezeichnet, bedeuteten für den Staat eine neue, über die – weitergeführte - Industriepolitik der *First National Policy* hinausgehende Rolle in der Stabilisierung der Ökonomie sowie eine basale Verantwortung für den Schutz des Individuums vor den modernen Lebensrisiken. Sozialstaatspolitiken dienten nicht in erster Linie der Umverteilung, sondern primär der Absicherung aller Bürger gegen Arbeitslosigkeit, Krankheit, Erwerbsunfähigkeit und Altersarmut. Die Etablierung eines pan-kanadischen Regimes sozialer Bürgerrechte entfaltete auch eine national integrative Wirkung durch die Abmilderung innerer regionaler und ethnisch-linguistischer Gegensätze und die Abgrenzung nach außen gegenüber den USA. Kanadas Sozialstaat war zwar ebenso wie der amerikanische als liberal zu klassifizieren. Doch war er weit großzügiger ausgestaltet und wurde so im kanadischen Selbstverständnis zu einem zentralen Differenzierungskriterium gegenüber dem großen Nachbarn (Banting 1997a: 265ff; Jenson 2003: 85ff; Schultze 1997: 276f).

In dem von einer breiten gesellschaftlichen Akzeptanz getragenen Staatsbild des keynesianischen Wohlfahrtsstaates ließen sich *nation-building* und kapitalistische Ordnung prinzipiell leichter vereinbaren als im liberalen Entwicklungsstaat. Unter den günstigen ökonomischen Bedingungen der Nachkriegsjahrzehnte brachte dieses neue wirtschafts- und sozialpolitische *Policy*-Modell vergleichsweise gute ökonomische und soziale Resultate. Doch die kanadische Ökonomie blieb hochgradig verwundbar gegenüber exogen induzierten Schocks. Dies resultierte allgemein aus der den europäischen *small open economies* vergleichbaren hohen Exportabhängigkeit der kanadischen Wirtschaft und spezifischer aus der Dominanz natürlicher Rohstoffe wie Holz, Strom und Bodenschätze im Export und der Stellung der USA als zentralem Exportmarkt, in den schon in den 1970er Jahren etwa 65 Prozent der kanadischen Ausfuhren gingen (Lindner 2005: 5f). So litt die wirtschaftliche Performanz des Landes in den 1970er Jahren beträchtlich durch den Umschwung der Nixon-Administration zu protektionistischen Strategien und die beiden Ölpreiskrisen von 1973 und 1979. Die Auswirkung dieser situativen Krisen wurde verschärft durch strukturelle Umbrüche in den Ökonomien der westlichen Welt. Das auf standardisierte Massenware ausgelegte fordistische Produktionsregime

geriet in den 1960er Jahren mit der wachsenden Komplexität der Produkte und der Differenzierung der Nachfrage an seine Grenzen; der Produktivitätsfortschritt sank. Der Aufstieg flexibler Volkswirtschaften wie Japan und die Schwellenländer erhöhte den Druck zu flexibleren Produktionsformen und Unternehmensstrukturen, der internationale Wettbewerb intensiviert sich. All diese exogenen Entwicklungen brachten nicht nur die kanadische Exportwirtschaft zunehmend in Schwierigkeiten. Die auch durch den Zollabbau des GATT-Prozesses nachlassende Abschirmung des nationalen Marktes machte deutlich, dass die traditionelle auf den einheimischen Markt ausgerichtete kanadische Strategie höher Zölle, anderer protektionistischer Mechanismen und Subventionen eine Industrieproduktion gefördert hatte, der es stark an internationaler Wettbewerbsfähigkeit mangelte (Borchard 1997: 212f; Harris/Watson 1993: 264f). Die spezifischen internen Strukturprobleme der kanadischen Wirtschaft ließen sich an einem schrumpfenden, vergleichsweise wenig produktiven industriellen Sektor und der Eroberung von Marktanteilen durch ausländische Konkurrenten ablesen. So zog die schwere Rezession der späten 1970er und frühen 1980er Jahre Kanada mit zweistelligen Arbeitslosen- und Inflationsraten fast zwangsläufig stärker in Mitleidenschaft als viele andere OECD-Länder (Lindner 2005: 9f).

Ähnlich wie die *First National Policy* in den 1930er Jahren, bot die *Second National Policy* keine wirksamen Antworten auf die schwere Krise jener Jahre. Während alle westlichen Regierungen in dieser Phase vor vergleichbaren Herausforderungen standen, trug die Tradition des aktiven Staates in Kanada nach Ansicht einheimischer Experten dazu bei, den Anpassungsprozess hinauszuzögern und damit zu erschweren. Mit dem krisenbedingten Rückgang der Staatseinnahmen seit den 1970er Jahren stiegen das laufende Haushaltsdefizit und die Gesamtverschuldung beständig an: "[T]he spending power was replaced by the borrowing power" (zit. nach Kroeger 1996: 61; vgl. auch Courchene 2001: 23). Der Versuch, in der Krise die alten Rezepte fortzuschreiben, tat ein Übriges, um das kanadische Haushaltsdefizit bis Mitte der 1980er Jahre zu einem der höchsten unter den OECD-Staaten anschwellen zu lassen. Anfang der 1980er Jahre präsentierte die liberale Bundesregierung unter Führung des seit Ende der 1960er Jahre fast ununterbrochen amtierenden liberalen Premiers Pierre Elliot Trudeau eine neue ökonomische *Nation-Building*-Strategie, mit der die endogenen Entwicklungspotentiale der kanadischen Wirtschaft belebt werden sollten durch eine weitere Intensivierung und Ausdehnung staatlicher Eingriffe in die Ökonomie, insbesondere durch eine aktive Industriepolitik, die die Industrieentwicklung gezielt vorantreiben und Zukunftstechnologien systematisch fördern würde. Eine solche Neuauflage des staatsinterventionistischen *Policy*-Modells wirtschaftlicher Entwicklung hatte sich in den 1970er Jahren in der öffentlichen Diskussion immer deutlicher als eine mögliche Antwort auf die Krise des Keynesianismus herauskristallisiert. Trudeaus *Third National Policy* war jedoch eine kurzlebige Veranstaltung, sie stand aus politischen wie ökonomischen Gründen schon nach wenigen Jahren vor

dem Scheitern. Damit war der Weg frei für eine grundlegende Alternative zum keynesianischen Wohlfahrtsstaat, also eine neo-liberale Reformstrategie, wie sie sich beim großen Nachbarn bereits durchgesetzt hatte und in Kanada vom *Business Council on National Issues* (BNCI), dem wichtigsten Verband der Großindustrie, und privaten *think tanks* propagiert wurde. Dieser *Policy*-Wechsel verbindet sich in Kanada wieder einmal mit dem Bericht einer *Royal Commission*, der unter dem Namen ihres Vorsitzenden bekannten *Macdonald-Commission* (vgl. Lindner 2005).

Den Befürwortern eines staatsinterventionistischen Kurses wie den Gewerkschaften und den Neuen Sozialen Bewegungen hielt die Kommission apodiktisch entgegen: "*One thing, however, is clear: if we Canadians are to meet successfully the challenges confronting our industrial sector, future development must be more responsive to international competitive conditions than to internal political pressures to protect the status quo. Faced as we are with increasingly strong competition in domestic and international markets, it is in the interest of business, labour and government alike to bolster the ability of Canadian industry to meet and match that competition.*" (zit. nach Lindner 2005: 39). Im Grundsatz plädierte die Kommission mit ihrer Forderung nach einem Wandel vom keynesianischen Wohlfahrts- zum Wettbewerbsstaat für einen Abschied nicht nur von zentralen Prämissen der Politik der Nachkriegsjahrzehnte, sondern auch von tief verwurzelten Traditionen des *public enterprise country*. So lauteten die Schlagworte der industrie- und wirtschaftspolitischen Empfehlungen Deregulierung, Privatisierung und *supply-side economics*. Vor allem aber sollte sich eine stärkere Marktorientierung mit einer forcierten Marktöffnung verbinden, das heißt im kanadischen Fall verstärkte kontinentale Integration statt staatlicher Steuerung der Entwicklung des nationalen Marktes. Von ihrem zentralen Vorschlag, dem Abschluss eines Freihandelsabkommens mit den USA, versprach sich die Kommission eine beschleunigte Modernisierung und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der kanadischen Wirtschaft. Komplementär dazu plädierte sie im sozialpolitischen Bereich zwar nicht für ein drastisches Zurückfahren der gesamten staatlichen Sozialausgaben, wohl aber für eine Reorientierung der Programme zur Einkommenssicherung hin auf Anreize zur Beschäftigungsaufnahme und zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit. Dies veranschaulicht, dass die *Policy*-Empfehlungen der Kommission trotz ihrer grundsätzlichen Präferenz für den Markt vielfach eher moderat als radikal marktliberal waren (Borchard 1997: 213f; Lindner 2005: 38ff).

Der 1985 erschienene Bericht der *Macdonald Commission* versorgte die ein Jahr zuvor ins Amt gekommene konservative Regierung unter Brian Mulroney mit einer Blaupause für wirtschafts- und sozialpolitische Reformen. Der Premier suchte umgehend in Washington um erste Sondierungsgespräche für ein Freihandelsabkommen nach (vgl. dazu Borchard 1997: 206ff). Mit diesem Pakt wurde nach außen der für immer mehr kanadische Firmen überlebenswichtigen Zugang zum amerikanischen Markt gesichert, nach innen diente er als Instru-

ment, um, wie von der *Commission* intendiert, den Anpassungsdruck auf die kanadische Industrie bewusst zu intensivieren und eine neoliberale Agenda durchzusetzen. Das 1989 in Kraft getretene *Free Trade Agreement* (FTA), 1994 mit der Hinzunahme Mexikos zum trilateralen *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) erweitert, war, anders als der europäische Binnenmarkt, im wesentlichen ein Projekt der negativen Integration. Kern des Vertragswerkes war der ungehinderte grenzüberschreitende Austausch von Gütern, Dienstleistungen und Kapital. Dazu wurde eine stufenweise Eliminierung der Zölle vereinbart, der Spielraum für den Schutz einheimischer Industrien durch nicht-tarifäre Handels- und Investitionshemmnisse und staatliche Subventionen wurde deutlich begrenzt. So musste für regulative Maßnahmen im Streitfall nachgewiesen werden, dass sie speziell dem Schutz "*of human, animal or plant life or health, the environment, or consumers*" dienen und den Handel so wenig wie möglich beschränkten. Jedes Land hatte Investoren aus den anderen Vertragsländern grundsätzlich *national treatment* zu gewähren, nur bestimmte Teilbereiche wie soziale Dienste und in Kanada die Kultur wurden explizit davon ausgenommen. Bei Konflikten entschieden paritätisch besetzte Schiedsgerichte. Das NAFTA enthielt zahlreiche Detailregelungen, die überwiegend den Interessen des stärksten Bündnispartners entsprachen. Es etablierte länderübergreifende Spielregeln für eine Reihe von Wirtschaftssektoren von Finanzdienstleistungen bis zur Telekommunikation. Ansätze zur positiven Integration waren extrem dürftig. Die in der NAFTA-Runde vereinbarten Zusatzabkommen zu Arbeits- und Umweltschutz waren vorwiegend Absichtserklärungen, trinationale Kommissionen sollten die kontinentale Koordination in beiden Bereichen befördern.

Für die kanadische Wirtschaft und Gesellschaft brachte der verschärfte, weniger globalisierte denn kontinentalisierte Wettbewerb zunächst selektive Wohltaten, profitiert haben vor allem die Exportindustrien des kanadischen Westens und teilweise des kanadischen Zentrums sowie höher qualifizierte Beschäftigte (Borchard 1997: 221ff). In den ersten vier Jahren nach Abschluss des FTA sind in Kanada eine halbe Million Jobs verlorengegangen, wobei die Höhe des Rückgangs sicher auf eine Kombination mehrerer Faktoren wie der allgemeinen Konjunkturschwäche zurückzuführen ist. Unzweifelhaft haben sich in dem neuen transnationalen Wirtschaftskontext die Parameter der kanadischen Wirtschaftstätigkeit dramatisch von der Binnen- zur Nord-Süd-Integration hin verschoben: "*Canada is progressively less and less a single national economy and more and more a series of north-south cross-border economies*" (Courchene 2001: 51). Die wirtschaftliche Abhängigkeit vom großen Nachbarn ist weiter angestiegen, zwischen 1990 und 2000 wuchs der Anteil der Exporte in die USA am Gesamtexport von 75 auf 87 Prozent (Lindner 2000: 5).

Rückblickend stellte der Abschluss des Freihandelsabkommens eine *critical juncture* in der kanadischen Politik dar, hat es doch den ökonomischen wie politischen Handlungskontext für nachfolgende Regierungen entscheidend verändert und deren Spielraum zur Intervention in

Marktprozesse stark eingeschränkt. So symbolisiert es die Abkehr von staatszentrierten *Policy*-Modellen nationaler wirtschaftlicher Entwicklung. Flankiert wurde das Abkommen von der konservativen Regierung, die bis 1993 amtierte, mit einer moderat "konservativen Transformation des Wohlfahrtsstaates" (Borchert 1995). In der Geld- und Haushaltspolitik gelang es der Regierung zwar, mit monetaristischen Konzepten die Inflation zu drücken, die Gesamtverschuldung wuchs allerdings wieder, als die Hochkonjunktur der späten 1980er Jahre in eine erneute Rezession mündete. In Anbetracht der starken Identifikation der Bevölkerung mit sozialstaatlichen Prinzipien blieben tiefgreifende quantitative Ausgabenveränderungen in diesem Bereich trotz Kürzungen und Einsparungen aus, jedoch setzte ein qualitativer Wandel ein, der sich an der Schwerpunktverlagerung von der Universalität zur Einkommensabhängigkeit im System der Einkommenssicherung, an der Umorientierung auf eine markt- und angebotsorientierte Arbeitsmarktpolitik wie an dem zunehmenden *downloading* von Kosten und Verantwortung für soziale Leistungen auf die Provinzen ablesen ließ. Wirtschaftspolitisch gesehen, blieben die kanadischen Konservativen mit ihren eher bescheidenen Privatisierungsmaßnahmen um einiges hinter dem Privatisierungseifer einer Maggie Thatcher zurück, mit Deregulierungsmaßnahmen im Energie-, Verkehrs- und Transport- sowie im Finanzsektor und der weitgehenden Abschaffung der von Trudeau eingeführten Kontrolle ausländischer Direktinvestitionen stützten sie die Regulierung als zweites wichtiges Instrument traditioneller *Nation-Building*-Strategien jedoch deutlich zurück. Weniger deregulativen Enthusiasmus zeigte die Regierung allerdings lange Zeit im Kommunikationssektor (Lindner 2005: 50ff; Schneider 1997: 124ff).

Dass sich die Parameter kanadischer Politik grundlegend verschoben hatten, wurde deutlich, als die 1993 gewählte liberale Regierung unter Jean Chrétien nicht nur binnen kurzem die neoliberale Agenda ihrer Vorgängerregierung übernahm, sondern angesichts der immer prekäreren finanziellen Situation des kanadischen Staates einen weit drastischeren Konsolidierungskurs einschlug als diese – "*with [the 1995] budget that made the deepest expenditure cuts of any since the war, accompanied by a new doctrine of limited government*" (Kroeger 1996: 57). Der bereits unter Mulroney begonnene Personalabbau im öffentlichen Dienst des Bundes wurde massiv verstärkt; kaum ein Programmbereich, auch nicht zentrale wirtschafts-, regional- und sozialpolitische Aktivitäten Ottawas, blieb von signifikanten Ausgabenkürzungen verschont. Die beiden Kernelemente des Sparprogramms waren jedoch zum einen einschneidende Kürzungen bei den im Rahmen der *Second National Policy* initiierten zweckgebundenen Transferleistungen des Bundes an die Provinzen zur Mitfinanzierung von Ausgaben im Sozial-, Gesundheits- und Bildungsbereich und deren Bündelung zu einem mit nur noch wenigen Auflagen versehenen *block grant*⁷, zum anderen eine weitreichende Reform der Ar-

⁷ Erst 2000/2001 erreichte die Höhe dieser Transferzahlungen wieder annähernd den Status quo ex ante.

beitslosenversicherung, mit der der Kreis der Anspruchsberechtigten stark gesenkt wurde. Ökonomisch erleichtert durch sinkende Zinsen und eine allmähliche Erholung der Wirtschaft, konnte das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts nicht nur überraschend schnell realisiert werden, seit dem Haushaltsjahr 1997/98 wies der kanadische Bundeshaushalt jedes Jahr sogar beachtliche Überschüsse auf (Broschek 2004: 434ff; Schneider 1997: 155ff). Politisch erleichtert wurde der strikte Sparkurs den Liberalen durch Verschiebungen in den parteipolitischen Konfigurationen, nämlich den Aufstieg der neo-konservativen *Reform Party*, die die traditionelle Konservative Partei in den 1990er Jahren im rechten Lager marginalisierte und noch härtere Einsparungen und Beschneidungen staatlicher Interventionen in die Wirtschaft propagierte (vgl. Eberle et al. 2003)⁸.

Nach ihrer Wiederwahl im Jahr 1997 strebten die Liberalen danach, die zu erwartenden Haushaltszuschüsse in einem ausgewogenen Ansatz zur einen Hälfte für die Zurückführung der Staatsschulden und Steuerkürzungen und zur anderen Hälfte für ökonomische und soziale Prioritäten zu nutzen. Dabei ging es der Regierung nicht nur um neue Mittel für wichtige Bereiche, die – wie das Gesundheitssystem – stark unter den Kürzungen gelitten hatten, vielmehr verfolgte sie auch eine reformorientierte Strategie: Strategische Investitionen insbesondere in der Sozial-, Wirtschafts-, Forschungs- und Bildungspolitik sollten Kanada fit machen für die globale, post-fordistische Ökonomie (vgl. Government of Canada 1997). In diesem neuen Kontext meinte die Sicherung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit die Förderung der "*transition from a resource- and physical-capital-based economy and society to a human-capital-based economy and society*" (Courchene 2001: 3). Das traditionelle Leitbild der liberalen Marktwirtschaft, in der der private Sektor primär verantwortlich ist für die wirtschaftliche Entwicklung und die Schaffung von Arbeitsplätzen, erhielt auch in den Dokumenten der liberalen Regierung neue, weitreichende Prominenz – sie sah ihre Rolle darin, die Märkte zu unterstützen und als Katalysator statt als treibende Kraft zu wirken (vgl. Industry Canada 1994a). Das marktwirtschaftliche Leitbild verband sich im post-fordistischen Wettbewerbsstaat jedoch mit veränderten Vorstellungen über die Operation der Wirtschaft und die Grundlagen von Produktivität und Prosperität. In der informations- und wissensbasierten Ökonomie wurden die Generierung, Verarbeitung und Anwendung von Wissen und Informationen zum kritischen Faktor im Produktionsprozess (vgl. Castells 1996; Willke 1997). Für das neue *Policy-Modell* einer postfordistischen Wirtschaftspolitik heißt das, nicht nur den Markt von überflüssiger staatlicher Gängelung zu befreien und eine mehr nach außen statt nach innen orientierte Ökonomie zu fördern, sondern auch die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft zu stärken: "*For Canada, as for other industrialized countries, success in the global economy comes from*

⁸ Im Jahr 2003 vereinigte sich die kanadische Rechte wieder unter dem Dach der neuen *Conservative Party of Canada*.

advanced technology, improved workers' skills, and the use of knowledge-based techniques to add greater value in all economic sectors." (Industry Canada 1994a: 4).

Die solchermaßen beschriebenen Anforderungen einer wissensbasierten Ökonomie und Gesellschaft erhalten in Kanada eine besondere Brisanz durch die traditionell vergleichsweise niedrige Forschungs- und Entwicklungsintensität der vornehmlich ressourcenbasierten kanadischen Wirtschaft und das für den angloamerikanischen Kapitalismus typische defizitäre System beruflicher Bildung. Vor diesem Hintergrund wurden Innovation und Kreativität zu einem zentralen Leitthema, das Politik der liberalen Bundesregierung für die *new economy* prägte. Dabei zielten einmal neue Initiativen und signifikante Ausgabensteigerungen in der Forschungs- und Technologiepolitik darauf, die Forschungskapazitäten von Universitäten wie Unternehmen zu verbessern, die Kommerzialisierung von Erfindungen zu beschleunigen und die Verbreitung und Anwendung neuer Technologien durch die Zusammenarbeit von Universitäten, Regierung und dem privaten Sektor zu befördern. Zum zweiten galt es aus Sicht der Regierung, die Entstehung der für die Wissensgesellschaft erforderliche Informationsinfrastruktur sicherzustellen. Neben regulativen Veränderungen unternahm die Regierung hier u.a. die Förderung eines Hochgeschwindigkeits-Internetnetzes für Universitäten und Forschungseinrichtungen und legte ein Programm zur Anbindung von Schulen und Bibliotheken ans Internet und zur Errichtung öffentlicher Zentren für den Internetzugang in ländlichen und abgelegenen Kommunen auf. Drittens war sie bestrebt, durch verschiedene Initiativen, die auch hier von regulativen Maßnahmen z.B. zum Copyright bis zu Förderprogrammen reichten, die Entwicklung von Inhalten und Anwendungen für die digitale Informationsinfrastruktur – von *e-commerce* bis zu kulturellen und informationellen Angeboten – voranzutreiben.

Komplementär zu Innovation hieß das zweite zentrale Leitthema der Regierungsstrategie für die wissensbasierte Ökonomie Qualifikation und Inklusion: der Zugang zu Wissen, Aus- und Weiterbildung sollten gefördert, und jeder Bürger in die Lage versetzt werden, an der Wirtschaft zu partizipieren. Die daraus resultierende Agenda richtete sich zum einen mehr an die breite Mittelklasse, der u.a. durch Steuervergünstigungen und Stipendienprogramme der Zugang zur Universität erleichtert werden sollte, zum anderen an benachteiligte Gruppen wie ärmere Familien und deren Kinder, Behinderte und Ureinwohner, die durch entsprechende Förderung mehr Entwicklungschancen erhalten und besser in den Arbeitsmarkt integriert werden sollten. Drittens etablierte bzw. unterstützte die Regierung Aus- und Weiterbildungsprogramme für jugendliche Berufsanfänger und Beschäftigte durch den öffentlichen wie den privaten Sektor (Government of Canada 1996, 1997, 1999, 2000a, 200b, 2001, 2002, 2003a, 2003b; Hale 2002; Industry Canada 1994a).

Die Initiativen der liberalen Regierung in wohlfahrtsstaatlichen Politikbereichen untermauern den grundlegenden Politikwandel in der Wirtschaftspolitik. Programme in diesen Feldern sind offenkundig zu sozialen wie industriepolitischen Instrumenten geworden; es geht nicht

mehr primär um die Sicherung sozialer Bürgerrechte und die Erhaltung eines pan-kanadischen, universal-integrativen Wohlfahrtsstaates, sondern um eine aktivierende Sozialpolitik und die Gewährung individueller Chancengleichheit (Broschek/Schultze 2003: 363; Courchene 2001: 11). Für das Verhältnis von Individuum und Staat folgt daraus, dass soziale Absicherung sich vom Schutz vor Veränderungen zur Förderung individueller Anpassungs- und Veränderungsfähigkeit hin verschiebt (Banting 1997a: 270). Auch der soziale Zusammenhalt der Nation wird mehr und mehr nach dieser Leitlinie redefiniert. Der Bericht eines Parlamentskomitees formuliert dies so: "*For social cohesion the challenge is to identify policies that enable those left behind to participate in markets on more equitable terms [...]*" (zit. nach Courchene 2001: 173). Die redistributive Rolle des Sozialstaates wurde mit dem Übergang zu selektiven Programmen der Einkommenssicherung zwar gestärkt, diese haben eine dramatische Ausweitung der Kluft zwischen Arm und Reich verhindert. Jedoch führte diese Umorientierung sowie die Dezentralisierung von Aufgaben und Verantwortung an die Provinzen zu einer größeren Varianz sozialstaatlicher *policies* nicht nur für einzelne Bevölkerungsgruppen, sondern auch interregional (Banting 1997a: 278f; Jenson 2003: 89f). Der kanadische Zentralstaat ist augenscheinlich nur noch eingeschränkt in der Lage und willens, landesweit gleichartige staatliche Unterstützung und Dienstleistungen sicherzustellen. So bestehen zwar noch wichtige Elemente aus der Ära der *Second National Policy* mit pan-kanadischer integrativer Wirkung fort, vor allem das in Kanada geradezu Kultcharakter genießende universale staatliche Gesundheitssystem und die *equalization payments* – nicht zweckgebundene Finanzaufweisungen des Bundes an finanzschwache Provinzen. Doch neuere Initiativen zur Stärkung der Ost-West-Achse wie das Abkommen von 1994 zur stärkeren internen Marktöffnung durch den Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse zwischen den Provinzen und die 1999 in Kraft getretene, vor allem um prozedurale Fragen kreisende Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Provinzen in der Sozialpolitik dürften nur sehr bedingt als Gegengewicht zu den starken zentripetalen Kräften in Wirtschaft und Politik wirken.

Mit der neo-liberalen Wende der bundesstaatlicher Wirtschafts- und Sozialpolitik ist deren Funktionalität als Instrument des traditionellen *nation-building* offenkundig seit den 1980er Jahren im Rückgang begriffen – eine Entwicklung, deren Folgewirkungen im aktuellen Kontext nur schwer abzuschätzen sind, boomt die kanadische Wirtschaft doch seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre, die Arbeitslosenrate rutschte 2000 unter sieben Prozent (für die Zahlen s. Lindner 2005: 10). Man könnte diese Entwicklung als Entkoppelung von *nation-building* und Wirtschafts- und Sozialpolitik deuten. Dagegen spricht, dass Kanada zuallererst eine politische Nation ist, die die eigene Identität und Überlebensfähigkeit nach wie vor nicht als naturgemäß gegeben betrachtet – nicht zuletzt angesichts immer wieder kehrender Sezessionsdrohungen aus *Québec*. Im Bericht einer Expertenkommission zum *Information Highway* wird dies anschaulich auf den Punkt gebracht: "*We must be continually prepared to ad-*

dress the fundamental Canadian question: What constitutes Canada? [...] What are the essentials that make this nation viable as a society and, that enable us to maintain consensus, rules of law and a distinctive national identity?" (IHAC 1995: 75). Der beständige Drang zur Selbstvergewisserung macht es nur schwer möglich, die Frage nach der Nation aus wichtigen Politikbereichen ganz herauszuschneiden.

Daher liegt die Interpretation nahe, dass wir es nicht primär mit einem Bedeutungsverlust des *Nation-Building*-Leitmotivs zu tun haben, sondern mit dessen zumindest partieller Neuausrichtung. Praktisch seit der Staatsgründung, die wesentlich eine defensive Reaktion auf die potentielle militärische Bedrohung durch die USA war, entfalteten sich *Nation-Building*-Strategien aus der Dialektik von interner Integration und Abschottung, mit dem Staat als treibender Kraft. Nationale Integration verband demnach die staatlich angeleitete Aktivierung endogener Entwicklungspotentiale mit staatlich organisierter Abschirmung. Dies begann im Feld der Ökonomie, wo der Staat, die Überlebensfähigkeit Kanadas als politisches Projekt im Blick, die ökonomische Erschließung und Entwicklung eines voll ausgebildeten, sektoral differenzierten internen Marktes vorantrieb, was eine politisch auferlegte Reorientierung wirtschaftlicher Aktivitäten von der quasi natürlichen Nord-Süd- auf die Ost-West-Schiene bedeutete. Mit der Rundfunkpolitik der 1930er Jahre wurde das *Nation-Building*-Motiv auch kulturell wirksam – in der Besiedelung der "*metaphysical' frontier of the state, against both external and internal threats to national security*" (Dowler 1996: 339). Kann man die Rundfunkpolitik als Strategie der Importsubstitution noch der Logik der *First National Policy* zurechnen, so dehnte sich der "defensive Expansionismus" (Hugh G.J. Aitken⁹) mit der *Second National Policy* über das Erschließen des ökonomischen und metaphysischen Raumes hinaus auf die soziale Absicherung des individuellen Bürgers aus. Auch hier verzahnt die Schutzfunktion des Staates die Stärkung innerer sozialer Bande mit dem Moment der Abschirmung, symbolisch gegenüber dem großen Nachbarn und materiell "*as part of a larger attempt to cushion [...] [society] from economic shocks originating outside [...] [its] borders*" (Banting 1997b: 272). Umfangreichere Sozialprogramme waren in der Nachkriegszeit typisch für kleine Staaten mit offenen, gegenüber Verschiebungen in der globalen Ökonomie besonders anfälligen Volkswirtschaften (vgl. Katzenstein 1985), spezifisch kanadisch ist dagegen der Aufstieg des Sozialstaates zu einem zentralen Element nationaler Identität.

Es sind nun genau jene zentralen *Policy*-Ideen traditioneller *Nation-Building*-Strategien – ein hohes Maß an Staatsinterventionismus und Protektionismus insbesondere, aber nicht nur gegenüber über den 49. Breitengrad schwappenden Marktkräften –, die sich in den 1980er und 1990er Jahren grundlegend zu wandeln begannen. Was sich hier, zumindest im ökonomischen und sozialen Bereich, abzeichnet, ist die Transformation des staatsinterventionistischen

⁹ Vgl. für dieses Konzept Hardin 1974: 60.

und protektionistischen hin zu einem nach außen orientierten, offeneren Leitbild des *nation-building*, das den Staat eher als Förderer denn als zentralen Garanten nationaler Entwicklung konzipiert und mehr auf die eigene Stärke des Landes, seiner Wirtschaft und seiner Bürger, setzt, auch wenn dies bislang wohl eher als implizites denn voll ausformuliertes Motiv zu sehen ist. Die kanadischen Entscheidungsträger, egal ob konservativer oder liberaler Parteizugehörigkeit, gelangten zu der Überzeugung, dass nicht Abschirmung, sondern globale und vor allem kontinentale Marktintegration, nicht eine Politik wider die Impulse des Marktes, sondern eine deren Wirken stützende und einbettende Politik notwendig sei "*to lay a strong economic and social foundation for Canadian excellence, prosperity and an even higher quality of life in the new, global knowledge economy*" (Government of Canada 2001: 1). Freihandel, so eine weitere Aussage aus der eben zitierten Thronrede des Jahres 2001, sei kein Endzweck, vielmehr ein Mittel für einen besseren Lebensstandard der kanadischen Bevölkerung. Zumindest implizit wird hier und in anderen Regierungsdokumenten, z.B. einer Abschiedsrede von Jean Chrétien, der sich Ende 2003 aus der aktiven Politik zurückzog¹⁰ (Chrétien 2003), eine Verbindung zwischen einer offenen und dynamischen Ökonomie, der damit verbundenen Lebensqualität und der Funktionsfähigkeit des Landes als politische Einheit gezogen. So heißt es in der Thronrede von 1999: "*A high quality of life for Canadians and a strong, united Canada are inseparable. The excellent quality of life we have built is a reflexion of our success as a people in overcoming our differences.*" (Government of Canada 1999: 1).

Mögen Brian Mulroney und Jean Chrétien ihre neoliberale Marktöffnungspolitik eher als pragmatische Reaktion auf finanzielle und ökonomische Zwänge eingeschlagen haben, so lässt sich analytisch ein Auseinanderbrechen, wenn nicht gar eine Umdrehung der klassischen Dialektik von nationaler Integration und Abschirmung erkennen. In den Äußerungen der Beteiligten ist dies zwar nicht stringent und bewusst durchargumentiert, aber doch zu einem gewissen Maß angelegt. Überspitzt formuliert, ist dem Erfolg Kanadas als politisches Projekt demnach am besten dadurch gedient, dass sich seine Wirtschaft wie seine Bürger für die Anforderungen der internationalisierten, postfordistischen Ökonomie öffnen und sich in ihr zu behaupten suchen. *Nation-building* heißt dann, durch die entsprechenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Sicherung individueller Chancengleichheit und Entfaltungsmöglichkeiten dafür zu sorgen, dass das Land sich auch behaupten kann. Allerdings kann man bislang wohl noch nicht von einem vollständigen Umbruch im Leitbild des *nation-building* sprechen. So bestehen weiterhin mit traditionellen *Nation-Building*-Strategien verbundene *policies* fort, z.B. Beschränkungen für ausländisches Eigentum in manchen Wirtschaftsfeldern. Die Sorgen über einen Ausverkauf der kanadischen Wirtschaft an US-Konzerne mögen

¹⁰ Chrétiens Nachfolger wurde sein langjähriger Finanzminister Paul Martin, der nach der Wahl vom Juni 2004, bei der die Liberalen ihre absolute Mehrheit im Parlament einbüßten, einer Minderheitsregierung vorstand. Für Anfang 2006 ließ Martin wieder eine Wahl ansetzen, die er verlor. Seither amtiert eine konservative Minderheitsregierung.

nicht mehr so dominant sein, sie sind aber beileibe nicht verschwunden. Noch deutlicher wird diese Überlappung von alt und neu in der Sozialpolitik. So gilt das staatlich finanzierte, universale Gesundheitssystem wegen seiner starken Identifikation mit der nationalen Identität bislang als sakrosankt. Es wirkt nicht zuletzt aufgrund der damit verbundenen symbolischen Abgrenzung von den USA integrativ nach innen. Generell ist unklar, wie sich das nach wie vor virulente Bedürfnis nach symbolischer Abgrenzung gegenüber dem großen Nachbarn, das sich z.B. an der fortwährenden öffentlichen Betonung des großzügigeren kanadischen Sozialstaats zeigt, mit der Reduktion materieller Abschottung durch die neuen *Nation-Building*-Strategien verträgt. Ob diese dieselbe pan-kanadisch integrative Kraft entfalten wie traditionelle Ansätze, bleibt abzuwarten. Im Hinblick auf die Verkoppelung von *nation-building* und dafür traditionell wichtigen Politikbereichen scheint zudem die Kongruenz der Herangehensweisen über verschiedene Felder hinweg zurückzugehen.

Angesichts dieser Wandlungsprozesse erscheint es passend, dass der bekannte kanadische Wirtschaftswissenschaftler Thomas Courchene von der Förderung einer "*human capital economy and society*" als Kanadas *National Policy* für das 21. Jahrhundert spricht und als operationale Ziele dafür ökonomische Wettbewerbsfähigkeit und sozialen Zusammenhalt benennt (Courchene 2001: 159). Solche Zielbeschreibungen deckten sich in den Grundzügen mit der Innovations- und Inklusivitätsagenda der kanadischen Regierung. Ganz in diesem Sinne formulierte Chrétien in seiner Thronrede von 1999: "*We have established a distinct Canadian Way [...] Accommodation of Cultures [...] A balance that promotes individual freedom and economic prosperity while, at the same time, sharing risks and benefits. Our common challenge as a nation [...] is to build on our success [...] To make Canada the place to be in the 21st century. [...] A century where the highest quality of life will go to those innovative countries that have the highest level of productivity, quickly adopt the latest technology and invest in skills development for their citizens [...] and [...] [seek] out new trade opportunities around the world*" (Government of Canada 1999: 3ff).

Meinungsbilder und Umfragewerte deuten daraufhin, dass auch die Kanadier selbst sich in ihrer Mehrheit einem nach außen orientierten, offeneren, stärker befähigenden statt beschützendem *nation-building* und dem Staatsbild eines postfordistischen Wettbewerbsstaats zugewandt haben. 1992, in der Tiefe der Rezession, sprachen sich in einer Umfrage 56 Prozent der Kanadier für Einfuhrbeschränkungen für ausländische Waren zum Schutz der heimischen Industrie aus. Noch vor dem Einsetzen der wirtschaftlichen Boomphase der zweiten Hälfte der 1990er Jahre bewegte sich die Einstellung in der Bevölkerung jedoch weg von diesem Aufwollen eines protektionistischen Nationalismus zu einer mehrheitlichen Unterstützung für das Freihandelsabkommen mit den USA (1994: 54 Prozent, 1995: 59 Prozent, 1999: 73 Prozent). In einer Umfrage von Anfang 2000 antworteten 58 Prozent der Befragten auf die Frage, wie Globalisierung und verstärkter Handel ihre Zukunft beeinflussen würden, dass diese

Trends ihnen helfen würden, 22 Prozent erwarteten, davon negativ betroffen zu sein (Bricker/Greenspon 2001: 67ff). Ein kanadischer Meinungsforscher und einer der prominentesten Journalisten des Landes beschreiben diesen Wandel so: "*The new dominant mindset did not automatically seek refuge in protectionism nor cloak itself in old-fashioned anti-Americanism. As the century drew to a close, we felt we could be global and pro-Canada at the same time.*" (Bricker/Greenspon 2001: 63). Sie konstatieren allerdings, dass die Kanadier trotz eines neuen Selbstvertrauens und einer neuen Offenheit sich durchaus auch der Gefahren der Globalisierung bewusst sind und sich um die potentielle Schwächung nationaler Identität und die Auswirkungen auf schwächere Gruppen der Bevölkerung, die auf die neuen Anforderungen schlecht vorbereitet sind, sorgen.

Die Anteilnahme am Schicksal sozial benachteiligter Gruppen unterstreicht das – wenn auch gewandelte - Fortwirken des sogenannten "*Tory touch*", des konservativen Akzents der kanadischen *public philosophy*, der mit seinem organischen Gesellschaftsverständnis um Ordnung, (staatliche) Autorität und kollektive Solidarität kreist. Mögen sich die Kanadier im Zuge des Wertewandels seit den späten 1960er Jahren von der ihnen traditionell nachgesagten Obrigkeitshörigkeit verabschiedet haben, so haben sie trotz Prozessen der Individualisierung doch ein weit positiveres Verhältnis zum Staat bewahrt als ihre Nachbarn im Süden und eine höhere Erwartungshaltung an dessen Leistungen. Sie befürworteten am Ausgang der 1990er Jahre zwar einen schlanken, effizienten Staat, der nicht unnötig in die Wirtschaft eingreift und finanziell nicht über seine Verhältnisse lebt, sprachen sich aber in Umfragen dafür aus, einen Teil des neuen Haushaltsüberschusses für größere Ausgaben im sozialen Bereich zu verwenden und brachten auch in anderen Feldern wie Umwelt und Kultur vorsichtige Unterstützung für größere staatliche Aktivitäten zum Ausdruck. Die liberale Regierung lag also mit ihrer ausgewogenen Herangehensweise an den neuen Spielraum im Haushalt durchaus im Einklang mit den Wählern. Auch diese sahen sozialpolitische Maßnahmen nun primär als Hilfe zur Selbsthilfe (Anderssen/Valpy 2003; Bricker/Greenspon 2001: 236f, 252f; Saunders 2003; Telford/Lazar 2002: 4ff; Wilson-Smith 2000/2001: 44f).

Die Erfahrungen der wirtschaftlichen Krise und des Versagens traditioneller staatsinterventionistischer Konzepte dürften die stärkere Individualisierung, mithin den "*decline of deference*" (Nevitte 1996) und das wachsende Vertrauen der Kanadier auf ihre individuellen Fähigkeiten und Kompetenzen, befördert haben. Diese Entwicklungsprozesse verschränkten sich mit einem immer höheren Bildungsstand der Bevölkerung und den "befreienden" Effekten der Globalisierung und des Internet. Eine Definition der Globalisierung lautet "Souveränität des Konsumenten", steht diesem doch nun ein durch nationale Grenzen kaum noch beschränktes riesiges Warenangebot offen (Courchene 2001: 35). Mit *e-commerce* verstärkt das Internet die Globalisierung der Märkte und es bietet Zugang zu einem unüberschaubaren Reservoir an Informationen: "*The Internet has formed a catalytic bond with this educated cohort to create*

the knowledge citizen and knowledge consumer. Information plus education equals knowledge, and knowledge, as we know, is power." (Bricker/Greenspon 2001: 100). Diese "new knowledge consumer/citizens" sind nur noch bedingt bereit, aus politischen und/oder nationalen Gründen verordnete Einschränkungen im Angebot von Waren und Dienstleistungen unhinterfragt hinzunehmen, wenn Auswahl oder Qualität des Angebots beeinträchtigt werden, der soziale Nutzen für sie aber nicht einleuchtend ist. Sie erwarten vom privaten Sektor wie vom Staat effektive und kosteneffiziente Dienstleistungen. Ihr Nationalismus ist daher nicht nur nach außen offener und selbstbewusster, sondern auch kritischer geworden: "*Canadians remain nationalistic. And all things being equal, they prefer Canadian options. But they won't make sacrifices merely to line the pockets of Canadian businesses living off the avails of their citizenship rather than quality of their service.*" (Bricker/Greenspon 2001: 65).

Eine besser ausgebildete und informierte, weniger duldsame Bevölkerung erwartet größere Möglichkeiten zur politischen Partizipation und fordert eine stärkere Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger ein. Die traditionell mit dem Leitbild einer demokratischen Gesellschaft verbundenen etablierten repräsentativ-demokratischen Institutionen sind damit überall in der westlichen Welt unter Druck geraten und durch neue Partizipationsformen ergänzt worden. Der kanadische Fall macht besonders anschaulich, dass Individualisierung und Wertewandel nicht nur Veränderungen in den demokratischen Prozessformen angestoßen, sondern auch die Mobilisierung von bisher politisch marginalisierten Gruppen wie ethnischen Minderheiten, Frauen und Homosexuellen begünstigt haben (Howe/Fletcher 2002: 266f). Damit ist eine neue Kategorie von "*social issues*" auf die politische Tagesordnung gerückt, die sich nicht primär an sozio-ökonomischen Interessenlagen, sondern an sozio-kulturellen Lebenslagen und Lebensstilen festmachen. Diese neuen "*identity politics*" entwickeln sich im Spannungsfeld der Förderung individueller Chancengleichheit und von Entfaltungsmöglichkeiten für von konventionellen Mustern abweichende, minoritäre Lebensentwürfe und der Gewährung kollektiver Gruppenrechte. *Section 15* der *Charter of Rights and Freedoms* von 1982, mit der erstmals individuelle Grundrechte in der kanadischen Verfassung verankert wurden, macht diese Spannung deutlich: Satz (1) garantiert die individuelle Gleichheit vor dem Gesetz ohne Diskriminierung aufgrund von ethnischer und nationaler Zugehörigkeit, Religion, Geschlecht, Alter oder Behinderung, Satz (2) erlaubt *Affirmative Action*-Programme für Gruppen, die aufgrund der vorgenannten Merkmale benachteiligt wurden, und schützt damit kollektive Rechte¹¹ (vgl. Schultze 1996: 178f, 192). Für die politischen Repräsentanten der *identity politics*, multikulturelle Gruppen und Neue Soziale Bewegungen, stellte die *Charter* damit einen äußerst wichtigen politischen Geländegewinn dar und verfestigte ihren Status als legitime Mit-

¹¹ Weitere kollektive Grundrechte der *Charter* beziehen sich auf englische und französische Sprachenrechte und die vor der *Charter* existierenden Rechte und Freiheiten der Ureinwohner, die diesen weiterhin garantiert werden.

spieler in der politischen Arena. Auch in der kanadischen Mehrheitsgesellschaft hat die *Charter* die Sympathie für diese Gruppen sichtlich verstärkt (vgl. Howe/Fletcher 2002). So findet sich eine breite Unterstützung für die Gleichheitsrechte verschiedener Gruppen von Frauen bis zu Homosexuellen, die Gewährung einer Sonderbehandlung und/oder eines Sonderstatus für Kollektive wird aber überwiegend mit Misstrauen betrachtet (Telford/Lazar 2002: 4). Mit der Wahrnehmung solcher, lange vielfach als privat betrachteter Problemlagen und Ungleichheiten hat sich das Leitbild einer demokratischen Gesellschaft also auch insofern verändert, als demokratische Integration nunmehr die "Anerkennung des Anderen" durch die politische Respektierung soziokulturell vielfältiger Identitäten einschließt, allerdings in erster Linie in der Zielrichtung gleichberechtigten Zugangs und individueller Entfaltungsspielräume in einer pluralistischen Gesellschaft.

Ein Themenfeld der *identity politics* steht in seiner Bedeutung für das kanadische gesellschaftliche Selbstverständnis heraus – der Multikulturalismus. In ihm schneiden sich soziokulturelle und national-kulturelle Fragen. Grundsätzlich trägt dieses Prinzip der Tatsache Rechnung, dass im Laufe des 20. Jahrhundert mehrere Einwanderungswellen zunächst überwiegend aus Europa, seit den 60er und 70er Jahren aber vor allem aus Asien, Afrika und Lateinamerika das Gesicht Kanadas deutlich veränderten. Auch wenn Kanadier britischer und französischer Herkunft immer noch die beiden größten ethnischen Gruppen darstellen, so ist ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung in den vergangenen Jahrzehnten doch deutlich zurückgegangen (Jackson/Jackson 1998). Die Akzeptanz der zunehmenden ethnisch-kulturellen Pluralität wurde erleichtert durch den binationalen Ursprung des kanadischen Staates, konfrontierte die politische Elite allerdings mit dem – bis heute letztlich noch nicht gelösten – Problem, wie beides in Einklang zu bringen sei. Die Bundesregierung optierte für einen liberalen, individuelle Rechte voranstellenden Ansatz und definierte die kanadische Identität 1971 als bilingual und zugleich multikulturell – in den Worten Pierre Trudeaus: "*There cannot be one cultural policy for Canadians of British or French origins, another for the originals, and yet a third for all others. For although there are two official languages, there is no official culture. Nor does any cultural group take precedence over another.*" (zit. nach Fleras/Elliot 1996: 331). Durch die Verbindung von Multikulturalismus und Zweisprachigkeit wird der Sprachgebrauch losgelöst von der historisch gegebenen Privilegierung der Interessen und Lebensstile von Nachkommen der beiden "Gründungsnationen" (Kymlicka 1998: 57). Mit der Entkopplung von Sprache und Ethnie sollte es zur individuellen Entscheidung jedes Bürgers werden, ob er sich mit seiner jeweiligen Herkunftskultur identifizieren und bestimmte Aspekte davon bewahren wollte (Fleras/Elliot 1996; Gagnon/Iacovino 2002). Folglich bot die Regierung im Rahmen ihrer Multikulturalismus-Politik Unterstützung für kulturelle Gruppen, die um die Bewahrung ihres kulturellen Erbes bemüht waren, und legte Programme zur verbesserten

Eingliederung von Immigranten und zur Bekämpfung von Diskriminierung auf (Gagnon/Iacovino 2002: 324).

Die gleichberechtigte Anerkennung aller Kulturen, auch im symbolischen Sinne, als Definitionsmerkmal der kanadischen Nation, die auf fairere Bedingungen der Inklusion ethnischer Minderheiten in die Gesamtgesellschaft zielte, wie die individualistische und voluntaristische Herangehensweise an die Bewahrung von kulturellem Erbe wurden und werden allerdings von den *Québécois* weder substantiell noch symbolisch als ihren Bedürfnissen und Aspirationen angemessen betrachtet. Insofern hat die Politik des "Multikulturalismus innerhalb eines bilingualen Rahmens" (Pierre Trudeau) es nicht vermocht, wie von Trudeau intendiert, den *Québécois* ein pan-kanadisches Gegenmodell zur nationalistischen Strategie der politischen und wirtschaftlichen Stärkung *Québecs* als Hort der frankophonen Nation zu bieten, die seit dem Aufkommen des frankophonen Nationalismus in der "Stillen Revolution" der 1960er Jahre im Mittelpunkt frankophoner Bestrebungen steht. Den *Québécois* geht es nicht allein um die Respektierung als gleichberechtigte Bürger, vielmehr um die Anerkennung von *Québec* als *société distincte* und die Erlangung weitreichender politischer Kompetenzen für die Regierung *Québecs*, damit diese das Überleben und Gedeihen von *la nation québécoise* sicherstellen kann¹². Während die anglophonen Kanadier ihr Land als einen Bund gleichberechtigter Provinzen verstehen, stellt Kanada aus der Sicht *Québecs* einen Zusammenschluss zweier Nationen dar. Auch eine zweite kanadische "*nation within*" findet sich in der Formel von Multikulturalismus und Bilingualität nicht wieder. Die kanadischen Ureinwohner durchlebten seit den späten 60er Jahren einen Bewusstwerdungsprozess nicht unähnlich der "Stillen Revolution". Sie stellen vergleichbare Forderungen nach weitreichender politischer Selbstbestimmung zur Bewahrung ihrer Gemeinschaften und deren selbstverantworteter Modernisierung, wenn auch vor einem andersgearteten historischen und institutionellen Kontext (Eberle u.a. 2001: 280ff; Taylor 1992: 52ff, 1993: 190ff).

Ein gesellschaftlich stabiler Grundkonsens darüber, wie diese verschiedenen Aspirationen und Identitäten unter dem Dach einer breiten pan-kanadischen Identität zu vereinbaren wären, zeichnet sich bislang noch nicht ab, wie insbesondere die gescheiterten Versuche einer Verfassungsreform in den späten 1980er und 1990er Jahren eindrücklich zur Anschauung brachten (s. dazu Thunert 1997). Die a priori Anerkennung aller Kulturen in einem von individuellen Grundrechten abgesteckten Rahmen bewirkt eine merkwürdige Leere im Zentrum der nationalen *community* (vgl. von Bredow et al. 2004). Womöglich ist es jedoch gerade diese Unbestimmtheit, die national-kulturell das Funktionieren des politischen Projekts "Kanada" in der Postmoderne sichert. Ein Trend ist allerdings unverkennbar: "*Slowly, but surely, multiculturalism is eclipsing the French-English fact as the defining domestic aspect of our national*

¹² Die Frage, ob dies innerhalb des kanadischen Staatsverbandes oder letztlich nur durch eine Loslösung davon zu erreichen ist, trennt in *Québec* die Föderalisten von den Separatisten.

identity and unity." (Bricker/Greenspon 2001: 283). In einer jüngeren Umfrage nannten 70 Prozent der Bevölkerung auf die Frage, was sie stolz darauf mache, Kanadier zu sein, das friedliche Zusammenleben unterschiedlicher Kulturen, nur 41 Prozent gaben die Zweisprachigkeit des Landes an (Parkin/Mendelsohn 2003: 11). Kurz- und mittelfristig ist aber festzuhalten, dass sich die Vorstellungen darüber, welche Gruppen nationale Kultur zu integrieren hat, mit der multikulturellen Bewegung und der Mobilisierung der Ureinwohner noch weiter ausdifferenziert haben. Für das Leitbild des *nation-building* bedeutet dies, dass sich nicht nur die Strategien im Hinblick auf das Verhältnis von innen und außen und von Markt und Staat verändert haben, sondern auch der "Inhalt" dessen, was hier zusammengezurrt werden soll.

Die Veränderungen in den sektorübergreifenden Leitbildern des *nation-building*, der liberalen Marktwirtschaft und der demokratischen Gesellschaft bedeuteten für die traditionellen *Policy-Modelle* in Rundfunk und Telekommunikation eine Herausforderung ihrer normativen Grundlagen. Gleichzeitig wurden die herkömmlichen Problemwahrnehmungen durch technologisch-ökonomische Umwälzungen erschüttert. Technologische Innovationen führten im Rundfunk und in der Telekommunikation zu dramatischen Kapazitätssteigerungen, Leistungs- und Nutzungserweiterungen, entwerteten mit massiven Kostensenkungen und Effizienzgewinnen das Argument knapper Kapazitäten und ließen traditionell als gegeben betrachtete technische Zwänge obsolet werden. Die neuen Angebotsoptionen korrelierten mit einer stark steigenden Nachfrage nach verschiedensten Kommunikationsdienstleistungen. Damit kam es auch zu Verschiebungen in den Interessenkonfigurationen wichtiger privater Akteure. Neue Anbieter suchten den Marktzutritt und konnten sich dabei insbesondere in der Telekommunikation auf die vehemente Unterstützung von Nutzergruppen verlassen. Auch etablierte Anbieter suchten sich in neue Geschäftsfelder auszudehnen. Aus kanadischer Sicht verschärften sich diese Entwicklungen dadurch, dass die Folgewirkungen der technologischen Revolution im Zusammenspiel mit der allgemeinen Deregulierungseuphorie im Nachbarland dort schrittweise zu einer Öffnung von Telekommunikation und Rundfunk für mehr Wettbewerb und Marktsteuerung führten, was reduzierte Verbraucherpreise und ein größeres Angebot zur Folge hatte und die horizontale und vertikale Integration im amerikanischen Markt vorantrieb. Die Veränderungen in den transnationalen Kontextbedingungen boten somit das Potential für den grenzüberschreitenden politischen *spillover* deregulativer Ideen wie für den ökonomischen *spillover* neuer Produkte und Dienstleistungen.

Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien haben über den Kommunikationssektor hinausreichende Transformationsprozesse in der Produktion und Distribution von Gütern und Dienstleistungen möglich gemacht. Sie sind ein zentraler Baustein der postfordistischen, wissensbasierten Ökonomie. Der damit verbundene Umbruch in den Wirtschaftsstrukturen der westlichen Länder, der sich seit den 1970er Jahren vollzieht, hatte zusammen

mit einer fortschreitenden internationalen Öffnung der Märkte und den situativen Krisen dieses Jahrzehnts die kanadische Wirtschaft in eine tiefe Krise gestürzt. Das Versagen der Handlungsstrategien des keynesianischen Wohlfahrtsstaates trieb hier wie im Rest der westlichen Welt den Siegeszug neoliberaler Politikmodelle in der Wirtschafts- und Sozialpolitik voran. Das seither von konservativen wie liberalen Bundesregierungen gepredigte Credo von der überlegenen Allokationsfähigkeit des Marktes bedeutete einen scharfen Bruch mit den traditionell staatszentrierten, von einem defensiven *nation-building* bewegten *Policy*-Modellen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Mit der neoliberalen Wende gelangte das traditionelle Leitbild einer liberalen Marktwirtschaft zu neuer Prominenz, seine inhaltliche Füllung veränderte sich jedoch mit dem Übergang zum Postfordismus.

Wie die Krise und der Politikwechsel in einem zentralen Politikfeld, der Wirtschaft, zur Erosion festverwurzelter sektorübergreifender Leitbilder beitragen können, zeigt sich daran, dass sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten zumindest implizit ein neues *Nation-Building*-Motiv herauszuschälen begann, das in seiner wirtschaftlichen und sozialen Dimension statt auf Protektionismus und extensiven Staatsinterventionismus auf die Öffnung für den globalen, vor allem aber kontinentalen Markt und die Befähigung statt Beschützung des Landes und seiner Bürger baut. Dies findet seinen Widerhall in dem zunehmend kosmopolitischen, von neuem Selbstvertrauen geprägten Nationalismus der "*new knowledge consumer/citizens*" (Bricker/Greenspon 2001), die, besser gebildet und durch die wirtschaftlichen und sozialen Stürme der 1980er und frühen 1990er Jahre abgehärtet, dem Staat wie Privatunternehmen kritischer und fordernder gegenüber stehen.

"*Nationalism without walls*" (Gwyn 1995) gilt dabei im offiziellen Selbstverständnis nun auch nach innen. Nicht nur die Strategien des *nation-building*, sondern auch die kulturelle Basis dieses Motivs haben sich verschoben, da die Nation sich seit Anfang der 1970er Jahre als multikulturell und bilingual definiert, der kulturelle Vorrang der beiden Gründervölker also durch die gleiche Achtung aller im Land vorfindlichen Kulturen in einem liberal-individualistischen Rahmen abgelöst werden sollte. Der Multikulturalismus hat die Sicht auf die nationale Kultur verändert, er wurzelt aber nicht in nationalen Aspirationen, sondern in sozio-kulturellen Integrationsansprüchen. Die ethnischen Gruppen, die auf dieser Basis operieren, streben – anders als die *Québécois* und die Ureinwohner – nicht nach Rechten zur politischen Selbstbestimmung, sondern nach der gleichberechtigten Integration in die Gesamtgesellschaft. Damit liegen sie auf einer Linie mit anderen sozio-kulturellen Gruppen wie der Frauenbewegung, die die Anerkennung ihrer je spezifischen Lebenslagen und Lebensentwürfe einfordern. Diese neue Art von Integrationsleistungen, die der demokratischen Gesellschaft seit den 1970er Jahren abverlangt werden, verweist darauf, dass auch dieses Leitbild in den vergangenen Jahrzehnten einen Wandel durchgemacht hat. So wird die kanadische Gesellschaft immer mehr zu einem Patchwork vielfältigster Identitäten, die auf der politischen Mak-

roebene in ihren Ansprüchen vielfach konfligieren, sich auf der Mikroebene des Individuums jedoch nicht selten überlappen. Was sich in Prophezeiungen einer postmodernen Zukunft findet, hat hier in mancher Hinsicht seine reale Entsprechung: "*Like true deconstructionists, we are destined forever to spend our lives rethinking our premises. [...] we recognize the 'indeterminacy' [...] of our history [...] and utterly reject [...] one agreed upon 'master narrative' [...]. The key to post-modernism is its 'questioning of any notion of coherent, stable, autonomous identity (be it individual or national)' - and what could be more Canadian than that?*" (Fulford 1993: 118)

5. Die CRTC – Institutionelles Profil und *Policy Output* in den 1970er und 1980er Jahren

Mit der CRTC betrat 1968 eine neue Regulierungsbehörde die Arena, die sich gegenüber ihren Vorgängerbehörden im Rundfunk und in der Telekommunikation durch ein ausgeprägtes *policy*-orientiertes Selbstverständnis auszeichnete. Wie ein kurzer Überblick über die institutionellen Charakteristika der CRTC zeigt, war ein breiterer Regulierungsansatz in den Kompetenzen, die das novellierte Rundfunkgesetz der Behörde verlieh, durchaus angelegt, und die Behörde gestaltete ihre Organisationsstrukturen und Verfahren überdies so aus, dass sie eine *Policy-Making*-Rolle unterstützten. Ihr *policy output* im Rundfunk und in der Telekommunikation bis zum Ende der 1980er Jahre veranschaulicht, wie die traditionellen *Policy*-Modelle durch die im vorangegangenen Kapitel beschriebenen Veränderungen in den Kontextbedingungen und Leitbildern allmählich ins Schwimmen gerieten. Als *policy-maker* war die Behörde auch eingebettet in interessenpolitische und politisch-institutionelle Interdependenzen, die den breiten Handlungsspielraum, den ihr ihr Mandat verlieh, eingrenzten.

5.1 Die Grundlagen behördlichen *Policy-Makings* – zur sektoralen Gestaltung des institutionellen Grundmusters regulativer Politik

5.1.1 Kompetenzen

Die Gründung der *Canadian Radio-Television Commission* im Jahr 1968 stellte nicht nur für die institutionelle Entwicklung im Rundfunksektor einen wichtigen Meilenstein dar. Wie bereits in Kapitel 1.2.1 angesprochen, exemplifiziert sie auch einen Trend der Nachkriegszeit zu Behörden mit extensiven Mandaten, breiten Kompetenzen und relativ großer Unabhängigkeit – ein institutionelles Muster, das für die regulative Politik Kanadas bis dahin eher untypisch war (vgl. Schultz/Doern 1998: 114f). Die Unterschiede in der Kompetenzausstattung zwischen BBG und CRTC machen dies deutlich. Letztere war die erste kanadische Rundfunkbehörde, die selbständig Lizenzen erteilen, erneuern und entziehen konnte. Eine Lizenz war erforderlich für den Betrieb von Radio- und Fernsehstationen, in der Terminologie des *Broadcasting Act* sogenannte "*broadcasting transmitting undertakings*", für Sendernetzwerke und auch für Kabelsysteme, die als "*broadcasting receiving undertakings*" nun explizit in die Rundfunkregulierung einbezogen wurden (Babe 1979: 30). Anders als ihre Vorgängerbehörde wurde die CRTC auch berechtigt, die Lizenzvergabe, die auf maximal fünf Jahre erfolgte, an spezifische Bedingungen zu knüpfen. Eine solche Kompetenz war von dem Komitee um Robert Fowler vorgeschlagen worden, damit die von den privaten Veranstaltern bei der Lizenzierung vorgetragenen Programmpläne nicht, wie in der Vergangenheit häufig der Fall, zu einem großen Teil leere Versprechungen blieben (Wiesner 1991: 108ff). Dadurch wurde es möglich,

Programmauflagen z.B. im Hinblick auf *Canadian content* nicht nur – wie bislang – durch allgemein gültige Verordnungen festzulegen, sondern sie auch an die Situation des jeweiligen Anbieters anzupassen. Lizenzbedingungen konnten neben Programmfragen auch andere Aspekte der Operation von Sendern oder Kabelnetzwerken erfassen. Sie konnten individuell oder auf eine bestimmte Klasse von Anbietern hin orientiert sein – so z.B. Kabelnetzwerke, denen in der Lizenz in der Regel eine bestimmte technische Ausstattung vorgeschrieben wurde. In der Lizenzvergabe wie in der Formulierung von Lizenzbedingungen wurde der Kommission ein beträchtlicher Entscheidungsspielraum gelassen, denn ihr wurde nur aufgegeben, so vorzugehen, wie sie es für angebracht hielt, um die normativen Zielvorgaben des *Broadcasting Act* umzusetzen (Babe 1979: 34ff; Johnston 1980: 21).

Dies galt nicht nur für die adjudikative Funktion der CRTC. In der legislativen Dimension gab der *Broadcasting Act* der Behörde das Recht, übergreifende Klassen von Lizenzen festzulegen und Regulierungsbestimmungen für Lizenznehmer einer oder mehrerer dieser Klassen zu verabschieden, u.a. zu Programmstandards, Werbung und der Bildung und Operation von *networks*. Deckte sich die inhaltliche Aufzählung verschiedener Regulierungsbereiche weitgehend mit den Punkten, die in der vorangegangenen Gesetzgebung von 1958 genannt wurden, so schloss sich im neuen *Broadcasting Act* daran noch die Ermächtigung an, weitere Regulierungen festzulegen, die die Behörde in Verfolgung der im Gesetz niedergelegten politischen Ziele für notwendig hielt (Babe 1979: 32f). Auch hatte die CRTC größere Sanktionsmöglichkeiten als das BBG, konnte sie doch Lizenzen nicht nur, wie das *Board*, suspendieren, sondern auch aufheben. Ähnlich wie unter der alten Gesetzgebung drohten Lizenznehmern bei Verstößen gegen Regulierungsvorschriften Geldstrafen. Allerdings konnte die Behörde diese nicht selbst verhängen, sondern musste vor Gericht gehen (Peers 1979: 155; Stewart/Hull 1994: 287).

Anders als ihre Vorgängerbehörde war und ist die CRTC eine wirkliche "*government in miniature*", verbindet sie doch „rechtsetzende, rechtsanwendende und streiterledigende Funktionen“ (zit. nach Czada/Lütz 2003: 23). Dass der Behörde eine breit angelegte, die Entwicklung des Systems steuernde Rolle zugeordnet war, zeigte schon die gesetzliche Beschreibung ihrer Aufgaben als "*to regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system*" (zit. nach Hall 1990: 38). Offenbar war die Regierung bei der Verabschiedung des Gesetzes der Meinung, der Behörde mit dem im Gesetz enthaltenen Abschnitt zu den Zielen der Rundfunkpolitik (§ 3 (a)-(j)) ausreichende Instruktionen für ihre Arbeit gegeben zu haben. Dies verdeutlicht eine Bemerkung der zuständigen Ministerin Judy LaMarsh: "[...] *the legislation has been formed in such a way as to establish a statutory policy for broadcasting in Canada and to assign the responsibility for interpretation and implementation of that policy to an independent public authority*" (zit. nach Hall 1990: 37). Die Bindung der adjudikativen und legislativen Funktionen der Behörde an den in §3 formulierten *Policy*-Rahmen kann je-

doch nur bedingt als in sich schlüssige und kohärente Anleitung für die Ausübung dieser weitreichenden Kompetenzen gesehen werden. Nicht nur enthielt das gesetzliche Mandat deutlich widersprüchliche Ziele, z.B. was die in einem Satz genannte kulturelle und ökonomische Zweckbestimmung des Rundfunks anging. Es ist auch zu recht als "*virtually open-ended*" (Schultz 1999a: 31) bezeichnet worden, ist die Formel, das kanadische Rundfunksystem solle dazu dienen "*to safeguard, enrich and strengthen the cultural, political, social and economic fabric of Canada*" (§3(b)), doch äußerst vage gehalten. Die widersprüchliche und ungenaue Natur der Zielvorgaben forderte daher von der Regulierungsbehörde nicht allein beträchtliche Interpretationsleistungen, sondern auch eindeutig hochpolitische Auswahlentscheidungen in der Gewichtung der verschiedenen Aspekte (Hall 1990: 39). Für eine Behörde, die gewillt war, ihr Mandat expansiv auszulegen, waren die Grenzen des Aktionsfeldes hier also sehr weit gezogen.

Im Vergleich mit dem BBG verfügte die CRTC somit über eine machtvollere Position sowohl gegenüber den privaten Rundfunkveranstaltern und der CBC wie gegenüber der Regierung (Stewart/Hull 1994: 288). In der Ausübung ihrer weitgefassten legislativen Befugnisse blieb sie ohne direkte politische Überwachung – ein für kanadische Verhältnisse ungewöhnlich großes Ausmaß an Delegation (Schultz/Doern 1998: 114f). Die politischen Entscheidungsträger haben sich aber keineswegs aller direkten Einwirkungsrechte beraubt. Die Rolle des Kabinetts als Überprüfungsinstanz regulativer Einzelfallentscheidungen wurde im *Broadcasting Act* allerdings stärker eingeschränkt als in anderen vergleichbaren Regelungsfeldern. Die Regierung konnte in Lizenzentscheidungen eingreifen und diese außer Kraft setzen oder an die Behörde zurückverweisen, sie aber nicht abändern (Johnston 1980: 84). Im Hinblick auf die Lizenzvergabe hatte sie eine begrenzte Kompetenz, der CRTC allgemeine Instruktionen in drei Bereichen zu erteilen: die maximale Anzahl von Frequenzen, die innerhalb eines bestimmten geographischen Gebiets für Rundfunkzwecke genutzt werden sollte; die Reservierung von Frequenzen für die CBC oder andere spezielle Zwecke und den Ausschluss bestimmter Kategorien von Bewerbern von der Erteilung einer Rundfunklizenz (Babe 1979: 30; Johnston 1980: 90).

Frank Peers interpretiert diese *direction power* als Anzeichen dafür, dass die Regierung gewillt war, selbst eine größere Rolle in der Gestaltung der Rundfunkpolitik zu spielen (Peers 1979: 436). Die breite legislative Kompetenz der CRTC und der relativ eng abgegrenzte Bereich, für den das Kabinett Anweisungen erteilen konnte, sprechen jedoch eher dafür, dass die Regierung 1968 der CRTC auf der Basis der gesetzlich formulierten Ziele durchaus eine Rolle in der Politikentwicklung zugeordnet hatte. Schließlich wurden wichtige politische Fragen faktisch in die Verantwortung der Behörde gelegt. So konstatieren Schultz/Doern (1998: 119f): "*At the time of creating the CRTC, it is clear that the government saw the regulator as its primary instrument [...] for the attainment of its broadcasting policy objectives.*" Das De-

partment of Communications existierte in dieser Phase ja noch nicht. Die genaue Ausgestaltung der Regierungskompetenzen deutet darauf hin, dass die politischen Entscheidungsträger Lehren aus den Problemen der BBG-Zeit gezogen hatten und sich dort Eingriffsrechte vorbehalten haben, wo die größten Friktionen aufgetreten waren. So gab die Ministerin LaMarsh an, es sei wesentlich das vor allem aufgrund der politischen Verbindungen der Antragsteller in der Regierung wie der breiteren Öffentlichkeit sehr umstrittene Vorgehen des BBG in der Frage der Verlagerung einer Fernsehstation in Toronto gewesen, das zur Aufnahme eines Vorechts der Regierung gegenüber Lizenzentscheidungen der Behörde geführt habe (Peers 1979: 392; Stewart/Hull 1994: 214). Ähnlich verweist die Abgrenzung der Bereiche, in denen die Regierung Direktiven erteilen konnte, auf zentrale Konflikte der vorangegangenen zehn Jahre, so gerade im Hinblick auf die Ausdehnung des CBC-Sendernetzes und die damit verbundenen Problematik der jeweiligen Rolle des privaten und des öffentlichen Elements im Sektor. Offenbar hat sich die Regierung also dort, wo sie potentielle Probleme vermutete, Eingriffsrechte gesichert, sich aber ansonsten bemüht, den Eindruck relativ weitreichender Unabhängigkeit zu schaffen.

Die CRTC berichtete dem Parlament zunächst über den Innenminister, der 1963 die Verantwortung für die Rundfunkpolitik übernommen hatte (Peers 1979: 268f). Für die technischen Fragen im Zusammenhang mit dem Bau und dem Betrieb von Rundfunkstationen blieb weiterhin das Transportministerium zuständig; ein technisches Zertifikat dieses Ministeriums war notwendig, damit eine CRTC-Lizenz wirksam werden konnte (Telecommission 1971: 216ff). Diese technische Zuständigkeit, die auf dem *Radio Act* von 1938 basierte, ging bald an das neugegründete *Department of Communications* über. Das DOC war unter diesem Gesetz generell verantwortlich für die Regulierung der Frequenzvergabe. Soweit Telekommunikationsunternehmen Funkverkehr für ihre Aktivitäten nutzten, unterstanden sie in dieser Hinsicht der direkten Aufsicht des DOC. 1972 wurde die CRTC vom Portfolio des Innenministers in den Geschäftsbereich des Kommunikationsministeriums transferiert (Mussio 2001: 160).

In der Telekommunikation waren die gesetzlichen Kompetenzen der CRTC enger zugeschnitten als im Rundfunk. Die gesetzliche Grundlage der Regulierung war vom Wechsel der Regulierungsbehörden unberührt geblieben, so dass die wesentlichen Aufsichtsrechte immer noch aus dem *Railway Act* hervorgingen. Damit blieb der zentrale Fokus auf die Überprüfung von Gebühren erhalten, auch wenn eine Änderung des Gesetzes im Jahre 1967 die Autorität der Regulierungsbehörde insofern ein Stück weit ausgedehnt hatte, als sie nun die Kompetenz bekam, auch die Tarife für Miet- und Standleitungen zu überwachen (Surtees 1994: 52). Zudem brachte eine Änderung von *Bells* Satzung im folgenden Jahr für die Regulierungsbehörde das Recht, von *Bell* zu entwickelnde Standards für den Anschluss von nicht von *Bell* bereitgestellten Zusatzgeräten und Leitungen an das öffentliche Netz zu überwachen (Babe 1990: 145; Mussio 2001: 121). Ergänzende Kompetenzen, die unter anderem das Recht, Beschwerden zu

untersuchen und darüber zu entscheiden sowie das Abhalten von Anhörungen und das Erlassen von Verfügungen betrafen, ergaben sich aus dem *National Transportation Act* (Johnston 1980: 45). Somit erhielt die Regulierungsbehörde in diesem Feld – über die sparsamen Formulierungen des Prinzips fairer und angemessener Preise und des Diskriminierungsverbots hinaus – keine ausführlichere Anleitung in Form eines *Policy*-Rahmens wie in der Rundfunkgesetzgebung. Gleichzeitig gaben weder der *Railway Act* noch der *National Transportation Act* der Behörde vergleichbare breite legislative *Policy-Making*-Kompetenzen (Hall 1990: 45). Ein weiterer Unterschied zur Rundfunkgesetzgebung lag darin, dass die Exekutive größere Rechte der Ex-Post-Kontrolle hatte. Sie konnte jede Verfügung, Entscheidung oder Regel der Kommission auf eigene Initiative oder in Reaktion auf eine Petition jederzeit außer Kraft setzen oder abändern (Johnston 1980: 84).

Für beide Zuständigkeitsbereiche der CRTC sahen die entsprechenden Gesetze das Recht vor, in Rechts- und Zuständigkeitsfragen Berufung gegen Entscheidungen der Behörde beim *Federal Court of Appeal* einzureichen. Dieses Recht wurde auch durchaus in einer Reihe von Fällen von unterschiedlichen Gruppen – Unternehmen wie *public interest groups* – in Anspruch genommen. Eine Studie aus dem Jahr 1980 stellt fest, dass die bis dahin aufgetretenen Berufungsklagen sich im Rundfunk tendenziell auf prozedurale Fragen bezogen, während die vier zwischen 1976 und 1979 aufgetretenen Fälle in der Telekommunikation eher materielle Fragen betrafen. Der Autor kommt aber zu folgendem, für den kanadischen Kontext auch angesichts der Zurückhaltung der Gerichte wenig überraschenden Schluss: "*The powers granted to the CRTC are sufficiently broad and discretionary that this avenue of appeal does not offer much scope for attacking CRTC decisions*" (Johnston 1980: 95; vgl. auch Kaufmann 1987: 43ff).

5.1.2 Strukturen

Was die strukturelle Ausgestaltung der CRTC anging, so schrieb der *Broadcasting Act* ein kollegiales Führungsgremium aus 15 Mitgliedern vor. Fünf hauptamtliche Mitglieder ("*full-time members*"), die für eine maximale Amtszeit von sieben Jahren ernannt wurden, bildeten das *Executive Committee* der Behörde. Dieses war verantwortlich für die Entscheidung über Lizenzvergaben und Lizenzbedingungen. Die zehn ehrenamtlichen Mitglieder ("*part-time members*"), deren maximale Amtszeit fünf Jahre betrug, mussten aber vor solchen Entscheidungen konsultiert werden. Gegenüber den Regelungen für das BBG hatten die ehrenamtlichen Mitglieder, die die verschiedenen Regionen des Landes repräsentieren sollten, damit einen schwächeren Status in der Entscheidungsfindung. Ziel der Verankerung der Entscheidungsgewalt bei den Vollzeitmitgliedern war es, die Wahrscheinlichkeit interner Differenzen und Entscheidungsblockaden, die beim BBG durchaus aufgetreten waren, zu verringern und eine konsistentere Entscheidungsfindung zu ermöglichen. Über Regulierungsvorschriften für

den Rundfunk und den Entzug von Lizenzen privater Betreiber mussten aber alle Mitglieder gemeinsam Beschluss fassen. Nach der Zuständigkeitserweiterung der CRTC wurde das *Executive Committee* auf neun Mitglieder aufgestockt. Die Telekommunikationsregulierung lag vollständig in den Händen der hauptamtlichen Mitglieder, ihre ehrenamtlichen Kollegen partizipierten nicht daran (Johnston 1980: 19, 45; Peers 1979: 410; Wiesner 1990: 120f).

Auch im Hinblick auf die personelle Ausstattung startete die CRTC unter wesentlich besseren Bedingungen als das BBG. Letzterem war vom *Fowler Committee* vorgeworfen worden, keinen ausreichend großen und breit gefächerten Mitarbeiterstab aufgebaut zu haben und weder genügend Übersicht über die Programmstandards individueller Veranstalter ausgeübt noch Forschung zur allgemeinen Entwicklung des Rundfunksystems betrieben zu haben. In Reaktion auf diese Kritik hatte das *Board* seinen Mitarbeiterstab von 44 im Jahre 1966 auf 123 im Jahr 1968 erhöht (Peers 1979: 385). Die CRTC verfügte in ihrem ersten Jahr über rund 160 Mitarbeiter, bis in die späten 1970er Jahre hatte sich die Zahl auf etwa 400 Personen erhöht, was auch dem Stand der späten 1980er Jahre entsprach (Johnston 1980: 19; Wiesner 1991: 121f). Die Führungsspitze der Behörde umfasste zunächst den Vorsitzenden und einen Stellvertreter. Mit der Übernahme des Telekommunikationsbereiches kam ein weiterer Stellvertreter hinzu. Alle mussten hauptamtliche Mitglieder der Kommission sein.

Die Konzeption der CRTC-Führung ist in gewissem Maß vergleichbar mit den Strukturen nordamerikanischer Großunternehmen (CRTC 1991: 50ff). Das kollegiale Leitungsgremium der Behörde operierte ähnlich wie das *Board of Directors* einer Firma. Das heißt, seine Hauptverantwortung lag darin, Entscheidungen zu treffen. Es war in das Alltagsgeschäft, also die administrative Bearbeitung von Lizenzanträgen, Anträgen auf die Genehmigung von Tarifen und anderen Dokumenten, im Grundsatz nur insofern involviert, als seine Entscheidungen den formalen Ablauf des Regulierungsverfahrens strukturierten, z.B. ob eine öffentliche Anhörung durchgeführt wurde oder nicht. Die Managementverantwortung lag beim Vorsitzenden. Er war der *Chief Executive Officer* der Commission. Ihm unterstand der Mitarbeiterstab, er leitete die Sitzungen der Kommission und vertrat die Behörde nach außen. Der Mitarbeiterstab war verantwortlich für Analyse und Research und damit für die fachliche und sachliche Vorbereitung von Beschlüssen und in der Regel auch für die Erstellung von Entwürfen für die schriftliche Ausfertigung von Beschlüssen sowie für die Koordination der verschiedenen Abteilungen in Rahmen der administrativen Prozesse.

Obschon die Mitglieder des Exekutivkomitees über Rundfunk- wie Telekommunikationsfragen befanden, lief die inhaltliche Bearbeitung beider Bereiche auf Stabebene bis weit in die 1990er Jahre fast völlig getrennt ab. Unterhalb des Vorsitzenden spaltete sich die Organisation in einen geschäftsführenden Direktor für Rundfunk sowie für Telekommunikation auf. Wie die beiden Bereiche ihre Aufgaben verstanden, lässt sich dem Vortrag einer leitenden CRTC-Mitarbeiterin entnehmen (Rhéaume 1997: 515ff). Demnach lieferte die Rundfunkab-

teilung Beratung und Empfehlungen für die Kommission im Hinblick auf die Entwicklung von *policies* und Verordnungen sowie zu operativen Fragen, analysierte und evaluierte Vorschläge und Anträge, die bei der CRTC eingereicht wurden; überprüfte die *policies* und Regeln der Behörde; überwachte das Rundfunksystem, auch mit Blick auf seine Entwicklung und zukünftige Anforderungen, und stellte die Einhaltung von Lizenzbedingungen und Vorschriften sicher. Die genaue Untergliederung des Rundfunkbereichs hat sich im Laufe der Zeit auch aufgrund technischer Entwicklungen ab und an geändert. In den späten 1970er Jahren gab es eine Abteilung für *Broadcast Programs*, eine für *Planning and Development* und eine *Research*-Gruppe (Johnston 1980: 20). Anfang der 1990er Jahre war die Aufteilung nach Sparten gestaltet – Fernsehen, Radio sowie Kabel und Abonnementprogramme (CRTC 1991: 56)¹. Soweit dies aus dem zugänglichen Material ersichtlich ist, haben sich die tatsächlich ausgeübten Funktionen von den späten 1970er bis in die 1990er nicht grundlegend gewandelt². Mehrere Unterabteilungen befassten sich somit analytisch und operational mit Lizenzvergaben und -verlängerungen sowie dem Monitoring des Rundfunksystems. So wurden beispielsweise Anträge auf neue Rundfunklizenzen unter mehreren Aspekten geprüft, erstens auf die Programmgestaltung hin, zweitens unter ökonomischen Gesichtspunkten, also ob der Antragsteller über ausreichend Finanzkraft verfügte und der Vorschlag wirtschaftlich tragkräftig war und wie er sich auf bereits vorhandene Lizenznehmer auswirken würde, und drittens unter technischen Aspekten. Um die Einhaltung der CRTC-Regulierungen und Lizenzbedingungen sicherzustellen, wurden die gesendeten Programme aller Anbieter überwacht. Auch wurden Daten über die ökonomische Struktur des Rundfunksystems und die Zuschauerentwicklung gesammelt. Zudem versuchte man, die technische Entwicklung als Ganze im Auge zu behalten³. Darüber hinaus gab es spezifische *Policy*-Abteilungen, u.a. zu englisch- und französischsprachigem Rundfunk. Diese waren zuständig für die Entwicklung von Rahmenstrategien und die Bearbeitung von Fragen, die für den ganzen Sektor wichtig waren. So waren sie auch in Analyse von wichtigen Lizenzanträgen z.B. mit präzedenzschaffender Wirkung eingebunden (CRTC 1991: 54ff; Rhéaume 1997: 517ff).

Die Telekommunikationsabteilung beriet die Kommission zu adjudikativen und *Policy*-Fragen, die sich in der Telekommunikationsregulierung ergeben. Zu diesem Zweck führte sie finanzielle, ökonomische und soziale Analysen in Zusammenhang mit der Genehmigung von Tarifen und von Anträgen auf Netzzusammenschaltung sowie für *policy*-orientierte Verfahren durch. Was die finanziellen Daten betraf, so ging es allgemein um Kostenrechnungssysteme

¹ Für Änderungen in den 1990er Jahren vgl. Kap. 6 und 7.

² Die nachfolgenden Ausführungen basieren im wesentlichen auf Material aus den 1990er Jahren. Auch wenn frühere Arbeiten (Babe 1979; Johnston 1980) auf ähnliche Strukturen hindeuten, sei doch darauf hingewiesen, dass die Verhältnisse der 1970er und 1980er Jahre sich etwas anders gestaltet haben können.

³ Bis in die späten 1990er Jahre unterstanden die mit der operationalen Bearbeitung von Anträgen befasste Abteilung und zeitweise auch die mit Technik und Finanzen befassten Gruppen nicht dem *Executive Director Broadcasting*, sondern dem *Secretary General* (vgl. CRTC 1991: 53ff).

und um die individuellen Kostenkalkulationen einzelner Telefongesellschaften, die die Grundlage der Gebührenberechnung bildeten. Überwacht wurde aber auch die Servicequalität der Telefongesellschaften. Neben der Analyse und Bearbeitung von Anträgen und Kundenbeschwerden betrieb die Abteilung Marktbeobachtung. Dementsprechend war sie in den späten 1970er Jahren in eine Finanz- und Wirtschaftsabteilung, eine operationale Abteilung und eine Gruppe zur Kostenberechnung untergliedert, in den frühen 1990ern existierten neben der operationalen Abteilung *Financial Analysis* und *Economic, Social & Technical Analysis*. Neben Rundfunk und Telekommunikation fungierten als Querschnittsabteilungen die Rechtsabteilung und der dem *Secretary General* unterstehende Bereich, der mit der Verwaltung der Kommission beauftragt war, unterstützende Dienstleistungen für die beiden Fachabteilungen erbrachte sowie für den Kontakt mit der Öffentlichkeit zuständig war (CRTC 1991: 57f; Johnston 1980: 20; Rhéaume 1997: 515f).

Der organisatorische Aufbau der Behörde veranschaulicht, dass die CRTC bestrebt war, signifikante eigene Ressourcen an Information und Fachwissen zu entwickeln und über die zu treffenden Entscheidungen zu einzelnen Firmen und Lizenzen hinaus die Situation des Rundfunk- und Telekommunikationssektors insgesamt im Blick zu behalten. Dies verweist auf ihren breiteren Regulierungsansatz, der, gerade im Rundfunk, darauf zielte, die Entwicklung des Gesamtsystems zu einem beträchtlichen Maß aktiv mitzugestalten. Auch wenn die Kommission über speziell mit *Policy*-Fragen und längerfristigen Entwicklungen befasste Spezialisten verfügte, so bestand der Hauptteil ihrer Tätigkeit allerdings in der Bearbeitung von Anträgen im Zusammenhang mit Lizenzen, vor allem Lizenzänderungen und -erneuerungen, und der Festsetzung von Gebühren für Kabel- bzw. Telekommunikationsdienste. So machten Lizenzierungsfragen im Rundfunk 80% der Arbeitsbelastung der Kommission aus, die restlichen 20% entfielen auf *Policy*-Fragen (CRTC 1991: 61). Dies spiegelte sich natürlich in der Verteilung der Mitarbeiter wider. Auch Vertreter der Industrie sprachen der Behörde aber Kompetenz und Expertise zu (Schultz 1999a: 51). Insbesondere in der Telekommunikation galten diese als ausgeprägt, während Kritiker im Rundfunk Schwachstellen in der ökonomischen Analyse ausmachten: "*The telecom division tended to hire accountants, lawyers, engineers, and other highly trained professionals, whereas the weaker broadcasting division hired mainly generalists with little or no training in quantitative analysis. Many senior bureaucrats in the CRTC broadcasting division had worked their way up the system over the years from junior clerical jobs and had little [...] university education [...]. Those who did have abilities often tended to be poached away by big private broadcasting companies*" (Fraser 1999: 206; vgl. auch Woodrow/Woodside 1986: 173). Ihren beiden Vorgängerbehörden im Rundfunk und der Telekommunikation war die CRTC an Qualität und Breite des hauseigenen Sachverständes weit überlegen.

Die hohe Arbeitsbelastung der Kommission auch schon in ihren früheren Jahren wird daran deutlich, dass beispielsweise Ende der 1970er Jahre in einem Jahr im Rundfunk 2122 Anträge zu Lizenzfragen eingingen, und die Behörde sich einem kontinuierlichen Fluss praktisch wöchentlich eintreffender Anträge auf Gebührenänderungen in der Telekommunikation gegenüber sah (Johnston 1980: 22, 49). Zur Bewältigung dieses Stromes von Anträgen richtete die CRTC auf der Führungsebene ständige Ausschüsse ein. So wurde ein Unterausschuss zu Telekommunikationsfragen gegründet, und auf der Rundfunkseite existierten zeitweise mehrere Ausschüsse. Das *Tariff Committee* trat etwa alle zwei Wochen zusammen, fasste Beschlüsse zu der großen Zahl unproblematischer, routinemäßiger Anträge auf Neufestsetzung einzelner Gebühren und legte das weitere Verfahren für solche Anträge fest, für die es einen öffentlichen Prozess notwendig hielt. Ähnlich gab es im Rundfunkbereich ein Komitee, das die Bearbeitung von Anträgen zu Kabelgebühren koordinierte und beschleunigte. Ein weiterer Ausschuss befasste sich mit dem prozeduralen Vorgehen bei Rundfunkanträgen, also z.B. mit der Frage, zu welchen Anträgen es mündliche Anhörungen geben sollte, oder mit der Tagesordnung von Anhörungen, und befand über Anträge von geringerer Bedeutung. Diese beiden Ausschüsse sind später zum *Public Hearing Coordination and Cable Rates Committee* zusammengefasst worden. Die Mitgliedschaft in den Komitees stand allen hauptamtlichen *Commissioners* offen, im Rundfunk konnten auch nebenamtliche Mitglieder partizipieren (CRTC 1991: 52; Johnston 1980: 32, 37f, 48). Dabei bildete sich eine gewisse Spezialisierung heraus; einige *Commissioners* befassten sich intensiver mit der Telekommunikation, andere beschränkten sich auf den Rundfunk (Johnston 1980: 124). Tendenziell erfreuten sich die Komitees im Rundfunk größerer Beliebtheit als das Telekommunikationsgremium, galt erstere Materie doch als leichter zugänglich (Interview 21/CRTC; Interview 25/CRTC).

Eine Delegation von Aufgaben entwickelte sich auch insofern, als mündliche Anhörungen in der Regel von einer kleineren Gruppe von *Commissioners* – oft drei oder vier, bei wichtigen, *policy*-relevanten Anträgen auch mehr – geleitet wurden. Diese *hearing panels* trafen in der Telekommunikation bei adjudikativen Anträgen auch die endgültige Entscheidung (Surtees 1994: 274). Über *Policy*-Entscheidungen befand das Exekutivkomitee als Ganzes. Dass auch für Einzelfallentscheidungen im Rundfunk eine Beschlussfassung des Exekutivkomitees und nicht des *hearing panels*, das nur eine Empfehlung abgab, gesetzlich vorgeschrieben war, galt als verwaltungsrechtlich problematische Abweichung von dem juristischen Grundsatz "*He who does not hear shall not decide*" (zit. nach Roman 1978: 84). Denn damit partizipierten auch Kommissionsmitglieder, die nicht an der Präsentation entscheidungsrelevanten Materials und der Befragung auf dem Hearing teilgenommen hatten, an der Entscheidung. So kam es von Zeit zu Zeit zu Beschlüssen, die von den Empfehlungen des *hearing panels* abwichen: "[...] *shortly before 1991, interestingly, there was one decision [...] where it became obvious to everyone that the vote had not been the vote of those who had heard, because some*

commissioners dissented. So if you did the count, you could tell [...]" (Interview 7/CRTC). Kritisiert wurde diese Praxis nicht nur aus Gründen der Fairness gegenüber dem Antragsteller, sondern auch, weil sich damit die Rolle des Stabes in der Vorbereitung der Entscheidung erhöhte. Die nicht beim Hearing anwesenden *Commissioners* verließen sich tendenziell auf die Information ihrer Kollegen und auf die zusammenfassenden Analysen, die der Stab erstellte. Dies beförderte im Exekutivkomitee die ohnehin gegebene Gefahr, dass die Gründe für den Beschluss durch die *Commissioners* nicht im einzelnen klargemacht werden. Somit oblag es in manchen Fällen dem Stab, der die schriftliche Fassung der Entscheidungen anfertigte, die Begründung auszuarbeiten (Johnston 1980: 75). Auch wenn die Entwürfe der schriftlichen Entscheidung vor der Veröffentlichung unter den *Commissioners* versandt wurden, diese also Änderungen verlangen konnten, ergab sich daraus eine potentiell große Einwirkungsmöglichkeit des Stabes, zumal dieser ja auch in der Vorphase die Analyse von Anträgen und schriftlichen Stellungnahmen durchführte.

Inwieweit der Stab tatsächlich zu einem gewissen Maß in die Funktion des Entscheidungsträgers rückte, hing neben der Arbeitsbelastung der *Commissioners* vor allem auch davon ab, wie sachkundig sie waren bzw. ob sie zumindest bereit waren, sich umfassend einzuarbeiten und sich sachkundig zu machen. Dies war durchaus nicht immer der Fall, auch wenn die erste Riege der Vollzeitmitglieder der CRTC überwiegend einschlägige Kompetenzen mitbrachte, und als ehrenamtliche Mitglieder einige Personen mit beträchtlichem Renommee im kanadischen Kulturleben berufen wurden. Waren die ersten *Commissioners* der CRTC ihren Vorgängern von der BBG an Sachverstand also deutlich überlegen, so hatten sie meist doch eines mit ihnen gemeinsam: die Nähe zur regierenden Partei, diesmal der liberalen (Wiesner 1991: 121). Auch die späteren *Commissioners* hatten tendenziell mehr oder weniger ausgeprägte politische Verbindungen. Meist handelte es sich um Juristen, die zum Teil selbst in der CRTC gearbeitet hatten, Staatsbeamte, Consultants oder frühere Medienmanager (Austen 1999; Cribb 2000). Patronage spielte also eine Rolle, wie sich z.B. an der Bestellung eines ehemaligen Parlamentsabgeordneten, der seinen Sitz verloren hatte, zeigte. Nach der Aussage eines hohen Ministerialbeamten beruhten Ernennungen auf unterschiedlichsten, teils sachfremden politischen Erwägungen: "*the government doesn't always choose very well*". Zudem waren sie mit heftigem Lobbying der Industrie, zunehmend aber auch von *Public Interest*-Gruppen verbunden, die ihnen genehme Kandidaten zu befördern suchten (Interview 39/Canadian Heritage).

Das Kräfteverhältnis innerhalb des Führungsgremiums prägte im Zusammenspiel mit der Rolle des Stabes wesentlich die internen Abläufe und die Politik der Kommission. Im Entscheidungsprozess der Kommission war der Vorsitzende nur *primus inter pares*. Er hatte keine Kontrolle über die Ernennung seiner Kollegen und konnte auf die Zusammensetzung der Gruppe, die entscheidet, nur insoweit Einfluss nehmen, als die Zusammensetzung von *panels*

in seinen Händen lag. Ob er seine Positionen in Kommissionssitzungen durchsetzen konnte, hing partiell davon ab, wie fachkundig, durchsetzungs- und überzeugungsfähig er war und ob er eine klare Richtung propagierte, aber auch davon, wie stark oder schwach die anderen Mitglieder waren. Der Stab war im Grundsatz gehalten, in der Vorbereitung von Entscheidungen seine Analysen und Empfehlungen unabhängig zu erarbeiten: "*You know, obviously, our job as staff and our very first and primary focus is to look at the facts as we see them and make the best recommendation we can [...] your knowledge of where commissioners are and what their interests or biases may be should not shape the recommendations you make*" (Interview 40/CRTC). Während normale Kommissionsmitglieder keinen direkten Zugriff auf den Stab hatten und mit ihm außerhalb der Kommissionssitzungen und Anhörungen nicht allzuviel Kontakt hatten, konnte der Vorsitzende durch seine Personalpolitik lenkend wirken und durch die ständige Interaktion mit dem Stab im Rahmen des Alltagsgeschäftes indirekt oder direkt stärker Einfluss auf die Arbeit des Stabes ausüben als seine Kollegen. Zu einem gewissen Maß galt das auch für die beiden stellvertretenden Vorsitzenden für Rundfunk und Telekommunikation, die üblicherweise die Komitees in ihrem Bereich leiteten und die administrativen Abläufe mit dem Stab koordinierten. Die administrative Position des Vorsitzenden führte in den Entscheidungsprozess ein Element der Hierarchie ein, das – je nach personell-situativer Konstellation an der Kommissionsspitze – das für die kommissionsinterne Abstimmung geltende Mehrheitsprinzip schwächen konnte (vgl. Czada 2003: 60).

Der Vorsitzende bzw. die Stellvertreter legten die Tagesordnung für die Sitzungen der ganzen Kommission bzw. der Komitees fest und besprachen das formale Vorgehen für einzelne Anträge und Themen mit den verantwortlichen Mitarbeitern. Damit strukturierten sie den Prozess der Entscheidungsfindung durch die *Commissioners*, aber auch die Tätigkeit des Stabes in administrativer Hinsicht. Solche administrativen Fragen können aber durchaus inhaltliche Implikationen haben: "*timing can be very, very important in terms of how issues develop*" (Interview 26/CRTC). In seiner Zusammenarbeit mit dem Stab konnte der (stellvertretende) Vorsitzende zudem einen gewissen inhaltlichen Einfluss auf die Mitarbeiter dadurch haben, dass er allgemein den Ton für seine Amtszeit setzte, Visionen entwickelte, die Atmosphäre und die Debatten prägte. Er konnte auch direkt in den Inhalt spezifischer Analysen und Vorschläge des Stabes eingreifen und Änderungen in einzelnen Punkten oder eine bestimmte Ausrichtung zu erreichen suchen. Diese autoritative Art von Intervention wurde von vielen Mitarbeitern klar als unangebracht betrachtet, sobald sie nicht nur dem Zweck diene, Informationen zu erhalten, also z.B. sicherzustellen, dass der Stab in seiner Analyse einen bestimmten Bereich thematisierte und dazu Wissen lieferte. Sie galt auch nicht als der Normalfall. Es wurden aber sehr wohl manche Fälle solcher Eingriffe berichtet (Interview 39/Canadian Heritage; Interview 40/CRTC; Interview 48/CRTC; Interview 49/CRTC). Ein meinungsstarker Vorsitzender konnte also über verschiedene Wege seine Denkhaltung leich-

ter in den Prozess der Entscheidung und Entscheidungsvorbereitung einspeisen und, wenn die anderen Mitglieder wenig kompetent oder desinteressiert waren, die Kommission stark dominieren. Auf den Stab konnte der Umgang mit einem starken Vorsitzenden oder Stellvertreter verschiedene Effekte haben, je nachdem wie unabhängig die jeweiligen Mitarbeiter waren. Sie mögen ihre Empfehlungen auf dessen Vorstellungen hin zuschneiden, sich aber auch darum bemühen, diesen von den eigenen Ideen zu überzeugen, um deren Erfolgchancen zu erhöhen (Interview 39/Canadian Heritage; Interview 40/CRTC; Interview 44/Bell Canada).

Im Hinblick auf die administrative und inhaltliche Führungskompetenz ihrer Vorsitzenden erlebte die CRTC in den 1970er und 1980er Jahren sehr unterschiedliche Phasen. Ihr erster Vorsitzender, der Frankokanadier Pierre Juneau, glänzte nicht nur mit intellektueller Brillanz und erstklassigen politischen Verbindungen zu dem damaligen Ministerpräsidenten Pierre Trudeau, sondern verfügte auch über langjährige Erfahrung im Film- und Fernsehsektor. Er war zuvor für eine staatliche Einrichtung zur Förderung des kanadischen Films tätig gewesen (Hardin 1985: 15ff; Wiesner 1991: 121). Juneau amtierte bis 1975. Die nächsten drei Vorsitzenden hinterließen kaum bleibende Spuren in der Behörde (Fraser 1999: 27). Harry Boyle, Juneaus Stellvertreter und zuvor Programmdirektor des englischsprachigen *networks* der CBC, wurde 1976 ernannt. 1977 trat an seine Stelle Pierre Camu, der damals Präsident der CAB gewesen war. Ihn löste 1980 der Politikwissenschaftsprofessor John Meisel ab. An Juneaus Führungs- und Durchsetzungsfähigkeit heranreichen konnte erst wieder der nächste Vorsitzende André Bureau, der von einem privaten Medienunternehmen kam und von 1983 bis fast zum Ende des Jahrzehnts im Amt war. Sein Nachfolger Keith Spicer, der Chefredakteur einer Tageszeitung, verfügte über wenig fachspezifisches Vorwissen und blieb in der Behörde relativ einflusslos (vgl. Kapitel 6.4.4).

Die Vorsitzenden waren von ihrer Erfahrung und ihren Interessen her alle auf der Rundfunkseite der Behörde verankert. "*There has been no 'telecom' chairperson.*" (Doern 1997: 524). Es entstand aber eine Art Arbeitsteilung, da der stellvertretende Vorsitzende für Telekommunikation in der Regel in diesem Bereich eine zentrale Führungsfunktion übernahm, die weitreichender war als die seines Äquivalents im Rundfunk. Auch hier stand am Anfang ein Mann mit scharfem Verstand, klaren Überzeugungen und Durchsetzungsfähigkeit. Charles Dalfen, Jurist und früherer Professor für Recht und Politikwissenschaft, hatte bereits das Kommunikationsministerium in Rechtsfragen der Telekommunikation beraten, bevor er 1976 *vice-chair* wurde. Ihm folgte der Regierungsjurist John Lawrence (1980-1987). Dessen Nachfolger Bud Sherman, der von 1987 bis Mitte der 1990er im Amt war, hatte als früherer Gesundheitsminister der Provinz *Manitoba* keine vorherige Erfahrung im Telekommunikationssektor (Surtees 1994: 78ff).

5.1.3 Verfahren

In der Ausgestaltung der Entscheidungsverfahren gab die Gesetzgebung der CRTC beträchtlichen Spielraum. Die beiden Gesetze auf der Telekommunikationsseite machten keine Vorgaben zur Beteiligung der Öffentlichkeit; der *Broadcasting Act* sah die Abhaltung von mündlichen Anhörungen bei der Erteilung, dem Entzug oder der Suspendierung einer Rundfunklizenz vor, ansonsten konnte die Kommission über die Notwendigkeit eines öffentlichen Hearings selbst befinden (Babe 1979: 37; Fox 1979: 13). Über die gesetzlich vorgeschriebenen Situationen hinaus hat die Kommission im Rundfunk in Lizenzfragen in der Regel bei wichtigen Lizenzerneuerungen, bei Lizenzänderungen, die weiterreichende Fragen aufwarfen, und bei Anträgen auf Übertragung der Lizenz auf einen neuen Eigentümer im Zuge eines Kontrollwechsels mündliche Anhörungen angesetzt (Johnston 1980: 24). Bei der Vergabe einer neuen Lizenz fand anders als bei Lizenzverlängerungen ein kompetitives Verfahren statt, die Kommission gab einen *call for applications* heraus und forderte Interessierte zur Bewerbung auf. Generell begann das Verfahren im Rundfunk damit, dass der Stab eingehende Anträge auf Vollständigkeit abklopfte und gegebenenfalls schriftlich Nachfragen an den Bewerber stellte. Wurde der Antrag als komplett bewertet, und die Kommission hielt eine öffentliche Anhörung ab, so wurde eine Ankündigung in der *Canada Gazette* und in Zeitungen im Verbreitungsgebiet des Antragsstellers veröffentlicht, die Ort, Zeit und Zweck der Anhörung bekannt machte und eine Frist für die Einreichung von schriftlichen Stellungnahmen setzte. Der Antragsteller hatte das Recht, schriftlich auf die Einwendungen zu antworten. Der Stab analysierte dann das eingegangene Material und erstellt für die *Commissioners* ein sogenanntes "*briefing*" oder "*factuum book*", das den Antrag und die Stellungnahmen zusammenfasste, ausführliche quantitative wie qualitative Informationen und Analysen zu wirtschaftlichen, technischen und programmatischen Aspekten des Antrages bereitstellte, Fragen für die mündliche Anhörung vorschlug und die relevanten CRTC-Regulierungen, *policy statements* und Präzedenzfälle anführte. Dieses *factum book* stellte für die *Commissioners*, die für das *hearing panel* benannt werden, in der Regel die wesentliche Informationsquelle vor einer Anhörung dar.

Wie bereits erwähnt, bemühte sich die Kommission im Rundfunk um ein informelles Anhörungsformat, das mehr einem Diskussionsforum als einer Gerichtsverhandlung ähnelte. Die Antragsteller trugen ihre Bewerbung vor und wurden dann zuerst von den Kommissionsmitgliedern befragt, bevor ein Jurist der Kommission weitere Nachfragen zu noch unklaren Punkten stellte. Anschließend kamen die anderen Parteien, die eine Stellungnahme eingereicht und ihren Wunsch auf eine Teilnahme an der mündlichen Anhörung geäußert hatten, zu Wort. Schließlich durfte der Antragsteller darauf antworten. Die oft mehrtägigen, manchmal sogar mehrwöchigen Anhörungen waren eine Zeit intensiven Austausches zwischen Stab und *Commissioners*. So dienten Diskussionen in den Pausen dazu, abzuklären, in welchen Berei-

chen noch weiterer Nachfragebedarf bestand. Nach Abschluss des Hearings nahmen Stab und *Commissioners* gemeinsam eine erste Bewertung des Gehörten vor und besprachen, wie das schriftliche *debriefing* strukturiert werden sollte. In den *debriefing notes* entwickelte der Stab auf der Grundlage der entscheidungsrelevanten Faktoren verschiedene Entscheidungsoptionen, wobei er in der Regel, aber nicht immer, eine Empfehlung für eine Option aussprach. Dieses Dokument diente als Grundlage für den Entscheidungsprozess des *panels*. Sobald ein endgültiger Beschluss der Kommission gefasst worden war, bereitete der Stab die schriftliche Entscheidung vor (CRTC 1991: 66ff; Interview 48/CRTC; Interview 49/CRTC; Johnston 1980: 22ff).

Viele Anträge, z.B. die meisten Lizenzänderungen und auch manche Lizenzerneuerungen, gingen nicht durch einen öffentlichen Hearing-Prozess. Hier erging nur eine *public notice* mit der Aufforderung zu schriftlichen Stellungnahmen. Der Stab analysierte dann den Antrag, die Stellungnahmen und die Antwort des Antragsstellers und legte in der Regel im gleichen Dokument Entscheidungsoptionen und seine Empfehlung dar. Manchmal wurde jedoch noch ein mündliches Hearing angeschlossen, wenn die schriftlichen Einreichungen das als angebracht erscheinen ließen. Auch *Policy*-Verfahren wurden teils über einen solchen schriftlichen Prozess abgewickelt. Der Anstoß zur Entwicklung einer neuen bzw. zur Überprüfung einer bestehenden *policy* oder Regulierung konnte entweder vom Stab kommen oder auch vom Vorsitzenden oder der Kommission als Ganzer. War letzteres der Fall, "*that often is as a result of input from the industry*" (Interview 40/CRTC). Die *public notice* präsentierte dann Ideen und Vorschläge, die interessierte Parteien kommentieren konnten, oder stellte eine Reihe von Fragen. Das Verfahren konnte eine oder zwei Runden schriftlicher Stellungnahmen vorsehen und eine mündliche Anhörung einschließen. "*If there is an oral phase [...] our factum books really go intervenor by intervenor and try and summarize what they've said in their written comment and what questions we think are necessary to either clarify their position or to take it a step further that they haven't gone in their written intervention.*" (Interview 40/CRTC). Die *debriefing notes* im Anschluss an das Hearing trugen bereits denselben Aufbau wie die vorgeschlagene *policy*. Musste im Zusammenhang mit einer neuen *policy* auch eine Regulierungsvorschrift geändert werden, so erging nach der Beschlussfassung eine erneute öffentliche Ankündigung mit den vorgesehenen Änderungen in der Regulierung (Interview 49/CRTC). Die CRTC hat von Beginn an sehr aktiv legislative Funktionen wahrgenommen, gelegentlich sind aber auch Verfahren zu einzelnen Anträgen genutzt worden, um allgemeinere *policies* zu entwickeln (Johnston 1980: 36).

Im Telekommunikationsbereich gestalteten sich die Verfahren im Grundsatz ähnlich (Babe 1979: 37f; Fox 1979: 29ff; Johnston 1980: 48ff; Schultz 1999b: 181ff). Anträge zur Neufestsetzung einzelner Gebühren wurden, soweit sie unproblematisch waren, intern bearbeitet. Für Anträge, die umstritten sein oder größere Folgewirkungen haben konnten, wurde in einer *pub-*

lic notice zu Stellungnahmen aufgerufen. Sie wurden dann entweder auf der Basis des schriftlichen Materials entschieden, oder es wurde anschließend noch eine öffentliche Anhörung angesetzt. Genauso wurde auch mit Anträgen auf Netzzusammenschaltung verfahren. Anträge auf allgemeine Gebührenerhöhungen führten grundsätzlich zu einer öffentlichen Anhörung. Auch hier gingen schriftliche Eingaben im Wechselspiel zwischen Antragsteller und interessierten Parteien voraus. Im Unterschied zum Rundfunkbereich war die mündliche Anhörung formeller, und das Kreuzverhör stelle ein zentrales Prozesselement dar. Die Befragung der Repräsentanten einer Partei erfolgte daher wesentlich durch die jeweils anderen Gruppen und den Juristen der Kommission. Die CRTC hat die unterschiedliche Vorgehensweise in Rundfunk und Telekommunikation damit gerechtfertigt, dass es im Rundfunk eher um die Erläuterung von Anträgen und die Klärung bestimmter Punkte denn, wie in der Telekommunikation, darum gehe, umstrittene Fakten, z.B. in puncto Kosten und Investitionsaufwendungen, zu hinterfragen. Das informellere Anhörungsformat sollte den freien Fluss von Informationen ermöglichen und eine Teilnahme der breiteren Öffentlichkeit befördern. Letzterem Zweck dienten in der Telekommunikation regionale Anhörungen, die die Kommission bei einer generellen Gebührenerhöhung zusätzlich zu dem zentralen, formalen Hearing abhielt. Hier konnten Bürger in einem äußerst informellen Rahmen ihre Meinung kundtun. Als weiteres Instrument zur Öffnung des regulativen Prozesses führte die CRTC von den Telefongesellschaften zu bezahlende Zuschüsse für die kostenträchtige Teilnahme von *Public Interest*-Gruppen an formellen Telekommunikationsverfahren ein. Die Gruppen konnten solche Zuschüsse zugesprochen bekommen, wenn sie die Interessen breiterer Kreise von Kunden vertraten, und ihre Interventionen zu einem besseren Verständnis der anliegenden Probleme durch die Kommission beitragen haben. Wie im Rundfunk, formulierte die CRTC auch in ihrem zweiten Aktionsfeld *policies* im Rahmen von *issue hearings*. Allerdings kam es in der Telekommunikation häufiger vor, dass auch wichtige *Policy*-Fragen in adjudikativen Verfahren (vor-)entschieden wurden.

Alle am Verfahren beteiligten Parteien und die Öffentlichkeit hatten Zugang zu den schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen, die von Antragstellern und anderen Gruppen oder Personen im Verfahren abgegeben wurden. Diese Unterlagen konnten beispielsweise bei der Behörde selbst eingesehen werden. Ausgenommen von der Offenlegung waren nur solche Dokumente, bei denen die einreichende Partei glaubhaft machen konnte, dass eine Veröffentlichung ihr direkten Schaden zufügen konnte, z.B. wenn die Offenlegung finanzieller Daten die Wettbewerbsposition eines Unternehmens beeinträchtigen würde. Untersuchungen und Berichte des Stabes sowie von der CRTC extern in Auftrag gegebene Studien waren ebenfalls öffentlich zugänglich (CRTC 1991: 38; Fox 1979: 25ff). Vertraulich blieben jedoch die Stabsdokumente, die Analysen und Empfehlungen zu einem spezifischen Verfahren umfassten, also gerade die *Briefing*- und *Debriefing*-Materialien. Für erstere Kategorie ist immer

wieder eine Offenlegung gefordert worden, damit der Antragsteller eventuell im *factum book* enthaltene Fehler korrigieren kann, und alle beteiligten Parteien die Herangehensweise der Kommission an den jeweiligen Fall besser einschätzen können (Johnston 1980: 43f; Kaufmann 1987: 34). Die Bedeutung dieser internen Dokumente ist im Zusammenhang damit zu sehen, dass die Kommission nicht gezwungen war, ihre Entscheidungen strikt auf das offiziell dokumentierte Beweismaterial zu gründen. Sie konnte andere, für die jeweilige Entscheidung relevante Anhaltspunkte mit in Betracht ziehen, z.B. das Verhalten eines Lizenznehmers während der Dauer der Lizenzperiode, das nicht unbedingt Eingang in die öffentlichen Akten fand. Auch konnte die Kommission ihr spezifisches Fachwissen und die durch Erfahrung gewonnene Expertise in die Entscheidungsfindung einfließen lassen (Babe 1979: 42; CRTC 1991: 43f).

Die Öffnung des regulativen Prozesses für breite Kreise der Öffentlichkeit war für die CRTC von Beginn an ein wichtiger Bestandteil ihres Selbstverständnisses. Im Rundfunk führte die Kommission damit erste Ansätze ihrer Vorgängerbehörde fort, in der Telekommunikation setzte sie sich bewusst und deutlich von der Verweigerungshaltung der CTC ab. Die Bemühungen der CRTC um die Einbindung vielfältiger Interessen reflektierten den Wandel in der Wahrnehmung regulativer Behörden, der sich in den 1960er und 1970er Jahren vollzogen hat. Denn die Betonung der Legitimation "von unten" durch breite Partizipation setzt die Abkehr von der lange gültigen Annahme voraus, dass vorrangig die Behörde selbst das öffentliche Interesse repräsentiert (Fox 1979: 5f). Die CRTC brachte dies in einem Dokument von 1978 anschaulich zum Ausdruck: "*While the statutory responsibility for the discharge of its mandate rests on the Commission alone, it is nevertheless the view of the Commission that no single person or group embodies the public interest and that the assistance and active participation of significant numbers of the general public are indispensable to the decision-making process.*" (zit. nach Janisch 1979: 93). Die partizipationsfreundliche Haltung der CRTC rührte zum einen aus den Überzeugungen ihrer Führungspersönlichkeiten her. So stellte Pierre Juneau im Rückblick auf seine Amtszeit fest: "*Our experience in C.R.T.C was that if the proper hearing measures are adopted, they provide an extraordinary way of establishing a dialogue with the public.*" (zit. nach Janisch 1979: 91). Zum anderen waren die *public interest groups* hilfreiche Verbündete für die CRTC in ihren Auseinandersetzungen mit mächtigen Industrien, gerade den Telefongesellschaften, und auch mit anderen bürokratischen Akteuren (Schultz 1999b: 179).

5.2 Der Policy Output – Protektionistische Regulierung und beginnender Wandel der Policy-Ideen

5.2.1 CRTC-Policies im Rundfunk⁴

Die CRTC nutzte ihre breiten Kompetenzen im Rundfunkbereich dazu, die bereits von ihren Vorgängerbehörden verfolgte kulturprotektionistische Strategie einer Verbindung von verpflichtenden und schützenden Maßnahmen zu intensivieren und ausdifferenzieren. Dabei setzte sie ein Repertoire an verschiedenen Steuerungsinstrumenten ein, die sowohl auf das Verhalten einzelner Anbieter als auch auf die Strukturen des Sektors einwirkten (Babe 1979: 33f). Um die Kanadisierung des Rundfunkangebotes voranzutreiben, wurden schärfere *Canadian Content*-Quoten festgelegt, Vorgaben für die Belegung von Kabelkanälen formuliert sowie neue kanadische Sender lizenziert.

Im Februar 1970 schlug die CRTC eine Erhöhung der Quote auf 60 Prozent kanadische Programme im Tagesverlauf wie in der abendlichen Hauptsendezeit vor und stieß damit auf scharfen Protest der privaten Rundfunkveranstalter, während die Künstlervereinigung ACTRA, die schon unter der vorherigen Regulierungsbehörde Inhaltsquotierungen propagiert hatte, als vehemente Unterstützerin strengerer Regeln auftrat⁵. Die im Mai desselben Jahres verabschiedete Regulierungsvorschrift kam den Sendern insoweit entgegen, als die Übergangsphase von der alten zur neuen Regelung verlängert und der vierteljährliche Berechnungszeitraum nicht, wie ursprünglich vorgesehen, verkürzt wurde. In Reaktion auf die fortwährenden Lobbying-Aktivitäten der privaten Sender und auf Studien zu deren Finanzkraft, die im Auftrag der Industrie und von der CRTC selbst durchgeführt worden waren, erfolgten 1971 und 1972 weitere Lockerungen. Im Gegensatz zur CBC, die auch in der abendlichen *prime time* weiterhin 60 Prozent kanadisches Material anbieten musste, wurde das Limit für die Privaten in dieser Zeit auf 50 Prozent gesenkt. Zudem wurde die Markierung der Hauptsendezeit erweitert auf 18.00 Uhr bis 24.00 Uhr und der Zeitraum für die Berechnung der Programmanteile auf ein Jahr ausgedehnt. Faktisch bedeuteten diese Änderungen, dass die privaten Sender die Zeit zwischen 19.00 Uhr und 22.30 Uhr, in der am meisten ferngesehen wurde, mit attraktiven und kostengünstigen US-Programmen füllen, die kanadischen Angebote vor allem auf den frühen und den späten Abend legen und sie verstärkt im Sommer statt in den einschaltstarken Wintermonaten senden konnten (Babe 1979: 142; Hardin 1985: 19ff; Kleinsteuber/Wiesner 1988: 334; Wiesner 1991: 197ff).

⁴ Die folgende Darstellung konzentriert sich auf die TV-Politik, da das Fernsehen das Radio mittlerweile sowohl im Hinblick auf die Bedeutung für die Mediennutzer als auch in der Aufmerksamkeit von Politikern und Regulierern in den Hintergrund gedrängt hatte.

⁵ Als Unterstützer von Kanadisierungsstrategien wurden in den 1970er und 1980er Jahren Gruppen ähnlichen Zuschnitts aktiv wie diejenigen, die schon die Einführung des öffentlichen Rundfunks befördert hatten. Besonderes Profil gewannen in den 1980er Jahren die *Friends of Canadian Broadcasting*, eine "latter-day incarnation of the Canadian Radio League" (Raboy 1990: 329).

Während die meisten privaten Rundfunkveranstalter die prozentualen Auflagen formal erfüllten, war deren Ausgestaltung nicht nur im Hinblick auf die zeitlichen Vorgaben problematisch. Denn die fehlende Unterscheidung zwischen einzelnen Programmsparten machte es den Anbietern möglich, ihre *Canadian Content*-Verpflichtungen überwiegend durch vergleichsweise kostengünstige Programme, vor allem Nachrichten und Informationssendungen, Spielshows und Sport, abzuleisten. So hatte das private *network* CTV von seiner Etablierung im Jahr 1961 bis zur ersten Lizenzerneuerung durch die CRTC im Jahr 1973 keine einzige kanadische Fernsehserie entwickelt oder produzieren lassen (Wiesner 1991: 201f, 211). In einem *policy statement* vom Januar 1983 bemängelte die CRTC folglich eine "*under-representation of some forms of programming, particularly in the areas of entertainment and children's programming*" (zit. nach Collins 1990: 76).

Um diese Probleme anzugehen, entwickelte die Kommission ein ausdifferenzierteres und stärker anreizorientiertes Modell zur Klassifizierung kanadischer Programme und erlegte individuellen Anbietern im Rahmen der Lizenzverlängerung spezifische, detaillierte Verpflichtungen auf. Ein Punktesystem mit einer Skala von 1 bis 10 bildete ab 1984 die Basis für die Messung des *Canadian content* eines Programms. Die Höchstpunktzahl war dann erreicht, wenn auf allen wichtigen Positionen vom Regisseur über die Hauptdarsteller bis zum Kameramann Kanadier zu finden waren. Programme der Kategorie Fernsehspiel/Fernsehserie wurden zu 150 Prozent auf die *Canadian Content*-Quote angerechnet, wenn sie 10 Punkte erlangten und zur Spitzensendezeit gezeigt wurden. Um die Konzentration kanadischer Programme auf die Sommermonate zu verhindern, verkürzte die CRTC den Berechnungszeitraum auf ein halbes Jahr. Das Punktesystem gab den Veranstaltern flexiblere Optionen zur Erfüllung der Quote und spiegelt die Erkenntnis, dass ein quantitatives "Mehr" an *Canadian content* allein nicht unbedingt besser für das Rundfunksystem war.

Dem Abarbeiten der Quote durch billige und unattraktive Programme entgegenwirken sollte auch die Festlegung einer bestimmten Anzahl von Sendestunden, die einzelne Veranstalter in unterrepräsentierten Kategorien, vor allem "*drama*", zu produzieren oder in Auftrag geben zu hatten. Solche Auflagen wurden erstmals 1979 CTV aufgrund der trotz wiederholter Kritik der CRTC nach wie vor miserablen Performance des *networks* in der Sparte Fernsehspiel/Fernsehserie gemacht, worauf das *network*, das der Behörde das Recht zu solchen Auflagen absprach, die Kommission verklagte. Nach gewonnenem Gerichtsstreit dehnte die CRTC die Produktionsauflagen in den 1980er Jahren auf andere Veranstalter aus und ergänzte sie um finanzielle Vorgaben für Mindestinvestitionen in bestimmte Programmsparten (Collins 1990: 76ff; Jeffrey 1996: 250; Wiesner 1991: 202ff). Zusätzlich zu angebotsorientierten Maßnahmen versuchte die CRTC auch die Nachfrage nach kanadischen Programmen zu stärken, indem sie entsprechende Programmhinweise 1984 von der Anrechnung auf die maximal für

Werbung erlaubte Sendezeit ausnahm. Grundsätzlich durften TV-Veranstalter nicht mehr als 12 Minuten pro Stunde für Werbung nutzen (Wiesner 1991: 205).

In der Einflussnahme auf die Programmgestaltung der Rundfunkveranstalter lag der Schwerpunkt der Kommission zwar eindeutig auf der national-kulturellen Problematik, doch auch soziale Aspekte der Rundfunkentwicklung wurden aufgegriffen. In diesen Feldern delegierte die CRTC jedoch Standardfestsetzung und Aufsicht zu einem beträchtlichen Maß an die Industrie. So entwickelten Vertreter der Industrie, teils unter Mitwirkung anderer Interessengruppen, in den 1970er und 1980er Jahren *codes of conduct* zu Fragen wie Gewalt im Fernsehen, an Kinder gerichtete Werbung und der stereotypen Darstellung von Frauen, deren Einhaltung nach ihrer Verabschiedung durch die Kommission von selbstregulativen Gremien überwacht wurde - allerdings mit umstrittener Effektivität (Jeffrey 1996: 251f; Raboy 1990: 312). Die Befolgung der Codes wurde auch zum Bestandteil der Lizenzbedingungen von Rundfunkveranstaltern gemacht⁶. 1985 veröffentlichte die CRTC erstmals ein *policy statement*, das sich mit den Interessen der vielfältigen ethnischen Minderheiten befasste, deren Beitrag zur nationalen Kultur mit der Multikulturalismus-Politik der Bundesregierung offizielle Anerkennung erfahren hatte. In diesem Dokument formulierte die Kommission u.a. Kriterien zum Umgang mit ethnisch orientierten Anträgen auf Rundfunklizenzen und forderte konventionelle Rundfunkveranstalter dazu auf, für ihr Sendegebiet ausreichend multikulturelle Programme anzubieten (CRTC 1985-139). Generell erwartete die Kommission von den lokalen Stationen, in ihrer Programmgestaltung durch lokal orientierte Sendungen auf die Bedürfnisse der Bevölkerung in der Region einzugehen (Babe 1979: 159, 192ff; Jeffrey 1996: 250).

Als Äquivalent für die Inhaltsquotierungen dienten der CRTC im Kabelfernsehen Prioritätenlisten zur Belegung der verfügbaren Kanäle. Die vergleichsweise rasche Ausbreitung des Kabelfernsehens schon in den 1950er Jahren erklärte sich wesentlich durch den Entwicklungsrückstand Kanadas in der Fernsehversorgung gegenüber den USA. Die Kabelnetzbetreiber fingen die Signale amerikanischer Grenzstationen auf, verbreiteten diese weiter und sorgten somit für ein attraktives Angebot auch in vom kanadischen System unterversorgten Regionen. So hatte sich das Kabelfernsehen in Kanada – ähnlich wie das Radio in seinen frühen Tagen – primär als Durchgangschleuse für amerikanische Programme entwickelt. Folglich sah die CRTC in seiner Ausbreitung eine große Gefahr für den Fortbestand des kanadischen Rundfunksystems. Denn die Träger der Kanadisierungsstrategie der CRTC, die konventionellen Rundfunkveranstalter, würden durch die weitere Verbreitung von US-Sendern Zuschauer verlieren – und Werbeeinnahmen, was ihre Kapazität zur Herstellung kanadischer Programme schwächen würde. Geschützt werden mussten sie zudem, weil sie – anders als die Kabelun-

⁶ Eine Zusammenstellung der Codes findet sich in Grant et al. 1998.

ternehmen – der großen Mehrzahl der Bevölkerung zugänglich waren. Kurz, die Kommission fürchtete, die neue Übertragungstechnologie würde ihre Fähigkeit, die Rundfunkveranstalter und damit das System als Ganzes auf die gesetzlich bestimmten Ziele hinzulenken, beeinträchtigen, und schaltete in den späten 1960er Jahren zunächst auf strikte Eindämmung. Sie wollte den Kabelnetzbetreibern in grenzfernen Regionen die Heranführung von US-Signalen über Richtfunk untersagen und in Gebieten, die keinen zweiten terrestrischen Rundfunksender hatten, keine Kabellizenzen ausgeben. Diese Strategie, die das Vordringen von Kabel in weiten Regionen des Landes verhindert hätte, ließ sich angesichts öffentlicher Proteste und intensiver Lobbying-Aktivitäten der Kabelindustrie nicht durchhalten (Babe 1979: 159ff; Babe 1990: 210f; Raboy 1990: 214).

Nunmehr entschloss sich die Kommission zu einer positiveren Herangehensweise und suchte das Kabelfernsehen so in das System zu integrieren, dass dessen Ziele befördert wurden. Sie sicherte kanadischen Anbietern den Vorrang im Kabelnetz und beschränkte den Einstrom von US-Sendern. In einem *policy statement* von 1971 legte sie eine Sender-Rangfolge für das Angebot jeder Kabelgesellschaft fest, die terrestrischen kanadischen Sendern Priorität vor amerikanischen verlieh und unter den kanadischen Veranstaltern lokale Stationen gegenüber regionalen und überregionalen bevorzugte. Innerhalb dieser geographischen Kategorien hatten die öffentlichen kanadischen Sender Vorrang, gefolgt von den kommerziellen Stationen im jeweiligen Lizenzgebiet und schließlich den privaten *networks*. Die Prioritätenliste ließ den Kabelnetzbetreibern noch genügend Kapazitäten, um über die vorgeschriebenen kanadischen Sender hinaus noch US-Angebote zu übertragen. Für per Richtfunk herangeführte US-Programme setzte die CRTC eine Grenze von drei kommerziellen und einem nicht-kommerziellen US-Sender durch. Im Ergebnis hat diese Politik zwar die Verbreitung kanadischer Sender befördert, aber um den Preis, dass praktisch im ganzen Land mindestens vier US-Sender angeboten werden konnten (Babe 1979: 161; Fraser 1999: 74f; Raboy 1990: 211ff; Wiesner 1991: 263ff).

Noch eine weitere Maßnahme ergriff die CRTC, um die negativen Effekte des Kabelfernsehens auf die Rundfunkveranstalter zu lindern. Sie gestattete die Praxis des sogenannten "*simulcasting*": Wurde ein Programm im Kabel von zwei Fernsehstationen gleichzeitig übertragen, so wurde das Programm des in der *carriage priority list* niederrangigeren Senders durch das des höherrangigen ersetzt, also die Werbespots des letzteren gezeigt. Auch dieser Mechanismus zeitigte aber unerwünschte Folgewirkungen: Kanadische konventionelle Sender wurden damit praktisch ermuntert, ihre Programmschemata in der Hauptsendezeit an die der in der Liste ganz unten stehenden amerikanischen *networks* anzugleichen, um in den Genuss dieser finanziell lukrativen, aber kulturell völlig kontraproduktiven Regelung zu kommen (Fraser 1999: 143f; Wiesner 1991: 273ff). Darüber hinaus stieß die CRTC eine Änderung des Einkommenssteuergesetzes an, die im Jahre 1976 vorgenommen wurde. Seither konnten Aus-

gaben für primär an Kanadier gerichtete Werbung in amerikanischen Sendern nicht mehr steuerlich abgesetzt werden (Hardin 1985: 182f).

Auch die Kabelunternehmen selbst konnten sich mit ihrer Einbindung in das Rundfunksystem sicher sein, dass die CRTC für ihr finanzielles Wohlergehen sorgte. Zwar mussten sie die Preise, die sie ihren Kunden berechneten, von der Kommission genehmigen lassen, doch die Kontrolle war weniger streng als bei den Telefongesellschaften. Denn, so die CRTC, die Kabelunternehmen mussten finanziell in der Lage sein, ihre Verpflichtungen für das Rundfunksystem zu erfüllen (Babe 1979: 163ff). Dazu gehörte auch ein Beitrag zu den sozialen Zielen des Systems. Auf Basis früherer Vorarbeiten legte die CRTC 1975 in einem *policy statement* fest, dass im Rahmen des Basisangebotes ein Kanal für lokale, vor Ort produzierte Programme freizuhalten war, sofern die individuellen Lizenzbedingungen nichts anderes vorsahen. Genauere Vorgaben zur Ausgestaltung des sogenannten "*community channel*" gab es nicht; die CRTC forderte die Kabelgesellschaften lediglich dazu auf, Personen und Gruppen aus der *community* in die Programmgestaltung einzubeziehen und ihnen Raum für die Umsetzung eigener Ideen und Anliegen zu geben. Sie erwartete von den Netzbetreibern, 10 Prozent der Einnahmen von ihrem Basisangebot für den Betrieb dieses Kanals zur Verfügung zu stellen. Ende der 1970er Jahre hatten immerhin fast 70% der Kabelgesellschaften einen Bürgerkanal eingerichtet, doch entwickelte sich dieser nicht, wie gehofft, zu einem partizipatorischen Element im Rundfunksystem, sondern blieb überwiegend ein randständiges Phänomen (Raboy 1990: 197ff; Wiesner 1991: 284ff).

Denselben Grundprinzipien wie die Kabelregulierung folgte die Einbindung einer weiteren neuen Übertragungstechnologie – Rundfunksatelliten – in das kanadische Rundfunksystem. Da das Abstrahlungsgebiet US-amerikanischer Satelliten weite Teile Kanadas auch im Westen und Norden mit einschloss, begannen sich in den 1970er Jahren vor allem in isolierten Ortschaften in den Nordregionen illegale Empfangsanlagen rapide auszubreiten. Die Bevölkerung dieser dünnbesiedelten Regionen konnte sich oftmals nur auf diesem Wege ein über das per kanadischem Satellit verbreitete CBC-Programm hinausgehendes TV-Angebot verschaffen. Um hier einen kanadischen Anbieter zu etablieren und die einheimische Satellitenindustrie zu stützen, lizenzierte die CRTC 1981 ein kommerzielles Satelliten-Netzwerk, dass von einem Konsortium privater Rundfunkveranstalter betrieben wurde (Collins 1990: 81; McNulty 1988: 183f; Wiesner 1991: 300ff). Die Ausgestaltung von *Cancoms* Lizenz zeigte, dass die CRTC begonnen hatte, sich von ihrer während der 1970er Jahren lange noch misstrauischen Haltung gegenüber der Kabelindustrie zu einer fördernden Haltung zu bewegen. Denn *Cancom* sollte seine Dienste nur Kabelsystemen und Privatkunden in abgelegenen Regionen, die keinen Zugang zum Kabel hatten, zur Verfügung stellen, die Versorgung mit Rundfunkangeboten also verbessern, aber nicht direkt mit Kabelunternehmen konkurrieren (Fraser 1999: 25f).

Richteten sich all diese Maßnahmen auf die Steuerung des Verhaltens von Lizenznehmern, so stellte die strukturelle Weiterentwicklung des Rundfunksektors ein drittes Instrument der Kanadisierungsstrategie der CRTC dar. 1972 erteilte die Behörde *Global Communications* eine Lizenz für ein regionales *network* im Süden von *Ontario*. Die Intention hierbei war, den über die nahe Grenze einstrahlenden US-Sendern vor Ort einen kanadischen Anbieter entgegenzustellen und die kanadische Programmproduktion anzukurbeln. *Global* versprach innovative kanadische Programme; eine der Lizenzbedingungen war, dass das Unternehmen dabei überwiegend Material von unabhängigen kanadischen Produzenten ankaufen sollte. Das *network* war schon wenige Monate, nachdem es auf den Äther gegangen war, zahlungsunfähig und wurde mit Billigung der CRTC von Izzy Asper, später eine der zentralen Figuren der kanadischen Medienindustrie, übernommen. Der neue Eigentümer stellte 1975 die Programmstruktur umgehend auf profitable und kostengünstige US-Shows um (Babe 1979: 149f; Fraser 1999: 140ff; Hardin 1985: 182ff; Raboy 1990: 234f).

Im Anschluss an die Lizenzierung von *Global* vergab die CRTC mit den gleichen Absichten zwischen 1973 und 1975 weitere Lizenzen an unabhängige kommerzielle Sender in Edmonton, Montreal, Quebec City, Winnipeg und Vancouver⁷. Damit verschob sich das Kräfteverhältnis zwischen dem öffentlichen und dem privaten Element im System weiter zugunsten des letzteren, während zuvor mit der Existenz eines privaten und eines öffentlichen *networks* zumindest noch ein gewisses Gleichgewicht gegeben war (Hardin 1985: 47f; Raboy 1990: 235). Im frankophonen Kanada kam erst 1987 ein regionales kommerzielles *network* hinzu. Vergrößert hat sich in den 1970er Jahren auch der öffentliche Sektor, allerdings nur in einem eng umgrenzten Bereich, dem Bildungsfernsehen. Hier etablierten mehrere Provinzen, allen voran *Québec* und *Ontario*, eigene Veranstalter (Wiesner 1991: 182f).

Nahm die Zahl der terrestrischen Sender in den 1970er und 1980er Jahren deutlich zu, so achtete die CRTC bei Lizenzvergaben strikt darauf, die Rentabilität bereits bestehender (privater) Sender nicht zu gefährden. Neue terrestrische Stationen wurden nur dann zugelassen, wenn diese keinen übermäßigen negativen Einfluss auf die Einnahmesituation bestehender Lizenznehmer hatten; und die Behörde bevorzugte Programmanschläge, die eher ergänzender als direkt konkurrierender Natur waren. Oft beschränkte sie das Akquirieren von Werbung durch Lizenznehmer auf bestimmte Gebiete oder Formen von Werbung, um eine gegenseitige Beeinträchtigung der Sender zu verhindern (Babe 1979: 157; Globerman et al. 1996: 210, 216f).

Das weitere Wachstum des Rundfunkangebots in den 1980er Jahren erfolgte jedoch überwiegend nicht mehr über die Zulassung neuer konventioneller, kostenfrei zugänglicher Rundfunksender, sondern über das Bezahlfernsehen, bei dem Kabelkunden gegen Gebühr per Sa-

⁷ In den 1980er Jahren wurden weitere unabhängige Sender lizenziert, ihre Anzahl belief sich Ende der 1980er Jahre auf 14 (Wiesner 1991: 179).

tellit in die Kabelsysteme eingespeiste Kanäle abonnieren konnten. Wieder hatte sich eine neue Technologie in den USA entwickelt, und die kanadischen Entscheidungsträger sahen sich schließlich unter Zugzwang, um ein unreguliertes *spillover* von US-Angeboten zu verhindern. Insbesondere die Kabelanbieter drängten auf die Einführung von Pay-TV, erwarteten sie sich doch eine lukrative neue Einnahmequelle. In den USA hatte sich der Pay-TV-Kanal *Home Box Office*, der Hollywood-Filme und Sportveranstaltungen sendete, als durchschlagender Erfolg erwiesen. Die CRTC befasste sich 1975 und 1978 mit Pay-TV und lehnte beide Male eine Einführung ab, was Zuspruch bei Gewerkschaften, Künstlervereinigungen und anderen *Public Interest*-Gruppen wie Konsumentenverbänden fand sowie bei den Rundfunkveranstaltern, die erneut ihre (ökonomischen) Interessen gefährdet sahen (Raboy 1990: 272ff; Hardin 1985: 293ff; Schultz 1999a: 33f). Wie beim Kabelfernsehen befand die CRTC, die neue Technologie stelle eine "*potential disruption [...] [of] the system*" (zit. nach Raboy 1990: 273) dar, so ihr *policy statement* von 1975, und reagierte angesichts des Mangels an Nachfrage wie an klar ersichtlichem Nutzen für das System mit Zurückweisung, um die Funktionsfähigkeit des Systems, sprich der konventionellen Rundfunkveranstalter, zu bewahren.

Die Kabelindustrie verlagerte daraufhin den Schwerpunkt ihrer Lobbying-Aktivitäten von der CRTC auf die Regierung, wo sie ein geneigteres Ohr fand. So drängte die Regierung, der es nicht zuletzt um die Auslastung der kanadischen Satellitenkanäle ging, die CRTC, Pay-TV-Lizenzen zu vergeben. Schließlich lizenzierte die CRTC 1982 zwei nationale und vier regionale Anbieter auf kompetitiver Basis. Durch Pay-TV sollten nun neue Ressourcen in das kanadische Rundfunksystem gelenkt werden, die vor allem dem unabhängigen Produktionssektor zugute kommen sollten. Die Lizenzbedingungen spiegelten dies wider. Dass die kompetitive Struktur nicht überlebensfähig war, machten mehrere Konkurse bald überdeutlich. 1984 erlaubte die CRTC die Reorganisation der verbliebenen Anbieter zu regionalen Monopolen. Um die Vermarktung der Pay-TV-Kanäle zu erleichtern, durften sie – als Ergänzung zum Basisdienst, den jeder Kunde zu abonnieren hatte – im Paket mit bis zu fünf US-Diensten angeboten werden. 1986 wurden auf Antrag der Betreiber die Lizenzauflagen drastisch gesenkt – auf 30 Prozent *Canadian content* in der Hauptsendezeit und 20 Prozent für den Rest des Tages sowie 20 Prozent der Einkünfte als Mindestinvestition in kanadische Programme. Damit gestaltete sich das Verhältnis von amerikanischen und kanadischen Programmen im Pay-TV wesentlich unausgewogener als im konventionellen Fernsehen (Fraser 1999: 188ff; Hardin 1985: 293ff; Raboy 1990: 272ff; Wiesner 1991: 308ff).

Mit der letzten Phase des Konfliktes zwischen Behörde und Ministerium um Pay-TV bahnte sich eine wichtige Verschiebung in der regulativen Aufmerksamkeits- und Einflusshierarchie an. Als Ausweg aus dem Pay-TV-Konflikt hatte der damalige Interimsvorsitzende der CRTC dem Vorschlag des Ministers zugestimmt, ein Komitee einzusetzen, das die Ausdehnung des Rundfunkangebotes in nördliche und entlegene Gebiete sowie die Einführung von

Pay-TV untersuchen sollte. Das von Réal Therrien, Vizepräsident der CRTC, geleitete Komitee kam in seinem Bericht zu dem Schluss, dass eine Ausweitung des kanadischen Kabelangebotes durch Pay-TV und andere satellitengestützte Sender angesichts der Proliferation von Kabelsendern in den USA umgehend zu erfolgen habe (Babe 1990: 211). So wurden die Kabelgesellschaften, einst als Trojanisches Pferd gesehen, nun zum zentralen Agenten der Rundfunkregulierung, sie lösten also die Rundfunkveranstalter als Mittelpunkt des Regulierungsregimes ab. Dieser Umschwung ist auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen, so neben der durch ihr rasante Wachstum seit den 1970er Jahren gestiegenen Marktmacht der Kabelunternehmen darauf, dass die konventionellen Veranstalter entgegen anfänglicher Befürchtungen finanziell sehr stabil blieben, sich aber nicht so geneigt zeigten, ihren Beitrag zur kanadischen Kultur zu leisten, wie man gehofft hatte, und auch darauf, dass mit den wachsenden Übertragungskapazitäten die massive Einstrahlung amerikanischer Services drohte, man mit Hilfe im Boden vergrabene Kabel diese neuen Möglichkeiten aber für kanadische Anbieter nutzbar machen konnte. Denn Kabelnetzwerke waren geschlossene, terrestrische Systeme und damit – anders als Satelliten – leicht zu kontrollieren, so dass sich der Zustrom amerikanischer Sender managen ließ (Fraser 1999: 26ff; Raboy 1990: 286f).

Der Umbruch war komplett, als das Kommunikationsministerium im Jahr 1983 in einem *Policy*-Dokument die kabelfreundliche Haltung der CRTC sanktionierte und formalisierte. Es deklarierte, Kabel sei die effektivste Methode, die Auswahl an Sendern für Kanadier zu vergrößern und gleichzeitig den kanadischen Charakter des Rundfunksystems zu erhalten (DOC 1983). Ein Mitarbeiter des Industrieministeriums brachte den Strategiewechsel auf den Punkt: *"And so the cable industry became identified by the government and the regulator as the chosen vehicle for expanding the Canadian broadcasting system and making Canadian programming and new Canadian services, Canadian programming services and channels available to more and more Canadians."* (Interview 12/Industry Canada). Anschaulich wird der Wandel an der strukturellen Weiterentwicklung des Rundfunksystems durch die CRTC. Von ihrer zentralen Position verdrängt, mussten sich die Rundfunkveranstalter künftig auf ein wesentlich kompetitiveres Rundfunksystem einstellen, das um eine neue Kategorie – die Spartensender – erweitert wurde. Die Kabelunternehmen wurden zum Torhüter des Rundfunksystems: Als regionale Monopole von der Konkurrenz durch noch neuere Übertragungstechnologien wie Satellit geschützt, konnten sie neue Services offerieren und ihr Angebot so attraktiver machen; die CRTC erwartete aber, dass sie ihren Beitrag leisteten, um die neuen kanadischen Dienste finanziell erfolgreich zu machen (Interview 28/CCTA).⁸

Anders als das werbefreie Pay-TV finanzieren sich *specialty services*, die je eine bestimmte Programmische bedienen, aus Werbung wie aus Abonnementgebühren. In Konsequenz

⁸ Kanada gehört zu den am meisten verkabelten Ländern der Welt; in den späten 1980er Jahren ging der Anteil der Haushalte, die Fernsehen über Kabel empfangen, schon auf 70 Prozent zu (CRTC 1987-260: 3).

aus dem Pay-TV-Desaster verlangte die CRTC von potentiellen Bewerbern nun Angebote mit "mass appeal", die auch finanziell realistisch waren. 1984 wurden aus einer großen Anzahl von Bewerbungen lediglich ein Sport- und ein Musikkanal lizenziert, beide mit zunächst relativ niedrigen *Canadian Content*-Anforderungen von 18 bzw. 10 Prozent, die in späteren Jahren auf 35 bzw. 30 Prozent steigen sollten. Gleichzeitig erstellte die CRTC eine Liste von 17 US-Spartensendern, die mit den kanadischen im Verhältnis 2:1 gebündelt werden konnten und deren Verbreitung befördern sollten. Vor direkter amerikanischer Konkurrenz wurden die Bezahlsender aber bewahrt; amerikanische Angebote, die kanadischen ähnelten, also z.B. MTV als Musiksender, wurden nicht zugelassen. So schnürten die kanadischen Kabelnetzbetreiber neue – zusätzliche – Pakete aus den kanadischen Spartensendern, einem einheimischen Pay-TV-Kanal und vier amerikanischen Sendern. Zwischen 1984 und 1986 lizenzierte die CRTC zwei ethnische Spartensender und einen frankophonen Musiksender (Fraser 1999: 200ff; Raboy 1990: 317ff; Wiesner 1991: 321ff).

Vor dem Hintergrund der dramatischen Startschwierigkeiten der Pay-TV-Sender in den frühen 1980er Jahren waren die Überlebenschancen der ersten Handvoll kanadischer Spartenkanäle von vielen skeptisch betrachtet worden. In der Tat standen die neuen Sender anfangs auf wackligen Beinen, selbst der populärste unter ihnen, der Musiksender *MuchMusic*, brachte es nur auf weniger als 200.000 Abonnenten. Die Erlaubnis der CRTC, die neuen kanadischen mit etablierten amerikanischen Spartensendern zu bündeln, half nicht viel, da die populärsten amerikanischen Kanäle wie HBO nicht zugelassen worden waren. Die Wende zum Besseren kam erst mit der Lizenzierungsrunde von 1987. In diesem Jahr vergab die CRTC acht weitere Lizenzen, darunter an einen von der CBC getragenen Nachrichtenkanal, und gewährte den meisten Spartensendern die Übertragung im Basispaket. Diese Maßnahme hatte, so ein Kommentator, einen gewissen Zwangscharakter, da sie den Kabelkunden de facto das Abonnement der Sender auferlegte; den Sendern brachte sie aber garantierte Einnahmen (Atherton 1998)⁹. Die auf dieser Grundlage gestarteten neuen Kanäle, z.B. ein Wetterdienst und ein Jugendsender, erwiesen sich als finanziell äußerst einträglich.

Für im Basispaket enthaltene Spartensender galten dieselben *Canadian Content*-Anforderungen wie für konventionelle Anbieter; in den Paketen, die Kabelunternehmen anboten, mussten zudem mehr kanadische Sender als amerikanische enthalten sein (Wiesner 1991: 321ff). Ende der 1980er Jahre umfasste ein typisches Basispaket im anglophonen Kanada 30 bis 35 Kanäle aus kanadischen und amerikanischen konventionellen Sendern und einer Reihe von Spartensendern (Strick 1990: 190). blieb der Marktanteil der kanadischen Spartensender bis zum Ende des Jahrzehnts auch unter fünf Prozent, so beschleunigten sie doch die Fragmentierung der Zuschauerschaft und der Einnahmen, die etablierten wie neuen Anbietern zur

⁹ Spartenkanäle mussten zwar nach wie vor nicht verpflichtend übertragen werden; die Kommission stand ihnen jedoch zur Seite, wenn sie Probleme beim Zugang zu Kabelsystemen hatten (vgl. CRTC 1987-260).

Finanzierung kanadischer Programme zur Verfügung standen (Collins 1990: 85). Dem Bestandsinteresse der konventionellen Sender suchte die CRTC in der Lizenzierungspolitik für die Spartensender Rechnung zu tragen. Bewerber für *Specialty Service*-Lizenzen mussten nachweisen, dass sie eine Programmrisiko anvisierten, die noch nicht von konventionellen Anbietern abgedeckt wurde, und dass sie lokalen Sendern keine Werbeeinnahmen wegnehmen würden (Jeffrey 1996: 245f).

Bis Mitte der 1980er Jahre, als die CBC drastische Budgetkürzungen hinnehmen musste, gaben allerdings alle privaten Veranstalter zusammen weniger für kanadische Programme aus als die CBC. Bei den kommerziellen anglophonen Veranstaltern flossen 37 Prozent der Programmausgaben in den Ankauf ausländischer Programme, bei den frankophonen privaten Sendern waren es 12 Prozent. Demgegenüber steckten die beiden CBC-*Networks* über 95 Prozent ihrer Programmausgaben in den Ankauf und die Eigenproduktion kanadischer Programme. Das unterschiedliche Investitionsverhalten anglophoner und frankophoner Anbieter macht einmal mehr deutlich, dass Kanadas englischsprachige Bevölkerung wesentlich stärker in die US-amerikanische Populärkultur integriert war als der französischsprachige Teil. So kamen Mitte der 1980er Jahre 74 Prozent des gesamten in Kanada verfügbaren anglophonen Programmangebots (inkl. US-Anbieter) aus dem Ausland, im frankophonen Sektor waren es nur 44 Prozent. Jedoch dominierten auch im frankophonen Sektor ausländische Angebote deutlich in der Sparte "*drama*" mit einem Anteil von 84 Prozent, im anglophonen Programm waren 95 Prozent aller angebotenen Programme in dieser Sparte außerhalb Kanadas hergestellt (Wiesner 1991: 207ff). Dies spiegelte sich im Zuschauerverhalten. Anglophone Kanadier verwendeten nur 29 Prozent ihrer vor dem Fernseher verbrachten Zeit auf inländische Programme – überwiegend für Nachrichten, Informationssendungen und Sport, in der Kategorie "*drama*" nahmen einheimische Produktionen 2 Prozent ein. Bei ihren frankophonen Mitbürgern erreichten kanadische Programme immerhin eine Einschaltquote von 68 Prozent, in der Sparte "*drama*" allerdings auch nur von 20 Prozent (Collins 1990: 29f).

Wirkliche, wenn auch im Blick auf die Zuschauerzahlen vergleichsweise bescheidene Fortschritte in der Ankurbelung der kanadischen Produktionsleistung insbesondere im Bereich Fernsehspiel/Fernsehserie erbrachte erst die Schwerpunktverlagerung im Instrumentenmix weg von rein restriktiven Auflagen zur Kanadisierung des Angebotes hin zu Anreizen für die Produktion (Wiesner 1991: 343). Die CRTC differenzierte und individualisierte, wie beschrieben, ihre *Canadian Content*-Vorgaben, und die Bundesregierung "*supplied the missing ingredient – targeted funds*" (Jeffrey 1996: 209). Das DOC etablierte 1983 den *Canadian Broadcast Development Fund* mit einem Jahresetat von zunächst 35, später 60 Millionen kanadischer Dollar, um private Produktionsunternehmen und unabhängige Produzenten in der Produktion von qualitativ hochwertigen, attraktiven Fernsehprogrammen in den unterrepräsentierten Bereichen "*drama, childrens programming and variety*" zu unterstützen. Der Fonds

beteiligte sich bis mit zu 49 Prozent der Produktionskosten, wenn die Sendung oder Serie nach den Kriterien der CRTC zu 100 Prozent *Canadian content* war, und ein kanadischer Rundfunkveranstalter sich zur Ausstrahlung in der *prime time* verpflichtet hatte.

Im Ergebnis sind Verfügbarkeit, Qualität und Zuschauerzahlen gerade kanadischer Spielfilme und Serien durchaus gestiegen. Zwischen 1984/85 und 1988/89 verbesserte sich der Anteil kanadischer Produktionen an den in der Hauptsendezeit gesehenen Programmen von 19,6 auf 25,4 Prozent, und der Anteil für einheimisches *drama* kletterte von 2,4 auf 4 Prozent (Magder 1996: 167). Zwar hat der Fonds zur Entstehung von Filmen und Serien beigetragen, die sich mit spezifisch kanadischen Lebensverhältnissen und Themen auseinandersetzen, jedoch waren viele Programme, oft auf Basis von Abkommen mit US-*Networks* oder Koproduktionen, auf den Weiterverkauf vor allem in die USA hin orientiert. Solches oft kaum als kanadisch identifizierbares "*American clone programming*" erwies sich auf den internationalen Märkten als durchaus erfolgreich (Magder 1993: 211f). Subventionen und regulative Auflagen haben, wie intendiert, zur Etablierung einer profitablen und ökonomisch stabileren unabhängigen Produktionsindustrie beigetragen. Denn das DOC hatte mit seinen Programmförderfonds nicht allein kulturpolitische, sondern auch industriepolitische Erwägungen verbunden, wie sein *Policy*-Dokument von 1983 – *Towards a New National Broadcasting Policy* – deutlich machte. Kanadische Produzenten sollten wettbewerbsfähig gemacht werden, um die sich durch die gewachsenen Übertragungskapazitäten eröffnenden Chancen auf den nationalen, zunehmend aber auch auf den internationalen Märkten nutzen zu können – mit Programmen, die wirklich Zuschauerappeal hatten (Raboy 1990: 287).

Blickt man auf die *policies* zurück, die die CRTC in den ersten beiden Jahrzehnten ihrer Existenz verfolgt hat, so wird deutlich, dass die Behörde ein Mikromanagement des Sektors betrieb und einen extensiven Regulierungsapparat mit immer differenzierten Regeln für unterschiedliche Gruppen von Anbietern und einzelne Firmen konstruierte. Begegnete die CRTC neuen Technologien und den sie vertretenden Marktzutrittsaspiranten anfangs in der Regel ablehnend, so wurden sie schließlich so in das System eingepasst, dass bestehende Akteure nicht beschädigt wurden. Instrumentell beruhte dieses Vorgehen auf einer strikten Kontrolle des Marktzutritts und der Nutzung von breiteren *policies* und Richtlinien wie spezifischen Lizenzbedingungen, um den Aktionsradius und die Verpflichtungen jeder Kategorie wie auch einzelner Unternehmen einzugrenzen. Aus ihrem protektionistischen Impuls heraus suchte die CRTC "*head-to-head competition*" (Globerman et al. 1996: 210) zwischen den verschiedenen Programmanbietern zu verhindern, indem sie ihnen eine sorgfältig abgezielte Nische zuwies. Nahm der Konkurrenzdruck für die Rundfunkveranstalter zu, so blieb der Wettbewerb im wesentlichen indirekt.

Hier zeigte sich das aktivistische Selbstverständnis der Behörde, die zwar insofern defensiv operierte, als die Impulse für eine Weiterentwicklung des Systems oft von technologischen

Neuerungen, dem damit verbundenen direkten Druck der Industrie und dem indirekten Druck durch auf US-Angebote ausweichende Verbraucher ausgingen, sich aber vorbehielt, den Bauplan für die Weiterentwicklung der Systemstrukturen zu gestalten. Die Kommission nahm ihren gesetzlichen Auftrag "*to regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system*" sehr ernst; sie sah ihre Funktion als Organisation im Management des Rundfunksystems, damit dieses als Ganzes den Zielen der Rundfunkgesetzgebung gerecht wurde. Dieses Selbstverständnis - die "*continued invention of the future according to its own industrial design*" (Raboy 1990: 313) – unterschied die CRTC deutlich von ihrer Vorgängerbehörde. In der Durchsetzung ihrer Auflagen trat sie zwar aktiver auf als der BBG, bevorzugte jedoch "*moral suasion*" und die Androhung von späteren Disziplinarmaßnahmen, was in den Augen von Kritikern darauf schließen ließ, dass die Kommission längst – wie ihre Vorgängerbehörde – "*a captive of the industries it regulated*" geworden war (Raboy 1990: 243; s. auch Hardin 1985). Der erste Vorsitzende der CRTC rechtfertigte sich ähnlich wie sein Vorgänger an der Spitze des BBG: "*If people mean by 'cooperation' that we don't believe in constant fighting, that is right [...] I have been too long in the field of creativity to believe that you can get results without a willingness on the part of people to do things.*" (zit. nach Hardin 1985: 39).

Ihre Funktion als sektoraler Manager übte die Behörde in einer *policy*-orientierten Weise aus, wie sie ihre breite legislative Kompetenz nahe legte. Sie formulierte ihre Auflagen für konventionelle Veranstalter und Kabelgesellschaften in verbindlichen Regulierungsvorschriften oder in unverbindlichen *policy statements*, die dann über Lizenzbedingungen implementiert wurden. Der Lizenzierung der ersten Pay-TV- und Spartensender gingen *Policy*-Verfahren voraus, in denen Richtlinien für die Lizenzentscheidungen formuliert wurden. Die Strukturierung des Vorgehens in Einzelfällen durch die Entwicklung von *Policy*-Prinzipien sorgte für größere Konsistenz und Verlässlichkeit der Entscheidungsfindung, obschon die CRTC in bestimmten Fällen auch Ausnahmen von ihren *policies* machte (Johnston 1980: 22). Auf der Basis ihrer Verbindung von Sektorsteuerung und explizitem *policy-making* – vornehmlich nicht über adjudikative, sondern über spezielle *Policy*-Verfahren – war die Behörde schnell zum zentralen politischen Akteur im Rundfunksektor geworden.

Schloss die CRTC zu Beginn ihres Wirkens inhaltlich ohne Um- und Abwege an das traditionelle kulturprotektionistische *Policy*-Modell an, so zeigten sich im Laufe der Jahre, insbesondere in den 1980er Jahren, schleichende Veränderungen. Spätestens mit dem DOC-Dokument von 1983, das keinen Hehl aus seinen industriepolitischen Ambitionen für die Rundfunk- und Programmindustrie machte, auch wenn es diese in die traditionellen Ziele des Rundfunksystems verpackte, und dem Amtsantritt von André Bureau als CRTC-Vorsitzendem im selben Jahr schälte sich eine allmähliche Reformulierung zentraler *Policy*-Ideen heraus. Das Problem der Kanadisierung des Rundfunks bekam mehr und mehr einen

industriellen Fokus. Die Wahrung der kulturellen Souveränität wurde zunehmend identifiziert mit dem Aufbau einer starken einheimischen Medienindustrie, die in der Lage sein sollte, marktfähige kanadische Produkte hervorzubringen, mit denen auf dem nationalen und potentiell auch auf dem globalen Markt Profite zu erwirtschaften waren. Die hochkulturellen Ambitionen, die die kanadische Rundfunkpolitik vom *Aird* bis zum *Massey Report* geprägt hatten, zerschellten am Drang der staatlichen Entscheidungsträger, die nationale Kultur ökonomisch erfolgreich zu machen und für ihren eigenen Unterhalt sorgen zu lassen (Dowler 1996: 340; Dorland 1996: 357f).

Bureau, der einen privatwirtschaftlichen Hintergrund hatte, sah sich selbst als Verfechter eines "*industry approach*" (Fraser 1999: 27). Das wesentlich von ihm konstruierte regulative Arrangement für Sparten- und Pay-TV-Sender spiegelte dies wider: "*So André's strategy had been to say to the cable companies: look, we'll give you more services, so there will be more competition in broadcasting, you can carry more services, but we want you to structure the packages that you offer these things in such a way that these services are ultimately viable. Because André Bureau always believed you should never approve anything that isn't viable, that if you don't have a viable business plan, as a regulator, I don't want to talk to you.*" (Interview 28/CCTA). Unter Bureaus Ägide wurde die CRTC auch toleranter gegenüber vertikaler und horizontaler Eigentümerkonzentration, zwar nicht in lokalen Märkten, wo die Meinungsvielfalt leichter bedroht war, aber auf der nationalen Ebene. So verbot die CRTC 1988 beispielsweise die Übernahme einer Radiostation durch das Medienkonglomerat COGECO in einem Gebiet, in dem dieses bereits zwei Fernsehstationen besaß (Raboy 1990: 412).

Die Kommission erlaubte aber dem Eigentümer einer Fernsehstation sowie einer Produktionsfirma den Einstieg ins Kabelgeschäft und später den Aufbau von *Québecs* zweitem privaten TV-*Network*, ebenso dem größten Kabelunternehmen *Québecs, Vidéotron*, die Übernahme der wichtigsten Rundfunkstation in der Provinz und *Rogers* den Betrieb einer Fernsehstation in Toronto (Raboy 1990: 324; Wiesner 1991: 280f). 1987 lizenzierte sie einen Spartensender, an dem *Rogers* und andere Kabelgesellschaften eine Minderheitsbeteiligung hielten, und weichte damit ihre bisherige Politik der strikten Trennung von *carriage* und *content* im Pay-TV- und *Specialties*-Bereich auf (Fraser 1999: 200). Bureau verfolgte eine "*Big-is-Dutiful*"-Philosophie (Desbarats 1996: 308): Die Bildung schlagkräftiger Unternehmen sollte diese in die Lage versetzen, teure Unterhaltungsprogramme auf hohem Niveau, insbesondere Spielfilme und Serien, zu produzieren, und in der internationalen Konkurrenz mitzuhalten. Stärkeren Einheiten konnte man demnach härtere Auflagen in puncto *Canadian content* machen, was die CRTC in den 1980er Jahren für die unterrepräsentierten Kategorien ja auch tatsächlich tat.

Die Förderung von "Kulturindustrien" konnte einmal rein instrumentell als durch die technisch-ökonomischen Umbrüche notwendig gewordene Neujustierung regulativer Strategien

präsentiert werden. So forderte die CRTC schon 1971 in ihrem *policy statement* zur Kabelindustrie, dass Kanada schnell eine eigene Produktionsindustrie aufbauen müsse, um angesichts der Kanalvermehrung nicht zu einem reinen Distributionssystem für importierte Programme zu degenerieren (vgl. Raboy 1990: 215f). In den 1980er Jahren verschob sich aber die Relation von Zielen und Mitteln. Mit dem wachsenden ökonomischen Interesse an erfolgreichen Kulturindustrien erschien staatlicher Protektionismus im Rundfunksektor ebenso aus industriepolitischen Gründen geboten, auch wenn sowohl das Kommunikationsministerium wie die Regulierungsbehörde ihre Verlautbarungen nach wie vor in den traditionellen national-kulturellen Diskurs der Rundfunkpolitik einbetteten und die kulturelle Souveränität des Landes als zentrales Ziel bekräftigten. Während Dokumente des DOC explizit Bezug auf die ökonomischen Effekte rundfunkpolitischer Maßnahmen, insbesondere die Schaffung von Arbeitsplätzen, nahmen, war die Regulierungsbehörde hier allerdings wohl aufgrund ihres primär kulturpolitischen Mandates zurückhaltend.

Der industrielle Blick auf den Sektor verband sich mit einer neuen Wahrnehmung von dessen Position in der kanadischen Wirtschaft. Die traditionelle ökonomische *Policy*-Idee des Rundfunks als Kommerz konzipierte Rundfunk als privatwirtschaftliches Unterfangen freier Unternehmer und als Werbepattform. Im Hinblick auf die kanadische Volkswirtschaft als Ganze war der Sektor aber eher als randständig begriffen worden, obschon ihm symbolisch eine hohe Bedeutung zugemessen worden war. Nun zeichnete sich "*a shift from the traditional conception of Canadian media policy as a matter of struggling for the achievement of Canadian cultural goals [...] to an emerging new conception of communication policy as the leading edge of national industrial and economic policy*" ab (Collins 1990: 93). In einem industriepolitischen Kontext konnten staatliche Interventionen mit dem Argument, es handle sich um "*infant industries*", gerechtfertigt werden. Doch der Konflikt zwischen der national-kulturellen Dimension der Rundfunkpolitik, auf der die protektionistische Regulierungsstrategie historisch basierte, und der ökonomischen Dimension ließ mit dem Aufstieg industriepolitischer Zielsetzungen keineswegs nach, ja verschärfte sich sogar. Anschaulich macht dies gerade die Produktionsindustrie. Denn staatliche Maßnahmen haben diese zwar stabilisiert, aber damit die Entwicklung einer "*modified branch-plant television industry*" befördert, die primär für den Verkauf im amerikanischen Markt produzierte (Magder 1993: 213f). In den 1990er Jahren sollte die rundfunkpolitische Debatte überwiegend von dem Widerspruch zwischen einer Verstärkung des Wettbewerbs, die industriepolitisch nunmehr unumgänglich schien, und dem Imperativ der Bewahrung der kulturellen Souveränität bestimmt sein.

5.2.2 CRTC-Policies in der Telekommunikation

Nachdem die CRTC 1976 die Zuständigkeit für die Telekommunikation übernommen hatte, übertrug sie ihr im Feld der Rundfunkregulierung entwickeltes präskriptives, *policy*-orientiertes Selbstverständnis, ihre aktive Rolle in der Definition von Problemen und Themen auf ihr neues Betätigungsfeld und setzte damit noch einen stärkeren Kontrast zu ihrer reaktiven und passiven Vorgängerbehörde als im Rundfunk (vgl. Schultz/Alexandroff 1985). Obschon sich das gesetzliche Mandat von CRTC und CTC faktisch nicht unterschied, legte erstere die ihr daraus zufallenden Aufgaben weit extensiver aus. In einem ihrer ersten öffentlichen Statements zur Telekommunikation postulierte sie: "*The principle of 'just and reasonable' rates is neither narrow nor a static concept. As our society has evolved, the idea of what is just and reasonable has also changed, and now takes into account many considerations that would have been thought irrelevant 70 years ago, when regulatory review was first instituted. Indeed, the Commission views this principle in the widest possible terms, and considers itself obliged to continually review the level and structure of carrier rates to ensure that telecommunications services are fully responsive to the public interest.*" (zit. nach Winseck 1998: 193). Wie Charles Dalfen, der erste für Telekommunikation zuständige Vize-Präsident der CRTC später sagte, war den Telefongesellschaften ihr Monopol letztlich vom Staat übertragen worden, und damit verbanden sich Rechte und Verpflichtungen (Surtees 1994: 92). Die Handlungen der CRTC machen deutlich, dass sie die Telefongesellschaften unter ihrer Oberhoheit insbesondere an letztere zu erinnern gedachte.

Anders als die CTC und vor ihr das BRC und das BTC, zielte die CRTC mit ihren regulativen Aktivitäten nicht allein auf das Verhalten einzelner Firmen, sondern nahm auch die Struktur des Sektors in den Blick (Schultz/Alexandroff 1985: 95). Ähnlich, wenn auch nicht so ausgeprägt, wie im Rundfunk, nahm sie die Rolle eines sektoralen Managers ein. Strukturverändernde Eingriffe folgten aber in der Telekommunikation tendenziell einer anderen Logik. Während in der Rundfunkregulierung immer neue Formate und Anbieter in das auf der Beschränkung von Wettbewerb beruhende Regulierungssystem einbezogen wurden, gliederte die CRTC in der Telekommunikation schrittweise Teilsegmente aus dem bestehenden monopolistischen Regulierungsregime aus und erlaubte dort direkten Wettbewerb. Diese fortschreitende Liberalisierung, von der aber der Kernbereich des Telefonsystems – der Sprachtelefondienst über das öffentliche Telefonnetz – unangetastet blieb, war eines der Kennzeichen der CRTC-Regulierung in den späten 1970er und 1980er Jahren. Das andere war die Ausweitung und Intensivierung der Aufsicht über die Telefongesellschaften. Wie die Monopolisten mit Missmut feststellten, ergab sich somit für sie "*an increase in competition combined with an extension of regulation*" (Schultz 1982: 85).

Beide Aspekte waren in den frühen *statements* und Studien des DOC bereits in Ansätzen diskutiert worden. So sprachen sich die Positionspapiere des DOC aus den Jahren 1973 und

1975 für eine stärkere Überwachung der Investitionsprogramme und Tarifstrukturen der Telefongesellschaften, insbesondere im Hinblick auf die Aktivitäten von TCTS, aus (vgl. Schultz 1982: 58, 68f; Schultz/Alexandroff 1985: 91). Auch hatte das DOC in diesen Papieren zu erkennen geben, dass es eine gewisse Liberalisierung bei manchen Diensten wie bei Endgeräten und dem Anschluss von privaten Systemen für vorstellbar hielt und sich davon positive wirtschaftliche Effekte erwartete. Allerdings wurden die zu klärenden Fragen zwar benannt, aber nicht autoritativ beantwortet. Auch wenn die Initiativen des DOC, eine neue Telekommunikationspolitik zu entwickeln, an Konflikten innerhalb der Regierung, vor allem aber mit den Provinzen, scheiterten, war die Regulierungsbehörde offenbar willens, den Stab aufzunehmen und die Telekommunikationsregulierung umzugestalten (vgl. Schultz/Rich 2003).

Wie für ihre Vorgängerbehörden, war auch für die CRTC das zentrale Instrument die Preisregulierung nach dem *Rate-of-Return*-Prinzip. Sie bezog aber bei der Beurteilung der Anträge auf Preiserhöhungen ein breiteres Set von Faktoren mit ein. 1977 erklärte sie beispielsweise, dass Preise nur dann als angemessen gesehen werden könnten, wenn die Dienstqualität und Verfügbarkeit adäquat seien, und erlegte den Telefongesellschaften unter ihrer Oberhoheit eine jährliche Berichtspflicht dazu auf (Babe 1990: 168). In anderen Verfahren zwischen 1977 und 1980 verpflichtete sie Bell unter anderem dazu, ein Programm für die Installation digitaler Technologie in abgelegenen Ortschaften vorzuschlagen und die möglichen Vorteile einer separaten Tarifstruktur für abgelegene Regionen im Norden unter Berücksichtigung der für diese Gegend relevanten sozialen und ökonomischen Aspekte zu studieren (Schultz/Alexandroff 1985: 94f). In diesen Jahren war die CRTC mit einer Welle von Anträgen auf Preiserhöhungen konfrontiert. *Bell* beantragte 1978, die Gebühren für Privatkunden um 20 Prozent und für Geschäftsnutzer um 28 Prozent zu erhöhen. Die CRTC genehmigte 5 bzw. 10 Prozent. Weitere Anträge in den folgenden Jahren kamen unter anderem von den regierungseigenen Telefongesellschaften im Norden und in Neufundland, wiederum von *Bell* und auch von CNCP. In allen Fällen schnitt die CRTC die Vorschläge auf ein Drittel oder die Hälfte der ursprünglichen Höhe zurück und erlegte den Unternehmen Instruktionen zur Überarbeitung der Tarifstrukturen auf¹⁰ (Winseck 1998: 198ff). Die Behörde verlangte bei Anträgen auf allgemeine Preiserhöhungen auch wesentlich mehr Informationen von den Telefongesellschaften als die CTC. Die Intention hierbei war, interessierten Parteien, die vielleicht an dem Verfahren teilnehmen wollten, frühzeitig und umfassend Klarheit über die Pläne und Begründungen des Antragsstellers zu verschaffen (Johnston 1980: 49f). Die *Consumers' Association of Canada* (CAC) nutzte die Aufgeschlossenheit der CRTC gegenüber den *Public Interest*-Gruppen und profilierte sich in solchen Verfahren in den frühen 1980er Jahren als effektiver und sachkundiger "*intervener*" (Schultz 1999b).

¹⁰ In allen der letztgenannten Fälle wurden die Entscheidungen der CRTC aber vom Kabinett aufgehoben, und der Behörde wurde angeordnet, größere Preiserhöhungen zu erlauben.

Die CRTC nahm auch die Investitionsprogramme der Telefongesellschaften genauer unter die Lupe. In einem Verfahren von 1978 forderte sie Bell dazu auf, die Höhe der geplanten Investitionen zu begründen, eine Verbindung zwischen Investitionshöhe und Nachfrage aufzuzeigen und nachzuweisen, dass der durchschnittliche Telefonteilnehmer nicht mit Kosten für Netzwerkkapazitäten und -funktionen belastet würde, die ihm nicht zugute kämen. Die Behörde schien die weit verbreitete Kritik an übertriebenen Expansions- und Modernisierungsprogrammen der Telefongesellschaften zu teilen. Der Anreiz zu möglichst hohen Investitionen ergab sich daraus, dass die Telefongesellschaften unter der *Rate-of-Return*-Regulierung ihr Gewinnvolumen nur auf diesem Weg steigern konnten. Für die Anträge von *Bell* und *B.C. Tel* auf Erhöhung ihrer interprovinziellen Tarife im Rahmen des TCTS setzte die CRTC zum ersten Mal seit Bestehen des Konsortiums eine öffentliche Anhörung an. Sie nutzte das Verfahren dazu, um auch allgemeinere Aspekte der Operation von TCTS, z.B. die Fairness und Angemessenheit der Abrechnungsverfahren zwischen den Mitgliedern, der Tarifgestaltung und der Behandlung von kompetitiven und nicht-kompetitiven Diensten durch TCTS, einer Überprüfung zu unterziehen. In ihrer Entscheidung urteilte sie unter anderem, dass die Aufteilung der Gewinne zwischen den Mitgliedern in einigen Punkten zu ändern sei. Marktorientierte Kriterien wie die alloкатive Effizienz von Investitionsvorhaben spielten in der Entscheidungsfindung des Regulierers offenbar eine größere Rolle als in der Vergangenheit, die Behörde schenkte aber auch den nationalen und sozialen Zielen der Telekommunikationspolitik verstärkte Aufmerksamkeit (Schultz 1982: 83f; Schultz/Alexandroff 1985: 95f; Winseck 1998: 200ff).

Dass die Behörde gewillt war, auch die strukturellen Implikationen von Anträgen zu überprüfen, zeigte sich an einer weiteren Entscheidung zu TCTS aus dem Jahr 1977 (Schultz 1999a: 41). Hier ging es um die Vereinbarung von *Telesat Canada* und TCTS, nach dem der Satellitenbetreiber dem Konsortium beitreten sollte. Kern der Vereinbarung war, dass *Telesat* seine Dienste nicht direkt, sondern über die Telefongesellschaften vermarkten, also als "*carrier's carrier*" operieren würde. Dafür garantierte TCTS *Telesat* eine sichere Rendite. Die CRTC berief eine öffentliche Anhörung zu diesem Fall ein und befand, das Abkommen sei nicht im öffentlichen Interesse. Dalfen war gegen das Abkommen, weil dadurch die Telefonteilnehmer gezwungen würden, *Telesats* Verluste mitzutragen, und weil es wettbewerbsverhindernd war. In ihrer schriftlichen Entscheidung stellte die CRTC dann auch explizit fest: "*competition policy was an appropriate public interest concern to take into account in exercising its jurisdiction*" (zit. nach Surtees 1994: 83). Das Kabinett teilte diese Haltung zumindest im vorliegenden Fall nicht und hob den Beschluss auf.

Ihren "*pro-competitive bias*" (Woodrow/Woodside 1986: 174) stellte die CRTC auch mit zwei Entscheidungen unter Beweis, die Lockerungen von *Bells* Netzmonopol erzwangen. *Bell* hatte 1977 einen neuen Mobilfunkdienst auf den Markt gebracht, mit dem von Mobiltelefonen

aus getätigte Anrufe erstmals automatisch vermittelt werden konnten. Eine kleine Mobilfunkfirma fragte bei *Bell* an, ob sie die neue Technologie mitnutzen konnte, was eine Zusammenschaltung ihres Netzes mit *Bells* Wählnetz erforderte. *Bell* lehnte ab, und die Firma reichte Beschwerde bei der CRTC ein. Die Behörde befand, das gesetzliche Verbot ungerechtfertigter Diskriminierung untersage es *Bell*, sich selbst durch Netzzusammenschaltung einen Vorteil gegenüber konkurrierenden Unternehmen, die Zugang zu *Bells* Netz und Vermittlungsstellen suchten, zu geben, und gab der Beschwerde des Mobilfunkunternehmens statt (Surtees 1994: 87f; Schultz 1999a: 40f). Auch stellte sie fest, durch die Zusammenschaltung entstehe, anders als von *Bell* behauptet, kein technischer Schaden für dessen Netzwerk. Dies zeigte, dass die CRTC *Bells* Argument von der notwendigen Netzintegrität sehr skeptisch gegenüberstand. Auf *Bells* Geschäft hatte die Entscheidung keine größeren Auswirkungen, sie konnte aber von CNCP zur Unterstützung des eigenen, 1976 eingereichten Antrag herangezogen werden.

Die Zusammenschaltung des eigenen privaten Telefon- und öffentlichen Datenübertragungsnetzes mit *Bells* Ortsnetz und Vermittlungsstellen war für CNCP, das selbst keine Ortsvermittlungsanlagen hatte, von großer Bedeutung, um im Wettbewerb gegen die etablierten Telefongesellschaften um den wachsenden Markt für Datenübermittlungsdienste zur Verbindung von Computern, die vor allem von Datenverarbeitungsfirmen und Großunternehmen nachgefragt wurden, mithalten zu können. Die Zusammenschaltung mit *Bells* System würde CNCP-Kunden einen Einwahlzugriff über das öffentliche Telefonnetz für die Sprach- und Datenübermittlung auf CNCPs Leitungen ermöglichen. So könnten sie über eine von CNCP gemietete Standleitung mehr als ein Telefon oder einen Computer am anderen Ende erreichen und dies an mehr als nur einem Standort. CNCPs Fernleitungen würden aber weiterhin nicht der allgemeinen Öffentlichkeit für Ferngespräche offen stehen. In seinem Antrag interpretierte das Unternehmen *Bells* Verweigerungshaltung als Missbrauch einer monopolistischen Position und stilisierte sich selbst als David im Kampf gegen Goliath, kam es doch nur auf 6 Prozent Marktanteil im kanadischen Telekommunikationsmarkt, während auf *Bell* 53 Prozent entfielen (Strick 1990: 149, 167f; Surtees 1994: 43, 71ff). CNCP stellte damit nicht nur *Bells* Netzmonopol in Frage, die Firma ging zudem ein Unternehmen an, dem ein großer Einfluss in Regierungs- und bürokratischen Kreisen nachgesagt wurde (Schultz 1999a: 42). *Bell* und die anderen Telefongesellschaften argumentierten auf der mündlichen Anhörung zu CNCPs Antrag, die insgesamt 25 Tage dauerte, der Konkurrent sei darauf aus, ihnen einen Teil ihrer Einnahmen aus dem Fernverkehr abzujagen. Diese Einnahmen, so *Bells* arrogantes *statement*, stünden *Bell* rechtmäßig zu, und bei Verlusten in diesem Bereich müssten die Gebühren für Ortsgespräche erhöht werden. Die Telefongesellschaften argumentierten zudem, dass Wettbewerb die Größen- und Verbundvorteile der monopolistischen Leistungserbringung erodiere (Strick 1990: 167ff; Babe 1990: 130).

Nur 13 der bei der CRTC eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen sprachen sich gegen den CNCP-Antrag aus, alle anderen befürworteten ihn. Mehrere Provinzregierungen aus dem Westen und aus den Atlantikregionen sowie die Regierung von *Québec* lehnten den Antrag ab, weil er die Quersubventionierung von Fern- zu Ortsgesprächsgebühren und damit die flächendeckende Grundversorgung zu erschwinglichen Preisen gefährde. Die Provinzen, die ihre Telefongesellschaften selbst regulierten, befürchteten zudem einen Einflussverlust in ihrem Kompetenzbereich durch *Spillover*-Effekte von Entscheidungen auf Bundesebene. Auf der Seite der Gegner befand sich außerdem noch die Gewerkschaft der im Kommunikationssektor tätigen Beschäftigten. Auf der anderen Seite standen als politische Akteure die Provinzregierungen von *British Columbia* und *Ontario* sowie der Direktor der kanadischen Wettbewerbsaufsicht. Businessverbände wie die *Canadian Manufacturers' Association* (CMA), Herstellerorganisationen wie die *Canadian Business Manufacturers Association* (CBEMA), die große Computer- und Büromaschinenhersteller umfasste, weitere Akteure aus der Computerindustrie wie IBM, Geschäftsnutzerorganisationen, institutionelle Nutzer wie z.B. Krankenhäuser und einzelne Großnutzer – kanadische Firmen, allen voran die Banken, und Tochterfirmen amerikanischer Unternehmen – sprachen sich für mehr Auswahl bei Telekommunikationsdiensten und -netzen aus (Rideout 2003: 75ff; Schultz 1982: 70ff; Surtees 1994: 79ff).

Wichtige Interessen in der kanadischen Wirtschaft nahmen nun aufmerksam Anteil an der Telekommunikationsregulierung und bildeten sich als äußerst bedeutende Mitspieler in der regulativen Arena heraus (Winseck 1998: 196). Sie entwickelten über die kommenden Jahre eine wachsende Unzufriedenheit mit dem Monopolssystem, da *Bell* aus ihrer Sicht die Einführung technologischer Neuerungen nicht schnell genug vorantrieb und ihnen nicht selten flexible Lösungen für ihre speziellen Bedürfnisse verwehrte, und sie zudem an den sinkenden Kosten für Ferngespräche in Form von Preissenkungen partizipieren wollten. Ihre Bereitschaft, die mit dem Kostenrückgang im Fernbereich angewachsene Quersubventionierung zwischen Fern- und Ortsgebühren mitzutragen, sollte immer mehr nachlassen. Die Brisanz dieser Entwicklung lag darin, dass ein großer Anteil der gesamten Einnahmen aus dem Fernbereich von einer kleinen Anzahl von Großnutzern kam. So stammten beispielsweise 54 Prozent der Einnahmen von *NBTel* in diesem Segment von sieben Prozent seiner Geschäftsnutzer (Janisch 1986: 354ff; Schultz/Alexandroff 1985: 73f; Surtees 1994: 84, 97, 107; Woodrow/Woodside 1986: 165f).

In ihrer 1979 ergangenen Entscheidung wies die CRTC *Bells* zentrale Argumente zurück und befand, *Bells* Voraussagen für den Einnahmeverlust seien weit übertrieben. Vielmehr stellte sie fest, die Netzzusammenschaltung würde den Wettbewerb verbessern und signifikante Vorteile für die Nutzer bringen, was im öffentlichen Interesse liege. Da die Telefongesellschaften aber mit der Genehmigung von CNCPs Antrag Einnahmeverluste erleiden und dadurch weniger Mittel zur Subventionierung der Ortsgebühren zur Verfügung haben würden,

musste CNCP mit seinen Entgelten an die Telefongesellschaften ebenfalls einen Beitrag zur Stützung der Ortsgebühren leisten. Weitere Entscheidungen zum Netzzugang aus den folgenden Jahren erlaubten unter anderem die Zusammenschaltung von CNCP-Leitungen mit dem Netz von *B.C. Tel. Bells* Petition zur Aufhebung der ersten CNCP-Entscheidung, die von sechs Provinzen unterstützt wurde, wurde vom Kabinett zurückgewiesen (Rideout 2003: 78; Surtees 1994: 93, 95). Auch wenn die Liberalisierung zunächst auf CNCP beschränkt blieb, hatte der CRTC-Beschluss Signalwirkung, denn "*it 'established the principle that Bell's tracks were not its alone to use'*", so Charles Dalfen in einem späteren Interview (zit. nach Surtees 1994: 93).

Mit dem nächsten Liberalisierungsschritt wurde der Markt für Endgeräte geöffnet. In einem Versuch, die Initiative wieder zurückzugewinnen und den pro-kompetitiven Schwung der CRTC in für das eigene Unternehmen vorteilhaftere Bahnen zu lenken, beantragte *Bell* 1979 von sich aus eine allerdings beschränkte Liberalisierung, nachdem sich das Unternehmen in den Jahren zuvor dem Anschluss von "fremden" Endgeräten durch Telefonteilnehmer an das öffentliche Netz vehement widersetzt hatte. Die Interessenkonstellation gestaltete sich ähnlich wie bei der CNCP-Anhörung. Die dort schon aufgetretenen pro-kompetitiven Akteure sowie die CAC argumentierten für eine vollständige Liberalisierung. Dagegen opponierten die Gewerkschaften und einige *Public Interest*-Gruppen, u.a. eine Organisation zur Armutsbekämpfung, weil *Bell* wiederum eine Verbindung zwischen Liberalisierung und höheren Ortsgebühren herzustellen suchte. Die Telefongesellschaft brachte auch erneut die Gefahr eines technischen Schadens für das Netzwerk vor; in Anbetracht der gegenteiligen Erfahrungen in den USA war dies jedoch wenig überzeugend.

Mit ihren Beschlüssen zeigte die CRTC, dass sie sich nicht von *Bell* lenken ließ. In einer Interimsentscheidung erlaubte sie 1980 Telefonkunden den Anschluss fast jeglichen Typs von Endgeräten von Faxgeräten über Anrufbeantworter und Telefone zu privaten Nebenstellenanlagen an das Netz von *Bell* unter der Voraussetzung, dass bestimmte technische Standards eingehalten wurden. 1981 wurde diese Entscheidung auf *B.C. Tel* ausgedehnt. Der endgültige, noch liberalere schriftliche Beschluss von 1982 benannte als Vorteile eines liberalisierten Marktes mehr Auswahl für die Kunden, geringere Preise und mehr Flexibilität und Effizienz für Geschäftskunden. Als weiteren wichtigen Gesichtspunkt gab die Kommission die internationale Wettbewerbsfähigkeit kanadischer Telekommunikationsunternehmen an. Das Dokument hielt fest, *Bell* und *B.C. Tel* hätten eine Liberalisierung des heimischen Marktes befürwortet, um im Gegenzug Zugang zu den Märkten anderer Länder bekommen zu können (Rideout 2003: 78f; Surtees 1994: 96; Schultz 1999a: 43f; Winseck 1998: 196).

Durch zwei Verfahren in den Jahren 1984 und 1985 ließ die Kommission Wettbewerb in der Bereitstellung von Mehrwertdiensten zu und erlaubte dafür auch Resale¹¹ sowie die gemeinsame Nutzung von Telefondiensten durch etablierte und neue Marktteilnehmer. Mit der Unterscheidung von Basis- und Mehrwertdiensten zog sie die Grenze zwischen Monopol und Wettbewerb in den Telekommunikationsdiensten. In der Abgrenzung der zwei Kategorien lehnte sich die Behörde an eine entsprechende Definition der FCC an: "*basic service [...] is limited to the offering of transmission capacity for the movement of information*" (CRTC 84-18: 4). Alle über die einfache Sprach- und Datenübermittlung über das öffentliche Netz hinausgehenden Angebote, z.B. Voice-Mail, E-Mail und neue Dienste zum Abruf von Daten und Informationen, wurden als Mehrwertdienste definiert. Die Bereitstellung dieser Dienste durch andere Unternehmen als die Telefongesellschaften sollte nicht reguliert werden. Die regulierten Netzbetreiber konnten solche Dienste ebenfalls anbieten. Sie würden allerdings weiterhin reguliert werden, und für sie wurde die Trennung zwischen *carriage* und *content* insofern aufrecht erhalten, als sie keine Dienste anbieten konnten, die der editorischen Bearbeitung bedurften (CRTC 84-18). Resale für den Zweck, Basisdienste anzubieten, blieb verboten. Dieser *policy* folgend, genehmigte die CRTC 1987 Anträge von *Bell* zur Einstellung der Dienste eines Resellers, der nach Meinung beider faktisch keine Mehrwert-, sondern Basisdienste anbot. Das Unternehmen gedachte nicht, die Position des Regulierers hinzunehmen, und startete eine extensive Lobbying-Kampagne, die eine Reihe von Ministerien einbezog. Die mehrere Runden umfassende Auseinandersetzung im Wechselspiel von CRTC- und Regierungsbeschlüssen trug dem Unternehmen schließlich die Erlaubnis zur Fortsetzung seiner Aktivitäten ein (Schultz 1999a: 44f).

Die Liberalisierungsbereitschaft der CRTC stieß an ihre Grenzen, wenn es um den Kern des Telefonmonopols, den öffentlichen Sprachverkehr, ging. CNCP beantragte im Herbst 1983, sein Netz mit den Systemen der vom Bund regulierten Telefongesellschaften zusammenschließen zu können, um öffentlich vermittelte Ferngespräche anzubieten. CNCP erschien dies als logischer und im Hinblick auf die eigene Wettbewerbsfähigkeit zwingender nächster Schritt, zumal in den USA bereits 1978 Wettbewerb in diesem Marktsegment zugelassen worden war. Davon zeugte der schlichte, nur sieben Seiten umfassende Antrag (Stanbury 1986: 485; Surtees 1994: 100f, 113). Die CRTC kündigte an, die Entscheidungsfindung über diesen Antrag zu einem "*general issue proceeding*" auszuweiten: "*it is anticipated that it will be possible at the same time to develop a more general regulatory policy regarding interexchange competition*" (zit. nach: Janisch 1986: 320f). Sie hielt 1984 eine Reihe regionaler Anhörungen und ein zentrales Hearing ab. Die Länge der Anhörungen – 36 Tage – und die

¹¹ Resale bezeichnet ein Geschäftsmodell, bei dem der Anbieter Vorprodukte der Telekommunikation von Telefongesellschaften zu Rabatt- oder Großhandelspreisen erwirbt und auf dieser Basis zu günstigeren Preisen Telekommunikationsdienste für Endverbraucher anbietet (Sonnenschein u.a. 2003: 49; Surtees 1994: 127).

knapp 200 schriftlichen Stellungnahmen und Beweisstücke veranschaulichten das hohe Ausmaß an öffentlicher Aufmerksamkeit (CRTC 1985; Rideout 2003: 86).

Die Interessenkonfiguration zeigte eine Reihe von Konstanten, aber auch wichtige Verschiebungen. CNCP versprach für die von ihr angebotenen Ferngesprächsverbindungen um bis zu 30 Prozent niedrigere Preise gegenüber den aktuellen Preisen der Monopolisten. Wettbewerb würde somit die Konkurrenzfähigkeit einheimischer Unternehmen steigern und signifikante Wachstums- und Beschäftigungseffekte für die kanadische Ökonomie erbringen. Innerhalb von zehn Jahren wollte CNCP in der Lage sein, allen Telefonteilnehmern im Gebiet von *Bell* und *B.C. Tel* seinen Dienst anbieten zu können *Bells* Reaktion auf den Antrag bestand in einer massiven Medien- und Lobbying-Offensive. In einer Pressemitteilung teilte die Telefongesellschaft mit, sie sei durchaus zum Wettbewerb im Fernbereich bereit, vorausgesetzt die Quersubventionierung im Preissystem werde abgebaut. Durch "*rate rebalancing*" sollten die Preise näher an die tatsächlichen Kosten herangeführt werden. Wie die CRTC feststellte, sahen die Pläne von *Bell* und *B.C. Tel* über mehrere Jahre schrittweise Preissenkungen von bis zu 70 Prozent für Ferngespräche und Preiserhöhungen von bis zu 150 Prozent für Ortsgespräche vor. Mit ihren Vorschlägen gelang es den Telefongesellschaften, die Beweislast auf CNCP zu verschieben und die Entscheidung nachhaltig zu politisieren. CNCP vertrat die Position, eine Erhöhung der Ortsgebühren werde nicht nötig, da das Unternehmen bereit sei, die Telefongesellschaften nicht nur für die Nutzung ihrer Netze zu entschädigen, sondern mit "*contribution payments*" zur Subventionierung der Ortsgebühren beizutragen. Die Telefongesellschaften hielten auf der Anhörung dagegen, CNCP werde nicht in der Lage sein, gleichzeitig die vorgesehenen niedrigen Preise anzubieten und ausreichende Zahlungen an die Monopolisten zu leisten (Babe 1990: 133; CRTC 1985; Stanbury 1986: 483ff; Surtees 1994: 113ff).

Die Liberalisierungscoalition, die sich in den früheren Verfahren herauszuschälen begonnen hatte, trat zwar zum großen Teil wieder mit einer pro-kompetitiven Position bei der Anhörung auf, nahm aber angesichts der *Rate Rebalancing*-Debatte von sonstigen öffentlichen Initiativen Abstand – ganz im Gegensatz zu den Vertretern der Gegenposition, die zudem durch Überläufer aus dem pro-kompetitiven Lager verstärkt wurden. Während die CAC, die wichtigste *Public Interest*-Gruppe dieser Jahre, bei der Anhörung zum Endgerätemarkt noch vehement für eine Liberalisierung gefochten hatte, lehnte sie die Ausweitung des Wettbewerbs nun entschlossen ab und reihte sich in die Ablehnungsfront aus weiteren *Public Interest*-Gruppen, Gewerkschaften und der Mehrheit der Provinzregierungen ein. Nicht nur wurden die Argumente der Telefongesellschaften von diesen Gruppen gestützt, die Gewerkschaften organisierten zudem eine öffentliche Kampagne mit Werbeanzeigen und Informationsbroschüren, die mit Verweis auf die USA über die mutmaßlichen negativen Folgen einer Zulassung von Wettbewerb informieren sollten. Eine der Gewerkschaften startete auch eine Brief-

aktion an den Kommunikationsminister, die diesem mehr als 10.000 Schreiben gegen den CNCP-Antrag ins Haus brachte (Rideout 2003: 87ff; Schultz 1999b: 190f; Schultz/Brawley 1996: 97ff). Die US-amerikanische Entwicklung bot den Gegnern gutes Argumentationsmaterial, zeigten sich dort doch nach der Aufspaltung von AT&T im Jahr 1984 weitverbreitete Beschwerden über verschlechterten Service und signifikante Gebührenerhöhungen für Ortsgespräche. Auf der Anhörung der CRTC warnten amerikanische Verbraucherschützer, den kanadischen Kunden drohten ähnlich negative Konsequenzen, wenn die CRTC mit der Annahme des Antrags von CNCP dem amerikanischen Vorbild der Liberalisierung folge (Schultz/Rich 2003: 128).

In der ablehnenden Entscheidung der CRTC gingen die eng gefassten Ablehnungsgründe und die breiteren Ausführungen zum Wettbewerb eine kuriose Verbindung ein, die keiner der beiden im Verfahren vertretenen Grundpositionen völlig entsprach. Grundsätzlich betonte die Kommission die potentiellen Vorteile von Wettbewerb im Fernnetz, so z.B. die positiven Auswirkungen von niedrigeren Preisen auf die wirtschaftliche Performance des Landes sowie mehr Innovation und Flexibilität bei Preisen und Diensten. Sie befand jedoch den von CNCP eingereichten Geschäftsplan für ökonomisch fragwürdig, zeigte sich also nicht davon überzeugt, dass die Versorgung des ganzen in Frage stehenden Gebiets zu den vorgeschlagenen Preisen für das Unternehmen angesichts der Höhe der Zahlungen an die etablierten Telefongesellschaften, die nötig war, um die Ortsgebühren erschwinglich zu halten, finanziell machbar sei und demonstrierte damit ihre – besser aus dem Rundfunkbereich bekannte – paternalistische Grundhaltung gegenüber ihrer Klientel. Aus finanziellen Gründen, so die Argumentation, würde sich CNCP auf die Bedienung einer kleinen Gruppe von Nutzern in lukrativen Märkten konzentrieren müssen, was dem *Universal Service*-Gedanken widerspräche. Geringere Zuschusszahlungen, so die Kommission, würden CNCPs Operationsfähigkeit verbessern, aber zu höheren Ortsgebühren führen (CRTC 1985: 16ff).

Dasselbe Argumentationsmuster prägte ihre Position zum *rate rebalancing*. Sie erkannte die ökonomischen und nationalen Vorteile – bessere Wettbewerbsfähigkeit einheimischer Unternehmen, mehr Kommunikation zwischen den Regionen etc. – geringerer Gebühren für Ferngespräche an, lehnte aber ein volles *rebalancing* zum jetzigen Zeitpunkt ab. Sie schlug jedoch vor, die Preise für Ferngespräche auf dem jetzigen Level einzufrieren. Im Gegensatz zu diesen beiden Feldern waren drei weitere Bereiche der insgesamt fünfteiligen Entscheidung pro-kompetitiv orientiert. Darin erweiterte die Kommission unter anderem die Möglichkeiten für den Weiterverkauf von Diensten und erlaubte die Zusammenschaltung von privaten lokalen Netzen, also z.B. firmeninternen Kommunikationssystemen, und öffentlichen lokalen Datennetzen anderer Betreiber mit dem Netz der Telefongesellschaften, jeweils mit der Einschränkung, dass eine Nutzung für Sprachtelefondienste für die Öffentlichkeit nicht gestattet war. Beide Kategorien sollten nicht der Preisregulierung unterworfen werden. Reseller muss-

ten auch dann, wenn sie Ferndienste anboten, keine *contribution charge* zahlen, weil die Auswirkung ihres Marktzutrittes auf die Einnahmen der Telefongesellschaften aufgrund der Ausklammerung des Sprachtelefondienstes als nicht signifikant bewertet wurden. Insgesamt ordnete die Entscheidung das Wettbewerbsprinzip aber eindeutig sozialen Aspekten unter (CRTC 1985-19; Stanbury 1986: 487ff; Winseck 1998: 242).

Die Inkonsistenzen in *Telecom Decision 85-19*, so die behördliche Numerierung, erklären sich zum Teil daraus, dass der Stab einen Beschlussskizzenentwurf geschrieben hatte, der die Annahme des CNCP-Antrages vorsah, damit aber bei den *Commissioners* nicht durchdrang: "*upstairs, they didn't buy it*" (Interview 2/CRTC). Die Zeit reichte nicht, um den ganzen Beschluss umzuschreiben. Personeller Wandel an der Spitze der CRTC trug bei zum erlahmenden Liberalisierungsdrang der Behörde in den 1980er Jahren. Charles Dalfen, der die frühen pro-kompetitiven Entscheidungen geprägt hatte, hatte die Behörde verlassen. Sein Nachfolger John Lawrence, hatte eine deutlich skeptischere Haltung gegenüber weiteren Liberalisierungsschritten, deren Vorteile ihm zumindest in der vorgeschlagenen regulierten Form zweifelhaft erschienen, und sorgte sich insbesondere um die Auswirkungen einer Zulassung von CNPC auf die Ortsgebühren (Surtees 1994: 101ff). Darüber hinaus waren die *Commissioners*, die über den Antrag entschieden, stark beeinflusst von den negativen Berichten aus den USA. Nach Angaben von Mitgliedern des Stabes waren sie "'paralyzed with fear' over the potential negative consequences that could flow from approval" (Schultz/Rich 2003: 128). Demnach lehnten sie, um die CRTC vor Vorwürfen zu schützen, für eben solche adversen Entwicklungen verantwortlich zu sein, den Antrag ab. André Bureau betonte allerdings in einer öffentlichen Stellungnahme, die Entscheidung spiegle nicht die generelle Position der Kommission zu mehr Wettbewerb im Fernverkehr wider, hier sei darüber befunden worden, ob der Markt in der Art und Weise geöffnet werden sollte, wie CNPC das vorgeschlagen hatte (Surtees 1994: 134).

Inwieweit die CRTC-Führung in ihrer Entscheidung vor allem ihrer eigenen Einschätzung der Lage folgte oder von politischem Druck beeinflusst war, ist unklar. Die Regierung hatte keine *policy* zum Wettbewerb im Fernverkehr. Doch einige Wochen, bevor die CRTC ihren Beschluss veröffentlichte, ließ der Kommunikationsminister in einer Ansprache wissen, dass die Regierung *rate rebalancing* ablehne und in Kanada eine "*dérèglementation brutale*" (zit. nach: Schultz/Brawley 1996: 98) wie in den USA nicht zulassen werde. Innerhalb der Regierung gab es auch andere Positionen. So fühlten sich das Kartellamt und das *Office of Privatization and Regulatory Affairs* weniger dem *Universal Service*-Prinzip verpflichtet und waren für die Ausdehnung von Wettbewerb. Allerdings gewannen diese Kritiker von CRTC und DOC erst mit den Verhandlungen über das Freihandelsabkommen Einfluss auf die Telekommunikationspolitik (Schultz/Brawley 1996: 103; Schultz/Rich 2003: 129).

Die Problematik einer stärkeren Kostenorientierung des Tarifsystems beschäftigte die CRTC noch in weiteren Verfahren der 1980er Jahre. Ob und wie stark das Tarifsystem wirklich verzerrt war, war durchaus umstritten. Dies hing mit der – bis zu einem gewissen Grad willkürlichen – Allokation von Kosten für die Erbringung von Diensten zusammen, die erst wirklich relevant wurde in einem teilweise liberalisierten Umfeld, in dem es zu verhindern galt, dass eine politisch unerwünschte Quersubventionierung stattfand, indem die etablierten Anbieter ihre kompetitiven Dienste durch Einnahmen aus den auf Monopolbasis angebotenen Diensten gegenfinanzierten¹². Generell lässt sich zwischen direkten Kosten für die Bereitstellung bestimmter Dienste sowie gemeinsamen Kosten, die sich nicht einer einzelnen Kategorie zuordnen lassen, unterscheiden. Im Zentrum der Debatte um die Tarifstruktur standen dabei die sogenannten "*access costs*", die fixen gemeinsamen Kosten zur Produktion eines Wähltons, also die Ortsvermittlungsstellen, Teilnehmeranschlüsse und Anschlussleitungen. Diese Einrichtungen sind zwar für alle Arten von Telefongesprächen nötig, die Kosten wurden von den Telefongesellschaften aber dem Sprachtelefondienst im Ortsbereich zugeschlagen. Daraus ergab sich ein "*local/access shortfall*", zu dessen Deckung wesentlich die Gewinne aus den Ferngesprächen beitrugen, so die CRTC in 85-19. Ein anderes System der Kostenrechnung, so die Kritiker dieses Ansatzes, würde *rate rebalancing* überflüssig machen, und damit auch die Gefahr ausräumen, dass sich ärmere Haushalte wegen höherer Ortsgebühren kein Telefon mehr leisten könnten (Mette 2003: 217; Stanbury 1986: 495ff; Surtees 1994: 159; Woodrow/Woodside 1986: 217ff).

Die Gebührenentscheidungen der CRTC in den 1970er und 1980er Jahren zeigen, dass die Behörde sowohl in ihrer pro-kompetitiven wie auch in ihrer Eindämmungsphase bemüht war, die von den Telefongesellschaften hergestellte Verbindung zwischen mehr Wettbewerb und notwendig damit verbundenen drastischen Preiserhöhungen durch *rate rebalancing* zu verhindern. Im Fernbereich suchte sie die Vorteile, die Wettbewerb durch niedrigere Preise bringen könnte, durch regulativ verordnete Gebührensenkungen zu erreichen. In dieser Preispolitik sowie in dem Bemühen, das Monopol für den Sprachtelefondienst für die Öffentlichkeit zu erhalten, spiegelte sich die zunehmend problematischere Gratwanderung zwischen Marktorientierung und Protektionismus um der sozialen und nationalen Ziele der Telekommunikationspolitik willen. Wettbewerb als Ordnungsprinzip erlangte in der Individualkommunikation in diesen beiden Jahrzehnten zwar schon eine stärkere Verankerung als in der Massenkommunikation, aber noch fehlte eine kohärente Vision einer Alternative zum protektionistischen *Policy*-Modell.

Die bisherige Praxis der Quersubventionierung war im Grundsatz inkompatibel mit einer wettbewerbsorientierten Leistungserbringung. Die nicht immer konsistenten Entscheidungen

¹² Der Entwicklung eines transparenten Kostenrechnungssystems hat sich die CRTC seit ihrem Bestehen in mehreren sogenannten "*Cost Inquiry*"-Verfahren gewidmet (Woodrow/Woodside 1986: 218).

der CRTC zeugten weniger von einer tiefen ideologischen Überzeugung von den Wohltaten des freien Marktes als von einer pragmatischen Herangehensweise an ein Feld, in dem sich die alten Wahrheiten durch den Wandel in den technologisch-ökonomischen Kontextbedingungen mehr und mehr aufzulösen begannen (vgl. Winseck 1998: 242; Woodrow/Woodside 1986: 208). Die Vorgänge in den USA lieferten dabei Inspiration und Argumentationsmaterial – zu verschiedenen Zeiten für die verschiedenen Seiten. Ein Statement von John Lawrence aus dem Jahr 1981 veranschaulicht die Erschütterung traditioneller Problemwahrnehmungen: "[...] *since the new technologies have put in doubt the existence of these economies of scale that have hitherto been thought to exist, and since telecommunications markets are significantly expanding, the burden of proof should now be shifted. Those who contend that a monopoly position should be maintained in specific markets should have the burden of demonstrating either: 1) that the economic attributes of those markets warrant monopoly supply; or 2) that monopoly supply would further some legitimate social goal that cannot be achieved otherwise than by restricting competition.*" (zit. nach Woodrow/Woodside 1986: 174).

Gegenüber ihrer Verfahrensweise im Rundfunk zeigte die CRTC in der Telekommunikation einen geringeren Grad an explizitem *policy-making*, entschied sie doch auch zentrale Fragen wie die Marktöffnung in einzelnen Bereichen meist in Einzelfallverfahren. So hatte die CRTC auch keine generelle *policy* zum Wettbewerb. Wie von Kritikern angemerkt, führte dies zum einen zu vermehrter Unsicherheit bei den beteiligten Parteien über die Reaktion der Behörde auf einen Antrag zum Marktzugang und zum anderen zu höheren Kosten für die CRTC selbst wie für die Verfahrensteilnehmer (Janisch 1986: 320f). Dennoch wurde die *Policy*-Orientierung der Behörde darin deutlich, dass sie vor Einzelfallentscheidungen zu Gebührenerhöhungen oder Liberalisierungsmaßnahmen präskriptiv agierte und breitere Kriterien formulierte, anhand derer der jeweilige Fall beurteilt werden sollte. So gingen die Verfahren zu den einzelnen Liberalisierungsschritten über einfache adjudikative Fallbearbeitungen hinaus, sie stellten quasi eine Zwischenstufe zwischen solchen Verfahren und *Policy*-Verfahren dar (vgl. Hall 1990: 22f). Für CNCP's Antrag von 1983 reichten die von der CRTC definierten Kriterien von der universellen Versorgung bis zur Innovation in der kanadischen Telekommunikationsindustrie und der Wirtschaft im allgemeinen (vgl. CRTC 1985-19).

Die beiden letzteren Kriterien und die Ausführungen der CRTC in 85-19 bringen zum Ausdruck, dass in der Telekommunikationsregulierung industriepolitische Erwägungen an Gewicht gewannen, auch wenn sie im Zweifelsfall noch hinter sozialen und nationalen Aspekten zurücktraten. Die Vorstellungen vom ökonomischen Funktionieren des Mediums selbst wie seiner Funktion für die Volkswirtschaft änderten sich. Die Problembeschreibung der Telephonie als natürliches Monopol implizierte die Vorstellung, dass eine monopolistische Leistungserbringung die für die nationale Ökonomie vorteilhafteste Organisationsform ist, weil sie ökonomisch effizient ist – der Aufbau weiterer Netze also eine Verschwendung

von Ressourcen darstellt – sowie Modernisierung und kontinuierlichen technologischen Fortschritt ermöglicht: Die Wahrnehmung dieser Zusammenhänge drehte sich nun allmählich um. Wie Dwayne Winseck im Bezug auf die beeindruckende Netzwerkexpansion der Nachkriegszeit feststellt, "[T]hese unparalleled levels of investment focused on the efficiencies and dynamic innovation associated with the pooling of resources, long-range planning and 'technology-push' programs instead of stressing measures of allocative efficiency favoured by competition, regulatory liberalisation and attention to the needs of specialised users in the short term." (Winseck 1998: 158).

Die beginnende Neuausrichtung des protektionistischen *Policy*-Modells der Regulierung aufgrund einer sich verändernden Interpretation der ökonomischen Aspekte und Ziele zeigte sich auf instrumenteller Ebene in der Bedeutung, die die Kontrolle des Marktzugangs gewann. In einem monopolistischen Umfeld hatte sich diese Frage kaum gestellt. In einem System der "regulated competition" stellte die Aufhebung von Barrieren zum Marktzutritt das zentrale Instrument zur Abgrenzung von kompetitiven und monopolistischen Segmenten dar, wie die CRTC-Entscheidung von 1985 anschaulich machte. In den Bereichen, die dem Markt geöffnet wurden, wurde die Sicherung des Netzzugangs für die Konkurrenten nunmehr eine wichtige Aufgabe der Kommission. Das traditionelle Instrument der Monopolregulierung, die Prüfung der Preise, änderte sich dagegen nicht grundsätzlich in der Ausgestaltung, obschon es für die Kontrolle der Monopolisten nun intensiver und aktiver eingesetzt und mit Auflagen verknüpft wurde.

Wie die mehrmaligen Interventionen des DOC, z.B. im Fall *Telesat* und bei den Gebührenerhöhungen der frühen 1980er Jahre, zeigten, bedeutete die industriepolitische Aufladung der Telekommunikationspolitik in diesen Jahren – ebenso wie im Rundfunk – noch keine grundsätzliche Präferenz für einen offenen Markt. Zu extensive Konkurrenz in dem kleinen kanadischen Binnenmarkt oder eine zu restriktive Regulierung, die die Einnahmen der "telcos" ungebührlich zu schmälern drohte, waren aus der Sicht mancher Strategen in der Bundesregierung nicht förderlich für die Leistungsfähigkeit der heimischen Telekommunikationsindustrie und erhöhten womöglich die Gefahr einer extensiven Penetration des heimischen Marktes durch US-Firmen (vgl. Mussio 2001: 159, 201, 208; Woodrow/Woodside 1986: 180). Zur Aufrüstung der Telekommunikationsinfrastruktur auf den neuesten Stand der Technik bedurfte es aus dieser Sicht finanzkräftiger und planungsfähiger Telefongesellschaften. Ein Kenner der kanadischen Kommunikationsszene schreibt im Bezug auf die späten 1960er und 1970er Jahre von "*DOC's love affair of sorts with Bell, which was the most prominent target of their policy schemes*" (Surtees 1994: 58). Er zitiert einen hohen Beamten des Ministeriums, der *Bell* als "*chosen instrument*" des DOC für das herannahende Informationszeitalter beschrieb – vergleichbar mit der Rolle, die den Kabelunternehmen später im Rundfunk zugeordnet wurde. Zwar waren die – inhaltlich vagen - *Policy*-Papiere der Regierung aus den 1970er und 1980er

Jahren fortschreitend mehr von industriepolitischen Erwägungen geprägt und diskutierten mehr Wettbewerb in einigen Bereichen, wovon sie sich mehr technologische Innovationen und einen Schub für die Anlagenhersteller versprachen (Mussio 2001: 169, 180f). Doch die Tatsache, dass das pro-kompetitive Engagement des DOC "*somewhat muted and even contradictory*" (Woodrow/Woodside 1986: 176) war, dürfte nicht nur mit den nationalen und sozialen Zielen einer flächendeckenden Grundversorgung zu erschwinglichen Preisen zu tun haben, sondern auch mit den noch ungeklärten Prioritäten und Spannungen zwischen einer Industriepolitik, die auf stärker auf staatliche Steuerung und Förderung von *national champions* setzt, und einer Strategie, die primär auf die Anreize des Marktes setzt.

5.3 Die Einbettung behördlichen *Policy-Makings* – das Selbstverständnis der CRTC und ihre interessenpolitischen und institutionellen Interdependenzen

Der Überblick über die Entwicklung von Rundfunk und Telekommunikation unter der Ägide der CRTC veranschaulicht, was kanadische Studien zur Kommunikationspolitik immer wieder hervorheben: die CRTC wurde in beiden Feldern schnell zum dominanten *policy-maker*. Die Behörde nahm "*basic goal-setting as well as implementation roles*" wahr (Schultz/Alexandroff 1985: 30). Im Rundfunk war dies schon zu einem großen Maß im institutionellen Arrangement angelegt, hatte die Behörde doch das Mandat, den ganzen Rundfunksektor zu regulieren und zu beaufsichtigen, und war dazu mit breiten adjudikativen und legislativen Kompetenzen und relativ vagen gesetzlichen Zielvorgaben ausgestattet worden. Wie eine frühe Studie über die Behörde feststellt, "[t]he CRTC has not declined the invitation of such sections to exercise its discretion expansively" (Johnston 1980: 21). Das Gesetz, das nicht nur vage und teils widersprüchliche Zielvorgaben enthielt, sondern auch wesentliche Probleme der kanadischen Rundfunkordnung wie z.B. das Verhältnis von terrestrischem Rundfunk und Kabelnetzwerken weitgehend ungeklärt ließ, gab der Behörde sowohl Raum wie auch Anlass zu beträchtlichem eigenen *policy-making* (Hall 1990: 39, 47).

Nicht nur die Ausgestaltung der gesetzlichen Bestimmungen führte dazu, dass die Kommission regelmäßig in einem *Policy-Vakuum* operierte. Zwar erwuchs der Behörde mit dem *Department of Communications* 1969 ein bürokratischer Rivale. Doch auch dieses thematisch spezialisierte Ministerium zeigte mangelnde Bereitschaft oder Fähigkeit, *ex ante* eindeutige, handlungsanleitende Stellungnahmen zu aktuellen Fragen abzugeben. Mit bislang ungeklärten oder durch Veränderungen in den Kontextbedingungen neu aufgetretenen Problemen wurde die Behörde vielfach durch Anträge konfrontiert, wie z.B. die Anträge auf Zulassung von Pay-TV oder auf Zusammenschaltung von Netzen, sie griff aber auch von sich aus solche Themen auf, so z.B. das Problem der Heranführung von US-Stationen per Richtfunk. Wenn

eine Frage dann auf der Agenda der Kommission war, bearbeitete sie diese in der Regel auf der Basis einer weiten Interpretation ihres jeweiligen Mandates.

War die politisch-institutionelle Konfiguration der wesentliche *Push*-Faktor für behördliches *policy-making*, fungierten auf Seiten der Behörde selbst institutionelle Interessen und Interpretationen wie personell-situative Faktoren als *Pull*-Faktoren. So war der Führung der Behörde und ihrem in großen Teilen jungen Stab in der Frühphase im Rundfunk wie in der Telekommunikation daran gelegen, sich deutlich von ihren Vorgängerbehörden abzusetzen (Schultz/Rich 2003: 120). Es ging ihnen offenkundig darum, ihr institutionelles Terrain abzustecken und ein eigenes Profil zu entwickeln. In der von einer landesweiten Aufbruchsstimmung und einem Aufwollen des kanadischen Nationalismus geprägten Phase der späten 1960er und frühen 1970er Jahre entfaltete die Kommission eine beachtliche Dynamik, sah sie sich selbst doch als mit einer nationalen – kulturellen und sozialen – Mission beauftragt. Dieser Enthusiasmus war mit den Qualitäten des ersten Vorsitzenden der CRTC geschuldet. Der als charismatisch, konzeptionsstark und durchsetzungsfähig beschriebene Pierre Juneau hatte einen beträchtlichen Anteil daran, dass die Behörde zum vorrangigen politischen *agenda setter* im Politikfeld werden und ihren Status als unabhängiges und fachlich hochqualifiziertes Organ kultivieren konnte (vgl. Interview 43/Ryerson Polytechnic University; Hall 1990; Hall 1990: 294f; Schultz 1999a: 51). Juneau verfügte auch über eine beachtliche Medienresonanz und einen vergleichsweise hohen Bekanntheitsgrad (Hardin 1985: 15ff). Ein kanadischer Beobachter beschreibt die Euphorie des Anfangs: "*The reports of the media [...] were colourfully evocative of the CRTC's idea of itself. The commission could imagine itself the passionate champion of the public interest and the national conscience, a considerable cut above the likes of its counterpart in the United States.*" (Hardin 1985: 41). Charles Dalfen als erstem für Telekommunikation zuständigen Vizepräsidenten kam für dieses Feld eine ähnliche Bedeutung zu wie Juneau (Schultz 1999a: 51). Auch er trug dazu bei, die CRTC als Autorität zu etablieren, ihr Anerkennung zu verschaffen und einen ihr eigenen, spezifischen Regulierungsansatz zu entwickeln.

Das Selbstverständnis der CRTC erhielt seinen besonderen Flair durch die Mischung des traditionellen Ethos einer unabhängigen Instanz mit dem zeitgemäßen, technokratisch angehauchten Planungs- und Steuerungsoptimismus, der im gesetzlichen Auftrag "*to supervise all aspects of the Canadian broadcasting system*" zum Ausdruck kam. Aus dem Mandat, den ihr anvertrauten Sektor zu steuern, konnte die Behörde die Rechtfertigung ziehen für eine problemlösungsorientierte, in der Definition von Themen und Entscheidungskriterien mehr proaktive Operationsweise. Ihre Selbstdefinition als mit politisch-bürokratischen Expertise ausgestatteter Systemmanager hat in Verbindung mit der Selbstwahrnehmung behördlicher Unabhängigkeit, die traditionell als notwendig für die Ausübung der adjudikativen Funktion gesehen worden war, aber sich in die legislative und *Policy-Making*-Funktion hinein verlängerte,

eine aktive *Policy-Making*-Rolle der Behörde befördert (Hall 1990: 33f; 53f). Wie oben gezeigt, reflektiert auch die Organisationsstruktur mit ihren *Policy*-Abteilungen und der im Rundfunk stark, in der Telekommunikation weniger stark ausgeprägte Einsatz von *policy statements* sowie deren Erarbeitung in spezifischen Verfahren die behördliche Überzeugung von der Angemessenheit einer solchen Rolle.

Im Rahmen ihres gesetzlichen Mandates war die Unabhängigkeit der Kommission in ihrer Rolle als *policy-maker* sicherlich relativ. Sie fand ihre Grenzen einmal in den Interessen der von den behördlichen Aktivitäten betroffenen privaten Akteure und den Positionen, die diese in den Regulierungsverfahren vortrugen. Die Industrieverbände im Rundfunk – CAB und die *Canadian Cable Television Association* (CCTA) – sowie die etablierten Telefongesellschaften, insbesondere *Bell*, stellten die zentralen industriellen Interessenvertretungen dar und hielten engen Kontakt zu Mitarbeitern der CRTC und zu *Commissioners*. Wie das Scheitern stark restriktiver Ansätze zur Kanadisierung veranschaulicht, konnte die Behörde eine Strategie gegen intensiven Widerstand der betroffenen Industrie nicht vollständig durchhalten – außer in Situationen, in denen sich die Interessenkonfiguration im Sektor so gestaltete, dass die CRTC die Opposition einer mächtigen Partei durch die Unterstützung anderer wichtiger Gruppen ausgleichen konnte. Dies war in den zentralen Liberalisierungsentscheidungen in der Telekommunikation der Fall.

Damit ist aber nicht gemeint, dass die Entscheidungen der Behörde einen mechanistischen Reflex auf die jeweilige Interessenkonfiguration darstellten. Ihr stärker *policy*-orientiertes und steuerndes Selbstverständnis – sowohl in inhaltlicher Hinsicht wie im organisatorisch-institutionellem Sinne eines lenkenden und ausgleichenden Managers – gab der CRTC ein größeres Maß an Autonomie gegenüber ihrer Klientel, als es beispielsweise das BRC mit seinem ausdrücklichen Respekt vor den Entscheidungsprärogativen des Managements hatte. Die sorgfältige Einpassung neuer Technologien und Sendeformate in das Rundfunksystem ebenso wie der Umgang mit *Bell* und TCTS in der Telekommunikation zeigen, dass die Behörde zwar den Interessen ihrer industriellen Klientel Rechnung zu tragen hatte und von deren Lobbying stark beeinflusst wurde, zu einem gewissen Grad aber durchaus in der Lage war, durch aus ihrem Mandat und Selbstverständnis heraus entwickelte Kriterien und Strategien eine positive, steuernde Rolle wahrzunehmen. Zudem wechselten die jeweils von Entscheidungen favorisierten privaten Akteure, sowohl im Hinblick auf die Kategorie – wie der Übergang von den Rundfunkveranstaltern zu den Kabelunternehmen als "*chosen instrument*" zeigt – wie im Hinblick auf einzelne Firmen, die z.B. bei Lizenzvergaben bedacht wurden.

Was die 1970er und 1980er Jahre auch von früheren Perioden unterschied, war die Breite der Repräsentation von Interessen in regulativen Verfahren. Dies ist zum einen, wie in Kap. 1.2.2 geschildert, eine Folge des sozialen Wandels. Zum anderen hat die CRTC sich selbst bemüht, ihre Verfahren für diverse Gruppen zu öffnen. Drittens differenzierten sich die Grup-

pen, die soziale und soziokulturelle wie industrielle Interessen repräsentierten, immer weiter aus, da regulative Entscheidungen unterschiedliche Betroffenheiten erzeugten, z.B. in der Telekommunikation für verschiedene Gruppen von Privatkunden wie Mittelklasse-Konsumenten und Arme sowie von Geschäftsnutzern wie Groß- oder Kleinunternehmen (Schultz/Alexandroff 1985: 17). CRTC-*Policies* schufen hier auch neue Gruppen. So schlossen sich Firmen, die nach der Öffnung des Marktes für Endgeräte dort aktiv wurden, zur *Association of Competitive Telecommunications Suppliers* zusammen (Woodrow/Woodside 1986: 160). Die wachsende Interessenheterogenität in der regulativen Arena machte es für die Behörde einerseits schwieriger, eine Balance zwischen den verschiedenen Interessen zu finden, ermöglichte es ihr andererseits auch, z.B. Verbraucherschützer, Unterstützerguppen des öffentlichen bzw. "kanadischen" Rundfunks oder Künstlergruppen zumindest gradweise als Gegengewicht gegen machtvolle Akteure wie die Rundfunkveranstalter oder die Telefongesellschaften einzusetzen. Die *Public Interest*-Gruppen waren zwar sicherlich weniger einflussreich und ressourcenstark als die etablierten Industrien, aber doch "*a strong presence in the psyche of the CRTC*" (Doern 1997: 525).

Der weit überwiegende Teil der Lobbying-Anstrengungen ökonomischer und gesellschaftlicher Akteure richtete sich auf die Regulierungsbehörde. Wenn die mächtigen Industrielobbies sich in ihren Interessen durch Kommissionsentscheidungen über Gebühr beeinträchtigt fühlten, wandten sie sich jedoch nicht selten an die politischen Wächter der CRTC. *Appeals* an das Kabinett nahmen in den 1970er und 1980er Jahren deutlich zu, was zum einen daran lag, dass aus Sicht der Unternehmen die Einsätze im regulativen Spiel angesichts der Transformationsprozesse im Rundfunk- wie im Telekommunikationssektor höher wurden. Zum anderen zeigte sich die Regierung nun sehr viel empfänglicher für solche Petitionen. Die Phase der offiziellen Nicht-Einmischung in regulative Aktivitäten wurde abgelöst durch eine Reihe von Konflikten zwischen der Behörde und der Regierung. Es waren in der Regel Interventionen des Kommunikationsministers, die der Autonomie der Behörde im *policy-making* Grenzen setzten. "[T]he decline of deference" gegenüber der Regulierungsbehörde wurde angetrieben durch Veränderungen in den institutionellen Konfigurationen und Beziehungen (Schultz/Alexandroff 1985: 24).

Erstens büßte die CRTC mit der Gründung des DOC ihre Alleinstellung als Reservoir politisch-bürokratischer Expertise im Kommunikationssektor ein. Die überlappenden Verantwortungsbereiche der beiden Akteure waren nicht das Produkt rationaler Planung, sondern das Resultat wenig systematischer Versuche der Regierung, mit einem an Bedeutung gewinnenden Politikfeld zurande zu kommen. Damit existierte nun ein Ministerium, das selbst Politik machen wollte, dem es aber an Steuerungsinstrumenten mangelte, denn diese waren überwiegend der Regulierungsbehörde zugeteilt. Angesichts der unklaren gesetzlichen Allokation der Verantwortung für *policies* und *policy-making* zwischen Ministerium und Behörde waren

Konflikte praktisch vorprogrammiert (Hall 1990: 297f). Zweitens hat die CRTC nicht wie ihre Vorgängerbehörden den Pfad der Selbstbeschränkung gewählt und somit durch ihr *policy*-orientiertes und betont unabhängiges Selbstverständnis das ohnehin vorhandene Konfliktpotential erhöht.

Die problematische institutionelle Konfiguration gewann weiter an Schärfe dadurch, dass Ministerium und Behörde in Feldern operierten, in denen veränderte technologische Kontextbedingungen und die damit verbundenen ökonomischen Implikationen für wichtige private Akteure die traditionellen *Policy*-Modelle und die ihnen zugrundeliegenden Problemwahrnehmungen zu unterminieren begannen. Damit wuchs der Entscheidungsbedarf, und die zu entscheidenden Fragen waren oft hochpolitisch in dem Sinne, als sie über das Alltagsgeschäft der Regulierungsbehörde wie die Überwachung von Tarifen oder *Canadian Content*-Regeln hinausgingen. Dies gab dem institutionell angelegten Konflikt also einen zusätzlichen Schub. Typischerweise war es die Regulierungsbehörde, die zuerst mit konkret auftretenden Fragen konfrontiert wurde und eine *Policy*-Position formulierte. Die Behörde büßte aber die Kontrolle über die Entscheidungssituation ein, wenn die Regierung die Entscheidung der Behörde als nicht vereinbar mit den eigenen politischen Strategien oder als politisch nicht tragbar erachtete, weil sie die Interessen wichtiger öffentlicher und privater Akteure zu stark beeinträchtigte (vgl. Hall 1990).

Ernste Konflikte zwischen der Behörde und dem DOC traten erst in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre auf. Da das Verhältnis zwischen beiden Akteuren gesetzlich nicht eindeutig bestimmt war, hing es auch immer ab von der Interpretation, die ihm der jeweilige Minister und CRTC-Vorsitzende gaben (Hall 1990: 299ff). Der erste DOC-Minister, der die CRTC in seinem Portfolio hatte, sah sich in der Tradition öffentlicher Zurückhaltung, wie sie gegenüber den Vorgängerbehörden der CRTC geübt worden war, mehr als Sprecher der Behörde im Parlament. Seine Nachfolgerin Jeanne Sauvé, die das Amt Ende 1975 übernommen hatte, war dagegen offenbar der Meinung, dass es ihr auf Basis der existierenden Gesetzgebung zustand, der Behörde breite *Policy*-Anweisungen zu geben. Das DOC musste in den frühen 1970er Jahren auch erst einmal Kapazitäten in der Rundfunkpolitik durch die Einrichtung einer entsprechenden Abteilung aufbauen. Zudem wurde die CRTC in dieser frühen Phase durch den Einfluss und das Prestige ihres ersten Vorsitzenden von Eingriffen anderer Regierungsakteure abgeschirmt. Juneau war extrem gut vernetzt mit der regierenden Elite und hatte dadurch einen so guten Zugang zu Regierung und Premierminister, wie ihn spätere Vorsitzende nicht mehr erreichen sollten: "[...] *he was a friend of the prime minister. He was so close to the prime minister that the minister of the day and the deputy, they could not contradict him, cause he had a lot of power, personal power. And so therefore, the CRTC got off to a very good start under him, cause no one would ever challenge him.*" (Interview 43/Ryerson Polytechnic University).

Nach 1976 schalteten sich das DOC und seine Spitze stärker in die Tätigkeit der CRTC ein. Einer der ersten öffentlich gewordenen Konflikte betraf die Politik der CRTC, dass Kabelunternehmen zumindest einen bestimmten Teil der notwendigen Anlagen – Kopfbauwerke, Verstärker und die Hausanschlüsse – selbst besitzen sollten anstatt sie von Telefongesellschaften zu mieten. Auf dieser Basis vergab die Kommission 1976 zwei Lizenzen für Kabelunternehmen in *Manitoba*. Die dortige Provinzregierung und die provinzeigene Telefongesellschaft präferierten jedoch die Bereitstellung des größten Teils der Anlagen durch die Telefongesellschaft und reichten eine Petition ein, um die CRTC-Entscheidung aufheben zu lassen, was die Bundesregierung auch tat. Gleichzeitig schlossen beide Regierungen ein Abkommen, das auf eine Anerkennung der Position der Provinzregierung hinauslief. Die Kommission gab daraufhin einen Aufruf für neue Lizenzbewerbungen heraus, in dem sie sehr deutlich machte, dass sie sich durch das Abkommen nicht rechtlich gebunden fühlte und von dieser Einmischung überhaupt nicht angetan war, jedoch bereit war, die Implikationen des Abkommens bei der Bewertung der neuen Lizenzanträge zu berücksichtigen.

Die an andere Bewerber als zuvor vergebenen Lizenzen enthielten Bedingungen, die der Position der Provinzregierung zu einem guten Stück entgegenkamen (Janisch 1979: 67). Jeanne Sauvé, die Kommunikationsministerin, hatte dabei auch mit einem Schreiben an den CRTC-Präsidenten nachgeholfen. Dies war die erste Aufhebung einer Kommissionsentscheidung durch die Regierung, und die Kommunikationsministerin hatte einen gewissen Widerstand im Kabinett gegen die Infragestellung der Entscheidung einer Regulierungsbehörde zu überwinden (Hall 1990: 307). Im Jahr darauf folgte die bereits erwähnte Abänderung der ablehnenden Entscheidung der CRTC zum Beitritt von *Telesat* zu TCTS. Auch hier hatte die Ministerin im Vorfeld mit einem vertraulichen Schreiben versucht, die Behörde unter Verweis auf die finanziellen Schwierigkeiten von *Telesat* zur Annahme der Vereinbarung zu bewegen, jedoch ohne Erfolg (Surtees 1994: 82). Die Weigerung der Kommission, der vorgeschlagenen Allianz zuzustimmen, war klar im Rahmen des Bemühens der Kommission, ihre unabhängige Autorität als Telekommunikationsregulierer gegenüber der Regierung wie *Bell Canada* zu etablieren, zu sehen (Schultz/Rich 2003: 126). Die Ministerin rechtfertigte die Annullierung der Kommissionsentscheidung mit einer Reihe von Erwägungen, die sie herablassend als "*beyond the purview of the Commission*" bezeichnete. Diese waren aber vor der Kommissionsentscheidung von der Regierung nicht öffentlich artikuliert worden (Schultz 1999a: 41).

Ähnlich legte die Ministerin keine ausformulierten *Policy*-Leitlinien vor, als sie 1976 verkündete, dass die Entwicklung von Pay-TV unvermeidlich sei, und die Kommission dazu drängte, sich des Themas erneut anzunehmen. Nach einer weiteren Anhörung, in der die Mehrzahl der Stellungnahmen eine ablehnende Haltung zu Pay-TV zum Ausdruck brachte, lehnte die CRTC eine Einführung zum gegenwärtigen Zeitpunkt erneut ab (Raboy 1990: 274). Die Regierung verfügte über kein formelles Instrument, um der CRTC die Lizenzvergabe

anzuordnen. So war es schließlich die Kombination aus beständigem Zureden durch das Ministerium und dem von der Regierung herbeigeführten Rücktritt des damaligen CRTC-Vorsitzenden, die zu einer Politikänderung der Kommission führten (Hall 1990: 322f). Das Ministerium intervenierte auch nach der Lizenzvergabe 1982 noch einmal und hob eine Abänderung der Lizenzbedingungen durch die Kommission ohne weitere Begründung wieder auf (Kaufmann 1987: 64). Auf der Telekommunikationsseite war in diesen Jahren u.a. mit den bereits erwähnten vier Anordnungen an die CRTC, höhere Tarifierhebungen zu gewähren, eine beträchtliche Anzahl von Interventionen zu verzeichnen (Winseck 1998: 199). Die Überprüfung einer Entscheidung durch das Kabinett führte allerdings nicht in jedem Fall zu einer Änderung. Beispielsweise verwies die Regierung 1985 eine Lizenzentscheidung an die CRTC zur nochmaligen Beratung zurück, wobei in der Öffentlichkeit parteipolitische Motive vermutet wurden. Die CRTC erhielt ihre Entscheidung nach der erneuten Beratung aufrecht, und das Kabinett griff nicht mehr ein (Kaufmann 1987: 65f).

Aus dem Verlauf und den Folgen der Konflikte zwischen Behörde und Ministerium in den späten 1970er und frühen 1980er Jahren lässt sich ablesen, dass die CRTC während dieser Jahre *"aggressively assertive of its role as the primary actor in the institutional complex"* (Schultz 1999a: 32) war, und es ihr auch gelang, diese Rolle trotz nun größerer Restriktionen weitgehend zu verteidigen. Denn die Tatsache, dass das DOC nach 1976 eine stärker steuernde Rolle einzunehmen suchte, bedeutete für die Behörde zwar einen Verlust an unabhängiger Handlungsfähigkeit. Doch operierte das Ministerium in der Regel nach wie vor in einem reaktiven Modus. Klarere ministerielle Positionen zu spezifischen Fragen kamen typischerweise erst nach einer Entscheidung der Behörde zutage. Ganz offensichtlich beschränkte sich das Ministerium aber nicht mehr auf eine eher negative, limitierende Rolle, bei der das Recht zur Überprüfung von regulativen Entscheidungen im Sinne eines *"political parachute"* (Mussio 2001: 17) verstanden wurde, der nur in seltenen Fällen zur Verhinderung völlig unakzeptabler Entscheidungen einzusetzen war, wie das Kabinett 1933 im Bezug auf das BTC selbst formuliert hatte: *"A practice has grown up not to interfere with an order of the board unless it is manifest that the board has proceeded upon some wrong principle, or that it has been otherwise subject to error."* (zit. nach: Currie 1960: 229). Zwischen 1904 und 1961 wurden nur sechs *appeals* gegen Entscheidungen dieser Behörde vom Kabinett angenommen (Schultz/Alexandroff 1985: 23).

Demgegenüber hob die Regierung in Reaktion auf Petitionen oder manchmal auch aus eigenem Antrieb in den Jahren 1982 und 1983 jeweils sechs Entscheidungen der CRTC auf oder verwies sie an die Behörde zurück. Diese Zahl war ungewöhnlich hoch, aber seither stellten ein oder zwei solcher Interventionen pro Jahr praktisch das Minimum dar (Winseck 1998: 237). Als Instrument der Einflussnahme diente nicht nur den *Review*-Prozess. Wo dieser nicht griff, wie im Fall von Pay-TV, nutzte das Ministerium den Ernennungsprozess und

setzte auf "Überzeugungsarbeit" z.B. durch Ansprachen oder andere informelle Kontakte (Hall 1990: 53; 306f). Diese Instrumente wurden nun vom DOC bewusst zur positiven politischen Steuerung behördlichen Handelns eingesetzt. Eine Studie, die Konfliktfälle aus den späten 1970er und frühen 1980er Jahren untersucht, kommt zu dem Schluss, dass die Regierung ihre Position gegenüber der Behörde auch durchsetzen konnte, auch wenn es manchmal, wie bei Pay-TV, einige Zeit dauerte (Hall 1990: 54).

Insgesamt zog die Regierung in Anbetracht der Gesamtzahl der Entscheidungen der Behörde allerdings nur sporadisch *Policy*-Entscheidungen an sich, und auch in den Fällen, wo die Regierung intervenierte, oblag es überwiegend der Behörde, das Problem dann einer Lösung durch eine Entscheidung zuzuführen (Hall 1990: 292ff), was ihr wiederum gewisse, wenn auch beschränktere Gestaltungsmöglichkeiten eröffnete. Ministerielle Äußerungen zu bestimmten Themen sind für die Behörde nicht bindend, und sie darf *Policy*-Richtlinien der Regierung – ebenso wie ihre eigenen – in einem adjudikativen Verfahren aus rechtlichen Gründen auch nicht blindlings ohne genauere Bewertung der Umstände des einzelnen Falles anwenden (Hall 1990: 28, 299; Janisch 1979: 74ff). Dies nutzte der Behörde in der wohl heftigsten Auseinandersetzung, dem Konflikt um Pay-TV, wobei der Kommission hier die Interessenkonstellation und insbesondere auch die mangelnde öffentliche Nachfrage zu Hilfe kamen. Charles Dalfen, damals Vizepräsident der Behörde bemerkte generell, eine Regulierungsbehörde könne nicht sinnvoll operieren, wenn sie alle Versprechen berücksichtige, die Minister in Ansprachen machten (Hall 1990: 293). Schon Pierre Juneau teilte jedoch Ministerialbeamten mit, "*the CRTC will stop making policy once you begin to be active in this field*" (zit. nach Hall 1990: 317).

Wie bereits erwähnte Studie über die Konflikte zwischen Ministerium und Behörde veranschaulicht, war das Verhältnis beider Organisationen in den späteren 1970er Jahren unter Jeanne Sauvé bzw. Harry Boyle außergewöhnlich schlecht, so dass informelle Kontrollmechanismen weniger effektiv waren wie im Normalfall (Hall 1990: 307). Nimmt man die Rate der zurückgewiesenen Kommissionsentscheidungen als Indikator (vgl. Winseck 1998: 237), so glitt es auch wieder in entspanntere Fahrwasser. Doch die in der politisch-institutionellen Konfiguration angelegte Grundspannung blieb: "*[B]etween the [...] ministry and us [...] there's always a combat of attention [...] as to who knows best what to do*", so eine spätere Vizepräsidentin der CRTC (Interview 7/CRTC). So flackerten auch in der Folgezeit immer wieder Gegensätze auf.

Der Streit um Pay-TV war wesentlich dafür verantwortlich, dass Minister und Spitzenbeamte des DOC das bestehende Kontrollregime geändert wissen wollten. Seit den späten 1970er Jahren suchten sie sich stärkere gesetzliche Möglichkeiten zur Steuerung von behördlichem *policy-making* zu verschaffen. Wie ein Minister formulierte, ging es darum "*to 'establish clearly and unequivocally that only the government [...] is empowered to develop major*

telecommunications policies. This responsibility should not be borne by the CRTC." (zit. nach Schultz 1999a: 459). Es bildete sich ein Konsens heraus, dass die Regierung die Kompetenz haben sollte, der Behörde allgemeine *policy directives* zu erteilen. Das sehr begrenzte Recht dazu, dass die Regierung unter dem *Broadcasting Act* hatte, war in den Konfliktfällen nicht von Nutzen gewesen. Der Einsatz von *policy directives* anstelle der Kontrolle von Einzelentscheidungen wurde von weiten Teilen der akademischen Literatur und von Studien zur regulativen Reform unterstützt (vgl. z.B. Economic Council of Canada 1979: 65ff; Janisch 1979: 69ff).

In den späten 1970er Jahren brachte das DOC dreimal einen Vorschlag für ein übergreifendes Gesetz für den Kommunikationssektor ein, das *policy directives* vorsah. Dies war auch eine Antwort auf die Beschwerden der Provinzregierungen, die die CRTC als wenig aufnahmebereit für ihre Anliegen betrachteten (Janisch 1979: 93). Die Gesetzesvorschläge hielten jedoch am nachträglichen Kontrollrecht für einzelne Entscheidungen fest. Alle drei kamen nicht über die erste Lesung hinaus. Zu den Gründen für ihr Scheitern gehörten die fortbestehenden Probleme mit den Provinzen aufgrund der ungeklärten Kompetenzfragen und der Widerstand einiger Kabinettsmitglieder, die die Vorlagen zu blockieren suchten im Zusammenwirken mit privaten und öffentlichen Rundfunkveranstaltern und Kabelunternehmen. Diese privaten Akteure waren gegen eine breite formale Richtlinienkompetenz des DOC, weil ihnen das gegenwärtige ambivalente Arrangement zwischen CRTC und DOC entgegenkam (Hall 1990: 311; Rideout 2003: 43). 1980 stellte das DOC seine Bemühungen zur Gesetzesreform erst einmal ein, um sich in weiteren Verhandlungen mit den Provinzregierungen den Jurisdiktionsfragen zu widmen (Woodrow/Woodside 1986: 175). 1984 legte das Ministerium noch einmal einen Gesetzesentwurf vor, der der Regierung das Recht zu *policy directives* gab. Auch dieses Gesetz wurde nicht verabschiedet (Raboy 1990: 293). Eine Überarbeitung des *Broadcasting Act* scheiterte 1988, weil das Parlament aufgelöst wurde (Meisel 1989: 151). Eine gesetzliche Neugestaltung der Beziehung zwischen CRTC und DOC kam somit über 15 Jahre hinweg nicht zustande.

Im Rückblick auf die ersten beiden Jahrzehnte der Existenz der CRTC sticht vor allem eines ins Auge: die zunehmenden Spannungen, mit denen die Kommission zu kämpfen hatte. Diese Spannungen betrafen zum einen ihre *policies*, zum anderen ihre institutionelle Position. Im Rundfunk wie in der Telekommunikation verloren die traditionellen technologisch-ökonomischen Argumente für die Regulierung mit dem technologischen Fortschritt allmählich an Überzeugungskraft, Effizienzgewinne und wachsende Distributionskapazitäten ließen eine Liberalisierung des Regulierungsregimes in beiden Sektoren möglich erscheinen. Vergleicht man die Reaktionen der kanadischen Regulierungsbehörde mit der ihres Äquivalents in den USA, so zeigt sich deutlich, dass Liberalisierungs- und Deregulierungsprozesse in Ka-

nada weit weniger weitgehend waren und sorgfältig eingeeht wurden. Abgebremst hat die auch in Kanada wahrnehmbare stärkere Hinwendung zum Markt vor allem eine in beiden Sektoren ähnliche Kombination von ideen- und interessenpolitischen Faktoren.

Rundfunk- wie Telekommunikationsregulierung waren stark geprägt von marktfremden Zielen, deren Umsetzung aus Sicht der meisten Akteure in der regulativen Arena nach wie vor staatliche Interventionen erforderte. In beiden Feldern war es vor allem der Antrieb, die traditionellen Formen der Quersubventionierung zwischen lukrativen Unternehmungen wie dem Import amerikanischer Programme und Sender bzw. Ferngesprächen und weniger ertrag- oder gar verlustreichen Aktivitäten – kanadische Programme und Ortsgespräche – aufrechtzuerhalten, der eine weitergehende Marktöffnung verhinderte. *Public Interest*-Gruppen und andere nicht-industrielle Akteure, die die marktfremden Werte hochhielten, stellten potentielle Verbündete dar für die von den bestehenden Sektorstrukturen geschützten industriellen Interessen, so dass gegen signifikante Liberalisierungs- und/oder Deregulierungsschritte Widerstandspotential mobilisiert werden konnte. Allen voran mangelte es einer weitreichenden Vermarktlichung also an politischem Appeal. Hinzu kam, dass auch ihre Effekte auf die ökonomische Leistungsfähigkeit der einheimischen Rundfunk- und Telekommunikationsindustrie in Zweifel standen. Zwar hielten Regulierer wie andere politische Akteure den Auf- und Ausbau einer starken industriellen Basis zunehmend für notwendig, um den von neuen Technologien und zunehmender transnationaler Integration transformierten Märkten gewachsen zu sein. Damit wurde dem Wettbewerb als Innovationsprinzip eine größere Rolle zuerkannt. Gerade ein Blick ins Nachbarland ließ aus Sicht der Regulierungsbehörde den ökonomischen Nutzen einer weitergehende Marktöffnung aber durchaus fragwürdig erscheinen, sei es aufgrund der chaotischen Zustände nach der Liberalisierung des Fernverkehrs durch die Gerichte und die FCC oder aufgrund des ökonomischen Drucks, den die amerikanische Rundfunkindustrie auf ihren kanadischen Gegenpart ausübte. Schließlich war das den Wettbewerb als zentralen Leitstern propagierende und die Abschirmung nationaler Industrien ablehnende Leitbild einer neoliberalen Marktwirtschaft in dieser Phase noch in der Etablierung begriffen.

Dennoch nahm der Wettbewerb zu, jedoch nach unterschiedlichen Logiken in Massen- und Individualkommunikation. Zudem stießen neue Technologien und die dazugehörigen Marktzutrittsaspiranten bei der Behörde im Rundfunk – anders als in der Telekommunikation – zunächst generell auf eine ablehnende Haltung, wenn sie die jeweiligen zentralen Agenten der Regulierung bedrohten. Dies reflektiert Unterschiede in der institutionellen Wahrnehmung der eigenen Rolle durch die Behörde. Im Rundfunk agierte sie stärker als in der Telekommunikation, wo festgefügte, sich aus den ökonomischen Charakteristika der Leistungserbringung ergebende Sektorstrukturen existierten, als Sektormanager und konstruierte ein System, das der ökonomischen Logik zu einem beträchtlichen Maß entgegenstand. Diese Struktur ruhte

immer besonders auf einer Gruppe industrieller Akteure auf, die die Kommission dann auch um ihrer eigenen Steuerungsfähigkeit willen zu beschützen suchte.

Hinter der gestiegenen Vermarktlichung beider Sektoren steht ein allmählicher Wandel der *Policy*-Ideen, auf denen die protektionistischen *Policy*-Modelle der Regulierung basierten. Die traditionellen Bilder von Rundfunkveranstaltern als Kulturträger im öffentlichen Auftrag und den Telefongesellschaften als öffentlichen Versorgungsunternehmen begannen neuen Begrifflichkeiten wie Kultur- oder Kommunikationsindustrie Platz zu machen. In der ökonomischen Dimension des traditionellen *Policy*-Modells waren somit die Vorstellungen über die adäquate Operationsweise der Sektoren in Veränderung begriffen, es bildete sich aber langsam auch eine neue Konzeption von deren Nutzen für die nationale Volkswirtschaft heraus. Sowohl Rundfunk wie auch Telekommunikation wurden mehr und mehr als potentielle Wachstumsbranchen gesehen, und eine moderne und leistungsfähige Telekommunikationsindustrie galt zunehmend als wichtige Grundlage für die produktive Effizienz anderer Branchen. In beiden Bereichen verschärften sich dadurch jedoch die Konflikte zwischen ökonomischen und nationalen wie sozialen Zielen der *Policy*-Modelle.

Es war primär die Regulierungsbehörde, die als direkt an der Front positionierter Akteur mit konkreten Entscheidungen auf Veränderungen in den Kontextbedingungen und neue Konfliktlagen reagierte. Dabei zeigte sie die Bereitschaft, auftretende Probleme anzupacken und politische Konzepte zu ihrer Bearbeitung zu entwickeln. Das Aufeinandertreffen eines politisch ambitionierten Ministeriums und einer *policy*-orientierten Regulierungsbehörde, die das von ihr besetzte politisch-bürokratische Terrain zu verteidigen gedachte, führte – zumal in einer Situation des Wandels von Ideen und Problemwahrnehmungen und daher zunehmenden Entscheidungsbedarfes – zu einer institutionalisierten Spannung, die sich gerade in den späten 1970er und frühen 1980er Jahren in einer Serie von Konflikten entlud. Dabei setzte das DOC im Regelfall am Ende seine Präferenzen durch, doch am primär reaktionären Kontrollverhältnis zwischen Behörde und Ministerium änderte sich grundsätzlich nichts. Die Behörde blieb der zentrale *policy-maker*, befand sich aber von nun an unter intensiverer Aufsicht.

6. Die Telekommunikationsregulierung in den 1990er Jahren

6.1 Der Vorlauf – "*The end of the beginning*"

Die Entscheidung 85-19¹ der CRTC, mit der sie Wettbewerb im Fernbereich abgelehnt und damit den Ton für ihre weiteren Aktivitäten in den 1980er Jahren gesetzt hatte, beendete keineswegs die Diskussion über die Sinnhaftigkeit und Wünschbarkeit von Wettbewerb auch im Kernbereich des Telekommunikationsmarktes. Die Debatte kam erst richtig in Schwung – insbesondere, nachdem CNCP Ende 1988 einen erneuten Antrag auf Zulassung zum öffentlichen Fernverkehr andeutete und im Januar 1989 explizit ankündigte. Das Unternehmen hatte intern bereits nach seiner Niederlage beschlossen, es nicht darauf beruhen zu lassen: "*We said, let's regroup, wait awhile – and try again.*" (zit. nach Surtees 1994: 140). Für seinen zweiten Anlauf hatte es einen einflussreichen und im Umgang mit der Kommission erfahrenen Partner gewonnen: Ted Rogers, Herr über das größte Kabelimperium des Landes. Rogers erwarb im April 1989 einen 40-prozentigen Anteil an CNCP, nachdem CP im Jahr zuvor den 50-prozentigen Anteil der öffentlichen Eisenbahngesellschaft an dem Unternehmen übernommen hatte, die Firma also privatisiert worden war (Surtees 1994: 163ff). Auf die Veränderungen in den Eigentümerstrukturen folgte auch eine Namensänderung im Mai 1990. Unter seinem neuen Namen *Unitel* reichte das Unternehmen im selben Monat seinen zweiten Antrag zur Brechung des Monopols im Fernbereich ein. Der Vorlauf hin zu einer erneuten Beschlussfassung der CRTC wurde geprägt von einer Reihe *policy*-relevanter Entscheidungen und Initiativen, die erahnen ließen, dass sich die etablierten Telefongesellschaften nun auf einem Rückzugsgefecht befanden. Hier sind zum einen zwei strukturelle Entscheidungen zu nennen – die kontinentale Marktintegration mit den USA sowie ein Gerichtsurteil, das die Binnenstrukturen der Regulierung klärte. Zum anderen signalisierte eine pro-kompetitive Entscheidung der CRTC zum Wiederverkauf eine Abkehr der Behörde von ihren Eindämmungsbemühungen, und eine Welle von *Policy*-Initiativen verschiedener privater und öffentlicher Akteure zeugte von der Mobilisierung pro-kompetitiver Kräfte und deren wachsender Resonanz.

6.1.1 *Die Integration des Telekommunikationssektors in die nordamerikanischen Freihandelsabkommen*

War die Marktöffnung in den Vereinigten Staaten das Resultat rein innenpolitischer Entwicklungen, so führten ihre Folgewirkungen dazu, dass die amerikanische Regierung sich im weiteren Verlauf der 1980er Jahre darum bemühte, ihr reformiertes *Policy*-Modell international

¹ Alle Entscheidungen der CRTC innerhalb eines Jahres werden durchnummeriert und tragen die Jahreszahl und die Nummer im Titel. Die Zählung erfolgte traditionell getrennt für Telekommunikation und Rundfunk. Für wichtige Telekommunikationsentscheidungen dient im Sprachgebrauch der Kommission wie der interessierten Parteien die behördliche Numerierung quasi als Kurztitel.

zu exportieren. Angetrieben wurden diese Bestrebungen zunächst von dem zunehmenden Importdruck im heimischen Markt. Mit der Öffnung des Endgerätemarktes und der Loslösung der "Baby Bells" aus dem vertikal integrierten Beschaffungssystem begann sich die Handelsbilanz der USA im Telekommunikationssektor rapide zu verschlechtern, 1984 kippte sie sogar ins Minus. Ein weiterer Anstoß kam von international tätigen amerikanischen Firmen, die kritisierten, dass sie in anderen Ländern höhere Preise für Telekommunikationsdienstleistungen bezahlen mussten und ein geringeres Serviceangebot zur Verfügung hatten als im heimischen Markt (Grande 1989: 113f; Schneider 2001: 201ff; Schultz/Brawley 1996: 89ff).

Eine Strategie, die die USA verfolgten, um ihre Handelspartner auf einen Marktöffnungskurs zu bringen, war die Ausweitung des GATT auf den Dienstleistungssektor und insbesondere auf die Telekommunikation. Das 1988 abgeschlossene Freihandelsabkommen zwischen Kanada und den USA (FTA) stellte einen wichtigen ersten Schritt in diese Richtung dar und hatte aus Sicht der USA gewissermaßen Modellcharakter. So wurde im FTA nicht nur die schrittweise Abschaffung von Zöllen auf Telekommunikationsendgeräte und -ausrüstungen festgelegt, die in Kanada für US-Produkte zwischen 6 und 17 Prozent gelegen hatten. Die Vereinbarung war das erste internationale Handelsabkommen, das Dienstleistungen im allgemeinen und Telekommunikationsdienste im besonderen einbezog. Das starke Interesse der US-Regierung an solchen Bestimmungen ließ sie sogar einen inhaltlich relativ schwachen Abschnitt zu Telekommunikationsdiensten hinnehmen (Schultz/Audet 1995). Das Abkommen betraf nur Mehrwertdienste, die auch nicht genauer definiert wurden. Den Anbietern solcher Dienste wurde aber das Niederlassungsrecht im jeweils anderen Land und *national treatment* garantiert. Basisdienste blieben von dem Abkommen ausgeschlossen; beiden Ländern stand es frei, für die Bereitstellung grundlegender Dienste und Netze ein Monopol aufrechtzuerhalten oder zu autorisieren. Allerdings wurde festgeschrieben, dass Monopole nicht wettbewerbsverhindernd agieren dürfen, z.B. durch unerlaubte Quersubventionierung (Rideout 2003: 157).

Für die nächste Runde hatten sich die USA vorgenommen, ihre Geländegewinne aus dem FTA auszubauen, was ihnen auch gelang (Schultz/Audet 1995). Auch das 1992 vereinbarte NAFTA deckt nur Mehrwertdienste ab. Diese wurden nun aber inhaltlich definiert. Anbietern wurde zudem erlaubt, sich grenzüberschreitend zu engagieren, ohne sich in dem jeweiligen Nachbarland formell niederzulassen. Darüber hinaus schrieb das Abkommen fest, dass jedes Land Akteuren aus den beteiligten Staaten den diskriminierungsfreien, angemessenen und transparenten Zugang zu und die Nutzung von öffentlichen Telekommunikationsnetzwerken zu gewähren hat. Dies schloss nicht nur Anbieter von Mehrwertdiensten, sondern auch private Firmennetze ein. Weitere Begrenzungen der nationalen Regulierung ergaben u.a. sich daraus, dass Unternehmen, die Mehrwertdienste bereitstellen, weder dazu verpflichtet werden konn-

ten, ihre Dienste universell anzubieten, ihre Gebühren überwachen zu lassen noch ihr Netz mit einem bestimmten Kunden oder Netz zusammenzuschließen (Winseck 1998: 226).

FTA und NAFTA stellten auf dem nordamerikanischen Kontinent den freien Fluss von Informationen, Sprach- und Datenverkehr vertraglich sicher. Die formale Marktintegration blieb zwar begrenzt, und angesichts des bereits erreichten Liberalisierungsgrades des kanadischen Marktes machte das FTA weitere Liberalisierungsschritte nicht direkt notwendig. Es erhöhte aber den Druck auf das kanadische *Policy*-Modell. Aus Sicht der auf Veränderung orientierten Interessen schärfte es das Bewusstsein für die Notwendigkeit grundlegender Reformen im heimischen Markt. Symbolisch gesehen, war das FTA ein wichtiger Schritt, begann mit ihm doch die Umwertung der Telekommunikation von einem nach außen hochgradig geschlossenen, national bestimmten Sektor, für den international spezifische, die nationale Souveränität achtende Regeln galten, zu einem ganz normalen Handelssektor mit weit eingeschränkterer nationaler Regulierungsfreiheit: "*Canada had irrevocably removed the telecommunications industry from its regulatory cocoon and introduced it to a process of continuing international trade and investment negotiations.*" (Clarkson 2003: 177). Institutionell führte die Aushandlung des Abkommens dazu, dass sich im Kabinett der Kreis der Mitspieler in der Telekommunikationspolitik ausweitete und eine Reihe anderer Ministerien wie das Finanz-, Industrie-, Handels- und Außenministerium nun legitimen Anspruch auf Einschaltung in dieses Feld erheben konnten (Schultz/Brawley 1996: 82, 103f).

6.1.2 Die Entscheidung des Supreme Court zur Jurisdiktion in der Telekommunikation

Fast zeitgleich zur – partiellen – Kontinentalisierung der Telekommunikation sorgte der kanadische Oberste Gerichtshof im Inneren für eine Zentralisierung der zersplitterten Regulierungsarrangements. Der *Supreme Court* befand 1989, dass alle Mitglieder des Verbundes der etablierten Telefongesellschaften, früher TCTS, jetzt *Telecom Canada* genannt, grundsätzlich der Hoheit des Bundes unterstanden. Mit seinem Urteil trug der Oberste Gerichtshof dazu bei, die weitere Marktliberalisierung in Kanada zu erleichtern. Die von mehr Wettbewerb wenig begeisterten Provinzregierungen büßten ihre Zuständigkeit ein, und Marktzutrittsaspiranten mussten sich nicht mehr mit einer Reihe von Behörden und unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen in den verschiedenen Regionen des Landes auseinandersetzen.

Der Prozess vor dem *Supreme Court* ging zurück auf einen Antrag von CNCP aus dem Jahr 1982. Das Unternehmen hatte bei der CRTC beantragt, sein privates Sprach- und Datenetz an das Netz von AGT, der Telefongesellschaft von *Alberta*, anschließen zu können, versuchte also, die Entscheidung der CRTC von 1979, die nur für die von ihr regulierten Gebiete galt, darüber hinaus auszudehnen. Die CRTC, die auf der Basis der historisch entstandenen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Provinzen für *Alberta* nicht zuständig war, verwies den Antrag aufgrund der konstitutionellen Implikationen an das Bundesberufungsgericht.

Dieses befand für eine Bundeszuständigkeit, und der *Supreme Court* hielt das Urteil in dem von AGT angestregten Berufungsverfahren aufrecht. Sein Urteil von 1989 brachte die sich in Privatbesitz befindlichen Telefongesellschaften der Atlantikprovinzen unmittelbar unter die Aufsicht der CRTC, die drei Gesellschaften im Westen blieben aufgrund ihres Status als öffentliche Unternehmen im Eigentum der Provinzen zunächst davon ausgenommen. AGT rückte mit der Privatisierung im Jahr 1990 in den Zuständigkeitsbereich der CRTC. Die Regierung von *Manitoba* einigte sich 1991 mit der Bundesregierung auf eine Übertragung der Aufsicht über ihre Telefongesellschaft, die in den späten 1990er Jahren ebenfalls privatisiert wurde, auf die CRTC. Ein weiteres Urteil des *Supreme Court* aus dem Jahr 1994 räumte noch verbliebene Zweifel hinsichtlich der Zuständigkeit der CRTC über die kleinen unabhängigen Telefongesellschaften aus. Seit 2000 ist die CRTC schließlich auch für die Kontrolle des dritten der Unternehmen aus den Westprovinzen, *SaskTel*, verantwortlich (Clarkson 2003: 177; Rideout 2003: 105f; Winseck 1998: 239ff).

6.1.3 Die Resale-Entscheidung der CRTC von 1990

Wie in Kap. 5.2.2 gezeigt, hat die CRTC in den späten 1970er und frühen 1980er Jahren Konkurrenz in einigen Segmenten des Telekommunikationsmarktes zugelassen und dabei die Vorteile einer wettbewerblichen Leistungserbringung in diesen Bereichen unterstrichen, sich aber seit Mitte der 1980er Jahre intensiv darum bemüht, das Kernsegment des Marktes, den Sprachtelefondienst für die Öffentlichkeit, vor Wettbewerb zu bewahren. Ein Element dieser Bemühungen war eine restriktive Resale-Regelung. Diese verteidigte die CRTC engagiert in der Auseinandersetzung mit einem Reseller namens *Call-Net*, galt es doch zu verhindern, dass Wettbewerb im Fernbereich, den man ja gerade ausdrücklich abgelehnt hatte, durch die Hintertür zustande kam. *Call-Net* fand jedoch im *Appeal*-Prozess Unterstützung bei einer Reihe von Ministerien, vor allem dem Finanzministerium, aber auch *Consumer and Corporate Affairs*, *Trade, Industry* und *Privatization and Regulatory Affairs*, und setzte sich damit gegen die CRTC und das DOC durch, das der Behörde zur Seite stand. Das Kabinett gewährte der Firma mehrmals einen Aufschub für die von der CRTC geforderte Einstellung der in Frage stehenden Dienste und hinderte *Bell Canada* daran, ihr Zugang zu seinem Netz zu verweigern (Schultz/Brawley 1996: 100). Es beschränkte sich aber auf diese Eingriffe und ließ keine allgemeine *Policy*-Position zum Thema Resale erkennen.

Obschon das Kabinett keine generelle Neuregelung eingefordert hatte², beschloss die CRTC 1989, ein *Policy*-Verfahren zur Überprüfung ihrer geltenden Bestimmungen einzuleiten. Die Interessenkonstellation gestaltete sich hier wieder sehr ähnlich wie bei vorangegan-

² Wie die CRTC in ihrem Beschluss von 1990 feststellte, "there is no stated government policy on resale for joint use" (CRTC 90-3: 5).

gen Verfahren. In ihrem Beschluss, den Weiterverkauf und die gemeinsame Nutzung von Mietleitungen nunmehr auch für den öffentlichen Sprachtelefondienst im Fernnetz zuzulassen, wurde die Kommission unterstützt von bereits im Markt befindlichen Resellern, Industrie- und Wirtschaftsverbänden, Geschäftsnutzern und dem Leiter des Kartellamtes. Dagegen sprachen sich nicht nur die etablierten Telefongesellschaften, einige Verbraucherverbände und die Gewerkschaften aus, sondern auch alle am Verfahren teilnehmenden Provinzregierungen (CRTC 90-3). Auch die Argumente wiesen Kontinuitäten auf. So verwiesen viele Gegner wiederum auf die Gefahr einer Erosion der Quersubventionierung von Fern- zu Ortsgebühren. Die Befürworter einer Öffnung wie die Kommission selbst betonten, dass eine größere Anzahl von Resellern und gemeinsamen Nutzergruppen zu einer weiteren Verbreitung fortgeschrittener Dienste und zur Entwicklung innovativer neuer Mehrwertdienste beitragen und für geringere Preise sorgen würde. Insbesondere kleine Unternehmen, für die die Mietung privater Leitungen nicht in Frage kam, würden davon profitieren.

Der Verband kleiner und mittlerer Unternehmen, der in dem Verfahren besonders aktiv war, hob ein neues Argument in der Debatte hervor: "*CFIB argued that the advent of free trade will highlight any cost and efficiency disparities between the two countries, thus adversely affecting Canadian small business.*" (CRTC 90-3: 3). Der große Nachbar spielte noch in anderer Hinsicht eine Rolle: Zwischen der Liberalisierungscoalition und den am Status quo orientierten Kräften war umstritten, ob liberalere Regeln ein vermehrtes Ausweichen von kanadischen Nutzern auf US-Netzwerke begünstigen würden. In der Tat waren die ersten Reseller in Kanada nicht, wie von der Kommission mit ihren Beschlüssen Mitte der 1980er Jahre intendiert, im Bereich der Mehrwertdienste aktiv geworden, sondern leiteten kanadische Ferngespräche durch die Vereinigten Staaten, um die niedrigeren Preise dort in Anspruch zu nehmen (Surtees 1994: 128). Die Gefahr des sogenannten "*bypass*" des öffentlichen Telefonnetzes über die USA oder über private, firmeneigene Kommunikationssysteme war bereits in dem Verfahren zum Wettbewerb im Fernbereich diskutiert, von der Kommission aber als zum damaligen Zeitpunkt noch nicht als schwerwiegend eingestuft worden (vgl. CRTC 85-19).

Auch wenn die Kommission mit dieser Entscheidung erstmals ein gewisses Maß an Wettbewerb im Kernsegment des Telekommunikationsmarktes zuließ, war sie bestrebt, die Auswirkungen auf das System der Quersubventionierung zu minimieren. Reseller wie Nutzergruppen mussten *contribution charges* leisten, wenn sie öffentliche Ferngesprächsdienste bereitstellten. Sie mussten sich dazu bei der Kommission registrieren lassen (CRTC 90-3: 14). Dennoch hatte die Entscheidung Signalwirkung, sie vermeldete das Ende der generellen Einhegungspolitik und zeigte an, dass in der CRTC, die mittlerweile unter neuer Führung stand, ein Einstellungswandel eingesetzt hatte. Einen Anstoß für die Initiative der CRTC, den Weiterverkauf zu liberalisieren, stellten sicherlich die Auseinandersetzungen mit dem Kabinett dar, das hier offenkundig – wenn auch auf sehr indirekte und verschwommene Art – die Bot-

schaft zu senden schien, dass es in diesem Bereich eine gewisse Lockerung befürwortete (Schultz 1999a: 45). Zum anderen hatte in der Kommission mittlerweile Bud Sherman den wettbewerbskritischen John Lawrence als Vize-Präsident für Telekommunikation abgelöst. Sherman hatte sein Amt ohne genauere Vorstellungen und Ziele angetreten, war aber offen für Veränderungen. Nach Aussagen ehemaliger Mitarbeiter tendierte er zu einer sehr positiven Einstellung zu Wettbewerb (Interview 28/CCTA, Interview 44/Bell Canada). Angesichts der politischen Sensibilität von Wettbewerb im öffentlichen Fernverkehr beschloss er jedoch zunächst, keine weitreichenden Entscheidungen zu treffen, bevor nicht eine von Bundes- und Provinzregierungen eingesetzte *task force*, deren Leitung er übernommen hatte, eine Studie zu den Implikationen einer Zulassung von Konkurrenten in diesem Segment abgeschlossen hatte. Die Erfahrungen mit der Materie, die er in dieser *task force* gesammelt hatte, so Sherman später, gaben ihm die Zuversicht, das Resale-Verfahren voranzubringen (Surtees 1994: 157f, 195).

6.1.4 Policy-Initiativen privater und öffentlicher Akteure

Nimmt man die Aktivitäten von *think tanks* als Gradmesser für den Aktualitätsgrad bestimmter *Policy*-Fragen, so lässt sich an den Vorstößen zweier prominenter kanadischer Institute zur Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes in den späteren 1980er Jahren der fortschreitende Bedeutungszuwachs dieses Themas ablesen. Während die CRTC mit dem ersten Antrag von CNCP auf den Zugang zum öffentlichen Ferngesprächsmarkt befasst war, versammelte das in Montréal angesiedelte *Institute for Research on Public Policy*, das von der ideologischen Ausrichtung her der politischen Mitte zugerechnet wird (vgl. Thunert 2003: 245), Telekommunikationsexperten und Entscheidungsträger zu einer Konferenz, die adäquate regulative Antworten auf den technologischen Wandel erkunden sollte. Die Konferenzbeiträge erschienen 1986 in Buchform (Stanbury (ed.) 1986). Die Beiträge der Experten präsentierten, wenn auch mit unterschiedlichen Akzenten, eine stärkere Wettbewerbsorientierung sowohl als wünschenswert wie auch angesichts der technologisch-ökonomischen Umwälzungen, der Vorgänge im Nachbarland und des sicherlich wachsenden Drucks der Geschäftswelt als letztlich unumgänglich.

So skizzierte Steven Globerman in einer ökonomisch grundierten Analyse ein mit Ausnahme des Ortsnetzes weitgehend marktgetriebenes System, in dem die Regulierer sich auf marktschaffende Eingriffe konzentrierten, als längerfristiges Ziel, denn darin läge die beste Garantie für ökonomisch effiziente Strukturen und die Stimulierung des technologischen Wandels (Globerman 1986). Der Beitrag von Globerman wie auch die Aufsätze von Janisch (1986) und Woodrow/Woodside (1986) identifizierten eine Reform der geltenden Tarifstruktur als eine zentrale Anforderung in Reaktion auf die geänderten Kontextbedingungen. Die Quersubventionierung auf dem gegebenen Niveau erschien demnach nicht nur wohlfahrts-

ökonomisch als ineffizient und unvereinbar mit einem stärker wettbewerblichen Umfeld, sie war nach Meinung der Autoren ohnehin nicht aufrechtzuerhalten aufgrund der wachsenden Anreize für Großnutzer, das öffentliche Telefonnetz zu umgehen durch den Aufbau privater Systeme oder durch die Nutzung von Möglichkeiten zur Umleitung ihres Sprach- und Datenverkehrs über US-Netzwerke. Um negative Auswirkungen eines *rate rebalancing* auf die flächendeckende und erschwingliche Grundversorgung zu begrenzen, wurden der Einsatz gezielter staatlicher Subventionen und der Übergang von den *flat rates* für Ortsgespräche zu von der Gesprächsdauer abhängigen Gebühren vorgeschlagen (Janisch 1986; Stanbury 1986; Woodrow/Woodside 1986). Der Band schloß mit einer ätzenden Kritik des Herausgebers am ablehnenden Beschluss der CRTC zum Wettbewerb im Fernbereich, in der der Autor punktgenau die Widersprüche in der Entscheidung herausarbeitete, der Behörde eine schizophrene Haltung zum Wettbewerb attestierte und ihre Bereitschaft monierte, sich bei Konflikten zwischen größerer Effizienz und redistributiven Zielen im Zweifelsfall für letztere zu entscheiden (Stanbury 1986).

Steven Globerman, der in diesen Jahren als Wirtschaftsprofessor an einer Universität in Vancouver tätig war, führte zusammen mit der Mitarbeiterin einer Consulting-Firma im Auftrag des ebenfalls dort beheimateten neo-liberalen *Fraser Institute* eine Überblicksstudie über die kanadische Telekommunikationsindustrie durch (Globerman/Carter 1988). Die Autoren stellten fest, dass die verfügbaren Informationen das Vorliegen eines natürlichen Monopols im Telekommunikationssektor nicht unterstützten, von ausgeprägten Größenvorteilen könnte man nur im Ortsnetz ausgehen. Die Studie betonte die überdurchschnittlichen Produktivitätszuwächse der Telekommunikationsindustrie seit den 1970er Jahren und stellte eine weitere Zunahme hochqualifizierter Jobs in diesem Sektor in Aussicht. Auch unterstrich sie die "*spillover benefits*" der Aktivitäten von Telekommunikationsunternehmen für die gesamte kanadische Wirtschaft durch technologische Innovationen und die Bereitstellung wichtiger Infrastrukturen. Die Effizienzgewinne für die anderen Sektoren der kanadischen Wirtschaft ließen sich sehr wahrscheinlich steigern durch einen größeren Wettbewerb. So schlossen die Autoren ihre Studie mit einer expliziten Empfehlung zum Übergang zu einem kostenbasierten Preissystem und zur Marktöffnung im Fernbereich (Globerman/Carter 1988: 129).

Komplementär zu diesen Analysen, die die zentralen Prämissen des Monopolsystems für überholt erklärten, ist eine Fülle von *Policy*-Papieren verschiedener Unternehmensverbände zu sehen, die eine Telekommunikationspolitik einforderten, in der die Wahlfreiheit der Nutzer an die Stelle der Entscheidungsgewalt von Monopolisten und Regulierern treten sollte. Die *Information Technology Association of Canada* (ITAC), ein aus der CBEMA, der Organisation der Hersteller von Datenverarbeitungs- und Büroausstattungen, hervorgegangener Verband, propagierte in ihrem *Statement on Competition Policy for the Telecommunications Industry* von 1990 einen Telekommunikationsmarkt, in dem kein Anbieter allein die Macht hät-

te, das Angebot von Dienstleistungen und die Preise zu diktieren (Rideout 2003: 101f). Der älteste und einflussreiche Geschäftsnutzerverband, die *Canadian Business Telecommunications Association* (CBTA), die bereits 1962 von einigen Bankmanagern ins Leben gerufen worden war (Interview 46/Gowlings), über eine breite Mitgliederbasis unter großen und mittleren Unternehmen verfügte und schon in den wichtigen Liberalisierungsverfahren seit den späten 1970er Jahren als effektiver Befürworter von mehr Wettbewerb aufgetreten war, stellte in ihrem Positionspapier *Competition the Future for Canadian Telecommunications* von 1991 kategorisch fest: "*Business users must have available to them the widest possible range of telecommunications services at the lowest possible prices.*" (zit. nach Rideout 2003: 100).

Die Effektivität der CBTA als Lobby-Gruppe war allerdings dadurch beeinträchtigt worden, dass *Bell Canada* die Anwaltskanzlei, die den Verband vertrat, 1985 unter Druck gesetzt hatte, das Mandat niederzulegen (Surtees 1994: 141f). Dies verstärkte die Bedeutung einer Organisation, die 1989 auf Anstoß der *Royal Bank*, der größten kanadischen Bank entstanden war und die Großunternehmen zum Kampf für die Öffnung des Fernbereiches mobilisieren wollte. Die *Communications Competition Coalition* (CCC) repräsentierte 40 der größten kanadischen Unternehmen, der jährliche Mitgliederbeitrag lag bei 50.000 Dollar. Die *Royal Bank* hatte beschlossen, öffentlich die Initiative für mehr Wettbewerb in der Telekommunikation zu ergreifen, nachdem *Bell* die Gebühren für einen Dienst für Geschäftskunden um das Fünffache erhöht hatte. Sie gab ein *Policy*-Papier bei zwei führenden pro-kompetitiven Telekommunikationsexperten, Hudson Janisch und Richard Schultz, in Auftrag. *Exploiting the Information Revolution: Telecommunications Issues Options for Canada* plädierte nicht nur für einen nutzergesteuerten Telekommunikationsmarkt und speziell für einen offenen Wettbewerb im Fernbereich, sondern forderte auch eine reduzierte Form der regulativen Kontrolle für den Übergang vom Monopol zum Markt – nach Abschluss der Transitionsphase sollte das Kartellamt die Aufsicht über die liberalisierten Märkte übernehmen. Die Bank verteilte die Studie im Anschluss an eine Rede ihres Vorstandsvorsitzenden Allan R. Taylor zur Telekommunikationspolitik, die dieser im Oktober 1989 vor wichtigen Vertretern der kanadischen Geschäftswelt hielt.

Taylors Rede mit dem programmatischen Titel *The New National Dream* machte die zwei zentralen Antriebskräfte hinter der "*user revolt*", wie ein kanadischer Experte die Gründung der CCC treffend genannt hat (Surtees 1994: 188), anschaulich. Zum einen erläuterte der Bankchef die durch die technologischen Neuerungen vorangetriebenen Umbrüche in den Produktions- und Organisationsstrukturen von Unternehmen aller Branchen, die sich in diesen Jahren vollzogen: "*Telecommunications and its various technologies are now vital to every enterprise. Computer-aided design and engineering, robots and computers on the factory floor, electronic mail, data processing, fax machines, and desk top publishing are just a few of the applications in common use. These provide not only savings of time and money, but for*

most companies, these technologies are actually removing barriers to long term growth." (Taylor 1989: 184). Zum anderen unterstrich Taylor, dass der schnelle Zugang kanadischer Unternehmen zu innovativen und preisgünstigen Telekommunikationsdiensten durch den sich verschärfenden internationalen und insbesondere transnationalen Wettbewerb immer dringlicher wurde. Der Rückstand, den kanadische Unternehmen hier gegenüber ihren Konkurrenten aus den USA hätten, sei nicht hinnehmbar. Zwar verfüge Kanada über ein qualitativ hochwertiges Telekommunikationssystem, die Einführung innovativer Dienste gehe jedoch zu langsam voran. Die ökonomische Überlebensfähigkeit des Landes hänge an einer grundlegenden Reform seiner Telekommunikationspolitik (Taylor 1989: 185).

Die Gegner eines marktgetriebenen Telekommunikationssystems – Gewerkschaften und einige *Public Interest*-Gruppen – verfügten im Gegensatz zu den Wirtschaftsverbänden nur über begrenzte Ressourcen. Ihre *Policy*-Aktivitäten waren daher spärlicher gesät, doch auch sie waren bestrebt, ihre Positionen der Öffentlichkeit nahezubringen. So sponserten die *Carleton University* in Ottawa und die *Communication and Electrical Workers of Canada* 1990 eine Konferenz unter dem Motto "*A Telecommunication Policy for All Canadians*", die sich um die universelle Grundversorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen, Erschwinglichkeit und die amerikanischen Erfahrungen mit Wettbewerb im Fernbereich und der Aufspaltung von AT&T drehte. Die marktfremden Ziele der Telekommunikationspolitik standen im Vordergrund der Diskussion. Die Vorgänge in den USA dienten hier nicht als positives, sondern als negatives Vorbild. So legten Teilnehmer dar, dass in nur fünf Jahren die Ortsgebühren um 43 Prozent gestiegen waren, was überproportional Personen mit niedrigem Einkommen, Schwarze und hispanische Amerikaner getroffen habe (Rideout 2003: 104f; 112; Winseck 1998: 234). Dass eine strikte Opposition gegenüber mehr Wettbewerb allerdings immer schwieriger durchzuhalten war, zeigte sich daran, dass die CAC sich am Ende der 1980er Jahre von dieser Position zurückzog. 1990 entschloss sie sich zur Annahme der Empfehlung eines Beraters, Wettbewerb im Fernbereich nicht generell abzulehnen, da die Aufrechterhaltung des Monopols aus sozialen Gründen mehr Nachteile als Vorteile brächte. Als Nachteile führte der Bericht des Beraters insbesondere eine verringerte Wettbewerbsfähigkeit der kanadischen Wirtschaft und unnötig hohe Ferngesprächsgebühren für Privatkunden an (Schultz 1999b: 194).

Auch das DOC bemühte sich in den späteren 1980er Jahren, in Reaktion auf die Veränderungen im Telekommunikationsbereich im engeren Sinne wie im weiteren Feld der Informations- und Kommunikationstechnologien neue Strategien zu entwickeln. Diese ließen es jedoch an klaren Antworten auf die zentrale Frage dieser Jahre, die Zulassung von Konkurrenz im öffentlichen Fernverkehr, fehlen. Das *policy statement* des DOC von 1987, das zur Grundlage für ein neues Telekommunikationsgesetz werden sollte, sah eine Lizenzierungspflicht für infrastrukturbasierte Anbieter durch das Ministerium vor. Aus Sicht des Ministeriums sollten

in den kommenden Jahren zunächst neben den etablierten Telefongesellschaften und CNCP keine neuen Anbieter zugelassen werden "*until we've seen where we go with respect to long distance voice competition*" (Stursberg 1989: 150). Ob nun CNCP für den öffentlichen Fernverkehr zugelassen werden sollte oder nicht, das DOC schien auf absehbare Zeit ein Duopol zu bevorzugen. Die 1987 vom DOC eingesetzte *task force* von Bund und Provinzen unter Leitung von Bud Sherman studierte verschiedene Optionen für Wettbewerb im Fernbereich von einem voll regulierten Modell mit gelockertem Marktzugang zu einem unregulierten Markt. In ihrem Bericht von 1988 kam sie zu keiner eindeutigen Schlussfolgerung, ob Ferngespräche auf Monopol- oder kompetitiver Basis bereitgestellt werden sollten, und prognostizierte für die Mehrheit der Nutzer auch keine signifikanten Preissenkungen durch die Einführung von Wettbewerb (Degenstein 1989: 7ff; Winseck 1998: 245f). Sherman selbst sagte, es sei ihm auch gar nicht darum gegangen, ein pro-kompetitives Manifest zu verfassen, sondern das Thema durch eine unvoreingenommene Studie zu demystifizieren und einer sachlichen, weniger emotionalen Diskussion zuzuführen: "*It was to get thirteen governments to unanimously agree on the effects of competition. I felt if I could get all of their signatures, we could defuse the political threat.*" (zit. nach Surtees 1994: 164).

Gegen Ende der Dekade begann der Minister selbst, Marcel Masse, von seiner bisherigen, status-quo-orientierten Position abzurücken. Dies geschah offenbar unter dem Einfluss der pro-kompetitiven Ministerien, die ihm in der Auseinandersetzung um den Reseller und in einer anderen Telekommunikationsfrage Niederlagen zugefügt hatten, sowie der mittlerweile klar positiven Entwicklung des US-Telekommunikationsmarktes (Janisch 1989a: 133f; Schultz/Brawley 1996: 100f). In einer Rede vom Juni 1989 kritisierte Masse die ablehnende Haltung von Provinzministern gegenüber Wettbewerb und die Fragmentierung des Regulierungssystems. Bereits im Monat zuvor hatte er in einer Rede verkündet, dass sein Ministerium die Möglichkeit von Wettbewerb zwischen Kabelunternehmen und Telefongesellschaften untersuchte (Babe 1990: 135). Er ließ erkennen, dass er solche Konkurrenz befürwortete (Surtees 1994: 171). Das Thema der sich abzeichnenden Verschmelzung von Individual- und Massenkommunikation war also auf die politische Agenda des DOC gerückt. Das Ministerium startete hierzu eine Reihe von Aktivitäten. Es leitete 1989 einen öffentlichen Konsultationsprozess zur Konvergenz der Netzwerke von Kabel- und Telefonunternehmen ein und setzte 1991 zu diesem Thema ein hauptsächlich von Industrievertretern besetztes Komitee ein, das im Herbst 1992 berichtete. Das Ministerium selbst bereitete ein Positionspapier zu Neuen Medien vor, das ebenfalls 1992 erschien.

6.2 Wendepunkte – die Etablierung eines wettbewerbsorientierten *Policy-Modells*

6.2.1 *Der Umbruch* – Telecom Decision 92-12

Der zweite Vorstoß von *Bells* Herausforderer, das Monopol im Fernverkehr zu knacken, zeichnete sich durch eine weit umfassendere inhaltliche und politische Abstützung aus. Aus der Erfahrung des ersten Verfahrens zur Marktöffnung heraus, in dem der Geschäftsplan von CNCP von der Kommission als nicht haltbar und das empirische Beweismaterial von anderen Parteien als ungenügend kritisiert worden waren, steckte *Unitel* diesmal einen beträchtlichen Aufwand in die Vorbereitung eines möglichst hieb- und stichfesten Geschäftsplans mit detaillierten finanziellen Informationen, was seine Annahmen zur Entwicklung von Marktanteilen, Einnahmen und Kosten für sich selbst wie für die etablierten Telefongesellschaften betraf (CRTC 92-12: 97). *Unitel* versprach im Durchschnitt um 15 Prozent niedrigere Tarife als die bisherigen Monopolisten. Das Unternehmen wollte seine Dienste über sechs Jahre hinweg schrittweise in den verschiedenen Regionen des Landes einführen. Es untermauerte seinen Antrag mit extensivem und detailreichem Material zu den positiven Effekten von Wettbewerb im Hinblick auf niedrigere Preise, größere Angebotsvielfalt und die schnellere Nutzung von technologischen und Marktpotentialen durch die Anbieter. Laut *Unitel* waren die Preise für Ferngespräche in Kanada zwischen 27 und 185 Prozent höher als in den USA, und US-Unternehmen standen auch mehr Dienste zur Verfügung, als sie die kanadischen Telefongesellschaften anboten. *Unitel* suchte nachzuweisen, dass *Bell* und die anderen Monopolisten in der Einführung neuer Dienste hinterherhinkten. Wettbewerb würde den Fernverkehrsmarkt insgesamt wachsen lassen. Nicht nur die kanadische Wirtschaft als ganze, sogar die etablierten Telefongesellschaften würden aufgrund von durch den Marktdruck erzwungenen Produktivitätssteigerungen von Wettbewerb profitieren (CRTC 92-12; Surtees 1994: 204ff, 234ff).

Anders als beim ersten Vorstoß, wo die Störungen und Konflikte in den USA nach der Aufspaltung von AT&T der Sache von CNCP geschadet hatten, konnte das Unternehmen nun eine Reihe von Studien und Analysen von Experten zur positiven Marktentwicklung für breitere Kundengruppen im Nachbarland vorlegen, die seine Argumentation stützten (vgl. Surtees 1994: 205, 234ff). Die Befürchtungen, dass Preissenkungen nur einer kleinen Gruppe von Kunden zugute kommen und den *universal service* gefährden würden, hatten sich dort trotz der gestiegenen Ortsgebühren nicht bestätigt. *Unitels* Antrag war somit nicht nur darauf angelegt, die Vorteile einer Liberalisierung nachdrücklicher und fundierter herauszustreichen als beim ersten Versuch, sondern auch darauf, den Sorgen um mögliche Nachteile jede Grundlage zu entziehen. Das Unternehmen suchte den von den etablierten Telefongesellschaften postulierten Automatismus, dass Wettbewerb gleich Gebührenerhöhung sei, zu entkräften und Höhe und Mechanismus der Erhebung der Zuschusszahlungen für die Ortsgebühren so zu bestimmen, dass sie ökonomisch tragfähig und politisch akzeptabel waren. Für die ersten Be-

triebsjahre beantragte *Unitel* angesichts seiner ungünstigeren Wettbewerbssituation einen Abschlag von der *contribution charge* (CRTC 92-12).

Das Unternehmen wollte sich aber nicht allein auf die mehr als 1100 Seiten von Geschäftsplan und Beweismaterial verlassen. Unter Anleitung von *Rogers* und seinen Beratern betrieb es eine massive Öffentlichkeitsarbeit. Ein führender Mitarbeiter von *Rogers Communications* brachte es auf den Punkt: "[...] we decided we had to run this thing like a political campaign" (zit. nach Surtees 1994: 178). *Unitel* und *Rogers* heuerten mehrere Lobby-Firmen, Medienberater und Meinungsforscher an. Unter anderem ließ *Unitel* im Juli 1989 landesweit Fokusgruppen-Interviews mit Managern mittlerer Unternehmen und im März und April 1990 repräsentative Umfragen bei Privat- und Geschäftskunden durchführen. Letztere ergaben, dass 79 Prozent der befragten Privatleute und 86 Prozent der Unternehmen Wettbewerb im Fernbereich im Grundsatz unterstützten. Als das Verfahren lief, schaltete das Unternehmen auch Anzeigen in Zeitungen und Wochenmagazinen. Während des Verfahrens versorgte es zudem die Regierungsspitze mit regelmäßigen *briefings*. Da die etablierten Telefongesellschaften gleichartige Taktiken zum Einsatz brachten, glich die Auseinandersetzung in der Tat in vielerlei Hinsicht einer Wahlkampagne. Auch eine der Gewerkschaften startete eine Anzeigenkampagne (Stanbury 1993: 294, 321; Surtees 1994: 200ff).

Bell versuchte, *Unitels* Vorstoß mit einem Gegenangebot abzublocken. Kurz nachdem *Unitel* seinen Antrag eingereicht hatte, versprach *Bells* Präsident in einem Interview, die Gebühren für Ferngespräche binnen fünf Jahren auf US-Niveau zu senken, wenn *Bell* sein Monopol behalten dürfe (Surtees 1994: 222). Die Telefongesellschaft reichte einen entsprechenden Plan zur Gebührenreduzierung bei der Kommission ein. Demnach sollten die Preissenkungen zunächst auf Großkunden ausgerichtet sein, 1996 sollte hier Parität mit den USA hergestellt sein. Bis zum Jahr 2002 wollte *Bell* eine durchschnittliche Senkung der Ferngesprächsgebühren um 55 Prozent erreichen (CRTC 92-12: 9, 21). In Anbetracht des national wie global und insbesondere kontinental kompetitiveren Umfelds stellten sich die regionalen Telefongesellschaften im Januar 1992 auch organisatorisch neu auf. War *Telecom Canada* nur ein Kooperationsabkommen gewesen, so wurde nun eine zentralisiertere, schlagkräftigere Organisation mit permanentem Personal geschaffen, die national die Einführung neuer Produkte und Dienste vorantreiben, besser auf die speziellen Bedürfnisse von Großkunden eingehen und die internationalen Geschäftsaktivitäten ausbauen sollte. Die neue Organisation erhielt den Namen *Stentor*, der der Ilias entnommen war und dort einen Krieger mit einer lauten Stimme bezeichnete. Sie verfügte mit *Stentor Telecom Policy Inc.* über einen eigenen Arm für Beziehungen zur Regulierungsbehörde und zur Regierung (Stanbury 1995a: 489f; Stanbury 1996: 5f).

Dass *Bell* selbst aggressive Preissenkungen in den Mittelpunkt seiner Strategie stellte, zeigte, wie sich der Schwerpunkt der öffentlichen Diskussion seit Mitte der 1980er Jahre verlagert

hatte. In der Debatte schob sich die Konkurrenzfähigkeit der kanadischen Wirtschaft und ihrer Telekommunikationsindustrie vor das Verhältnis von Wettbewerb zu den traditionellen marktfremden, allen voran sozialen Verpflichtungen des Telekommunikationssystems, zumal die von den etablierten Telefongesellschaften entworfenen Bedrohungsszenarien überzeichnet schienen. Aufgrund des generellen Umschwungs in den sektorübergreifenden Leitbildern kanadischer Politik waren Monopole in verschiedensten Wirtschaftsbereichen immer schwerer zu verteidigen und wurden von den Konsumenten allgemein immer weniger akzeptiert. Ein Mitarbeiter der Regulierungsbehörde fasste diesen Umschwung so zusammen: "*[H]ow could you hold in the 1990s a policy of monopoly in any kind of business? You would have had to have some very tough arguments to be able to maintain [that].*" (Interview 4/CRTC). Dies erleichterte *Unitel* und anderen Befürwortern des Wettbewerbs ihre Bemühungen, öffentliche Unterstützung zu mobilisieren und zu demonstrieren. Die Ergebnisse der von *Unitel* in Auftrag gegebenen Umfragen machen deutlich, dass die wachsende Marktorientierung auch auf die breitere Bevölkerung übergreifen hatte. *Unitel* blieb in seiner Herausfordererrolle beim zweiten Anlauf nicht allein. *Call-Net*, der "aufsässige" Reseller, der der CRTC und dem DOC schon so viel Kopfzerbrechen bereitet hatte, reichte zusammen mit dem Telekommunikationsableger der staatlichen Eisenbahngesellschaft von *British Columbia*, *BC Rail*, einen eigenen, regional begrenzteren Antrag ein. Dieses Gesuch, im Verfahren als BCLR-Antrag bezeichnet, veränderte die Parameter des Verfahrens, ging es nun doch nicht mehr nur, wie in den 1980er Jahren, um einen Zweikampf zwischen *Unitel* und den etablierten Monopolisten (Surtees 1994: 206).

Die Kommission hatte CNCPs Antrag von 1983 im damaligen Verfahren in den Rahmen einer generellen Betrachtung der Vor- und Nachteile von Wettbewerb im Fernbereich gestellt. Auch diesmal optierte sie verfahrenstechnisch für einen Mittelweg zwischen einem *Policy*-Verfahren, das die Frage des Wettbewerbs unabhängig von spezifischen Anträgen untersuchen würde, und der simplen Bearbeitung der beiden Anträge (vgl. Wilson 1995: 169). In einer *public notice* zum Verfahrensablauf konstatierte sie, eine Entscheidung darüber, ob die Anträge von *Unitel* und BCLR im öffentlichen Interesse zu befürworten seien, erfordere die Bewertung der Anträge im Vergleich mit alternativen Marktszenarien von der Aufrechterhaltung des bestehenden Systems über eine weitere Liberalisierung des Resale bis hin zum Markteintritt zahlreicher Anbieter mit eigener Netzinfrastruktur. Wie im vorangegangenen Verfahren legte die Kommission dazu einen breiteren Katalog sozialer, ökonomischer und technischer Bewertungskriterien fest. So sollten interessierte Parteien die Auswirkungen der verschiedenen Szenarien unter anderem auf folgende Gesichtspunkte kommentieren: "(1) *the revenues of the respondent telephone companies; (2) rates for interexchange services and the practice of route averaging; (3) affordability and accessibility of local service; (4) regional differences and different classes of subscribers, such as rural, urban, residence and business;*

[...] (9) service quality and choice, supplier responsiveness, innovation, research and development, and supplier efficiency; (10) international competitiveness of Canadian business; and (11) bypass of Canadian network facilities" (CRTC 90-73: 10). Bemerkenswert sind insbesondere die beiden letzten Punkte. Punkt 11 ist gegenüber dem letzten Verfahren neu hinzugekommen, Punkt 10 eine richtungsweisende Umformulierung des bislang "Einfluss auf die kanadische Wirtschaft als ganzes" genannten Kriteriums (vgl. CRTC 85-19). Darüber hinaus forderte die Kommission zu Stellungnahmen zu angemessenen regulativen Regimen für die verschiedenen Marktszenarien auf.

Wohl nicht zuletzt aufgrund der Medien- und Öffentlichkeitsarbeit der Hauptkontrahenten erfuhr das Verfahren eine alles Bisherige in den Schatten stellende öffentliche Aufmerksamkeit. Die Kommission erhielt etwa 2000 Briefe und Stellungnahmen von Einzelpersonen, Kommunen und anderen Organisationen. Zusätzlich zu der formalen Anhörung, die vom 15. April bis zum 5. Juli 1991, und damit weit über zwei Monate, dauerte, hielt die CRTC zwischen dem 25. Februar und dem 14. März desselben Jahres informelle regionale Anhörungen in allen Teilen des Landes ab (CRTC 92-12: 5f). Das Team von *Unitel* sah die regionalen Hearings als kritisch für den Erfolg des eigenen Antrages an und machte sich daran, in den jeweiligen Städten Manager und Geschäftsleute zu einem Auftritt zu animieren. Auch die CCC stellte den Unternehmen vor Ort Hilfe bei der Vorbereitung ihrer Teilnahme an den regionalen Anhörungen zur Verfügung. Die etablierten Telefongesellschaften suchten ihrerseits die Unterstützung von Studenten und Organisationen, die sozial schwache Bevölkerungsgruppen repräsentierten, zu gewinnen, allerdings nur mit bedingtem Erfolg (Surtees 1994: 228ff). Die fast 500 Teilnehmer der Anhörungen sprachen sich im Verhältnis von drei zu eins für Wettbewerb aus (Surtees 1994: 242). Offenkundig hatte die Liberalisierungscoalition im Kampf um die öffentliche Meinung die Nase vorn.

Die Kommission sah die Botschaft aus diesen Hearings als eindeutig an; die dort aufgetretenen Gegner einer Marktöffnung wurden in der schriftlichen Entscheidung nicht eigens erwähnt, wohl aber, wie im folgenden Zitat, mit Nachdruck die Befürworter: "*The Commission notes the unprecedented participation of business organizations and individual businesses in the 12 regional hearings held across the country, and notes the importance of telecommunications as a productivity enhancer and an enabler to these businesses. [...] With a few notable exceptions, business users urged the Commission to increase competition in order to provide users with a greater variety of service packages and prices tailored to meet the demands of the marketplace.*" (CRTC 92-12: 59).

Gegenüber dem massiven Auftritt der Geschäftswelt auf den regionalen Hearings war die zentrale Anhörung weniger eindrucksvoll. *Unitel* gelang es, im Kreuzverhör durch die gegnerischen Anwälte seinen Geschäftsplan als solide und seinen Vorschlag für die Ausgestaltung der *contribution payments* als dem der etablierten Telefongesellschaften überlegen zu präsen-

tieren (Surtees 1994: 253ff). Die Anhörung und die Stellungnahmen spiegelten die bekannte Schlachtordnung wider, mit Ausnahme der Abkehr der CAC von ihrer standfesten Gegnerschaft zum Wettbewerb. Die Geschäftsnutzer und der Direktor des Kartellamtes argumentierten unter Verweis auf die positiven Auswirkungen des Wettbewerbs in den USA für eine generelle Marktöffnung im Fernbereich. Besonderes Aufsehen erregte ein von der CBA veröffentlichter Bericht, der "*the power of choice*" durch Interviews mit Managern unterschiedlichster US-Firmen und von AT&T sowie mit Vertretern der FCC zu veranschaulichen suchte (Surtees 1994: 254ff). Die Gewerkschaften unterstrichen die aus ihrer Sicht negativen Auswirkungen von Wettbewerb in den USA auf ärmere und in ländlichen Regionen lebende Privatkunden und postulierten, dass neue Marktteilnehmer nur lukrative Märkte bedienen wollten. Einige *Public Interest*-Gruppen brachten wiederum ihre Besorgnis über höhere Ortsgebühren zum Ausdruck, die *Stentor* nach wie vor beim Eintreten von Wettbewerb als unvermeidlich bezeichnete (CRTC 92-12; Rideout 2003: 109ff).

In der Phase bis zur Verkündung einer Entscheidung durch die Behörde war die entscheidende Frage für die Kontrahenten und die interessierten Parteien, unter welchen Bedingungen die Behörde Wettbewerb im Fernverkehrsgeschäft zulassen würde (vgl. Surtees 1994: 271ff). Zur Überraschung vieler Beobachter optierte die Kommission nicht nur für die Zulassung der Anträge von *Unitel* und BCLR, sondern für einen offenen Marktzugang für konkurrierende Netzbetreiber. Zukünftige Marktzutrittsaspiranten würden eine Genehmigung für die Netzzusammenschaltung mit den etablierten Gesellschaften erhalten, wenn sie bereit wären, unter den in der Entscheidung festgelegten Bedingungen zu operieren. Auch der Wettbewerb durch Reseller wurde völlig liberalisiert. In ihrer Entscheidungsbegründung unterstützte die Kommission bei der Bewertung der verschiedenen Szenarien in wichtigen Punkten die Argumente von *Unitel* und den Großnutzern. Sie stimmte mit *Unitel* darin überein, dass keine schlüssigen Beweise für Größenvorteile im Fernverkehrsbereich vorlägen und dass Wettbewerb aufgrund der Produktivitätsgewinne der etablierten Telefongesellschaften und eines wachsenden Marktes in Verbindung mit *contribution payments* der neuen Marktteilnehmer keine signifikante Erhöhungen der Ortsgebühren nach sich ziehen müsste (CRTC 92-12: 16ff, 46ff). Ebenso wie die Marktzutrittsaspiranten, der Kartellamtsdirektor und die *business community*, hielt die Behörde den Tarifsenkungsplan der etablierten Telefongesellschaften für ungenügend. Das entscheidende Argument war nicht, dass der Plan im Hinblick auf die Zielvorgaben als unrealistisch eingeschätzt wurde, vielmehr, dass ein wettbewerbliches Umfeld nicht nur zu einem stärkeren Druck auf die Preise für Privat- und Geschäftskunden, sondern auch zu einem breiteren Angebot und größerer Kundenorientierung der Anbieter führen würde: "*In the opinion of the Commission, such choice and responsiveness cannot be met in the longer term in a single supplier environment, nor is it reasonable to assume that a single supplier can diffe-*

rentiate in terms of product and price sufficiently to meet the specific needs and multiple demands of different user groups." (CRTC 92-12: 13f).

Wahlfreiheit für die Kunden im allgemeinen, vor allem aber für die kanadische Wirtschaft um deren Wettbewerbsfähigkeit willen, und nicht in erster Linie die Erschwinglichkeit des basalen Zugangs zum Telefondienst, waren das zentrale Thema dieses Verfahrens wie des Beschlusses selbst. Sein industriepolitischer Bias reflektiert wesentlich die neue Bedeutung der Telekommunikation als kritischer *input* für andere Wirtschaftszweige. Zu einem gewissen Maß kann man die unter ihrer behördlichen Numerierung als "92-12" bekannte Entscheidung der CRTC als logische Fortsetzung der Entscheidungen der Kommission seit 1979 sehen, mit denen Wettbewerb in einer Reihe von Marktsegmenten eingeführt wurde. Dennoch stellte diese Entscheidung im Hinblick auf die Entwicklung des protektionistischen *Policy*-Modells den kritischen Wendepunkt dar, verabschiedete sie doch dessen traditionelle Elemente – die ökonomische Effizienz einer monopolistischen Leistungsstruktur und deren Schutz um sozialer und nationaler Ziele willen – erstmals generell für das lukrativste Segment des Kernmarktes, den Sprachverkehr über das öffentliche Netz, weil sie der Rolle der Telekommunikation in modernen Industriegesellschaften nicht mehr angemessen waren. Damit veränderte sich die Struktur der Telekommunikationsindustrie drastisch, nur noch der Sprachverkehr im Ortsnetz unterlag der monopolistischen Leistungserbringung. So wurden hier die Konturen eines neuen wettbewerbsorientierten *Policy*-Modells deutlich, in das allerdings noch Elemente des alten Regimes sichtbar hineinragten. Die Kommission hielt zwar fest, dass die Preise für Ferngespräche aus politischen Gründen überhöht seien, lehnte aber eine grundlegende Reform des verzerrten Tarifsystems zum gegenwärtigen Zeitpunkt erneut ab. Dies wäre, so die CRTC, eine explizite politische Entscheidung, die als separat von der Marktöffnung zu sehen wäre. Sie verwies allerdings darauf, dass es in den USA trotz *rate rebalancing* nicht zu einem Rückgang der Verbreitungsquoten des Telefonservice gekommen sei (CRTC 92-12: 46ff).

Wie sich die Zielprioritäten der Kommission gegenüber der Entscheidung von 1985 weg vom Vorrang des "*universal service at affordable rates*" hin zu ökonomisch-industriepolitischen Aspekten verschoben hatten, offenbarte die Entbindung von Marktneulingen von der Pflicht, ihre Dienste landesweit anzubieten, die für die Monopolisten galt. 1985 war CNCPs Antrag noch mit der Begründung abgelehnt worden, dass das Unternehmen die versprochenen günstigen Tarife nicht zu einem signifikanten Ausmaß im in Frage stehenden Versorgungsgebiet würde offerieren können. Wie schon in vorangegangenen pro-kompetitiven Entscheidungen entschloss sich die Kommission zu einer Form asymmetrischer Regulierung der Marktteilnehmer. Aufgrund der marktbeherrschenden Stellung der Telefongesellschaft, galt es, diesen spezifische Verpflichtungen aufzuerlegen, um einen fairen Wettbewerb möglich zu machen. Deshalb sollte zum einen für sie die geltende Form der Entgeltregulierung fortbestehen, um zu verhindern, dass die ehemaligen Monopolisten überhöhte

oder künstlich gesenkte, nicht kostendeckende Preise für bestimmte Dienstleistungen verlangten, um ihre Konkurrenten aus dem Markt zu drängen. Allerdings sollte die Genehmigung von Tarifen im Fernbereich beschleunigt werden, um die ehemaligen Monopolisten nicht unnötig zu behindern. Zwar konnte die CRTC neue Anbieter mit eigenen Übertragungseinrichtungen aufgrund der bestehenden gesetzlichen Lage nicht von der Verpflichtung, Preisverzeichnisse einzureichen, befreien, sie sah hier aber aufgrund der nicht-dominanten Position dieser Unternehmen keinen Grund für eine detaillierte Überprüfung. Ihre Tarife und Dienste wurden "*routinely rubber-stamped*" (Hariton 1995: 192).

Zum anderen waren faire und diskriminierungsfreie Bedingungen der Netzzusammenschaltung sicherzustellen, da nur die etablierten Telefongesellschaften über eine flächendeckende lokale Netzinfrastruktur verfügten und somit den Zugang zum Endkunden kontrollierten. Damit die neuen Anbieter einen effizienten, den Fernverkehrsoperationen der Monopolisten vergleichbaren Zugriff auf das lokale Kundenzugangsnetz erhielten, formulierte die Kommission Vorgaben zu den technischen Modalitäten und zur Gestaltung der Preise, die die etablierten Telefongesellschaften den neuen Anbietern für die Nutzung ihrer Infrastruktur und damit verbundener Dienste in Rechnung stellen durften (CRTC 92-12: 132ff). Mit der differenzierten Herangehensweise an Kontrolle und Verpflichtungen betrieb die Kommission aktiv Marktförderung. Regulative Beschränkungen für die Monopolisten und reduzierte Subventionszahlungen für die Marktneulinge sollten letzteren helfen, sich in einem schwierigen Umfeld als rentable Unternehmen zu etablieren. Der Verzicht auf einen sofortigen und umfassenden Ausgleich der ineffizienten Tarifstrukturen ist auch unter diesem Gesichtspunkt zu sehen. Ein solches Vorgehen hätte die neuen Konkurrenten durch signifikante Absenkungen für Ferngesprächsgebühren unter starken Preisdruck gesetzt und ihnen das Überleben erschwert (CRTC 92-12: 143; vgl. auch Braden 1995; Watt 1995).

Auch wenn die Bedürfnisse der Wirtschaft im Verfahren breiten Raum einnahmen, bemühte sich die Kommission, eine gleichmäßige Balance zwischen den Forderungen der Geschäftsnutzer und den an niedrigen Ortsgebühren interessierten Privatkunden zu finden. Angesichts des hohen Status, den das Ziel einer erschwinglichen und flächendeckenden Grundversorgung in der kanadischen Telekommunikationsregulierung einnahm, und der wesentlich damit begründeten Opposition gegen Wettbewerb von Gewerkschaften, einigen *Public Interest*-Gruppen und Provinzregierungen, wäre es für die Kommission ein politisch zu radikaler Schritt gewesen, gleichzeitig den Fernverkehrsmarkt zu öffnen und einen Übergang zu stärker kostenbasierten Preisen einzuleiten. Sie optierte daher für eine "*revolution without tears*", bei der die Auswirkungen der Marktöffnung auf die Ortsgebühren minimiert werden sollten (Schultz 1995: 280). Dass *Unitels* Antrag in der Argumentation wie in den Implementationsvorschlägen so formuliert war, um dieser Problematik Rechnung zu tragen, erklärt wesentlich den großen Erfolg seiner konkreten Empfehlungen zur Ausgestaltung der Rahmenbedingun-

gen der Marktöffnung. *Unitels* Ansatz zur Definition der notwendigen Zuschusszahlungen und der vorgeschlagene Modus zur Erhebung dieser Zahlungen wurden von der Kommission mit einigen Modifikationen übernommen, und auch die Bitte um reduzierte Zahlungen für die ersten Jahre wurde angenommen (CRTC 92-12: 79ff). Auch bei der Festlegung der Bedingungen und Preise für die Netzzusammenschaltung kam die Kommission in vielen Punkten den Vorstellungen von *Unitel* entgegen (CRTC 92-12: 132ff). Diesmal hatte der Geschäftsplan des Unternehmens die Behörde überzeugt, auch wenn die Entscheidung letztlich nicht wirklich von dessen Qualität abhing, sondern von der Einschätzung der Kommission, dass nur eine kompetitive Marktstruktur zur vollen Ausnutzung des technologischen und ökonomischen Potentials für die Nutzer wie für die Telekommunikationsindustrie selbst führen würde. Die Präferenz für eine generelle Marktöffnung gegenüber der Etablierung eines Duopols macht dies deutlich.

Der Duktus des schriftlichen Beschlusses ist geprägt von einer grundlegenden Überzeugung von der überlegenen Allokationskraft des Marktes. Er widmet fast 70 Seiten der Erörterung der Vor- und Nachteile von Wettbewerb, wobei die Beweisführung nicht immer stringent auf quantitatives (Zahlen-)Material gegründet ist. Bei wichtigen Punkten wie der Frage höherer Produktivität und größerer Auswahl rekurrierte die Kommission auf ökonomische Theorie und qualitative Beweise vor allem in Gestalt der US-Erfahrungen. Die Diskussion der Geschäftspläne der Antragsteller trat gegenüber diesen allgemeinen Erwägungen in den Hintergrund. Die beiden Anträge und das mit ihnen eingereichte Material wurden von der Kommission vorrangig instrumentalisiert für die Festlegung der Rahmenbedingungen einer Marktöffnung. Inhaltlich wie verfahrenstechnisch erschwerte das Changieren zwischen einer adjudikativen Bearbeitung der Anträge und einem *Policy*-Verfahren eine fokussierte *Policy*-Diskussion über eine veränderte Interpretation und Gewichtung der Ziele und Instrumente der Regulierung wie eine adäquate Beurteilung der Anträge an sich. Es wurde nicht genügend unterschieden zwischen Fakten und Argumenten, die sich auf die Formulierung von *policies* beziehen, und solchen, die sich auf ihre Anwendung beziehen: "*Yet, it had never been made clear just who had to prove what, and on what basis. Did the applicants have to prove the benefits of competition and the respondents that they controlled a natural monopoly characterized by declining long run costs? [...] Was the proof required in setting the basis for contribution to local rates different from the proof required that the levels of contribution actually proposed would be sufficient?*" (Janisch 1995b: 163; s. auch Wilson 1995: 182f).

Die Entscheidung spiegelte nicht nur den allgemeinen politischen Klimawandel, die positive Entwicklung des US-Telekommunikationsmarktes und den damit verbundenen hohen Mobilisierungsgrad der Liberalisierungscoalition, sondern auch die veränderte personelle Zusammensetzung der Behördenspitze. Die *Commissioners*, die dem für das Verfahren benannten *panel* angehörten, waren allesamt nicht an dem ablehnenden Beschluss von 1985 beteiligt

gewesen und entweder grundsätzlich für einen vollen Politikwandel oder jedenfalls sehr aufgeschlossen dafür. Sherman, der das Verfahren leitete, sagte in späteren Interviews, aus seiner persönlichen Sicht sei entscheidend gewesen *"the compelling case that was made that choice would benefit users"* (zit. nach Surtees 1994: 274). Dies sei besonders auf den regionalen Hearings sehr nachdrücklich zum Ausdruck gekommen. Er verknüpfte die Bedeutung der Wahlfreiheit für die Wettbewerbsfähigkeit kanadischer Unternehmen explizit mit dem gestiegenen Wettbewerbsdruck durch das Freihandelsabkommen mit den USA und verortete die Entscheidung auch im Kontext der allgemeinen Entwicklung zu einer größeren Marktorientierung in der kanadischen Politik (Sherman 1995: 14). Sherman fehlte allerdings ein tieferes Verständnis für die Details der Telekommunikation. Er vertraute daher sehr dem Stab und war nicht die primäre treibende Kraft im internen Entscheidungsprozeß (Interview 28/CCTA, Interview 44/Bell Canada).

Die genauere Ausgestaltung von 92-12 war so weniger von Bud Sherman als von David Colville, dem neuen "starken Mann" auf der Telekommunikationsseite, und dem führenden Stabsmitarbeiter geprägt. Colville, ein Ingenieur, verfügte über Berufserfahrung in der Telekommunikation, da er zu Beginn seiner Karriere für *Bell Canada* gearbeitet hatte. Später war er als Direktor für Telekommunikationspolitik im Transportministerium der Regierung von *Nova Scotia* tätig gewesen. Er wird als *"intellectual force"* hinter 92-12 beschrieben (Interview 28/CCTA). Ideologisch überzeugt von den positiven Kräften des Marktes, hatte er von Beginn seiner Amtszeit als *Commissioner* im Oktober 1990 an das Ziel, den ganzen Telekommunikationsmarkt für vollen Wettbewerb zu öffnen (Interview 5/CRTC): *"That's a lot on David Colville's real contribution to communications regulation, pushing, pushing all the time, because he prefers competition as a model."* (Interview 44/Bell Canada). Colville hatte seine Zeit bei *Bell*, wo er in einem bereits kompetitiven Marktsegment gearbeitet hatte, gelehrt, dass Wettbewerb der stärkste Motivationsfaktor für Mitarbeiter eines Unternehmens und damit auch für die Entwicklung von Innovationen war (Interview 5/CRTC). Er hatte schon Mitte der 1980er Jahre öffentlich seine Sympathie für Konkurrenz im Fernbereich zu erkennen gegeben, weil die hohen Ferngebühren wohl nicht nur der Wirtschaft gegenüber der amerikanischen Konkurrenz schaden, sondern mutmaßlich auch schließlich höhere Preise für alle Verbraucher nach sich ziehen würden, da Großnutzer immer mehr zum *bypass* des öffentlichen Netzes übergehen würden (Colville 1986).

Auch Mike Hennessy von der Abteilung für Telekommunikationspolitik, der zwei Drittel der schriftlichen Entscheidung von 1992 verfasste, beschrieb sich selbst als *"big believer [in competition]"*: *"So the real underlying philosophical thrust at the time was that if you intervene on the infrastructure side, you will create all kinds of downstream benefits that will be good for consumers and good for businesses and good for the economy"*. Er teilte mit Colville die Meinung, dass die Nutzung neuer technologischer Möglichkeiten ohnehin nicht kontrol-

lierbar sei und dem Kunden den *bypass* regulierter Netze ermögliche. In der nächsten großen Entscheidung der CRTC von 1994 erhielt dieses Thema der "Kundensouveränität" dann auch einen prominenten Stellenwert. Hennessys markt- und verbraucherorientierter Fokus war mit inspiriert von der vergleichbaren Perspektive, die die Leitung der FCC zur damaligen Zeit vertrat (Interview 28/CCTA, Interview 32/CCTA; Interview 44/Bell Canada).

Dem *panel* gehörten außer Sherman und Colville noch Fernand Bélisle, Bev Oda und Edward A. Ross an. Bélisle, damals Vize-Präsident für Rundfunk, dominierte die andere Seite der Behörde. Er und Colville stimmten in Telekommunikationsfragen zu einem großen Maß überein (Interview 28/CCTA). Edward A. Ross war anders als seine vier Kollegen gegen eine Marktöffnung. Er befürchtete, der Preis dafür würden höhere Ortsgebühren sein, und sprach sich daher in einem Minderheitsvotum für eine Annahme des Kostensenkungsplanes der etablierten Telefongesellschaften aus (vgl. CRTC 92-12).

Die Regierung hatte bis zur Entscheidungsverkündung der CRTC keine klaren Leitlinien zum Wettbewerb im Fernbereich formuliert. Selbst in dieser grundlegenden Umbruchsituation traf also die schon Anfang der 1980er Jahren von einem Repräsentanten der etablierten Telefongesellschaften geäußerte Kritik zu: "[T]he Department of Communications only has policies when CRTC decisions are released" (zit. nach Schultz 1982: 85). Inwieweit die offenkundigen Hinweise darauf, dass die Regierung sich in jüngster Zeit auf eine wettbewerbsorientierte Haltung hinbewegt hatte, indirekt auf die Entscheidungsfindung der Kommission einwirkten, ließ sich nicht ganz eindeutig klären. Führungsspitze und Mitarbeiter der Behörde begründeten die Marktöffnung primär mit ihren persönlichen Präferenzen und den überzeugenden Argumenten der Liberalisierungskoalition im Verfahren (Interview 5/CRTC, Interview 28/CCTA; Surtees 1994: 274f).

Vertreter der Regierung und andere Beobachter sahen dagegen die Auseinandersetzungen um den Reseller in den späten 1980er Jahren als Signal an die CRTC, dass die Regierung eine pro-kompetitive Entscheidung der Behörde über *Unitels* Antrag aller Wahrscheinlichkeit nach unterstützen würde (Interview 12/Industry Canada, Interview 36/Industry Canada, Interview 47/CHUM). Die politische Sensibilität und Erfahrung von Bud Sherman wie David Colville legen nahe, dass die vorsichtige Repositionierung Ottawas aus Sicht der Führungsspitze der CRTC politisch den Boden für die getroffene Entscheidung bereitete. Schließlich hatte sich Sherman im Rahmen der *task force* von Bund und Ländern intensiv darum bemüht, das Thema Wettbewerb politisch zu entschärfen und vermittelbar zu machen. Colville hatte in seiner Funktion als Mitarbeiter der Regierung von *Nova Scotia* unterstrichen, dass nicht nur eine eingehende empirische Analyse der Frage einer Liberalisierung des Fernbereichs als Grundlage einer politischen Entscheidung notwendig sei, sondern auch die "*political saleability*" zu beachten sei (Colville 1986: 449f). Später äußerte er, dass die Regierung und die CRTC den öffentlichen Telefonverkehr bis Mitte/Ende der 1980er Jahre als Monopol betrachtet hätten –

eine Aussage, die darauf schließen lässt, dass das Signal der Regierung in der Behörde angekommen war (Interview 13/CRTC).

Festhalten lässt sich auf jeden Fall, dass Regierung und Behörde in die gleiche Richtung dachten: "[T]he CRTC was right in sync where government policy was or was going even if government policy hadn't really been articulated" (Interview 47/CHUM). Aufgrund des von der Liberalisierung in den USA ausgehenden Drucks auf die kanadische Wirtschaft, so ein hoher Ministerialbeamter, "there was a common perception that there had to be competition" (Interview 36/Industry Canada). Auch wenn sich hier, um noch einmal denselben Beamten zu zitieren, eine Konvergenz der Interessen von Regierung und Behörde zeigte, so bewies die CRTC doch auch ihre Rolle als eigenständiger Akteur. Sie bekannte sich in 92-12 und einer nachfolgenden *policy review* zu einer radikaleren und aggressiveren Haltung zur Marktliberalisierung, als sie die Regierung einzunehmen bereit oder willens war. Dies zeigt die Gesetzesinitiative, die die Regierung im Februar 1992 ins Parlament einbrachte.

6.2.2 Gesetzliche Reformen – Der Telecommunications Act von 1993

Der Entwurf für ein neues Telekommunikationsgesetz, das die Telekommunikationsbestimmungen des *Railway Act* von 1908 ablösen sollte, ging zurück auf das bereits in Kap. 6.1.4 erwähnte *policy statement* von 1987. Die Regierung entschied sich dann aber, zunächst eine Novellierung des *Broadcasting Act* in Angriff zu nehmen (Schultz 1999a: 43). Ein neues Gesetz wurde hier 1991 verabschiedet. Viele der darin involvierten Mitarbeiter des DOC gehörten auch zu dem Team, das den Gesetzesentwurf für die Telekommunikation verfasste (Interview 12/Industry Canada). Die interessen- und ideenpolitischen wie transnationalen Faktoren, die in der CRTC-Entscheidung von 1992 zum Ausdruck kamen, sind auch wesentlich als verantwortlich dafür anzusehen, dass diese Gesetzesinitiative anders als die vorangegangenen von Erfolg gekrönt war.

Getreu ihrer Hinwendung zum Leitbild einer neo-liberalen Marktwirtschaft, suchte die konservative Regierung in diesen Jahren der stagnierenden Wirtschaft mit einer "*competitiveness initiative*" aufzuhelfen. Die Telekommunikationspolitik war in diesem Zusammenhang zweifelsohne ein attraktives Feld, in dem der große Nachbar vorführte, was durch Marktöffnung zu erreichen war, und die kanadische *business community* intensiv auf weitere Liberalisierung im eigenen Land drängte (Janisch 1993: 692). Angesichts der immer größeren Turbulenzen im Politikfeld erachtete das DOC es nunmehr für dringlich, mit einem "*law to make competition reality*" Position zu beziehen (Interview 12/Industry Canada; ebenso Interview 36/Industry Canada). Eine Vielzahl von Organisationen von Nutzerverbänden über Telekommunikationsunternehmen bis zu Gewerkschaften forderte von der Regierung eine kohärente Telekommunikationsstrategie ein (Janisch 1995b: 153; Horhota 1995: 199ff; Schmidt 1995: 221f). Zu diesem interessenpolitischen Druck kamen praktische Probleme in der Regulierung,

die zeigten, dass die Möglichkeiten, die alten gesetzlichen Bestimmungen in der regulativen Interpretation auf neue Realitäten umzumünzen, bereits vor 92-12 ausgereizt waren. So konnte die CRTC nach der gegenwärtigen Gesetzeslage Netzbetreiber nicht von der Genehmigungspflicht ihrer Tarife ausnehmen, auch wenn in einem bestimmten Markt aufgrund ausreichenden Wettbewerbs keine solche Kontrolle notwendig war. Schließlich stellte das Urteil des *Supreme Court* von 1989, das die konstitutionelle Lage geklärt hatte, einen weiteren Anreiz zur Verabschiedung eines nun wirklich nationalen Telekommunikationsgesetzes dar.

Ähnlich wie 92-12, kreisten die Begleitdokumente der Gesetzesvorlage um die Bedeutung der Telekommunikation für Kanadas Wettbewerbsfähigkeit und die Notwendigkeit eines technologisch avancierten, an den Bedürfnissen des Marktes ausgerichteten Telekommunikationssystems (Yull 1993: 56ff). Der Gesetzesentwurf selbst war aber keineswegs so eindeutig von einer industriepolitischen, wettbewerbsorientierten Perspektive getragen, wie sie auch Mitarbeiter des Ministeriums im Rückblick als handlungsleitend beschrieben (Interview 12/Industry Canada; Interview 36/Industry Canada). Sowohl der Zielkatalog wie auch die Vorgaben zum regulativen Regime wiesen sichtliche Unschärfen und Inkonsistenzen auf. So zog die Vorlage weitreichende Kritik fast aller Organisationen und Verbände auf sich, die in den Anhörungen des Senatskomitees auftraten, das den Entwurf vor der Verabschiedung durch das Unterhaus einer genaueren Prüfung unterziehen sollte. Der Bericht des Komitees vom Juni 1992 machte eine große Anzahl von Abänderungsvorschlägen, vor allem auf eine stärker pro-kompetitive Stoßrichtung des Gesetzes zielend, von denen viele angenommen wurden (vgl. Janisch 1993, 1995). Endgültig verabschiedet wurde das Gesetz im Juni 1993.

Angesichts der großen Veränderungen in den Kontextbedingungen der Telekommunikationsregulierung wie in der Regulierung selbst war es überraschend, dass der Katalog der *Policy-Ziele*, der den Gesetzesentwurf einleitete, große Ähnlichkeit mit den entsprechenden Abschnitten in den Gesetzesvorschlägen der 1970er Jahre aufwies. So fanden sich wiederum dem *Broadcasting Act* entlehnte, vom Leitbild eines defensiven *nation-building* getragene Formulierungen, wonach das Telekommunikationssystem essentiell für die Wahrung von Kanadas Identität und Souveränität sei und seine geordnete Entwicklung beitragen solle "*to safeguard, enrich and strengthen the cultural, social, political and economic fabric of Canada*" (zit. nach Janisch 1995b: 196). Auf diese Klausel folgte das Ziel einer flächendeckenden Versorgung mit qualitativ hochwertigen, erschwinglichen Telekommunikationsdienstleistungen. Als weitere Ziele wurden die Steigerung der Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit des kanadischen Telekommunikationssystems sowie die Förderung kanadischer Kontrolle über Netzinfrastrukturen benannt. Erst die letzten beiden Punkte forderten "*increased reliance on market forces*" und den ökonomischen und sozialen Bedürfnissen der Nutzer angemessenen Dienste. Mit der simplen Aufzählung offenkundig widersprüchlicher Zielvorgaben vermied die Regierung eine wirkliche Prioritätensetzung wie eine eindeutige Unterscheidung von Zielen und

Mitteln und ging klaren Antworten auf die drängenden Fragen, die sich mit dem Übergang zu einem wettbewerbsgesteuerten System verbanden, insbesondere dem Verhältnis von Marktschaffung und marktfremden Zielsetzungen, erfolgreich aus dem Weg. Das Senatskomitee entwarf einen eigenen Zielkatalog, in dem der Vorrang industriepolitischer Erwägungen und das Vertrauen in die Marktkräfte deutlicher zum Ausdruck kamen. Wettbewerb sollte demnach das zentrale Instrument sein, um effiziente und erschwingliche Telekommunikationsdienste bereitzustellen. Regulierung sollte allein dem Schutz von Kunden und Konkurrenten vor Missbrauch von Marktmacht dienen (vgl. Janisch 1993: 693, 1995: 197). Wie Hudson Janisch anmerkte, war das der Regierung offenbar schon zuviel an Eindeutigkeit. Doch wurde die pro-kompetitive Ausrichtung des endgültigen Gesetzestextes verstärkt. Eine zusätzliche Klausel schrieb vor, dass Regulierung, wo sie notwendig sei, effizient und effektiv sein solle; und die Bezüge auf die kulturelle und politische Struktur Kanadas entfielen (Telecommunications Act, section 7).

Die vage und ungeordnete Natur der Zielvorgaben bedeutete, dass der Regulierungsbehörde weiterhin ein vergleichsweise großer politischer Spielraum blieb. Dies galt umso mehr, nachdem der Minister in der endgültigen Gesetzesvorlage das äußerst umstrittene Lizenzierungsregime zurückgezogen hatte. Eine Lizenz sollte laut der ersten Vorlage nur vergeben werden, wenn der Minister sich vergewissert hatte, dass dies den *Policy*-Zielen des Gesetzes dienen würde. Diese Vorschrift sollte, wie alle Bestimmungen des Gesetzes, nur für Anbieter mit eigener Netzinfrastruktur gelten. Reseller, die nur über Vermittlungsanlagen verfügten, waren vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen. Augenscheinlich gedachte sich das Ministerium über die Lizenzvergabe mehr Einfluss auf die Telekommunikationsregulierung zu verschaffen, anstatt seiner *Policy*-Rolle besser gerecht zu werden und dem Regulierer klarere Zielvorgaben zu machen. Dieses Regime stieß auf fast einhellige Kritik der Industrie- und Verbrauchervertreter, und das Senatskomitee empfahl die Streichung der als unnötig angesehenen neuen Stufe der Regulierung, die mit der realen Entwicklung des Telekommunikationssystems nur schwer zusammenzupassen schien und institutionell problematisch war. Denn die Lizenzvergabe, also die Beschlussfassung über einzelne Anträge, gehört genau zu jenen Aufgabenbereichen, die mit der Gründung von Regulierungsbehörden aus der politischen Arena herausgenommen werden sollten.

Die Regierung stärkte aber ihre Position gegenüber der Regulierungsbehörde, indem sie sich die lange angestrebte Möglichkeit zur Erteilung verbindlicher *policy directions* verschaffte. Diese sollen sich auf breitere *Policy*-Fragen im Zusammenhang mit dem im Gesetz niedergelegten Zielkatalog beziehen, und sie unterlagen prozeduralen Beschränkungen. So musste eine solche Instruktion dem Parlament vorgelegt werden, interessierte Parteien mussten Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten, und der Minister war verpflichtet, die Regulierungsbehörde zu konsultieren (Telecommunications Act, section 8-11). Angesichts dieses neuen Kon-

trollinstruments der Regierung kritisierten viele Teilnehmer an den Anhörungen des Senatskomitees die Beibehaltung der alten Form des *cabinet appeal* gegen einzelne Entscheidungen der Behörde. Das Senatskomitee empfahl in Anlehnung an die Rundfunkgesetzgebung eine Einschränkung des Eingriffsrechts der Regierung; sie sollte Entscheidungen der Kommission nur noch annullieren oder zurückverweisen, jedoch nicht mehr abändern können. Die Regierung nahm diesen Vorschlag nicht auf, setzte jedoch die Empfehlung zur Einführung prozeduraler Sicherungsklauseln um. Nun galt eine Frist von einem Jahr für Eingriffe der Regierung, Petitionen an das Kabinett mussten schriftlich erfolgen und öffentlich gemacht werden, ebenso die Stellungnahmen anderer Parteien. Zudem musste das Kabinett die Gründe für eine Intervention angeben (Telecommunications Act, section 12).

Verband der Zielkatalog die Marktschaffung mit an die *Policy*-Ideen des alten protektionistischen Modells angelehnten Begrifflichkeiten, so brachten auch die Abschnitte zu Grundlagen und Vorgehensweise der Regulierung keine kohärente Neuausrichtung auf ein kompetitives Umfeld. Der Funktionswandel der Regulierung von der Monopolkontrolle zur Marktschaffung und die damit einhergehenden Fragen, z.B. die Gestaltung des Netzzugangs für Mitbewerber, wurden im Gesetzestext nur indirekt angesprochen. Statt dessen spiegelten auch diese Abschnitte den Charakter des Gesetzes als "*add-on legislation*" (Horhota 2003: 206). So fanden sich wieder die traditionellen Elemente des *Railway Act*³: Tarife mussten grundsätzlich ex ante bei der Kommission eingereicht und von ihr genehmigt werden, die Gebühren mussten "*just and reasonable*" sein, und "*unjust discrimination*" wurde untersagt (Telecommunications Act, section 25-27). Die Kommission erhielt aber größere Flexibilität in der Tarifregulierung und konnte nun auch andere Methoden als die traditionelle, an der Rendite orientierte Regulierung anwenden. Das Gesetz schrieb erstmals die Kontrolle von Netzbetreibern durch inländische Anteilseigner vor, allerdings mit Ausnahmen für bereits bestehende ausländisch kontrollierte Firmen. Die CRTC hatte zu verifizieren, dass 80 Prozent der Stimmrechte und der Mitglieder des Verwaltungsrates Kanadier sind (Telecommunications Act, section 16, 22).

Darüber hinaus wurden für den Übergang zu einem wettbewerbsorientierten System wichtige Instrumente eingeführt. Die CRTC bekam das Recht zur "*forbearance*". Sie konnte nun beschließen, von der Preiskontrolle und der Regulierung von Bedingungen der Leistungserbringung für einen bestimmten Telekommunikationsdienst oder eine Kategorie von Diensten ganz oder teilweise abzusehen, wenn dies vereinbar war mit den *Policy*-Zielen des Gesetzes. Sollte in einem bestimmten Segment ausreichender Wettbewerb zum Schutz der Kunden vorliegen, so musste sie sich aus der Regulierung zurückziehen, allerdings nur, wenn ihrer Meinung nach ein solcher Verzicht den Wettbewerb nicht gefährden würde (Telecommunica-

³ Vgl. für eine Kritik Keenleyside 1995: 208.

tions Act, section 34). Ein Regulierungsverzicht kann bedingungslos oder unter der Formulierung bestimmter Bedingungen ausgesprochen werden. Als weiteres Instrument zur selektiven Deregulierung wurde der Kommission die Option zur Befreiung bestimmter Klassen von Telekommunikationsbetreibern von den Bestimmungen des Gesetzes gegeben (Telecommunications Act, section 9-11). Neue Themen in der Telekommunikationsregulierung wurden auch an anderen Stellen des Gesetzes ersichtlich. So nahm der Zielkatalog Bezug auf den Datenschutz, und es fanden sich erste Ansätze zum Umgang mit der sich abzeichnenden Konvergenz von Individual- und Massenkommunikation, beispielsweise eine Lockerung der bislang strengen Trennung von Übertragung und Inhalt (Telecommunications Act, section 36).

Zu den weiteren Befugnissen der Kommission gehörte unter anderem, wie in der alten Gesetzgebung, das Recht, Netzzusammenschaltungen anzuordnen (Telecommunications Act, section 40). Sie wurde nun auch ausdrücklich ermächtigt, Verordnungen und Richtlinien hinsichtlich jeglicher Materie innerhalb ihrer Kompetenz zu verabschieden. Für den Erlass von Verordnungen wurde ein *Notice-and-Comment*-Verfahren vorgeschrieben (Telecommunications Act, section 150, 151, 67-69). Wie bislang schon der Fall, konnte neben einer Petition an das Kabinett in Rechts- und Zuständigkeitsfragen Berufung gegen Entscheidungen der Behörde beim *Federal Court of Appeal* eingereicht werden (Telecommunications Act, section 64). In Reaktion auf die in den Anhörungen des Senatskomitees vorgetragene Kritik von Telekommunikationsunternehmen und Großnutzern an den langatmigen Entscheidungsprozessen der Kommission wurde für die Genehmigung von Tarifen ein Zeitlimit von 45 Tagen nach der Einreichung eingeführt. Konnte die Kommission dies nicht einhalten, so musste sie die Gründe dafür schriftlich niederlegen und veröffentlichen (Telecommunications Act, section 26).

Betrachtet man das Gesetz im ganzen, so hatte es – aller Unschärfen und Ambivalenzen zum Trotz – eine grundsätzlich pro-kompetitive Stoßrichtung. Auch wenn der Zielkatalog nicht explizit größtmöglichen Wettbewerb verordnete, war er doch auf den Vorrang von Markt und Wettbewerb als Steuerungsmechanismus gegenüber der Regulierung orientiert. Die Vorgaben zum Regulierungsinstrumentarium waren in puncto Preis- und Diensteregulierung zwar noch zu einem beträchtlichen Maß der Monopolwelt verhaftet. Doch die Vorgabe von *forbearance* für kompetitive Märkte implizierte, obschon dies nicht ausdrücklich so im Gesetz stand, dass Regulierung nur noch dort zum Einsatz kommen sollte, wo das Potential für den Missbrauch von Marktmacht vorliegt. Somit hieß das Gesetz die vom Regulierer geschaffene Realität gut und ließ ihn den Transformationsprozess vorantreiben. Es gab ihm dabei aber keine wirklich schlüssigen Handlungsanweisungen. Während der Gesetzgeber damit also, wenn auch zu einem großen Maß *ex post facto*, die Verantwortung für den grundlegenden Politikwandel in der Telekommunikation übernahm, so entwickelte das Gesetz aufgrund seiner vielfach vagen Bestimmungen und der ungewichteten, nicht systematisch integrierten

Kombination alter und neuer Zielformulierungen und Instrumentarien noch kein in sich konsistentes, wettbewerbsorientiertes regulatives *Policy*-Modell, das die Ziele und die Form der Regulierung in der Schaffung kompetitiver Märkte genauer bestimmt.

Die Kommission wurde durch das Gesetz einerseits de facto in ihrer Rolle als *policy-maker* bestätigt. Ihre Kompetenzen wurden ausgeweitet, und deren Ausübung war angesichts von Formulierungen wie "*sufficient competition*" oder "*just and reasonable rates*" inhaltlich nur bedingt vorstrukturiert. Der Zielkatalog setzte einen Rahmen, in dem Entscheidungsgründe formuliert werden mussten, überantwortete der CRTC aber signifikante Auswahlentscheidungen. Andererseits bezeichnet das neue Kontrollregime des Gesetzes institutionell eine zumindest symbolische Machtverschiebung zwischen Behörde und Regierung, wurde letztere doch unmissverständlich als übergeordnete Kontrollinstanz mit finaler Entscheidungsgewalt in Szene gesetzt. In seiner endgültigen Fassung wurde das Gesetz von den etablierten Telefongesellschaften, konkurrierenden Ferndiensteanbietern, Geschäftsnutzerverbänden und der CAC unterstützt. Einwände kamen von zwei Provinzregierungen und einigen *Public Interest*-Gruppen. Die heftigsten und dauerhaftesten Opponenten des Gesetzes waren die Gewerkschaften, die natürlich den Verlust von Arbeitsplätzen fürchteten (Interview 36/Industry Canada; Rideout 2003: 139ff). Für die Konkretisierung eines neuen *Policy*-Modells sollte aber ein weiteres Verfahren der Regulierungsbehörde größere Bedeutung haben als der *Telecommunications Act*. Dieser gab der Kommission jedoch die notwendigen Werkzeuge und die Legitimation für eine weitere Umstrukturierung des Regimes.

6.2.3 Die Konkretisierung des wettbewerbsorientierten *Policy*-Modells – die Review of Regulatory Framework der CRTC von 1994

Mit der *Telecom Decision 92-12* hatte die CRTC die Struktur des Telekommunikationsmarktes radikal verändert. Die Entscheidung war von vielen Kommentatoren als großer und mutiger Sprung nach vorne bewertet worden, doch wurde darüber hinaus angemerkt, dass die Kommission es an weitergehenden Aussagen über den Fortgang des regulativen Umbaus hatte mangeln lassen (Schultz 1996: 38). Die offenstehenden Fragen anzugehen, wurde sowohl intern in der Kommission geplant, wie ihr auch von außen nahezu aufgezwungen. Die Führungsspitze von *Bell Canada* war sehr aufgebracht über 92-12, weniger über die Marktöffnung als solche, mit der man letztlich wohl gerechnet hatte, als über die für die Konkurrenten vorteilhaften Bedingungen des Beschlusses (Surtees 1994: 279ff). *Bell* reichte zunächst Anfang Juli 1992 vor Gericht eine – letztlich erfolglose – Klage gegen die Entscheidung der CRTC ein. Im folgenden Monat ersuchte Stentor jedoch das Kabinett in einer Petition um eine weitreichende Deregulierung des Fernverkehrsgeschäftes. Die etablierten Telefongesellschaften sahen sich in ihrer Wettbewerbsfähigkeit im nun geöffneten Markt beschränkt durch die für sie im Grundsatz nach wie vor geltende renditebasierte, zeit- und kostenträchtige Mo-

nopolregulierung mit einer Ex Ante-Genehmigungspflicht jeden Tarifs und jedes neuen Serviceangebotes (vgl. Courtois 1995). Das Kabinett sollte daher der CRTC eine Überprüfung ihrer regulativen Regeln anordnen. Die Kommission ihrerseits hatte nach Aussagen leitender Mitarbeiter eine solche Entwicklung kommen sehen und war sich der Notwendigkeit einer grundlegenden Überprüfung ihrer Rolle im Übergang zu einem primär marktgesteuerten System bewusst (Interview 28/CCTA; Sherman 1995: 16). Dabei wurde auch bereits an ein weiteres Vorantreiben der Marktöffnung gedacht. David Colville, so ein Interviewpartner, konstatierte bereits während der Erarbeitung der Entscheidung zum Fernverkehrsgeschäft: "*And the very first thing we have to do next is move in the local market to competition, because we will never have sustainable long-distance competition if we don't open the entire market to competition.*" (Interview 5/CRTC).

Stentors Vorpreschen dürfte das Aktivwerden der Kommission wohl beschleunigt haben. Sie lud im Dezember 1992 alle interessierten Parteien zu Stellungnahmen zu einer umfassenden Überprüfung ihres regulativen Regimes ein⁴. Ein ehemaliger Mitarbeiter der Behörde fasste die Grundaussage der dazu herausgegebenen *public notice* prägnant zusammen: "*[We] basically said, look, if we're gonna change the world [in] that competition is introduced then that suggests that everything that rotates around the old world maybe has to change, too.*" (Interview 28/CCTA). Noch nachdrücklicher als in 92-12, und eindeutiger als in den Entscheidungen des vorangegangenen Jahrzehntes, formulierte die CRTC hier die Prämisse des regulativen Wandels – die Umwälzungen in den technologisch-ökonomischen Kontextbedingungen. So betonte sie einleitend, dass die revolutionären Neuerungen es den Telefongesellschaften nicht nur möglich machen, ein weites Spektrum neuer Audio-, Video- und schneller Datendienste anzubieten, sondern dass die Telekommunikation sich zu einem Instrument des Informationsmanagement und der Produktivitätssteigerung entwickelt hat (CRTC 92-78). Zur Anpassung ihres regulativen Rahmens an das technologie- und wettbewerbsgetriebene Umfeld identifizierte die Kommission drei zentrale Herausforderungen. Erstens bat sie um Kommentare zu einer möglichen Rationalisierung oder Eliminierung regulativer Anforderungen und Beschränkungen, zweitens um Vorschläge zur Reduzierung der Subventionen für die Ortsdienste und drittens um Stellungnahmen zu möglichen Alternativen zur traditionellen *rate-of-return regulation*. Mögliche Reformen sollten die Regulierung effizienter und effektiver machen und gleichzeitig der Erreichung von fünf Zielen dienlich sein: der universellen Verfügbarkeit von Basisdiensten zu erschwinglichen Preisen, einer angemessenen Rendite auf ihre Investitionen für die Aktionäre der etablierten Telefongesellschaften, der fairen Behandlung aller Telefonkunden, der Verhinderung eines Missbrauchs von Marktmacht durch die etablierten Telefongesellschaften und der Förderung von Entwicklung und Verbreitung neuer

⁴ *Stentor* nahm die Ankündigung dieses *Review*-Verfahrens und die bevorstehende Verabschiedung des Telekommunikationsgesetzes zum Anlass, seine *Petition* ans Kabinett zurückzuziehen.

Technologien und Dienste. Der Zielkatalog implizierte einen marktorientierteren Regulierungsansatz, ließ aber noch nicht erkennen, wie die Kommission die Spannung zwischen Subventionsabbau, für den sie mehrere Varianten andeutete, und sozialen und nationalen Zielen der Regulierung zu lösen gedachte.

Im Hinblick auf die Art des Verfahrens machte die CRTC in ihrer *public notice* deutlich, dass es sich um eine explizite *policy review* handeln würde. Spezifische Anträge für Tarifänderungen sollten nicht behandelt werden (CRTC 92-78). Während das Verfahren lief, das insgesamt ein Jahr und 10 Monate in Anspruch nahm, gewann die Debatte um die Konvergenz von Telekommunikation und Rundfunk, in den frühen 1990er Jahren unter dem Stichwort "*Information Highway*" geführt, an Fahrt, vorangetrieben durch den transnationalen *spillover* von Initiativen der US-Regierung und heimische Vorstöße der etablierten Telefongesellschaften. Dies erweiterte den Diskussionskontext über die Telekommunikationsregulierung im herkömmlichen Sinne hinaus. Hatte die *public notice* bereits mit dem Verweis auf den breiten Kreis von Diensten, den Telekommunikationsunternehmen mittlerweile anboten, das Verschwimmen traditioneller Grenzen angesprochen, so förderte die im September 1994 veröffentlichte Entscheidung der CRTC – *Telecom Decision 94-19* – die Konvergenz der Infrastrukturen in einigen wichtigen Punkten. Dieser Bestandteil der Entscheidung ist Gegenstand von Kapitel 6.2.4, hier soll zunächst die engere Telekommunikationsregulierung beleuchtet werden.

Im breiteren Kontext der Konvergenzdebatte wie in der engeren Telekommunikationsdebatte suchte *Stentor* von der Defensive in die Offensive zu wechseln. Nach dem Verlust des Monopolschutzes bekehrten sich die etablierten Telefongesellschaften nun mit Vehemenz zur Marktliberalisierung und Deregulierung, um ihre Erfahrung, Expertise und ihre universelle Marktpräsenz im Wettbewerb aggressiv einsetzen zu können. War es zu Beginn der 1990er Jahre *Unitel* und den Großnutzern gelungen, aktiv die *Policy*-Debatte zu besetzen, so zogen *Stentor* und *Bell* in den folgenden Jahren als erfolgreiche *agenda-setter* nach. Ihre Strategie verfolgte zwei zentrale Ziele. Zum einen sollte das Einreißen bisheriger Grenzen den Unternehmen neue Einnahmequellen eröffnen (Interview 27/Global Public, Interview 50/Canadian Chamber of Commerce). Zum anderen wollten sie "*Freedom to Compete*", so der Titel einer von *Bell* in Auftrag gegebenen und im April 1993 erschienenen Studie zweier bekannter pro-kompetitiver Professoren, des Politologen Richard Schultz und des Juristen Hudson Janisch. Diese sprach sich für eine weitestmögliche Reduktion der Telekommunikationsregulierung nicht nur für die neuen Marktteilnehmer, sondern auch für die etablierten Telefongesellschaften aus (Rideout 2003: 115f; Stanbury 1996: 497).

In seiner Stellungnahme für das CRTC-Verfahren plädierte *Stentor* daher für eine drastische Einschränkung der Reichweite staatlicher Aufsicht, konzidierte aber die Notwendigkeit weiterer Regulierung im Ortsbereich sowie des Zugangs von Konkurrenten zu Engpassberei-

chen der lokalen Infrastruktur. Grundsätzlich forderten die etablierten Telefongesellschaften, dass alle Diensteanbieter "*be allowed to compete, to carry and to process anything [...], for any customer, anywhere*" (CRTC 1993: 43). In bereits wettbewerblich organisierten Marktsegmenten sollte die Kommission ihr Recht auf Regulierungsverzicht ausüben. Als Grundlage für den Übergang zu einem solchen System reduzierter staatlicher Aufsicht schlug Stentor eine Kostenseparation durch eine Aufteilung der Einnahmen der etablierten Telefongesellschaften in zwei Segmente, eines für die monopolistisch geprägten und eines für die kompetitiven Dienste, vor, was einen Ausgleich von Verlusten in kompetitiven Märkten durch Einnahmen aus Monopoldiensten verhindern würde. Für ersteres Segment, das die monopolistischen Ortsgespräche und den Teilnehmerzugang zum Netz umfassen sollte, plädierte Stentor für die Ablösung der an der Rendite ausgerichteten Tarifregulierung durch eine weniger intrusive, anreizorientierte Überwachung, bei der nicht die Erträge, sondern direkt die Preise kontrolliert werden sollten. Ab 1998 sollte eine *Price-Cap*-Regulierung gelten, bei der die Regulierungsbehörde für einzelne Kategorien von Diensten ein maximales Preisniveau festsetzt, innerhalb dessen das Unternehmen seine Preise flexibel gestalten und damit besser auf Nachfrage- und Kostenveränderungen reagieren kann (vgl. Mette 2003: 229). Während der dreijährigen Übergangsphase sollte das Preissystem an die Kosten der Leistungserbringung herangeführt und die Subventionen für den Ortsbereich auf ein wesentlich niedrigeres Niveau zurückgeführt werden. Gleichzeitig sollte für die *contribution* ein marktorientierterer und ausgeglichenerer Mechanismus eingeführt werden, bei dem alle Anbieter im Fernverkehr explizite Subventionszahlungen leisten würden (CRTC 1993: 43ff).

Unitels Stellungnahme machte das Ausmaß des Positionswechsels von ehemaligen Monopolisten und Konkurrenten im Hinblick auf Wettbewerb und regulativen Schutz deutlich (vgl. Surtees 1994: 335ff). Zwar sah auch *Unitel* ein Zurückfahren der Regulierung als längerfristiges Ziel, doch unterstrich es, dass eine bloße Marktöffnung noch keineswegs die Entstehung eines funktionierenden Wettbewerbs sichert. Vielmehr suchten die etablierten Telefongesellschaften den Wettbewerb zu behindern, so durch gezielte starke Preissenkungen im Fernverkehr dort, wo die neuen Marktteilnehmer die größten Chancen hätten, vor allem bei Geschäftskunden, während es bei Privatkunden kaum zu Preissenkungen gekommen sei (Surtees 1994: 338ff; Watt 1995: 340). Auch das Ausmaß von *Stentors* vorgeschlagenem *rate rebalancing* sah *Unitel* als Bedrohung der eigenen Konkurrenzfähigkeit wie als unvereinbar mit dem Ziel einer erschwinglichen und flächendeckenden Grundversorgung an (CRTC 94-19: 20). Einer von *Unitels* Vizepräsidenten sagte in einem Konferenzbeitrag vom April 1993: "[I]t is questionable whether competition can develop without the maintenance of large contribution payments, together with a meaningful contribution discount for new entrants during the early years of entry" (Watt 1995: 334).

Unitel forderte, in der Übergangsphase zu wirklichem Wettbewerb müsse die Regulierungsbehörde stärker proaktiv Vorkehrungen gegen einen Missbrauch der marktbeherrschenden Stellung der etablierten Telefongesellschaften treffen. Darauf war der Vorschlag des Unternehmens zu einem neuen regulativen Rahmen ausgelegt (CRTC 1993: 51ff; Ryan 1995). Es trat – ebenso wie die etablierten Telefongesellschaften – für eine Ablösung der an der Rendite ausgerichteten Tarifregulierung durch eine *Price-Cap*-Regulierung ein, die eine unerwünschte Quersubventionierung und unangebrachte gezielte Preissenkungen besser als die traditionelle Tarifregulierung hemmen könnte, da Preissenkungen in einer Dienstekategorie nicht durch Erhöhungen in einer anderen ausgeglichen werden könnten. *Unitel* optierte jedoch für eine detailliertere und umfassendere Form, die nicht nur für monopolistisch angebotene Dienste, sondern, anders als von den etablierten Telefongesellschaften gewünscht, auch für kompetitive Services gelten sollte. Auch plädierte *Unitel* für darüber hinausgehende Kontrollmaßnahmen von Dienstangeboten, z.B. die Unterbindung von Angeboten, die Monopoldienste mit kompetitiven Diensten bündelten. Im Infrastrukturbereich forderte *Unitel* das Recht zur Kolokation⁵ sowie weitergehende Regelungen zur Netzöffnung, was grundsätzlich auch von den etablierten Telefongesellschaften befürwortet wurde. Allerdings wollten letztere dies Verhandlungen zwischen ihnen und den neuen Marktteilnehmern überlassen, während *Unitel* eine Steuerung durch die Kommission für nötig hielt.

Ähnlich wie *Unitel*, unterstützten andere alternative Ferndienstanbieter zwar ein zu einem gewissen Maß vereinfachtes und effizienteres Kontrollsystem für die etablierten Anbieter durch *price caps*, betonten aber, dass dieses eine adäquate Missbrauchsaufsicht zu gewährleisten habe, bis wirklich effektiver Wettbewerb hergestellt sei. Auch sie wollten nur eine allmähliche und kontrollierte Rückführung der Subventionen für den Ortsbereich (CRTC 1993: 12f, 28ff). Die Stellungnahmen der Organisationen, die verschiedene Nutzergruppen vertraten, zeigten, dass sich mit der weitgehenden Marktöffnung nicht nur die Positionen von etablierten und neuen Anbietern drehten, sondern auch die in der Vergangenheit relativ homogenen Koalitionen zu themenspezifischen Übereinstimmungen disaggregierten. So forderte die CBTA, anders als die neuen Marktteilnehmer, eine relativ rasche Eliminierung der Quersubventionierung vom Fern- zum Ortsverkehr und ein kostenbasiertes Preissystem und befürwortete gezielte Subventionen, wie sie auch *Stentor* als mögliche Maßnahme zur Unterstützung von Teilnehmern mit niedrigem Einkommen anbot. Die CBTA empfahl die Bereitstellung kompetitiver Services durch separate Tochtergesellschaften der etablierten Telefongesellschaften als Weg zur einer vereinfachten, stärker anreizorientierten Aufsicht, die gleichzeitig Schutz gegen Marktmissbrauch biete. Kompetitive Dienste könnten dann dereguliert werden. Auch die CFIB plädierte in einer sehr allgemein gehaltenen Stellungnahme für ge-

⁵ Kolokation beschreibt ein Arrangement, bei dem Konkurrenten ihre eigenen Übertragungseinrichtungen in der Vermittlungsstelle der Telefongesellschaften terminieren können (CRTC 94-19: 34f).

zielte Unterstützungsmaßnahmen zur Aufrechterhaltung des *universal service* und ein incentive-orientiertes Kontrollregime für die ehemaligen Monopolisten. Damit lagen die Positionen der großen Geschäftsnutzer im Hinblick auf die Preisstruktur deutlich näher an denen von *Stentor* als an denen der Konkurrenten. Jedoch ging CBTA's Vorschlag der Verhinderung anti-kompetitiven Verhaltens durch eine organisatorische Aufteilung weit über die von *Stentor* anvisierte Kostenseparation zwischen kompetitiven und Monopol-Bereichen hinaus und wurde von den etablierten Telefongesellschaften abgelehnt (CRTC 1993: 15ff; CRTC 94-19: 29ff).

Umgekehrt fanden sich die am Verfahren teilnehmenden *Public Interest*-Gruppen in der Ablehnung eines radikalen *rate rebalancing* auf Seiten der neuen Marktteilnehmer wieder. Zwischen den drei Gruppen zeigten sich allerdings Unterschiede darin, inwieweit sie angesichts des gewandelten Umfelds Veränderungen des bestehenden Preissystems hinzunehmen bereit waren. Die *National Anti-Poverty Organization* (NAPO) und das *British Columbia Public Interest Advocacy Centre* (BCOAPO) argumentierten für eine Aufrechterhaltung des bestehenden Subventionsregimes (CRTC 1993: 10, 36), während ein Verbraucherschutzverband aus *Québec* bereit zur Akzeptanz einer, wenn auch graduellen Anhebung der Ortsgebühren war (CRTC 1993: 7). Die *Public Interest*-Gruppen teilten zudem die Präferenz für strenge Sicherungsmaßnahmen gegen die Marktmacht der ehemaligen Monopolisten mit deren Konkurrenten. Zwei Verbände wandten sich gegen eine weitreichende Deregulierung kompetitiver Dienste, bevor nicht funktionsfähiger Wettbewerb herrschte, und sprachen sich nur in diesen Segmenten für eine noch begrenztere Form der Flexibilisierung der Preisgestaltung für die etablierten Telefongesellschaften im Rahmen der traditionellen *Rate-of-Return*-Regulierung aus. BCOAPO propagierte dagegen eine strukturelle Aufspaltung, kompetitive und Monopoldienste sollten von getrennten Unternehmen angeboten werden.

Insgesamt herrschte also grundsätzlich weitgehende Einigkeit über eine flexiblere Regulierung der etablierten Telefongesellschaften und das längerfristige Ziel eines Zurückfahrens der Regulierung in kompetitiven Märkten einerseits und die Notwendigkeit von Vorkehrungen gegen anti-kompetitives Verhalten und einer offenen Netzinfrastruktur andererseits, wobei die Meinungen über Reichweite und Ausmaß regulativer Eingriffe zur Verhinderung eines Missbrauchs von Marktmacht und zur Sicherung marktfremder Ziele deutlich auseinandergingen. 30 Parteien reichten schriftliche Stellungnahmen zum Verfahren ein, und 24 Gruppen und Organisationen, darunter auch einige Provinzregierungen und der Leiter des Kartellamtes, waren auf der mündlichen Anhörung vertreten, die vom 1. November bis zum 9. Dezember 1993 am Sitz der Kommission stattfand (CRTC 94-19: 9f). Von den Fragen, die die Kommission gestellt hatte, und ihrem Ersuchen um ausreichend detaillierte Vorschläge zur Reform des regulativen Rahmens her war das Verfahren weniger auf die allgemeine Öffentlichkeit als auf Gruppen mit einer gewissen Erfahrung in der Telekommunikationsregulierung hin ange-

legt. Es wurden auch keine formlosen regionalen Anhörungen abgehalten. Der Kreis der Beteiligten war denn auch nach der breiten Mobilisierung im Verfahren zur Öffnung des Fernverkehrsgeschäfts wieder auf die organisierte Öffentlichkeit zusammengeschrumpft, und die *policy review* erregte eine geringere Medienresonanz. Dennoch war es für die Behörde ein weiteres Mammutverfahren, an dem – wie schon beim vorangegangenen Verfahren – hochkarätige Experten beteiligt waren und das umfangreiches Beweismaterial erbrachte.

Decision 94-19 war innerhalb der Kommission von einer ähnlichen Akteurskonstellation geprägt wie die Entscheidung von 1992. Das Hearing wurde geleitet von Bud Sherman. Der dominierende Akteur unter den *Commissioners* war jedoch wiederum David Colville, und der Autor der wichtigsten Teile der Entscheidung Mike Hennessy von der Abteilung für Telekommunikationspolitik (Interview 28/CCTA, Interview 44/Bell Canada). Ihre Überzeugungen kommen in vielen Bereichen der Entscheidung deutlich zum Ausdruck, insbesondere was die grundlegenden Botschaften angeht. Fern Bélisle spielte in diesem Verfahren insofern eine wichtige Rolle, als er das Vordringen der pro-kompetitiven Stoßrichtung der Entscheidung auf die Kabelunternehmen zu beschränken suchte (vgl. nächstes Kapitel).

Die Entscheidung umfasste in der Originalausgabe 165 Seiten. Sie enthielt zwei zentrale Botschaften. Erstens bekannte sich die CRTC zu einem gegenüber der Monopolwelt grundsätzlich anderen Fokus der Regulierung und zu einer neuen regulativen "Bescheidenheit" (Globerman et al. 1996: 418) angesichts der veränderten Natur der Telekommunikationsindustrie. Zwei Zitate bringen dies anschaulich zum Ausdruck. In der Einleitung von 94-19 konstatierte die Kommission: "*The digital universe promises a range of telecommunications services seemingly limited only by the rate of diffusion of new technology, access to capital and the imagination of users. It is important, in such a dynamic environment, that regulation encourage, rather than impede, the provision of efficient, innovative and affordable services.*" (CRTC 94-19: 14). Sie verwies darauf, dass der traditionelle Sprachtelefondienst heute den Bedürfnissen der meisten Nutzer schlechterdings unangemessen und die Computerkommunikation nun ein essentielles Element der öffentlichen Infrastruktur sei.

Nicht mehr der Regulierer und/oder der Monopolist, sondern der Kunde werde bestimmen, da er dank der neuen technologischen Möglichkeiten kontrollierte Systeme umgehen und seine eigenen Entscheidungen treffen könne: "[T]he way Canadians communicate, both with each other and with others around the world, has changed significantly during the past few years. [...] Use by individuals, businesses and institutions of Canada's communications systems is creating electronic marketplaces and virtual communities that transcend geographic boundaries and which are increasingly interactive and transactional in nature. Underlying these phenomena is a political, economic and cultural revolution, in which Canadians are redefining themselves and their business, social and institutional environment in ways that outpace the ability of regulators to recognize and define, let alone control." (CRTC 94-19:

47). Die Souveränität des Kunden im offenen Markt, wie sie auch die Studien und Papers der Großnutzer in den vergangenen Jahren propagiert hatte, kam somit als Leitprinzip in der regulativen Arena nun voll zum Durchbruch. Sie wurde als empirische Realität beschrieben und gleichzeitig zu einer normativen Forderung. Als entschiedener Verfechter dieser Linie formulierte Mike Hennessey in 94-19 die logische Schlussfolgerung, dass Regulierung der Entwicklung von Markt und Technik so wenig wie möglich im Weg stehen sollte – sie sollte Wettbewerb ermöglichen, diesen aber nicht lenken (Interview 28/CCTA).

Damit alle Nutzer überall erschwinglichen Zugang zu einem breiten Kreis von grundlegenden und neuen Informations- und Kommunikationsdiensten erhielten, die verschiedensten Bedürfnissen gerecht würden, erachtete die Kommission folglich Abbau von regulativen, technischen und ökonomischen Barrieren zum Marktzutritt für nötig. Die zweite Kernaussage von 94-19 liegt so darin, dass die Kommission in Fortführung von 92-12 eine grundlegende Präferenz für den Markt artikulierte. In früheren Entscheidungen hatte sie eine neutral-abwägende Haltung zu den Vor- und Nachteilen von Wettbewerb eingenommen (Schultz 1996: 39). Nun bejahte sie generell die Logik des Wettbewerbs und optierte sie für eine umfassende Marktöffnung. Wo immer möglich, sollten Marktkräfte walten: "*The Commission considers that the greatest public benefit will ultimately be realized if basic telecommunications and innovative information services are competitively provided*" (CRTC 94-19: 48).

So sollte auch der lokale Telekommunikationsmarkt voll geöffnet werden, obschon es in diesem Fall keinen Antrag auf Marktzutritt gab. Allerdings wurden auch hier aufgrund der technologischen Entwicklung und veränderter Kundenbedürfnisse zunehmend Möglichkeiten für Wettbewerb gesehen. Zwar betrachteten es Experten als nicht wahrscheinlich, dass neue Mitbewerber eine zweite Kupferleitung in die Haushalte legen würden, doch Kabel- und Mobilfunknetze versprachen Alternativen und die sinkenden Kosten für Glasfaser ließen zumindest in den Städten die Entstehung konkurrierender Netze erwarten. Zudem ließ sich dank der Digitalisierung mit zusätzlichen Angeboten wie Rufumleitung, Anklopfen oder Datendiensten durchaus Geld verdienen, so dass zumindest Teilbereiche des Marktes für lokale Dienste von Konkurrenten als attraktiv betrachtet wurden (Angus 1995: 373ff; Surtees 1994: 347). Mit der vollständigen Marktöffnung konnten nun alternative Telekommunikationsunternehmen, Kabelfirmen und andere Anbieter Sprachtelefon- wie Informationsdienste im lokalen Netz offerieren. Die Kommission war sich aber der besonderen Schwierigkeiten des Wettbewerbs in diesem weiterhin zu einem beträchtlichen Maß von Charakteristika eines natürlichen Monopols gezeichneten Markt bewusst: "*What ultimately emerges will be determined by the demands of users and the willingness of suppliers to take risks.*" (CRTC 94-19: 33). Längerfristig sollten jedoch alternative vermittelte Netzwerkstrukturen entstehen. Die etablierten Telefongesellschaften blieben weiterhin zur Bereitstellung von Basisdienstleistungen in ihren Gebieten verpflichtet.

Zentral für die Entstehung von Wettbewerb im Ortsnetz waren nach Ansicht der Kommission die Möglichkeit zur Kolokation und die Gewährung eines entbündelten Netzzugangs für die Konkurrenten zu solchen Bedingungen, wie sie sich die etablierten Telefongesellschaften selbst einräumen würden. Die Telefongesellschaften sollten also essentielle Einrichtungen und Funktionen der lokalen Netzinfrastruktur entbündeln und diese Komponenten dann den neuen Anbietern separat zur Verfügung stellen. Dies würde letzteren erlauben, ihre eigenen Komponenten möglichst effizient mit denen der etablierten Telefongesellschaften zu kombinieren und Ortsdienste anzubieten, ohne selbst über ein komplettes Netz zu verfügen. Der regulierte Zugang zu den Netzen der ehemaligen Monopolisten sollte es den Konkurrenten ermöglichen, überhaupt im Markt Fuß zu fassen. Den etablierten Telefongesellschaften wurde angeordnet, entbündelte Tarife für die Netzkomponenten einzureichen. Auch bei der Kolokation hielt die Kommission einen reinen Verhandlungsansatz nicht für erfolgversprechend und verlangte die Vorlage von Tarifen (CRTC 94-19: 34ff).

Für die ehemaligen Monopolisten fiel das Verbot eines Engagements in der Erstellung von Inhalten. Die etablierten Telefongesellschaften, so die Kommission, könnten einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung vielfältiger, auch interaktiver Informations- und Multimediadienste leisten. Als Begründung für die Aufhebung der Trennung von Inhalten und Übertragung verwies die Behörde darauf, dass Wettbewerb, neue Technologien und die Globalisierung der Märkte die Möglichkeit, dass ein Anbieter die Bereitstellung von Informationsdiensten kontrollieren könnte, reduziert hätten. Mit den in der Entscheidung getroffenen Vorkehrungen zum offenen Zugang und zur Verhinderung wettbewerbsschädlicher Quersubventionierung sei ausreichend Sorge gegen ein mögliches anti-kompetitives Verhalten der etablierten Telefongesellschaften getragen (CRTC 94-19: 49f).

Der dramatischste Positionswechsel der Kommission in 94-19 betraf jedoch die Frage der Quersubventionierung der Ortsgebühren. Eine Reform dieser Praxis war aus Sicht der Behördenspitze nunmehr unumgänglich, da sonst kein wirklicher Wettbewerb im Ortsnetz entstehen könnte (Interview 13/CRTC). So bekannte sich die CRTC, anders als in 92-12, im Grundsatz zu einem kostenorientierten Preissystem. Ihre Argumentation entsprach in Grundzügen der schon länger geäußerten Kritik von Experten am bestehenden Regime. In ihrer jetzigen Höhe, so die Kommission, trage die Subventionierung der Orts- durch die Ferngebühren zu einer Fehlallokation von Ressourcen bei, Sorge durch die hohen Ferngesprächsgebühren für erhöhten Anreiz zum *bypass* des öffentlichen Netzes und behindere generell die Marktentwicklung. Sie sei gegenwärtig weit größer als notwendig für einen erschwinglichen Zugang zur Telekommunikation und stelle eine ungerechte und unnötige Bürde für viele Fernteilnehmer dar, insbesondere für Unternehmen mit hohem Telekommunikationsbedarf.

Zwar erwartete die Kommission einen markt- und technologiegetriebenen Rückgang des Defizits im Orts-/Zugangsbereich durch Produktivitätsfortschritte, hielt diesen aber nicht für

ausreichend. Eine sinnvolle regulative Reform war ihrer Meinung nach nicht möglich ohne ein *rate rebalancing*, um die Subventionszahlungen signifikant zurückzuführen auf ein "angemessenes Niveau". Die Behörde wollte dabei allerdings nicht soweit gehen wie die etablierten Telefongesellschaften oder die CBTA. Sie verordnete für die Jahre 1995, 1996 und 1997 je einen Anstieg der Ortsgebühren um monatlich zwei kanadische Dollar und Preissenkungen in derselben Größenordnung für die Ferngesprächsgebühren normaler Telefonkunden, die bislang wenig von Preissenkungen profitiert hatten. Viele Kunden würden nach Meinung der Kommission so insgesamt eine niedrigere Telefonrechnung haben. Die CRTC erkannte durchaus an, dass die Preiserhöhung insbesondere Personen mit niedrigem Einkommen treffen würde. Deswegen wurde der Anstieg auf drei Jahre gestreckt und auf einen spezifischen Dollarbetrag beschränkt. Die allgemeine Erschwinglichkeit des Telefondienstes war nach Ansicht der Kommission damit durch diese Maßnahme aktuell nicht gefährdet (CRTC 94-19: 19ff). In der Pressekonferenz zu 94-19 verwies der Kommissionsvorsitzende darauf, dass die kanadischen Ortsgebühren zu den niedrigsten der Welt gehörten und selbst nach der Anhebung real um die Hälfte niedriger sein würden als vor dreißig Jahren (Lewis/Massicotte 1994: 7).

Um das gegenwärtige Zuschussniveau schneller zu reduzieren und eine gerechtere Verteilung der Subventionszahlungen zu erreichen, beschloss die Kommission zudem, wie von den etablierten Telefongesellschaften angeregt, einen breiteren Kreis von Diensten wie Mobilfunk und Mehrwertdienste, die einen öffentlich vermittelten Zugang zum Telefonnetz nutzten, in die explizite Zuschusspflicht einzubeziehen, und kündigte dazu ein eigenes Verfahren an. Sie übernahm auch den Vorschlag der ehemaligen Monopolisten für einen veränderten, wettbewerbsneutralen Zahlungsmechanismus, der eine gleiche und damit in den Augen der Kommission fairere Behandlung von etablierten Telefongesellschaften und Konkurrenten ermöglichte. In 92-12 hatte die Kommission für die neuen Marktteilnehmer eine feste Abgabe pro Fernmeldelinie festgelegt. Diese nutzungsunabhängige Form der Subventionszahlungen war für die alternativen Anbieter vorteilhafter. Zukünftig sollte für alle – etablierte wie neue – Anbieter eine Abgabe auf Basis ihrer verkauften Minuten im Fernnetz erhoben werden. Die *contribution* der etablierten Telefongesellschaften hatte sich bislang aus dem Einnahmeüberschuss bei den Ferngesprächen abgeleitet. Die Kommission lehnte allerdings die Forderung der etablierten Telefongesellschaften ab, die Abschläge bei den Zuschüssen, die den neuen Anbietern in 92-12 für die ersten Jahre gewährt worden waren, abzuschaffen (CRTC 1994-19: 91ff).

Ein stärker kostenorientiertes Preissystem war nach Meinung der CRTC auch Voraussetzung dafür, dass eine der Marktliberalisierung angemessenere Form der Tarifregulierung eingeführt werden konnte. Wie von vielen Parteien empfohlen optierte die Behörde für ein *Price-Cap*-Verfahren. Sie stimmte den Befürwortern dieses Mechanismus' zu, dass so mit geringe-

rem regulativen Aufwand⁶ eine effektivere und effizientere Regulierung zu erzielen sei, die eine bessere Kontrolle wettbewerbsschädlicher Preisbildung und mehr Anreize für eine Produktivitätssteigerung schaffe. Denn aus größerer Effizienz und Innovationen resultierende höhere Einnahmen der etablierten Telefongesellschaften verblieben durch den Wegfall der Begrenzung der Rendite des Unternehmens bei den Aktionären (CRTC 94-19: 53). Anders als *Unitel*, hielt die CRTC detaillierte *price caps* im kompetitiven Segment nicht für nötig, auch wenn sie dort vorläufig nicht völlig auf eine Preiskontrolle verzichten wollte. Der Grad der Regulierung wurde also abgestuft je nach dem Grad des Wettbewerbs in bestimmten Märkten.

Wie von *Stentor* vorgeschlagen, beschloss die Kommission eine Kostenseparation zwischen monopolistisch geprägten und kompetitiven Segmenten und eine Einführung der *Price-Cap*-Regulierung ab Januar 1998 nur für ersteres Segment, das während der dreijährigen Übergangsphase, in der das *rate rebalancing* stattfand, wie bisher unter dem traditionellen *Rate-of-Return*-Verfahren reguliert werden sollte (CRTC 94-19: 50ff). Auch unter dem *Price-Cap*-Regime sollte weiterhin die Servicequalität überwacht werden (CRTC 94-19: 110). Einen Regulierungsverzicht für Ferndienste hielt die Behörde für verfrüht, aber in absehbarer Zeit für vorstellbar. Bis dahin sollte hier eine vereinfachte Form der Preisregulierung angewendet werden, bei der die Genehmigung von Entgelten von der Erfüllung mehrerer genereller Kriterien abhängig gemacht wurde. Um eine wettbewerbsschädigende Preisbildung zu verhindern, mussten alle Tarife die Gebühren für den Netzzugang, die Mitbewerbern in Rechnung gestellt wurden, weitere kausale Kosten der Leistungserbringung und die Subventionszahlungen abdecken. Damit wurde praktisch eine Preisgrenze nach unten etabliert. Eine obere Preisgrenze war nach Ansicht der Kommission aufgrund des Wettbewerbsdrucks für die meisten Ferndienste nicht nötig. Eine Ausnahme bildeten die Ferngesprächsdienste für normale Privatkunden, wo der Wettbewerb noch wenig gegriffen hatte. Hier legte die Kommission fest, dass keine Preisveränderungen erfolgen sollten, die insgesamt zu einer Preiserhöhung für diese Dienste führen würden (CRTC 94-19: 71ff). Mit der Vorgabe kostendeckender Preise für den Fernverkehr, der Festlegung für alle Anbieter gleichermaßen geltender Zuschusszahlungen und der Kostenseparation zwischen kompetitivem und monopolistischem Segment wurden nach Meinung der Kommission nicht nur die Konkurrenten der etablierten Telefongesellschaften, sondern auch die Kunden besser geschützt, weil die direkte Verbindung zwischen Preissenkungen im Fernbereich und Druck auf die Ortsgebühren gebrochen wurde (CRTC 94-19: 18, 55).

Einen Regulierungsverzicht sprach die Kommission für den bereits in den frühen 1980er Jahren für den Wettbewerb geöffneten Endgerätemarkt aus, in dem funktionsfähiger Wettbe-

⁶ Die Kommission hatte auch noch ein ganz profanes Motiv dafür, die arbeitsintensive Tarifregulierung zu reformieren: Im Zuge der allgemeinen Haushaltskürzungen wurde ihr Etat für 1994/1995 um 15 Prozent gekürzt (nicht-öffentliches Protokoll *Commission Strategic Retreat* 1993, eingesehen in der CRTC im Dez. 2001)

werb herrsche. Fälle von wettbewerbsschädigendem Verhalten in diesem Markt sollten künftig vom Kartellamt bearbeitet werden (CRTC 94-19: 66). Die CRTC entwickelte in 94-19 eine generelle *policy* zur Anwendung der Bestimmungen des neuen Telekommunikationsgesetzes zur *forbearance*. Sie betrachtete die gesetzlichen Formulierungen als Auftrag, von einer Regulierung abzusehen, wenn in einem Markt funktionsfähiger Wettbewerb herrscht, d. h. wenn kein Unternehmen über eine substantielle Marktmacht verfügt. Um zu überprüfen, wann dies der Fall ist, formulierte sie auf der Basis von Grundsätzen des Wettbewerbsrechts einen Kriterienkatalog (CRTC 94-19: 59ff).

Insgesamt hat die CRTC mit *Decision 94-19* einen hohen Grad an explizitem *policy-making* vollzogen und mit einer in sich sehr kohärenten Politikformulierung auf die Dysfunktionalität des bisherigen *Policy*-Modells regulativer Politik reagiert, die mit der Liberalisierung des Fernverkehrs unübersehbar geworden war. War der Wandel der regulativen Politik bis dahin als inkrementaler Prozess aus Einzelfallentscheidungen, erweiterten adjudikativen Verfahren, die wie 92-12 auch eine allgemeine Regelbildung umfassten, und *Policy*-Verfahren für einzelne Bereiche wie Mehrwertdienste vorangeschritten, so hat die Kommission 1994 proaktiv ein durchdachtes, weitgespanntes und gleichzeitig detailliertes Konzept für die weitere Entwicklung der regulativen Politik in der Telekommunikation entwickelt und das regulative Regime damit neu definiert. Die Themenbreite der Entscheidung, die Festlegung grundlegender Prinzipien wie die Aufstellung eines Zeitplans zur Implementation – 94-19 kündigte eine Reihe von Einzelfall- und *Policy*-Verfahren an, u.a. zur Kostenseparation, zur Entwicklung eines *Price-Cap*-Regimes, zu den Rahmenbedingungen des Wettbewerbs im Ortsnetz und zur weiteren Gestaltung der Zuschussverpflichtungen – zeugen von einer vorausschauenden, stark *policy*-orientierten Herangehensweise. In der allgemeinen wie in der Fachpresse wurde 94-19 überwiegend positiv, ja teilweise enthusiastisch als mutige, prinzipientreue Entscheidung, als eine einschneidende Generalüberholung der Telekommunikationsregulierung, mit der die Behörde eine Blaupause für die nächsten zehn bis zwanzig Jahre liefere, begrüßt⁷ (Financial Post 1994; Ravensbergen 1994b). Mit Blick auf den in der *public notice* formulierten Zielkatalog konstatierten zwei Kommentatoren aus der Finanzwelt, "*the CRTC has accomplished its ambitious objectives, with a decision that is 'elegant' in a number of ways, principally its greater reliance on market forces*" (Lewis/Massicotte 1994: 6).

Das in *Decision 94-19* entwickelte *Policy*-Konzept gab dem wettbewerbsorientierten *Policy*-Modell, das sich mit *Decision 92-12* und dem neuen *Telecommunications Act* herauszuschälen begonnen hatte, genauere Gestalt. Das protektionistische *Policy*-Modell der Regulierung beruhte von den *Policy*-Ideen her auf der Wahrnehmung, dass ökonomisch gesehen die Organisation der Telekommunikation als monopolistisches öffentliches Versorgungsunter-

⁷ Die öffentliche Kritik an der Erhöhung der Ortsgebühren hielt sich angesichts der neoliberalen Wende der kanadischen Politik (vgl. Kapitel 4.3) in Grenzen (Globerman et al. 1995: 431).

nehmen Effizienz und technologischen Fortschritt gewährleistet und aus sozialen und nationalen Gründen eine extensive Quersubventionierung im Preissystem angebracht ist. Ökonomische wie soziale und nationale Erwägungen machten daher eine umfassende protektionistische Regulierung des Sektors nötig. Nunmehr galt, dass die Konkurrenz zwischen multiplen Diensteanbietern und Netzbetreibern im gesamten Markt am besten für Auswahl, vielfältige, innovative Dienste, niedrigere Preise und damit eine Orientierung an den Bedürfnissen des Kunden, insbesondere an denen der Wirtschaft, sorgt. Zentrales Ziel der Regulierung musste es also sein, durch Wettbewerb das Potential der Telekommunikation als Wachstumsmotor zu befördern und *"to empower the user"* (Sherman 1995: 14).

Auch wenn zumindest in Teilbereichen der Telekommunikationsmärkte weiterhin vom Vorliegen von Elementen eines natürlichen Monopols auszugehen war, legitimierte dies nicht mehr die Beschränkung auf einen Anbieter. Ein Anbieter allein war aus Sicht des Regulierers nicht mehr in der Lage, die zunehmend spezialisierten Bedürfnisse der Nutzer zu befriedigen und schnell und effektiv genug das sich durch die dynamischen technische Entwicklung bietende Potential auszunutzen. Die fortgeschrittenen technischen Möglichkeiten zur Netzzusammenschaltung sowie die Herausbildung von alternativen Übertragungswegen ließen es auch nicht mehr als nötig erscheinen, für eine weitreichende Versorgung ein komplett neues Festnetz aufzubauen. Die Vorstellung eines singulären, integrierten Telefonsystems löste sich auf, an seine Stelle trat die Vorstellung einer differenzierten Infrastruktur verschiedener Netzwerke und Komponenten (vgl. Holzhäuser 2001: 16ff; Janisch 1989b: 308; Schultz 1996: 37). Zur Realisierung eines markt- und nutzergetriebenen Systems durften Akteure nicht künstlich beschränkt werden. So wurde die Entwicklung der Telekommunikationsunternehmen von reinen "Transportunternehmen" zu multimedialen Kommunikationsdienstleistern sanktioniert. Die Wahrnehmung des Charakters der Regulierungsadressaten änderte sich also in zweifacher Hinsicht, einmal im Hinblick auf die ökonomischen Kennzeichen der Leistungserbringung, zum anderen im Hinblick auf die Leistungsfunktionen selbst. Mit dem Wechsel vom Monopol zum Markt zerbrach die grundlegende Interessenkonvergenz zwischen Regulierern und Monopolanbietern.

Im neuen *Policy*-Konzept der Behörde wurde Wettbewerb nicht nur als ökonomisch überlegen gesehen. Man setzte nun auch vorrangig auf die Kräfte des Marktes, um die marktfremden Ziele der Regulierung zu erreichen (CRTC 94-19: 15, 25). Zwar müssten kurzfristig die Gebühren für Ortsgespräche steigen, längerfristig würde der Wettbewerb jedoch für niedrigere Verbraucherpreise und mehr Preis- und Serviceoptionen für die meisten Bürger in großen Teilen des Landes sorgen: *"You can't have competition with all these subsidies in the system. [...] We had to raise local telephone rates. Consumers, the public generally, say that's not in my interest, how's that in my interest? So to some extent we have to sit back and say, and as arrogant as this sounds, trust us, this is gonna be good for you in the long run."* (Interview

5/CRTC). Das neue *Policy*-Modell hat sich also von den nationalen und sozialen Zielen der Regulierung nicht verabschiedet. Es bringt jedoch eine neue veränderte Gewichtung ökonomischer Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit gegenüber marktfremden Zielen. In seiner Bedeutung ist das traditionelle Ziel des *universal access* zu erschwinglichen Gebühren hinter den ökonomischen Aspekt der Entwicklung eines dynamischen Telekommunikationsmarktes zurückgetreten und marktgerechter reformuliert worden⁸. Die Kommission machte deutlich, dass sie eine erheblich größere, allerdings keine volle Kostenorientierung für alle Dienste in allen Märkten anstrebte, denn insbesondere in abgelegenen Regionen würde dies zu unakzeptabel hohen Preisen für den Basisdienst führen. Mit der Feststellung, dass die Quersubventionierung von Fern- zu Ortsdiensten in ihrer bisherigen Form allen Teilnehmern unabhängig von deren Bedürftigkeit zukomme, was das System ineffizient und ungerecht mache, läutete sie jedoch den Abschied vom Prinzip einer universalen, bedürfnisunabhängigen Redistributi- on ein. Die Argumentation in 94-19 lief somit tendenziell auf eine Fokussierung von Subven- tionen auf bedürftige Personen und besonders teure Gegenden zu. Allerdings bezog die Kommission in der Entscheidung noch nicht eindeutig Stellung, wie der weitere Subventions- bedarf zu definieren und wie ein gleichzeitig markt- und sozialverträgliches Regime im ein- zelnen auszugestalten sei, sondern verwies auf weitere Verfahren. Das Fehlen einer klaren Positionsbestimmung zu dieser Frage ist die auffälligste Schwäche des ansonsten durchaus stringent formulierten neuen *Policy*-Konzepts.

Regulierung diene nun also nicht mehr der Bewahrung und politischen Zählung eines Monopols, sondern vorrangig der Schaffung und Stabilisierung eines fairen, funktionierenden Wettbewerbs bei Verhinderung des Missbrauchs von Marktmacht sowie in zweiter Linie der Sicherung sozialer und nationaler Ziele, wo der Markt allein dies nicht gewährleistete. Die Regulierungsbehörde unternahm einen Prozess der Selbsttransformation vom breiten Sektor- management hin zu einer deutlich begrenzten, subsidiären Sicherungs- und Schiedsrichterrol- le. Sie wollte sich aus der umfassenden, detaillierten Regulierung von (Verbraucher-)Preisen und Services zurückziehen und reorientierte sich darauf, "Spielregeln" für den Markt zu set- zen und spezifische Interventionen in Problembereiche vorzunehmen. Eine zielgerichtete Re- gulierung sollte also vorrangig auf Dienste und Marktsegmente fokussieren, wo der Wettbe- werb (noch) nicht greift, und es anti-kompetitives Verhalten oder eine Diskriminierung von Kunden zu verhindern gilt, sowie eine eingeschränkte Korrektur gesellschaftlich unerwünschter Verteilungseffekte des Marktes leisten (vgl. CRTC 94-19: 15, 18, 25). "[W]here there is *sufficient competition or choice, emphasis could be placed on the market, not regulators, to protect the public interest*", so Bud Sherman (Sherman 1995: 17). Eine solche Regulierung ist mit der Konzentration auf monopolistische Märkte und auf Unternehmen mit dominanter

⁸ Als verlässlichsten Indikator für die Erschwinglichkeit sah die Kommission die Verbreitung des Telefons, die in Kanada bei über 98 Prozent lag (CRTC 94-19: 25).

Marktmacht, die aller Wahrscheinlichkeit nach noch längere Zeit eine marktbeherrschende Stellung innehaben würden, doppelt asymmetrisch. Auch letztere sollten aber die gleiche Freiheit zur Teilnahme am Wettbewerb haben wie neue Marktteilnehmer, soweit nicht die Gefahr eines Missbrauchs von Marktmacht bestand (vgl. Schultz 1996: 38f).

Der grundlegend veränderte Charakter der Regulierung erforderte marktkonforme Steuerungsinstrumente und führte zu einer Verschiebung von deren Relevanz. Das früher zentrale Instrument der Regulierung der Endverbraucherpreise verlor mehr und mehr seinen Stellenwert, war aber weiterhin nötig, um bei fehlender Marktdisziplin sowohl zu hohe wie auch zu niedrige, wettbewerbsschädliche Preise zu verhindern. Mit *price caps* wurde es von der strikten Kontrolle der Rendite eines Monopolanbieters umgepolt auf die Förderung der Marktentwicklung, so dass Risiken und Lohn von Geschäftsentscheidungen stärker von den Aktionären getragen wurden. Mit der Einführung eines neuen Instruments, einer für alle Ferndienstleister geltenden Abgabe, wurde die bislang im Preissystem inhärente Redistribution zwischen Fern- und Ortsnetz explizit und wettbewerbsneutral gemacht⁹. Die Subventionserbringung wurde von der Preiskontrolle abgekoppelt (vgl. Sherman 1995: 18). Beide Veränderungen bedeuteten eine signifikante und mit zunehmendem Wettbewerb weiter wachsende Reduktion der Regulierung in den traditionellen Aktivitätsbereichen der Kommission.

Dagegen trat mit dem Übergang zu einem voll geöffneten Markt ein anderes Instrument in den Vordergrund – die Regelung eines transparenten und diskriminierungsfreien Netzzugangs und der Netzzusammenschaltung für neue Marktteilnehmer. Das heißt, die Überwachung richtete sich immer weniger auf die (Monopol-)Anbieter an sich, sondern auf die Interaktionen zwischen den konkurrierenden Anbietern. Hier galt es, spezifische Formen des Marktversagens auszugleichen, die erst in einem wettbewerblichen Umfeld relevant wurden. Aufgrund des Netzwerkcharakters der Telekommunikation ergab sich die Gefahr negativer externer Effekte, denn neue Anbieter wären für den Kunden nicht attraktiv, wenn dieser lediglich mit den Teilnehmern von deren Netz, nicht aber über Zusammenschaltung auch mit denen der ehemaligen Monopolisten kommunizieren könnte. Der Netzzugang und die Verbindung bestehender mit neuen Netzen waren zudem deswegen zentral, weil neue Marktteilnehmer beim Markteintritt in der Regel infrastrukturschwach sind und aufgrund der großen Ausgaben nicht unmittelbar das gesamte Kundenzugangsnetz des ehemaligen Monopolisten, das hohe versunkene Kosten repräsentiert, reproduzieren können. Ohne Zugriff auf die bestehenden Netze könnten sie also kein flächendeckendes Angebot machen. Für die ehemaligen Monopolisten bestand aber naturgemäß kein Anreiz, ihren Konkurrenten zu einem fairen Preis Zugang zu gewähren (Janisch 2003b: 3f; Mette 2003: 177f).

⁹ Da auch einige Dienste im Ortsnetz, z.B. einige Angebote für Geschäftsnutzer oder fortgeschrittenen Services wie Voice Mail und Rufumleitung, gewinnbringend waren, fand weiterhin ein gewisses Maß an impliziter Quersubventionierung statt (CRTC 97-9: 36).

Insgesamt sollte die Regulierung nach Ansicht der Kommission mit der Herausbildung wettbewerbsfähiger Märkte längerfristig zurückgebaut werden und sich zur Residualkategorie entwickeln. Kanadas Geographie setzte der alleinigen Ausrichtung am Markt zwar Grenzen, doch, so ein führender Mitarbeiter der Regulierungsbehörde: "*I work on this from the point of view that somewhere down the road we're gonna have enough competition that we're gonna be able to turn the lights out on this. I have to believe that. I do believe it. You know, except for the far North, places like that, but fundamentally, for the most part, I think we're gonna get there.*" (Interview 5/CRTC).

Innerhalb des neuen *Policy*-Modells definierte die CRTC ihre Rolle nicht mehr als Schnittstelle zwischen einem monopolistischen Leistungserbringer und den Nutzern, sondern als Vermittler zwischen den Interessen der etablierten Telefongesellschaften und ihrer Aktionäre, den Konsumenten und den neuen Marktteilnehmern (vgl. CRTC 92-78). Die Umsetzung dieser Balance in konkrete Entscheidungen konnte aber durchaus zu differierenden Erfolgen für die einzelnen Gruppen führen. Konnte einer von Unitels Anwälten 1992 noch – wenn auch etwas übertreibend – konstatieren: "*Wow – they've given us everything!*" (Surtees 1994: 273), so traf dies 1994 eher auf *Stentor* zu, dessen Reformvorschläge zu einem beträchtlichen Maß Anklang bei der Kommission gefunden hatten. Auch die Anliegen von Verbrauchern mit niedrigerem Einkommen fanden 1994 mit dem grundsätzlichen Übergang zu einem Wettbewerbsmodell weniger Widerhall als 1992. *Stentors* Erfolg ist zurückzuführen auf die mit ansprechender Rhetorik unterlegte pro-kompetitive Wende der etablierten Telefongesellschaften und ihre Bereitschaft, ihre Empfehlungen so zuzuschneiden, dass sie den eigenen Interessen, gleichzeitig zu einem gewissen Maß aber auch den Bedenken der Kommission in puncto anti-kompetitives Verhalten entgegenkamen. *Stentors* Vorschläge zur Reform der Preisregulierung und der Zuschusszahlungen wie seine Akzeptanz eines offenen Netzzugangs spiegelten diesen Ansatz eines "*quid pro quo*" für größere eigene Aktionsfreiheit wider. Wie die Weigerung der Kommission zeigt, den Fernverkehr von der Regulierung zu entbinden, hielt diese im Interesse der neuen Mitbewerber aber weitergehende Sicherungsmaßnahmen für nötig. *Stentors* Vorstoß zur Deregulierung dieses Sektors sah man als Versuch, das zarte Pflänzchen des Wettbewerbs zu ersticken (vgl. Surtees 1994: 317).

Unitel gab zwar an, mit der Entscheidung im großen und ganzen zufrieden zu sein (Ravensbergen 1994b). Gemeinsam mit anderen alternativen Ferndiensteanbietern legte die Firma jedoch beim Kabinett Beschwerde gegen das beschlossene *rate rebalancing* ein. Die Erhöhung der Ortsgebühren, so die neuen Marktteilnehmer, gebe den etablierten Telefongesellschaften einen unfairen Vorteil im Kampf um niedrigere Ferngesprächsgebühren. Weil *Bell* seine Kosten für das Ortsnetz zu hoch angesetzt habe, seien auch die notwendigen Preiserhöhungen für Ortsgespräche zu hoch veranschlagt (Brehl 1994; Globerman et al. 1995: 432). Die Regierung wurde in der Petition um eine Überprüfung dieses Teils der Entscheidung

durch einen Bundesrichter gebeten. Auch 50 nationale und regionale Verbrauchergruppen erhoben beim Kabinett Einspruch gegen den verordneten Preisanstieg. Solchermaßen unter Druck geraten, ordnete die Regierung eine Überprüfung des *rate rebalancing* an, allerdings nicht durch einen Unabhängigen, sondern durch die CRTC selbst. Kommentatoren sahen letzteres als Anzeichen dafür, dass die Regierung nicht wirklich ein Problem mit der CRTC-Entscheidung hatte, sondern das umstrittene Thema nur vom Tisch haben wollte (Vardy/Chianello 1994). Nachdem die CRTC im Herbst 1995 an den vorgesehenen Preiserhöhungen zwar nicht mehr rückwirkend, aber für die Jahre 1996 und 1997 festhielt, legte Stentor eine Gegen-Petition ein und forderte die Erhöhung der Ortsgebühren ohne Verpflichtung zu Preissenkungen bei normalen Ferngesprächen. Andernfalls drohte man mit Kürzungen der Forschungsausgaben. Die Regierung gab dieser Petition statt unter Verweis auf die Notwendigkeit, die globale Wettbewerbsfähigkeit der kanadischen Telekommunikationsindustrie zu sichern (Rideout 2003: 124f; Winseck 1994: 253). Der zuständige Minister versicherte jedoch David Colville in einem Telefongespräch, dass die Regierung die generelle Richtung von *Decision 94-19* voll unterstütze und nur mit diesem kleinen Part nicht einverstanden sei (Interview 5/CRTC).

6.2.4 *Weiterungen des neuen Policy-Modells – Positionen von CRTC und Regierung zur Konvergenz*

Während die CRTC mit der Umgestaltung der Telekommunikationsregulierung beschäftigt war, flossen aus dem DOC mehrere Studien und Diskussionspapiere zur neuen Medienwelt. *Towards an Information Society*, eine 1992 erschienene Studie, beschrieb die Herausbildung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien und ihre Anwendung. Die Autorin konzentrierte sich aber weniger auf die Infrastruktur als auf neue inhaltliche Dienste wie Datenbanken und andere Informationsdienstleistungen sowie die Entwicklungsmöglichkeiten für traditionelle Kulturprodukte (Deschênes 1992). Der Übergang zu einer Informationsgesellschaft und einer wissensbasierten Ökonomie bildete auch den Grundtenor des im selben Jahr vom DOC veröffentlichten Diskussionspapiers. *New Media ... New Choices* eröffnete mit dem Verweis auf die nunmehr grundlegenden Transformationseffekte: "*New media change the way we do business. The economy itself is increasingly based on timely and well-targeted information. New media services shift the boundaries among old media industries, which are extending their services into new areas. New media markets are more attuned to the users's needs and are experiencing a rapid growth.*" (Communications Canada 1992: 4). Das Papier veranschaulichte die Bedeutung, die der Sektor der Informations- und Kommunikationstechnologien mittlerweile für die kanadische Wirtschaft bekommen hatte, überstieg sein Anteil am Bruttosozialprodukt doch deutlich den traditioneller Sektoren wie der Holz- und der Papierwirtschaft (DOC 1992: 25). Es benannte Beispiele für Veränderungen in den Praktiken von

Dienstleistungs- und Industrieunternehmen, für die die Produktion und Bearbeitung unternehmensrelevanter Informationen und die Nutzung neuer Kommunikationssysteme für den Datenaustausch oder den elektronischen Zahlungsverkehr immer wichtiger wurden. Das DOC setzte sich zum Ziel, den Auf- und Ausbau der für neue Medien unerlässlichen fortgeschrittenen Informationsinfrastruktur durch entsprechende *policies* zu befördern und identifizierte dazu eine Reihe von Themen (DOC 1992: 41).

Konkretere Positionen zu möglichen regulativen Strategien bezog das DOC-Papier jedoch nicht. Es notierte lediglich, dass ein wachsender Druck zur Deregulierung zu erwarten sei, da Telefonfirmen, Kabelunternehmen und Rundfunkveranstalter ihre Aktivitäten über die sie bisher trennenden Abgrenzungen hinaus auszudehnen suchten, und verwies auf das *Local Networks Convergence Committee*, das es 1991 einberufen hatte (DOC 1992: 14). Dessen 23 Mitglieder umfassten Vertreter der Kabel- und Telekommunikationsunternehmen, der Rundfunkveranstalter, der *Content*-Produzenten, unabhängige Experten und auch einen Gewerkschafter (Intven/Ménard 1992: iii). Ausgehend von der Feststellung, dass Telefon- und Kabelnetze mehr und mehr konkurrierende Dienstangebote machen können, befürwortete der Bericht des Komitees ein kompetitiveres Umfeld. Für die kommende Dekade sahen die Autoren die Überlappungen aber mehr im Bereich neuer, interaktiver Informations- und Unterhaltungsangebote und spezialisierter Telekommunikationsdienste als in den Kernmärkten der beiden Industrien. Ihre Empfehlungen waren denn auch sehr vorsichtig. Die Regulierung sollte so ausgestaltet sein, dass beiden Industrien die Aufrüstung ihrer Netze möglich war (Intven/Ménard 1992: 87,121). Ein Ministerialbeamter führte diesen "*status-quo approach*" auf die unterschiedlichen Interessen der im Komitee vertretenen Industrien zurück: "*It said: no need for government to do anything here, it's o.k., [...] they just couldn't get agreement. So they kind of just let things stand and said: o.k., no need for anybody to do anything, things are progressing, technological development will move ahead. Just, you know, leave things alone.*" (Interview 12/Industry Canada).

Während das DOC über Studien und Willensäußerungen noch kaum hinausgekommen war, schlug die neue US-Administration eine energische Gangart ein und machte den Aufbau einer ubiquitären, nationalen Breitbandinfrastruktur zu einem zentralen Projekt ihrer Regierung. Schon im Wahlkampf von 1992 hatte das demokratische Präsidentschaftsteam Bill Clinton/Al Gore die Bedeutung eines "*Information Superhighway*" für Wiederbelebung der amerikanischen Wirtschaft propagiert (Fraser 1999: 61ff; Rosenbach 1996: 91ff). Im Februar 1993 machte Clinton die Einsetzung einer *task force* zur Erarbeitung politischer Strategien für eine schnelle Umsetzung der Vision von einem "Netzwerk von Netzwerken" bekannt. Den Rahmen für deren Arbeit setzte die im September 1993 vom Weißen Haus veröffentlichte *Agenda for Action*, die gesetzliche und steuerliche Maßnahmen ankündigte und grundlegende Prinzipien festschrieb. Der *Information Highway* sollte demnach vom privaten Sektor aufge-

baut werden und sich im freien Wettbewerb auf Basis offener Netzinfrastrukturen entwickeln. Die Regierung wollte dafür einen flexiblen regulativen Rahmen schaffen, aber auch sicherstellen, dass alle Bevölkerungsgruppen einen basalen Zugang zu der neuen Kommunikationswelt haben und öffentliche Einrichtungen wie Schulen und Krankenhäuser angeschlossen würden.

Der Vorstoß der US-Regierung blieb naturgemäß nicht ohne Einfluss auf den Gang der Dinge im Norden des Kontinents. Im April 1993 beauftragte die amtierende konservative Regierung den erfahrenen Regierungsbeamten Bernard Ostry damit, zu untersuchen, wie die internen Überlegungen zu einem kanadischen "*electronic highway*" vorangetrieben werden könnten (Ostry 1993). Ostry empfahl eine eindeutige, öffentliche, verpflichtende Positionierung des Premierministers, um den hohen Stellenwert des Vorhabens zu unterstreichen, die Einrichtung eines hochrangigen Kabinettskomitees und mehrerer themenspezifischer *task forces* aus Industrievertretern und Regierungsangehörigen – de facto also ein Vorgehen ähnlich wie in den USA. Wie Ostry anmerkte, hatte die Regierung aber in der Zwischenzeit einen Schritt getan, der der Logik der technischen Entwicklung wie dem politischen Vorhaben im Grundsatz zuwiderlief. Im Juni 1993 wurde das DOC aufgespalten, die Zuständigkeit für die Telekommunikationspolitik ging an das Industrieministerium, der Rundfunk an ein neugeschaffenes Ministerium für "*Canadian Heritage*" (Stanbury 1995a: 498). Zur Auflösung des DOC hatte das Scheitern des hoch umstrittenen Lizenzierungsregimes der neuen Telekommunikationsgesetzgebung beigetragen (Schultz 2003: 192).

Derweil positionierten sich im privaten Sektor mit den etablierten Telefongesellschaften und den Kabelunternehmen die beiden zentralen Kontrahenten im Kampf um neue Einnahmequellen aus dem Aufbau multifunktionaler digitaler Breitbandnetze. Die CCTA, der Verband der Kabelunternehmen, proklamierte in einem 1993 veröffentlichten *Policy*-Papier *Cable Vision 2001*, die Kabelindustrie müsse sich über ihre traditionelle Rolle als Lieferant von Rundfunksignalen hinaus zu einem "*value-added and enhanced service provider*" entwickeln (CCTA 1993: 19). Ihren Schwerpunkt sah sie zwar weiterhin in traditionellen und neu entstehenden Unterhaltungsdiensten, doch wollte sie forciert in neue Informations- und Transaktionsdienste wie Homebanking, Homeshopping, E-Mail und Datenbasen expandieren. Dem stand auf Basis der geltenden Telekommunikationsregulierung nichts entgegen. Die CCTA prognostizierte in dem Segment zwischen den traditionellen Aktivitäten von Telefon- und Kabelunternehmen eine verstärkte Konkurrenz zwischen diesen, ließ aber keinen Ehrgeiz zum Vordringen in den lokalen Sprachtelefondienst erkennen.

Während die CCTA vergleichsweise bescheiden mit dem Arbeitsplatzpotential der Kabelindustrie und der Programmanbieter warb, entwarf Stentor eine weit ambitioniertere Vision. Es titelte sein im Oktober 1993, also kurz nach der *Agenda for Action* der US-Regierung veröffentlichtes Papier *The Information Highway: Canada's Road to Economic and Social Re-*

newal – A Vision Statement (Stentor 1993). Vor dem Hintergrund einer düsteren Beschreibung der gegenwärtigen ökonomischen Situation Kanadas zeichnete das Dokument in leuchtenden Farben die Rolle des *Information Highway* als Wachstumsmotor für die kanadische Wirtschaft, seine positiven Effekte auf den Bildungs- und Gesundheitsbereich – Telemedizin und die elektronische Übermittlung von Lerninhalten zur Aus- und Weiterbildung – wie auf die nationale Integration und unterstrich seine emanzipierende Wirkung: "*The Information Highway, like a road into a new land, will liberate the potential of Canada by allowing Canadians to choose – to choose the information they want or need, to choose who provides that information*" (Stentor 1993: 8). Der *Information Highway*, so Stentor, solle weithin verfügbar und erschwinglich sein, wozu ein ungehinderter Wettbewerb aller potentiellen Anbieter von Netzen und Diensten beitragen würde. Um die bisher getrennten Netze von Telekommunikationsunternehmen, Kabelfirmen und anderen Betreibern zu einem interoperablen Netz von Netzwerken zu verbinden, müsse das Prinzip des fairen und offenen Netzzugangs für alle Betreiber, auch für die bisher geschlossenen Kabelsysteme, gelten.

Anders als die Kabelgesellschaften, strebten die etablierten Telefongesellschaften sehr wohl nach dem Recht, in das Kerngeschäft ihrer Kontrahenten, die Rundfunkübertragung, vorzudringen, ebenso in Inholdedienste, die (potentiell) unter den Rundfunkbegriff fielen, insbesondere neu entstehende interaktive Angebote wie Video-on-Demand. Bis zu dieser Zeit hatten die etablierten Telefongesellschaften regulative und gesetzliche Beschränkungen, die sie an solchen Aktivitäten hinderten, durchaus akzeptiert (Winseck 1997: 227f). Der Antrieb dafür, eine Beseitigung dieser Barrieren zu fordern, war weniger die technologische Entwicklung als der Verlust der Monopolstellung: "[T]he idea was we got people getting into our business, we should also be looking at what are our competitive options for the future." Daher beschloss Stentor "to put together the right kind of a story", die es um das Konzept des *Information Highway* herum baute, um den Entscheidungsträgern darzulegen, warum welche Hindernisse für neue Aktivitäten der etablierten Telefongesellschaften aus dem Weg zu räumen waren (Interview 50/Canadian Chamber of Commerce). So enthielt Stentors Vision auch konkrete Implementationsvorschläge – ein *statement* des Premierministers, die Einsetzung einer überministeriellen *task force* und eines beratenden Komitees des privaten Sektors zur Erarbeitung eines kohärenten *Policy*-Rahmens sowie weitere regulative Reformen durch die Regulierungsbehörde (Stentor 1993: 15). Im April des folgenden Jahres ließ Stentor seinem *policy statement* einen Plan für ein Investitionsprogramm – die sogenannte "*Beacon Initiative*" – folgen, das Ausgaben von 8 Mio. kanadischer Dollar bis 2005 zum Aufbau eines nationalen Hochgeschwindigkeits-Breitbandnetzes vorsah (Stanbury 1995a: 506).

Der Zeitpunkt für die Veröffentlichung des *Policy*-Papiers, das die Regierung zu schnellem Handeln aufforderte, war von Stentor exzellent gewählt; im Oktober 1993 fanden Wahlen statt, und, wie allgemein erwartet, gewann die liberale Opposition. Die neue Regierung war,

wohl nicht zuletzt unter dem Eindruck der Vorgänge in den USA, offen für *Stentors* Vorstoß, erkannte das politische Potential des *Information Highway* und zeigte sich entschlossen, es offensiv und rasch anzugehen. Ihr Versprechen in der Thronrede vom Januar 1994, eine kanadische Strategie für ein interoperables und verbundenes Netzwerk von Netzwerken zu implementieren, wurde als ein wichtiger Wendepunkt gesehen (Interview 50/Canadian Chamber of Commerce). Aufbauend auf den internen Vorarbeiten ihrer Vorgängerregierung setzte die Regierung Chrétien einen mehrstufigen *Policy*-Prozess in Gang. Der neue Industrieminister, John Manley, wurde der "*champion*" des Projekts (Interview 12/Industry Canada). Im März 1994 kündigte Manley die Ernennung eines – deutlich der amerikanischen *task force* nachempfundenen – Beratungskomitees aus Vertretern von Industrie, Gewerkschaften, Verbraucherverbänden und Bildungseinrichtungen an (Bronskill 1994). *Industry Canada* veröffentlichte im April 1994 ein Diskussionspapier, das für die Arbeit des Gremiums 15 Themenbereiche rund um den *Information Highway* identifizierte – von der Regulierung über den Urheberschutz, die Unterstützung der kanadischen Kulturindustrie, die Anwendung neuer Technologien in Unternehmen bis zur Aus- und Weiterbildung. Das Papier benannte wie die US-*Policy* die Schaffung von Arbeitsplätzen und den universellen Zugang zu angemessenen Preisen, dazu – spezifisch kanadisch – die Stärkung der kulturellen Souveränität als Ziele für die *Highway*-Strategie und forderte weitreichenden Wettbewerb für Netze, Produkte und Dienste auf dem *Information Highway* (Industry Canada 1994b). Das Dokument kam damit den Vorstellungen von *Stentor* weit entgegen, auch wenn die Ankündigung eines sorgfältig zu handhabenden Übergangs zum vollen Wettbewerb zwischen Kabel- und Telefonunternehmen nicht dem Wunsch letzterer nach einem schnellen Wechsel entsprach.

Während das Mandat des *Information Highway Advisory Council* (IHAC) weitgespannt und politikfeldübergreifend angelegt war, hielt die Regierung zusätzlich ein spezifisches *policy statement* zu Konvergenz und Wettbewerb in der Kommunikationsindustrie, vor allem zur Frage der Konkurrenz zwischen Telefon- und Kabelunternehmen, für notwendig. Die Konvergenzdebatte fokussierte damals auf das zunehmend überlappende technologische Potential dieser beiden Netzwerke; das Internet begann sich zwar in diesen Jahren auszubreiten, die Auswirkungen dieser neuen, paketvermittelten Netzwerkinfrastruktur wurden aber noch kaum wahrgenommen, die rapide Diffusion nicht vorhergesehen (Interview 12/Industry Canada, Interview 28/CCTA; Interview 51/CANARIE). Nach dem Aufbrechen des DOC standen sich eine ökonomisch orientierte, Wettbewerb befürwortende Telekommunikationsabteilung im Industrieministerium und eine protektionistisch orientierte Rundfunkabteilung im *Heritage*-Ministerium gegenüber, also zwei institutionell getrennte, thematisch fokussierte Akteure, die beide versuchten, die Kommunikationspolitik für sich zu reklamieren (Interview 3/CRTC; Interview 28/CCTA). Das Verhältnis beider Ministerien war daher gespannt. Noch vorhandene persönliche Kontakte zwischen den ehemaligen Kollegen und ein aus der gemeinsamen

Zeit resultierenden Verständnis für die Sichtweise des jeweils anderen erleichterten es aber, dass die beiden Ministerien eine gemeinsame Herangehensweise an das Thema Konvergenz entwickelten. Gespräche dazu begannen auf höherer Beamtenebene noch in der Endphase der alten Regierung: "So the two policy branches, broadcasting policy and telecommunications policy, got together and had some discussions about the future, the way we see these things going [...] the 1992 study on local network convergence [...] recommended a very status-quo approach [...] By 93 we realized that, well, you know, there really is need for some guidance here." (Interview 12/Industry Canada).

Man war sich nach Aussage der Verhandlungsführer beider Ministerien bald einig, dass Wettbewerb zwischen beiden Industrien und auf allen Ebenen des Kommunikationssektors die generelle Zielrichtung auf dem Weg zum *Information Highway* darstellen sollte. Die regulativen und gesetzlichen Barrieren für einen Zutritt der etablierten Telefongesellschaften zum Rundfunkmarkt sollten abgebaut werden¹⁰. Die Ausgangslage der Telefongesellschaften und der Kabelunternehmen war jedoch sehr unterschiedlich: Letztere waren nicht zu einem nationalen Kommunikationssystem verbunden, und die Einnahmen der etablierten Telefongesellschaften übertrafen die der Kabelunternehmen um mehr als das Siebenfache. So galt es, den Kabelunternehmen Gelegenheit zu geben, sich durch die Vernetzung und Aufrüstung ihrer Infrastruktur wettbewerbsfähig zu machen, damit sie von ihren mächtigen Konkurrenten nicht einfach aus dem Geschäft gedrängt würden, was letztlich zu einer Remonopolisierung führen könnte. Dies war ein zentrales Thema der Gespräche, bei denen *Heritage* für die Interessen der Kabelunternehmen und *Industry* für die der etablierten Telefongesellschaften eintrat. Die nunmehr institutionell verankerten verschiedenen Perspektiven wie die generelle Herausforderung, wie zwei verschiedene Gesetzgebungen – das Rundfunk- und das Telekommunikationsgesetz – auf einen verschmelzenden Markt anzuwenden waren, zogen die Formulierung gemeinsamer *Policy*-Positionen in die Länge. Prozessual beschloss man, dass eine Beteiligung der CRTC als *input* für die Politikformulierung sinnvoll wäre. Allerdings sollte dies nicht ohne Anleitung durch die Ministerien geschehen, die die grundlegenden Positionen festlegen und der CRTC eine Reihe von Fragen zur Umsetzung vorlegen wollten, die so zugeschnitten sein sollten, dass sie die generelle *Policy*-Richtung anzeigen (Interview 12/Industry Canada, Interview 36/Industry Canada, Interview 51/CANARIE).

Da die Gespräche zwischen den Ministerien erst im Oktober 1994 in ein öffentliches Dokument mündeten, befasste sich die CRTC, wie bereits erwähnt, schon zuvor, in ihrer *Review of Regulatory Framework*, mit einigen Aspekten der Konvergenz. Dies betraf einmal den Wettbewerb im Ortsnetz und die Frage offener Netzarchitekturen, zum anderen die Rolle der etablierten Telefongesellschaften in der Distribution und im Angebot von Rundfunkpro-

¹⁰ Einigen Telefongesellschaften war es gesetzlich untersagt, Rundfunklizenzen zu unterhalten.

grammen und Inhalten im weiteren Sinne. Die Öffnung des lokalen Marktes ermöglichte es Kabelgesellschaften, zu denselben Bedingungen wie andere Konkurrenten im gesamten Servicebereich des lokalen Telefonmarktes tätig zu werden. Die etablierten Telefongesellschaften banden ihre Unterstützung für Wettbewerb im Ortsnetz im Verfahren an die in ihrem *Vision Statement* enthaltene Forderung nach gegenseitigem Netzzugang und Netzzusammenschaltung von Kabel- und Telefongesellschaften. Auch die Kabelunternehmen sollten verpflichtet werden, die Engpassbereiche ihrer Infrastruktur zu entbündeln und diskriminierungsfreien Netzzugang für Diensteanbieter wie Konkurrenten zu bieten. Das Leasing von Breitbandkapazitäten von den Kabelgesellschaften würde es den Telefongesellschaften schneller erlauben, Video- und andere Breitbanddienste anzubieten, als wenn sie nur ihr eigenes Netzwerk einsetzen (Rhamey et al. 1995: 3, 5).

Die CCTA lehnte eine solche weitreichende Anwendung von Prinzipien der Telekommunikationsregulierung auf ihre Netze ab (CRTC 94-19: 42f). Die Kabelunternehmen waren traditionell nur unter dem Rundfunkgesetz reguliert worden. Sie hatten begonnen, als Nebengeschäft neuartige Dienste wie Homebanking oder Videotext anzubieten, die von der Kommission aus Rundfunksicht als *non-programming services* deklariert und daher nicht überwacht wurden. Damit bewegten sich die Kabelfirmen in einer regulativen Grauzone. Diese Dienste konnten als Telekommunikation angesehen werden. Die Kommission hatte aber bislang Kabelunternehmen nur dann der Telekommunikationsregulierung unterstellt, wenn sie Telekommunikationsdienste im engeren Sinne anboten (Intven 1994: 157)¹¹. Die Kabelfirmen konnten, anders als die etablierten Telefongesellschaften, so über die Nutzung und den Zugang zu ihren Netzen für *non-programming services* frei entscheiden (Interview 12/Industry Canada, Interview 36/Industry Canada; Intven/Ménard 1992: 3, 228; Scott/Elder 2001: 3; Wilson 1996: 608). In 94-19 befürwortete die Kommission im Grundsatz das Prinzip der gegenseitigen Kompatibilität und des offenen Netzzugangs für alle Netzbetreiber, die Telekommunikationsdienste anbieten, ging aber nicht näher ins Detail und verwies zudem darauf, dass solche Prinzipien der Telekommunikationsregulierung nicht notwendigerweise auch für den Rundfunk angemessen seien (CRTC 94-19: 44f).

Die Kommission schloss die Frage, ob es Telefongesellschaften erlaubt werden sollte, Lizenzen zur Verteilung oder Veranstaltung von Rundfunk zu erhalten, explizit aus dem Verfahren aus, da es sich um ein Telekommunikationsverfahren handelte, sah sich aber imstande, über drei damit zusammenhängende Fragen zu befinden. Erstens hielt sie fest, dass die etablierten Telefongesellschaften in ihrer Rolle als Betreiber öffentlicher Netze im Auftrag lizenzierter Rundfunkanbieter Rundfunkprogramme, auch neue interaktive Dienste wie Video-on-Demand, übermitteln durften. Das heißt, die Telefongesellschaften würden nicht wie die Ka-

¹¹ 1992 befand die Kommission zum ersten Mal, dass ein Kabelunternehmen, nämlich *Rogers*, als Telekommunikationsunternehmen zu regulieren war, da es private Sprach- und Datenübertragung anbot (CRTC 92-10).

belunternahmen selbst Programmpakete zusammenstellen, sondern nur für andere Anbieter eine Übertragungsleistung erbringen. Zweitens gestattete die Kommission, wie bereits erwähnt, den etablierten Telefongesellschaften die Entwicklung von Inhalten für Informationsdienste. Eine von der CRTC 1991 in Auftrag gegebene Studie, die feststellte, dass die Finanzierung von Breitbandnetzwerken nicht ohne neue Einnahmen möglich sei, lässt darauf schließen, dass ein wichtiger Faktor für die Zulassung dieser vertikalen Integration in der Förderung der Netzwerkaufrüstung zu sehen war (Wilson 1996: 618; Winseck 1997: 238). Kabel- und Telekommunikationsunternehmen sollten in der Bereitstellung eines breiten Spektrums von Informationsdiensten konkurrieren. Wenn Telefongesellschaften einen Dienst anbieten wollten, der unter das Rundfunkgesetz fiel, mussten sie eine Rundfunklizenz beantragen. Angesichts der Tatsache, dass Breitbandanwendungen und -dienste beträchtliche Investitionen in die Netzaufrüstung erforderten, kündigte die CRTC an, solche Investitionen der etablierten Telefongesellschaften sorgfältig auf die Auswirkung auf die Gebühren für Basisdienste hin zu überwachen (CRTC 94-19: 44ff).

Für die Kabelgesellschaften war der Ausgang des Verfahrens insofern positiv, als ihr Kerngeschäft, die Rundfunkübertragung, von 94-19 unbeeinträchtigt blieb, und ihnen zumindest vorläufig keine direkten Verpflichtungen, Zugang zu ihren Netzen zu gewähren, auferlegt wurden. Nach Aussage eines ehemaligen Mitarbeiters der CRTC hatte der Stab mit Unterstützung von David Colville versucht, in der Frage des Netzzugangs mehr zu erreichen: "*[W]e pushed the envelope a little bit and started suggesting that maybe the cable system exhibited a lot of the same attributes as the telecommunications system.*" (Interview 28/CCTA). Man sei aber mit diesen Ideen nicht weit gekommen, da Fern Bélisle, der für Rundfunk zuständige Vizepräsident, dies blockierte mit der – rechtlich zutreffenden – Begründung, dass bei einem Telekommunikationsverfahren keine Entscheidungen getroffen werden könnten, die unter das Rundfunkgesetz fallen. Auch wenn Bélisle sich hier weitgehend durchgesetzt habe, so der Mitarbeiter, "*we did get enough in there ... I remember going down to Vidéotron¹², they asked us to come down and talk about 94-19 and they were extremely upset. Because they said we never asked - what we basically said in 94-19 was if the cable companies want to compete with the telephone companies, that's o.k., no restrictions, we don't care, and implied by the way we dealt with access that the real issue was opening things up. We didn't get in explicitly to say you have to open up cable companies, because as Fernand said, and the General Counsel said, you don't have the jurisdiction to make those kinds of decisions. But the Vidéotron guys read between the lines and said, look, we're really angry because what you have done is created the first step towards opening up the cable market to competition. And we never asked to compete with the telephone companies.*" (Interview 28/CCTA).

¹² Vidéotron ist eine der größten kanadischen Kabelgesellschaften mit Schwerpunkt in Québec.

Von der Telekommunikationsseite her entschied 94-19 somit zum einen, dass nicht nur Wettbewerb, sondern auch Konvergenz stattfinden konnte, und präjudizierte zum anderen die Bedingungen der Konvergenz, nämlich, dass für die Akteure aus den bisher getrennten Welten unter gleichen Bedingungen gleiche Regeln gelten sollten, obschon die Kommission es hier wegen der rechtlichen Problematik wie der personell-situativen Konstellation innerhalb der Behörde in der Frage der Regulierung von Kabelnetzen an klaren Aussagen fehlen ließ. Der Fragenkatalog, den der Industrie- und der Kulturminister im Oktober 1994, also knapp einen Monat später, vorstellten, reflektiert dies. Die Regierung wählte für den Konsultationsprozess ein sehr formelles Verfahren. Sie nahm zum ersten Mal die mit dem Rundfunkgesetz von 1991 und dem Telekommunikationsgesetz von 1993 geschaffene Option in Anspruch, der CRTC die Abhaltung von Anhörungen zu Fragen im Zuständigkeitsbereich der Kommission anzuordnen. Die CRTC sollte bis zum 28. Februar 1995¹³ einen Bericht erstellen, der anschließend dem IHAC zur Kommentierung zugeleitet werden sollte. Daraufhin wollte die Regierung ein abschließendes *policy statement* veröffentlichen (Government of Canada 1994b). Der Kulturminister beschrieb den Auftrag an die CRTC als "*assist us in implementing our policy decisions regarding the nature of competition between cable companies and telecommunications and other information providers and the requirement that Canadian content have a prominent place on the Information Highway*" (Government of Canada 1994a: 1).

Die *Order in Council* an die CRTC bestand aus drei Abschnitten. In der Einleitung legte die Regierung die Ziele und Prinzipien ihrer *Information Highway*-Strategie noch einmal dar. Der erste Abschnitt befasste sich mit der Zusammenschaltung und Interoperabilität von Kabel- und Telekommunikationsnetzwerken als Basis des *Information Highway*. Die Regierung notierte, dass die CRTC mit 94-19 ein dafür angemessenes regulatives Modell entwickelt habe, das aber nicht alle Aspekte der Konvergenz der lokalen Netzwerke beider Industrien berücksichtige. Sie stellte klar, dass Kabelunternehmen, wenn sie *non-programming services* anbieten, unter die im Telekommunikationsgesetz festgelegte Definition eines öffentlichen Netzbetreibers fallen. Soweit dies den Wettbewerb nicht behindere, sollte die Kooperation und der gemeinsame Gebrauch von Anlagen durch Kabel- und Telekommunikationsunternehmen gestattet werden. Die Anlagen und Kapazitäten aller öffentlichen Netzbetreiber, inklusive der Kabelunternehmen¹⁴, sollten auf diskriminierungsfreier Basis anderen Anbietern entbündelt zu Mietung, Weiterverkauf und gemeinsamer Nutzung zur Verfügung gestellt werden. Die Kommission sollte zu notwendigen regulativen Bedingungen und Mechanismen Stellung nehmen (Government of Canada 1994b: 3f). Der nächste Abschnitt befasste sich damit, wie die traditionellen Ziele der Rundfunkpolitik in einem von neuen Technologien und Wettbewerb geprägten Umfeld zu sichern waren. Der dritte Abschnitt fokussierte auf die ge-

¹³ Die Frist wurde später bis zum 28. April 1995 verlängert (Vardy 1995).

¹⁴ Für Kabelunternehmen galt dies nur für Kapazitäten, die sie nicht für die Rundfunkübertragung nutzen.

gegenseitige Marktöffnung für Telefongesellschaften und Kabelfirmen. Die Regierung stimmte der Regulierungsbehörde zu, dass eine Beschränkung von Wettbewerb im Telekommunikationssektor nicht notwendig sei, erwartete aber, dass eine Übergangsperiode erforderlich sei, um die Grundlagen für fairen Wettbewerb z.B. durch Regeln zum Netzzugang, *price caps* etc. zu schaffen. Während dieser Übergangsperiode könne es sinnvoll sein, den Kernmarkt der Kabelgesellschaften vor Konkurrenz zu schützen. Die Kommission sollte sich dazu äußern, wie ein angemessener Zeitrahmen dazu aussehen könnte und welche kurz- und längerfristigen Maßnahmen zur Sicherung eines fairen Wettbewerbs nötig seien. Offenkundig wollte die Regierung die Kabelunternehmen nicht der sofortigen Konkurrenz durch die etablierten Telefongesellschaften aussetzen, um ihre längerfristige Wettbewerbsfähigkeit zu sichern¹⁵ (Government of Canada 1994b: 8ff). Schließlich sollten Kabelgesellschaften wie die Telefongesellschaften (und andere Betreiber) finanziell in der Lage sein, konkurrierende Netzwerkstrukturen aufzubauen.

Die Ministerien suchten in diesem Fall also aus ihrem dominant reaktiven Interaktionsmodus mit der Regulierungsbehörde auszubrechen. Zwar machte das Vorhandensein gesetzlicher Grenzen für eine volle Konvergenz ein Handeln der Regierung praktisch unumgänglich. Die Art des Vorgehens wie der Inhalt der *Order in Council* zeigen jedoch, dass die Regierung über den Abbau solcher Schranken hinaus aktiv Führung gegenüber der Regulierungsbehörde zu zeigen und basale Parameter für die neue Medienwelt zu setzen suchte. Die *Order in Council* benannte grobe, aber vergleichsweise klare *Policy*-Leitlinien zu einigen wichtigen Themen und stellte fokussierte Fragen zu deren Implementation. Eine Reihe von Gründen machte das gewählte *Procedere* für die Regierung attraktiv. Einmal waren diese konkret inhaltlicher Natur in dem Sinne, dass die Kommission in ihrer Tätigkeit gelenkt werden sollte. Nach der Aufspaltung des DOC und insbesondere der Amtsübernahme von John Manley vertrat *Industry Canada* nun eine weit aggressivere pro-kompetitive Politik. So nannten die Verhandlungsführer des Ministeriums als eine Motivation im Telekommunikationsbereich¹⁶ die Ausweitung von Wettbewerb auch auf das Ortsnetz, was während der Vorbereitung der *Order in Council* ja noch nicht realisiert war, und die Ausdehnung der Prinzipien der Telekommunikationsregulierung auf die Kabelunternehmen. Die Konvergenz der lokalen Netzwerke sollte gefördert und der Regulierer dafür sensibilisiert werden (Interview 12/Industry Canada, Interview 36/Industry Canada). Institutionell gesehen ermöglichte das *Procedere* der Regierung, sich selbst als übergeordneter *policy-maker* zu inszenieren und gleichzeitig die Kommission in den Politikformulierungsprozess einzubinden. Diese verfügte nicht nur über umfassenderes Fachwissen, sondern musste die *policies* schließlich auch umsetzen. Ihre Einbindung sollte so

¹⁵ Die CCTA plädierte dafür, die Telefongesellschaften für 5 bis 10 Jahre aus dem Kabelgeschäft zu halten (Vardy 1994).

¹⁶ Die Ziele für den Rundfunkbereich werden in Kap. 7.2.2 erläutert.

mit dazu dienen, dass sie selbst Strategien für ihr eigenes weiteres Vorgehen entwickelte (Interview 36/Industry Canada, Interview 39/Canadian Heritage).

Interessenpolitisch wollte man mit der CRTC-Anhörung den Prozess für eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung öffnen, wohl nicht zuletzt deswegen, weil die Regierung viel Kritik dafür einstecken musste, dass die Beratungen des IHAC nicht-öffentlich waren. Aufgrund ihrer langen und erfolgreichen Erfahrung mit Anhörungen erschien die CRTC also als das angemessene Forum hierfür (Interview 36/Industry Canada). Auch Vertreter der Kabel-, Rundfunk- und Telekommunikationsindustrie, die während der Vorbereitung der *Order in Council* intensiv konsultiert wurden, waren für ein Verfahren der CRTC zur Beantwortung der regulativen Fragen anstelle einer Diskussion im IHAC oder einer alleinigen Entscheidung durch die Ministerien. Dies rührte zum einen ebenfalls aus der institutionellen Verantwortung der Behörde für den für die Industrie zentralen regulativen *output* in Form von Lizenzen, Tarifgenehmigungen etc. her, hatte aber auch prozessuale Gründe (Interview 44/Bell Canada, Interview 50/Canadian Chamber of Commerce). Die Prozesse der Kommission, so ein ehemaliger leitender Mitarbeiter der CCTA, seien akzeptabler für die Industrie, weil sie offener und transparenter als ministerielle Entscheidungsprozesse seien (Interview 34/CCTA). Auch waren die im IHAC sitzenden Repräsentanten der unterschiedlichen Industrien der Meinung, dass man über die strittigen Fragen zum Wettbewerb, insbesondere zur Konkurrenz von etablierten Telefongesellschaften und Kabelfirmen, in diesem Gremium keinen Konsens werde erzielen können und ein Anhörungsverfahren der Kommission daher der geeignetere Weg sei (Interview 5/CRTC, Interview 13/CRTC). Dort sei auch, anders als im IHAC, eine harte Diskussion der umstrittenen Punkte möglich (Interview 44/Bell Canada).

Die Regierung verfolgte mit ihrer inhaltlichen Positionierung zudem politisch-strategische Ziele. Man habe, so ein hoher Ministerialbeamter aus dem Industrieministerium, bewusst nicht einfach zu Ansprachen des Ministers oder ähnlichen weniger aufwendigen Steuerungsmechanismen gegenüber der Regulierungsbehörde gegriffen, sondern einen formalen, sehr öffentlichkeitswirksamen Prozess aufgelegt, um zu demonstrieren, dass die Regierung der Konvergenz und den damit verbundenen den neuen Kommunikationstechnologien hohe Bedeutung beimesse und dass sie eine klare Vorstellung über die weitere Entwicklungsrichtung habe: "*Why the big thing about Orders in Council and directions to hold hearings and then follow-up official policy statement to close it? A lot of it is as much signalling a general policy stance and it's signalling it to the industry, to the public and to the regulator: the government has a vision here, it does see the interconnections and it wants them to work and it wants everybody to be aware of it.*" (Interview 36/Industry Canada, s. auch Interview 32/CCTA). Angesichts der grundlegenden Umbrüche im Kommunikationssektor hielt die Regierung es für angebracht, dass gewählte Entscheidungsträger ihren Standpunkt zu den

damit verbundenen *Policy*-Fragen der Öffentlichkeit darlegten und so die Aufmerksamkeit der Interessengruppen und der Wähler darauf lenkten.

Was die konkreten inhaltlichen Ziele angeht, so war die Kommission den Ministerien in 94-19 schon zu einem großen Maß zuvorgekommen: "[I]f you read the policy, we had sort of scooped them by already adopting a lot of those principles in 94-19. In fact, we gave them a briefing the morning we were putting out the decision, the people that were involved in all that, and they were a little distraught." (Interview 28/CCTA). Mit der eindeutigen und grundsätzlichen Subsumption der Telekommunikationsaktivitäten der Kabelunternehmen unter die Prinzipien der Telekommunikationsregulierung ging die *Order in Council* jedoch über 94-19 hinaus. Die Bedeutung der *Order in Council* für die Telekommunikationsregulierung bestand so vor allem darin, dass die Regierung sich eindeutig zu dem pro-kompetitiven *Policy*-Modell bekannte, das die CRTC in 94-19 formuliert hatte. Auch diese Unterstützung für den regulativen Rahmen der Regulierungsbehörde wurde von der Regierung, so ein hoher Ministerialbeamter, als wichtig angesehen im Sinne einer Signalwirkung für die breitere Öffentlichkeit und die Interessengruppen, dass nicht nur der Regulierer, sondern auch die Regierung hinter diesen *policies* steht. Offenkundig brachte aber erst die *Information Highway*-Agenda den notwendigen Schub für ein klareres und grundsätzliches Bekenntnis der Regierung zum Wettbewerb im gesamten Telekommunikationssektor, zu dem die vorhergehende Regierung bei der Verabschiedung des Telekommunikationsgesetzes noch nicht bereit war.

Nach einem umfangreichen Konsultations- und Anhörungsverfahren übergab die CRTC der Regierung am 19. Mai 1995 ihren Bericht *Competition and Culture on Canada's Information Highway: Managing the Realities of Transition* (CRTC 1995a)¹⁷. Sie beschrieb das lokale Netzwerk der etablierten Telefongesellschaften aufgrund von dessen Universalität und Interaktivität als zentralen Engpass im *Information Highway*, betrachtete das Aufbrechen dieses Monopols also als Voraussetzung für den Wettbewerb im gesamten Kommunikationsmarkt. Der Abschluss der dazu in 94-19 anvisierten regulativen Verfahren, insbesondere zur Kolokation, zum entbündelten Netzzugang und zu umfassenden Tarifen der Netzzusammenschaltung, sei somit unbedingt erforderlich¹⁸, bevor die etablierten Telefongesellschaften eine Lizenz zur Rundfunkübertragung erhalten sollten. Die Kommission veranschlagte eine Zeit von 12 bis 18 Monaten für die Dauer der Verfahren, ging aber aufgrund der notwendigen Netzaufrüstung insgesamt von einer natürlichen Übergangsperiode von drei bis vier Jahren aus, bis die etablierten Telefongesellschaften wirklich effektiv im Kabelmarkt konkurrieren könnten (CRTC 1995a: 12ff, 19f). Die Bindung des Marktzutritts der Telefongesellschaften an die

¹⁷ Zum Rundfunkteil des Berichts s. Kap. 7.2.2.

¹⁸ Als weitere wichtige Voraussetzung für Wettbewerb im Ortsnetz identifizierte die Kommission die Nummernportabilität, d.h. die Möglichkeit, dass ein Kunde beim Wechsel des Anbieters seine Telefonnummer behalten kann (CRTC 1995: 13).

Festlegung der Regeln für Wettbewerb im Ortsnetz wurde von der Kommission nicht nur als Vorkehrung zum Schutz der Kabelunternehmen vor unfairem Wettbewerb, sondern auch als idealer Hebel gesehen, um die Kooperation der Telefongesellschaften in den anstehenden Verfahren zu fördern (Interview 28/CCTA). Mit der Festlegung der abzuarbeitenden Themen in einer Art Checkliste optierte die Behörde für ein ähnliches Vorgehen, wie es dann auch im amerikanischen Telekommunikationsgesetz von 1996 angewandt wurde.

Während die Kommission, wie schon in 94-19, die Prinzipien der Interoperabilität und Zusammenschaltung verschiedener Netzwerke unterstützte und die Notwendigkeit regulativer Maßnahmen hinsichtlich der Netzzusammenschaltung von Telefonsystemen und des Zugangs von Inhalteanbietern zu Übertragungsnetzen betonte, sah sie für die Kabelnetze keinen Anlass, einen Netzzugang für konkurrierende Rundfunkverteiler verpflichtend zu machen und wollte dies dem Verhandlungsprozess der beteiligten Parteien überlassen. Das Kabelnetz stelle nicht im selben Maß wie das Telefonnetz eine wesentliche Einrichtung dar, und eine garantierte Mitnutzung durch Konkurrenten könne die Entstehung alternativer Übertragungssysteme behindern¹⁸ (CRTC 1995a: 14ff). Die Kommission widmete einen Abschnitt ihres Berichtes auch dem Zugang zum *Information Highway* durch die Endverbraucher, also der sozialen Dimension, die von zahlreichen am Verfahren teilnehmenden Parteien angesprochen worden war. Sie hielt es für unwahrscheinlich, dass Marktkräfte allein für einen erschwinglichen Zugang in allen Regionen des Landes sorgen würden. Getreu ihrer Wende zum Markt, lehnte sie eine neue Form der Quersubventionierung für bestimmte interaktive Dienste ab, die möglicherweise zukünftig als Basisdienste gelten würden, dies aber gegenwärtig noch nicht waren. Sie deutete an, dass Subventionen der Regierung zum Ausbau des *Information Highway* in besonders teuren Regionen nötig sein könnten, und verwies auf die Programme der Regierung zur Vernetzung von Schulen und *Community*-Einrichtungen. In Reaktion auf zahlreiche Stellungnahmen von Schulen, Lehrern und *colleges* kündigte sie aber ein Verfahren zur möglichen Festsetzung von reduzierten Telekommunikationstarifen für Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen an (CRTC 1995a: 34ff). Wie vorgesehen, leitete die Regierung den Bericht der CRTC dem IHAC zur Beratung zu und verabschiedete daraufhin im August 1996 ein *Convergence Policy Statement*, das den Anhörungs- und Konsultationsprozess formal abschloss, inhaltlich die Standpunkte der *Order in Council* bestätigte und im wesentlichen die Empfehlungen der CRTC übernahm (Industry Canada 1996).

¹⁸ Die Art der Regulierung von Kabelunternehmen, die *non-programming services* anboten, nach dem Telekommunikationsgesetz war mittlerweile aufgrund des Antrags eines Zeitungsverbandes Gegenstand eines eigenständigen Verfahrens geworden (vgl. CRTC 96-1).

6.3 Implementationschritte – Die "Mühen der Ebene"

6.3.1 Die Reform der Tarifregulierung

War mit dem neuen regulativen Rahmen der CRTC von 1994 und der *Order in Council* der Regierung der vollständige Umbruch hin zu einem wettbewerbsorientierten *Policy*-Modell vollzogen, so hatte die CRTC einen wahren Marathon an Regulierungsverfahren vor sich, um die darin getroffenen Entscheidungen zur regulativen Reform umzusetzen. Als ersten Schritt leitete sie im November 1994 das Verfahren zur Kostenseparation zwischen kompetitiven und nicht-kompetitiven Diensten der etablierten Telefongesellschaften ein, das knapp ein Jahr später abgeschlossen war (CRTC 95-21). Darauf folgte im Mai 1997 *Telecom Decision CRTC 97-9: Price Cap Regulation and Related Issues*. Hierin legte die Kommission die Strukturen und Prinzipien der Preisregulierung für die lokalen Dienste der etablierten Telefongesellschaften fest. Das neue Regime, das für vier Jahre gelten sollte, reflektierte die Intention der Kommission, die Regulierung deutlich zu vereinfachen und die damit verbundenen Belastungen möglichst gering zu halten sowie sie zielgerichtet an den jeweiligen Marktbedingungen auszurichten. Ihm lagen – wie sich später zeigen sollte, zu optimistische – Erwartungen der Behörde im Hinblick auf die generelle Entwicklung des Wettbewerbs im Ortsnetz und in einzelnen Segmenten zugrunde. Im allgemeinen basiert eine *Price-Cap*-Regulierung auf der Einteilung von Diensten in verschiedene "Körbe" nach ihrer Homogenität und/oder ähnlichen Nachfrageelastizität. Ein *Price-Cap*-Index bestimmt die zulässigen durchschnittlichen Preisänderungen für alle Dienste eines Korbes insgesamt. Der Preisindex wurde von der Kommission auf die Höhe der Inflationsrate abzüglich eines Ausgleichs in Höhe von 4,5 Prozent für die wachsende Produktivität der etablierten Telefongesellschaften festgelegt. Die Vorgabe eines solchen Produktivitätsfaktors soll dafür sorgen, dass Produktivitätsgewinne auch dort an die Kunden weitergegeben werden, wo der Marktdruck nicht ausreichend ist. Die von den etablierten Telefongesellschaften für ein Jahr vorgeschlagenen Tarifänderungen müssen also in ihrer Gesamtheit dem durch den Index gesetzten Niveau entsprechen, wobei in diesem Rahmen die Preise für einzelne Dienste innerhalb des Korbes flexibel herauf- oder heruntergesetzt werden können.

Der *Price-Cap*-Index galt insgesamt für einen Korb, in dem die Kommission die wichtigsten lokalen Dienste zusammenfasste (CRTC 97-9: 17ff). Eine Aufteilung dieses Korbes in getrennte Unterkörbe für lokale Dienste für Geschäftsnutzer und Basisdienste für Privatkunden sowie eine Obergrenze in Höhe der Inflationsrate für den Durchschnitt von Preiserhöhungen in letzterem Segment, in dem sich Wettbewerb nach Meinung der Kommission langsamer als im Geschäftssektor entwickeln würde, sollten Privatkunden vor einem übermäßigen Preisanstieg schützen. Optionale lokale Dienste wie Rufumleitung oder Voice Mail blieben ebenso wie die von Konkurrenten im Orts- und Fernnetz in Anspruch genommenen Dienste vom *Pri-*

ce Cap-Regime ausgenommen. Erstere unterlagen nur einer unteren Preisgrenze, letztere sollten generell auf der Basis inkrementeller Kosten plus eines angemessenen Aufschlages angeboten werden (CRTC 97-9: 20ff). Die Herausnahme dieser Dienste aus dem *Price-Cap*-Regime wie die Anwendung des Produktivitätsausgleichs nur auf den ganzen Korb, nicht aber auf die einzelnen Unterkörbe ließen den etablierten Telefongesellschaften beträchtlichen Spielraum für den Umgang mit ihren Produktivitätszuwächsen. Faktisch setzte die Struktur des Regimes in Anbetracht der äußerst schleppenden Marktentwicklung Anreize für die Telefongesellschaften, ihre Effizienzgewinne in unerwünscht einseitigem Ausmaß Geschäftskunden vor allem in urbanen Regionen durch signifikante Preissenkungen zugute zu kommen lassen. Privatkunden sahen sich dagegen während der Geltungsdauer des Regimes mit fortschreitenden Preiserhöhungen konfrontiert¹⁹ (Colville 2002; Tuck 2001).

6.3.2 Rahmenbedingungen des Wettbewerb im Ortsnetz

Gleichzeitig mit der *Price-Cap*-Entscheidung veröffentlichte die Kommission im Mai 1997 nach fast zweijähriger Verfahrensdauer den regulativen Rahmen für den Wettbewerb im Ortsnetz (CRTC 97-8). Die Entscheidung bearbeitete die in 94-19 identifizierten Barrieren zum Marktzugang, etablierte Vorkehrungen gegen wettbewerbsschädigendes Verhalten der etablierten Anbieter und legte die regulativen Anforderungen an die neuen Marktteilnehmer fest. In Anbetracht der zentralen Engpassfunktion des lokalen Netzwerkes war das Ziel eines nachhaltigen Wettbewerbs nach Ansicht der Kommission nur über die Förderung eines infrastrukturbasierten Wettbewerbs zu erreichen. Ihre Strategie fokussierte darauf, die Anreize so zu setzen, dass neue Anbieter sich nicht primär auf eine Rolle als Reseller beschränkten, also den etablierten Telefongesellschaften nur auf der Ebene der Dienste Konkurrenz machten, sondern eigene Netzinfrastrukturen aufbauten, wo immer dies ökonomisch sinnvoll war (CRTC 97-8: 11). Um von einem singulären Ortsnetz zu einem Netz von voll interoperablen Netzwerken zu gelangen, wurde der Rahmen technologieneutral gestaltet, d.h. neue Ortsnetzbetreiber konnten leitungsgebundene oder drahtlose Netze nutzen.

Die Netzzusammenschaltung wurde für alle Anbieter, egal ob etabliert oder neu, vorgeschrieben, und die Kommission legte dazu Bedingungen für die technischen Arrangements und die Kostenallokation zwischen den Betreibern fest (CRTC 97-8:5ff). Wie in 94-19 beschlossen, schrieb die Kommission die Entbündelung von Engpasskomponenten des lokalen Netzwerkes zur Nutzung durch neue Marktteilnehmer vor. Sie optierte aber, anders als von konkurrierenden Anbietern gewünscht, für eine relativ enge Definition einer essentiellen Einrichtung als monopolistisches Netzelement, das Konkurrenten zur Leistungserbringung benötigen, aber im allgemeinen nicht selbst bereitstellen können. Solche Komponenten, insbeson-

¹⁹ Vgl. für eine Bewertung der Erfolge und Probleme des *Price-Cap*-Regimes CRTC 2002.

dere die Teilnehmeranschlussleitung, mussten separat und auf der Basis genehmigter Tarife angeboten werden. Mit dieser engen Definition sollte dafür gesorgt werden, dass neue Ortsnetzbetreiber einerseits einen angemessenen Netzzugang erhielten, andererseits aber selbst investierten (CRTC 97-8: 4, 11).

Auch bei der Festlegung der Tarife für die essentiellen Einrichtungen war die Kommission gegenüber den neuen Betreibern nicht allzu großzügig. Die etablierten Telefongesellschaften durften die aktuellen Kosten für die Komponenten plus einen Aufschlag von 25 Prozent zur Kompensation allgemeiner Geschäftskosten, die nicht auf der Ebene einzelner Dienste disaggregiert werden konnten, in Rechnung stellen. Andere am Verfahren teilnehmende Parteien wie die CCTA und andere Telekommunikationsunternehmen hatten für geringere Aufschläge von sechs bis fünfzehn Prozent plädiert. Dem Wiederverkauf von Ortsdiensten gedachte die Kommission eine unterstützende Funktion bei der Marktöffnung zu. Resale könnte für eine Stimulierung des Marktes sorgen und gleichzeitig Konkurrenten Zeit zum Aufbau eigener Infrastruktur geben. Aus dieser Logik heraus schrieb die Behörde den etablierten Telefongesellschaften vor, den Wiederverkauf aller Ortsdienste zuzulassen, lehnte aber den Vorschlag eines Resellers ab, dafür Großhandelspreise mit einem zusätzlichen Preisabschlag von 15 Prozent vorzuschreiben, zumal sie ja stärker kostenorientierte Preise für Ortsgespräche anstrebte (CRTC 97-8: 28ff). Anders als in 92-19, wo sie den neuen Anbietern reduzierte Zuschusszahlungen gewährt hatte, fand sie sich angesichts ihres vorrangigen Fokus auf einen infrastrukturbasierten Wettbewerb diesmal nicht zu einer aktiven Marktförderung durch eine gewisse Subventionierung des Marktzutritts bereit (Janisch 2003b: 23).

In der Regulierung neuer Ortsnetzbetreiber konzentrierte sich die Kommission auf Maßnahmen zur Wettbewerbssicherung und zum Verbraucherschutz, z.B. zum Datenschutz. Alle neuen Anbieter mussten den Tarifen der etablierten Telefongesellschaften äquivalente Tarife für die Netzzusammenschaltung mit anderen Ortsnetz- und Fernnetzbetreibern einreichen und genehmigen lassen. Die Endverbraucherpreise der Marktneulinge stellte die Kommission von der Regulierung frei (CRTC 97-8: 30ff). Mit der Zulassung alternativer Ortsnetzanbieter musste auch der geltende Modus der Zuschusszahlungen erneut überdacht werden. Die Subventionen wurden übertragbar gemacht, d.h. alle Fernnetzbetreiber hatten künftig in einen Fonds einzuzahlen, der etablierten wie neuen Ortsnetzbetreibern offenstehen sollte. Die Ansprüche der Betreiber sollten sich nach der Anzahl der von ihnen versorgten Privatkunden und den örtlichen Kosten für die Leistungserbringung bemessen, d.h. je teurer die Gegend, desto höher die Zuschüsse pro Teilnehmerleitung. Ein volles *rate rebalancing* lehnte die Kommission unter Verweis auf die Auswirkungen auf abgelegene und ländliche Regionen dezidiert ab. Ein gewisses, wenn auch deutlich reduziertes Niveau an Zuschusszahlungen sollte beibehalten werden (CRTC 97-8: 19ff).

Mit der Festlegung der Spielregeln für vorhandene und neue Marktteilnehmer wurde der lokale Telefonmarkt zum 1. Januar 1998 vollständig für den Wettbewerb geöffnet. Aufgrund der hohen Komplexität der Materie und der technischen Schwierigkeiten hatte der Prozess deutlich mehr Zeit in Anspruch genommen als von der CRTC ursprünglich erwartet. Die CCTA, die aufgrund der Koppelung der Marktöffnung der lokalen Telekommunikation und des Kabelgeschäftes kein Interesse an einem zügigen Vorgehen hatte, musste sich nach Aussage von Mitarbeitern daher nicht wirklich bemühen, die Verfahrensdauer künstlich in die Länge zu ziehen (Interview 34/CCTA).

6.3.3 *Die Austarierung von Marktschaffung und nationalen und sozialen Zielen der Telekommunikationspolitik*

Schrittweise entwickelte die Kommission in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre schließlich auch konkretere Lösungsansätze für das dornige Problem der universellen Erschwinglichkeit des Telefonservice in einem wettbewerblichen Umfeld. Die Behörde stand dabei von zwei Seiten unter Druck. Sie sah sich einmal dem Drängen von etablierten Telefongesellschaften, Geschäftsnutzern und neuen Anbietern zu einer weitergehenden Rationalisierung des Preisystems ausgesetzt. In der Anhörung zum *Price-Cap*-Regime, in dem auch über die vorgesehene dritte Stufe des *rate rebalancing* verhandelt wurde, kam von den ehemaligen Monopolisten wie von ihren Konkurrenten, für die sich der Nutzen höherer Zuschusszahlungen angesichts des Preisverfalls im Fernverkehr und der vollständigen Marktöffnung mitsamt den damit verbundenen Änderungen im regulativen Regime verflüchtigte, die Forderung nach kräftigeren Preiserhöhungen für Ortsdienste und einer entsprechenden Rückführung der Subventionshöhe²⁰. Dass sich die Parameter des *Policy*-Modells nun endgültig verschoben hatten, zeigte sich daran, dass die *Public Interest*-Gruppen in diesem Verfahren einen Preisanstieg über ein sehr begrenztes Maß hinaus zwar weiterhin ablehnten, jedoch schon 1995 begonnen hatten, die Einrichtung eines Unterstützungsprogramms zu propagieren und von der CRTC eine Anhörung dazu einzufordern (CRTC 95-21: 11; CRTC 97-9: 35f).

Die Behörde gab dem Anliegen dieser Gruppen nach, indem sie in gewohnter Manier den Eingang eines Antrages – in diesem Fall des Vorschlages einer Telefongesellschaft für eine eingeschränkte Variante des normalen Ortsdienstes zu einem geringeren Preis – zum Anlass für ein Verfahren zur Diskussion der breiteren *Policy*-Fragen nahm, also dazu, ob in Anbetracht der beschlossenen Preiserhöhungen spezifische Mechanismen zur Sicherung des Zugangs von sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen zum Telefondienst notwendig waren. In

²⁰ Die ursprünglich auf zwei Dollar angesetzte dritte Stufe des *rate rebalancing* wurde 1997 noch einmal angehoben; je nach dem sich aus der unterschiedlichen Kostenstruktur in verschiedenen Gegenden ergebenden Bedarf durften die Telefongesellschaften ihre Preise für Ortsgebühren vor dem Beginn des *Price-Cap*-Regimes noch einmal um bis zu drei Dollar erhöhen (CRTC 97-9: 37).

ihrem Beschluss bekräftigte sie ihre Haltung, dass die Ortsgebühren in Kanada bislang erschwinglich seien. Um dafür auch künftig Sorge tragen zu können, legte sie ein Überwachungsprogramm auf, das ihr ein rechtzeitiges Einschreiten bei einer nachhaltigen Gefährdung der sozialen Ziele der Telekommunikationspolitik ermöglichen sollte. Den etablierten Telefongesellschaften wurde aufgetragen, vierteljährlich Berichte zur Entwicklung der Verbreitungsquote des Telefons nach Einkommensgruppen und Provinz zu erstellen. Nicht bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt, wie von den *Public Interest*-Gruppen gefordert, sondern erst im Falle eines deutlichen und anhaltenden Abwärtstrends sollte ein eng zugeschnittenes Subventionsprogramm eingeführt werden. Darüber hinaus konstatierte die Kommission, dass die wesentlichen Schwierigkeiten für Personen mit niedrigem Einkommen in der Begleichung von im voraus zu entrichtenden Installationsgebühren sowie von Rechnungen für Ferngespräche bestünden. Um es diesen Personen zu erleichtern, Telefonservice zu er- oder zu behalten, wurde beschlossen, dass die etablierten Telefongesellschaften die Ratenzahlung der Anschlussgebühren ermöglichen und ihren Kunden unentgeltlich die Option einer Fernwahl Sperre bieten sollten. Beide Maßnahmen waren unter den Verfahrensteilnehmern auf breite Zustimmung gestoßen (CRTC 96-10). Die Behörde war also durchaus nicht verschlossen gegenüber den Sorgen der Verbrauchergruppen, zeigte sich aber nur zu einem begrenzten Entgegenkommen bereit.

Komplementär zu dieser Initiative hinsichtlich bedürftiger Bevölkerungsgruppen setzte die Behörde ein Verfahren zum Telefondienst in besonders teuren Gegenden in Gang (CRTC 97-42). Beide Verfahren umfassten neben einer zentralen Anhörung auch regionale Hearings, um eine möglichst breite Partizipation zu erreichen. In ihrem Beschluss vom Oktober 1999 setzte sich die Kommission nicht nur mit der Zuschussbedürftigkeit teurer Regionen, sondern auch mit der Qualität des Service auseinander. Sie definierte erstmals die Merkmale des Basisdienstes, der weitestmöglich im ganzen Land verfügbar sein sollte. Danach sollten dem Kunden mit seinem Festnetzanschluss mindestens eine langsame Internetverbindung zu Ortsgebühren, ein Zugang zum Fernnetz und weitere grundlegende Leistungen wie das Tonwahlverfahren zur Verfügung stehen. Während dieser Leistungsstandard für die große Mehrheit der Kanadier schon gegeben war, lag der dünnbesiedelte, geographisch schwierige kanadische Norden deutlich zurück, und auch im Süden gab es kleine Inseln von unterversorgten Gegenden. Die Kommission verfügte nun, dass alle etablierten Telefongesellschaften, in deren Territorien das Serviceziel nicht erreicht war, auf mehrere Jahre ausgelegte Pläne zur Verbesserung des Service in ihrem gesamten Versorgungsgebiet vorzulegen hatten. Die Umsetzung dieser Pläne sollte mit einem Überwachungsprogramm kontrolliert werden (CRTC 99-16: 4ff).

Subventionen, um den Preis des Basisdienstes erschwinglich zu halten, sollten künftig nur noch besonders teuren Regionen zufließen. Um diese Gegenden zielgenauer zu bestimmen,

war eine Verfeinerung der geltenden Einteilung von Anschlussbereichen in verschiedene Größen- und kostenbasierte Klassen notwendig. In *Decision 2001-238* definierte die Kommission als Kriterien für eine Identifikation von besonders teuren Gegenden eine geringe Bevölkerungsdichte, lange Ortsleitungen und Abgelegenheit. Auf der Basis dieser Klassifizierung waren nur noch 15 Prozent der Anschlussleitungen von Privatteilnehmern für einen Zuschuss qualifiziert (CRTC 2001-238). Nach den bis dahin geltenden Regeln waren 95 Prozent subventioniert worden, wobei die große Mehrheit der Konsumenten allerdings zuletzt nur Zuschüsse in Höhe von einigen Pennies pro Monat erhalten hatte (Partridge 2001). Damit konnten auch die Einzahlungen der Telekommunikationsunternehmen in den Subventionsfonds drastisch zurückgefahren werden. Das Einzugsverfahren selbst war zum Januar 2001 umgestellt worden. Während zuvor nur die Ferndienstanbieter auf der Basis der von ihnen verkauften Telefonminuten zahlungsverpflichtet gewesen waren, führte die CRTC nun eine prozentuale Abgabe auf die Einnahmen aller Telekommunikationsanbieter mit Ausnahme reiner Internet-Provider ein (CRTC 2000-745). Auch die Methode der Kostenberechnung wurde geändert, um die Kosten der Leistungserbringung in teuren Gegenden genauer bestimmen zu können, was den Subventionsbedarf ebenfalls reduzierte. Für 2002 kündigte die Behörde eine Kürzung der sich zunächst auf 4,5 Prozent belaufenden Abgabe auf etwa 1,5 Prozent an (CRTC 2001-238). Die Summe der eingezogenen Zuschusszahlungen fiel zwischen 1993 und 2001 von etwa drei auf eine Milliarde Dollar und von 2001 auf 2002 auf knapp 300 Millionen (OECD 2002c: 32).

Die Beschlüsse der CRTC zur Subventionsbedürftigkeit besonderer Gruppen und Regionen haben der sozialen und nationalen Dimension des neuen *Policy*-Modells, die in 94-19 noch etwas unscharf geblieben war, klare Konturen gegeben. Wie in der Sozialpolitik erfolgte eine Reorientierung von einem Universalprogramm zu gezielten, bedürfnisabhängigen Unterstützungsmaßnahmen. Auch wenn nach wie vor ein grundsätzlicher Widerspruch zwischen Marktschaffung und Marktkorrektur um marktfremder Ziele willen bestand, so ist die Regulierung zu redistributiven Zwecken damit wesentlich marktverträglicher ausgestaltet worden. Ihr kommt nun gegenüber den Marktkräften, deren Wirken möglichst wenig verzerrt werden soll, nurmehr eine sehr reduzierte, subsidiäre Funktion zu. Die traditionelle Quersubventionierung wurde zu einem großen Maß aus dem System verbannt und auf Regionen konzentriert, denen der Wettbewerb nach Ansicht der Kommission auf absehbare Zeit keine Vorteile in puncto Preis und Servicequalität bringen würde. Das Festmachen der Erschwinglichkeit des Telefonservice für Bürger mit niedrigerem Einkommen am Abfall des Verbreitungsgrades ignorierte nach Ansicht von Kritikern den Tatbestand, dass das Telefon von den meisten Leuten als unverzichtbar angesehen wird, und Personen in Geldmangel eher bei anderen Dingen kürzen würden als es abzumelden (vgl. Rideout 2003: 126ff). Die Position der Kommission,

hier erst bei einem deutlichen Rückgang einzugreifen, zeugt von der beträchtlichen Vermarktlichung ihres Denkens.

6.3.4 Die Entwicklung des Wettbewerbs und die Reaktionen der Regulierungsbehörde

Der Übergang von den großen und langen Verfahren der Regelbildung zur tatsächlichen Anwendung dieser Regeln in den späten 1990er Jahren erhöhte die Bedeutung einer systematischen Beobachtung der Wettbewerbsentwicklung im kanadischen Telekommunikationsmarkt, um den tatsächlichen *policy outcome* und damit die Effektivität der behördlichen *policies* zu überprüfen. In ihrem *Action Plan 2000-2003* setzte sich die Behörde eine solche gezielte Überwachung der Marktentwicklung zum Ziel (CRTC 2000b). Gleichzeitig erhielt sie von der Regierung im Juni 2000 den Auftrag, künftig einen jährlichen Bericht zum Stand des Wettbewerbs zu erstellen. Der erste dieser Berichte, 2001 erschienen, zog gewissermaßen Bilanz über die Entwicklung seit Mitte der 1990er Jahre. Er gab einen ausführlichen Überblick über die Struktur des Telekommunikationssektors, den Fortgang des Wettbewerbs in einzelnen Segmenten und die Auswirkungen auf die Verbraucher²¹ (CRTC 2001).

Der Bericht der CRTC kam, wie andere Beobachter (Janisch 2003b; OECD 2002c), zu der Bewertung, dass die Marktöffnung, wie erwartet, zu einer größeren Auswahl an Produkten und Diensten für Geschäfts- wie Privatkunden, signifikanten Preisrückgängen für die meisten Dienste und größerer Innovation und einer schnelleren Verbreitung von neuen Technologien geführt hat. Eine Studie der OECD von 2002 bescheinigte Kanada eine gegenüber den meisten OECD-Ländern überdurchschnittliche Performance in der Schaffung eines wettbewerblich organisierten Telekommunikationsmarktes (OECD 2002c: 38). Allerdings gestaltete sich die Marktlage in den verschiedenen Segmenten doch sehr unterschiedlich. Lebhafter Wettbewerb hatte sich im Fernverkehr, beim Internetzugang, im Bereich der Datenübertragung und bei Mietleitungen sowie im Mobilfunk entwickelt. Dagegen konnte von Wettbewerb im Ortsnetz de facto kaum die Rede sein. So entfielen im Jahr 2000 insgesamt 34 Prozent der verkauften Telefonminuten im Fernverkehr auf die Konkurrenten der etablierten Telefongesellschaften, im Geschäftskundensegment waren es 49 Prozent. In der Datenübertragung erreichten die Konkurrenten bezogen auf die Einnahmen einen Marktanteil von etwa 30 Prozent. Den schlechtesten Stand hatten die etablierten Telefongesellschaften beim Internetzugang. Hier kamen sie im Wettbewerb mit Kabelunternehmen und anderen Anbietern nur auf einen Marktanteil von 32 Prozent (CRTC 2001: 18ff). Kanada hatte zudem eine beeindruckende Breitbandpenetration aufzuweisen – die zweithöchste in der OECD. Schon 2000 hatten 40 Prozent der Internetkunden einen breitbandigen Zugang (CRTC 2002c: 32). Die schnelle Verbreitung dieser Technologie war dem intensiven Wettbewerb zwischen Telefongesell-

²¹ Zudem enthält der Bericht ein Kapitel zum Stand der landesweiten Verbreitung einer Breitbandinfrastruktur.

schaften und Kabelunternehmen zu danken sowie der Öffnung der Kabel- und Telefonnetze für andere Internet-Service-Provider durch mehrere Entscheidungen der CRTC (Geist 2000).

Demgegenüber hatten neue Marktteilnehmer im Ortsnetz bis Ende 2000 nur vier Prozent aller Teilnehmeranschlüsse und nur 0,2 Prozent der Privatanschlüsse errungen. Wettbewerb zeigte sich vorrangig im urbanen *Business*-Segment. So brachten es die Konkurrenten z.B. in Toronto auf immerhin 16 Prozent der Anschlüsse von Geschäftsnutzern. Anders als bei der Marktöffnung erwartet, hatte bis zum Beginn des neuen Jahrtausends nur eine Kabelgesellschaft in den Atlantikprovinzen den Markt als Ortsnetzbetreiber betreten (CRTC 2001: 12, 24f). Diese "*mixed scorecard on competition*" (Janisch 2003b: 16) war vergleichbar mit der Marktentwicklung in anderen OECD-Staaten, wo sich die Entwicklung des Wettbewerbs im Ortsnetz ebenfalls als sehr schleppend erwies (vgl. FCC 2005; OECD 2002c; Janisch 2003b). Angesichts der hohen Startkosten stiegen zunächst auch nur rund ein Dutzend alternative Ortsnetzbetreiber neu in den Markt ein, während nach der Marktöffnung im Fernbereich eine wahre Flut von Anbietern aktiv geworden war (Janisch 2003a: 15; Williams 1999). Die größten konkurrierenden Ferndienstanbieter, *AT&T Canada*, ehemals *Unitel*, und *Call-Net*, begannen 1999, Ortsdienste in den größeren kanadischen Zentren anzubieten (Davlut 2000: 47).

Der Marktentwicklung entsprechend, notierte der CRTC-Bericht heftige Preiskämpfe in den zurückliegenden Jahren im Fernverkehr, im Mobilfunk, bei der Datenübertragung und beim Internetzugang. Aufgrund der drastisch gesunkenen Gebühren für Ferngespräche konnte sich die große Mehrheit der Privatkunden trotz des beträchtlichen Preisanstiegs im Ortsnetz über Einsparungen freuen, deren Höhe abhing von ihrem Wohnort und Nutzerverhalten. Für Städter fielen die Einsparungen im Regelfall höher aus als für Landbewohner, Vielnutzer von Ferngesprächen profitierten mehr als Kunden mit geringerem Verbrauch in diesem Segment (vgl. CRTC 2001: 45). Der Anstieg der Ortsgebühren für Privatkunden resultierte zum einen aus dem rate rebalancing der Kommission zwischen 1996 und 1998, das mit der völligen Marktöffnung notwendig geworden war. Zum anderen nahmen die etablierten Telefongesellschaften in den nachfolgenden Jahren im Rahmen der vom Price-Cap-Regime gesetzten Grenzen weitere Preiserhöhungen in den meisten städtischen wie ländlichen Regionen vor (s. Tabelle 6-1). Da die Gebühren in ländlichen Regionen im allgemeinen niedriger waren als in Stadtbereichen, genehmigte die Kommission während des Rate Rebalancing-Prozesses im Regelfall größere Preiserhöhungen für ländliche Räume, um das Preissystem zu rationalisieren und die Subventionen zurückzufahren. Auch danach stiegen sie dort tendenziell stärker an (CRTC 2001: 44).

Tabelle 6-1: Trends in der Preisentwicklung der Ortsgebühren in den einzelnen Provinzen 1995 – 2000

Provinz		Ortsgebühren für Privatkunden (CAD pro Monat)						Anstieg in %
		1995	1996	1997	1998	1999	2000	1995- 2000
Newfoundland	Stadt ²²	13,45	15,45	17,45	19,95	19,95	19,95	48
	Land	10,64	12,65	17,22	21,22	21,23	21,32	100
Nova Scotia	Stadt	21,00	21,00	23,00	25,00	25,00	25,00	19
	Land	20,14	20,14	22,59	25,00	25,00	25,00	24
Prince Edward Island	Stadt	16,02	18,02	20,02	22,25	22,25	22,25	39
	Land	15,03	17,03	19,03	22,25	22,25	22,25	48
New Brun- swick	Stadt	13,03	15,03	20,00	20,00	20,00	22,00	69
	Land	12,08	14,08	20,00	20,00	20,00	20,00	66
Québec	Stadt	16,29	18,26	20,44	21,47	21,47	21,81	34
	Land	11,85	14,39	17,35	20,84	20,84	22,28	88
Ontario	Stadt	16,46	18,44	20,65	21,69	21,69	22,04	34
	Land	11,12	13,21	16,63	20,22	20,22	21,81	96
Manitoba	Stadt	13,30	15,50	17,30	18,25	18,55	22,02	66
	Land	09,86	13,77	15,88	16,98	17,28	21,30	116
Saskatchewan	Stadt	15,01	15,20	14,96	18,04	18,96	21,15	41
	Land	15,44	15,70	15,45	18,63	19,59	21,85	42
Alberta	Stadt	19,03	20,47	21,20	21,73	22,71	23,95	26
	Land	21,55	23,88	25,00	25,03	25,95	28,33	32
British Co- lumbia	Stadt	18,61	21,24	24,59	24,60	25,35	27,09	46
	Land	12,48	15,74	19,25	19,34	21,22	23,22	86

Quelle: CRTC 2001: 46

²² Als ländliche Gebiete wurden Bereiche mit einer Einwohnerzahl unter 10.000 Personen definiert, als städtische Gebiete Räume mit einer Einwohnerzahl über 10.000.

Im Vergleich mit anderen OECD-Ländern schnitt die kanadische Preisentwicklung allgemein sehr positiv ab, wie der CRTC-Bericht zum Wettbewerb von 2003 vermerkte. Die kanadischen Gebühren für Orts- wie Ferngespräche gehörten demnach zu den niedrigsten der Welt. In der OECD hatten kanadische Privatkunden die achtniedrigste durchschnittliche Telefonrechnung und zahlten weniger als US-Amerikaner (CRTC 2003b: 113). Auch die Gebühren für Geschäftskunden lagen nun deutlich unter denen in den USA (Janisch 2003b: 11, 19; OECD 2002c: 44). Die Penetrationsrate von Teilnehmeranschlüssen in kanadischen Haushalten blieb zwischen 1997 und 2001 relativ konstant. Zwar sank die Zahl der Festnetzanschlüsse pro 100 Haushalte von 98,2 leicht auf 97,4. Rechnete man jedoch die Haushalte dazu, die nur über einen Mobilfunkanschluss verfügten, so ergab sich eine Verbreitungsquote von 98,6 Prozent (CRTC 2003b: 10). Damit scheint die Bewertung der Kommission wie auch anderer Experten (Janisch 2003b), dass der Wettbewerb die Universalität und Erschwinglichkeit des Telefondienstes nicht gefährdet hat, angemessen²³. Dennoch bleibt festzuhalten, dass Preiserhöhungen bei den Ortsgebühren von nicht selten deutlich über 50 Prozent, in einigen ländlichen Gegenden sogar um und über 100 Prozent für Personen mit niedrigem Einkommen, die vermutlich wenig Ferngespräche führen, eine beträchtliche Belastung darstellten.

Dass Wettbewerb und regulativ gesetzte Begrenzungen die Preise vergleichsweise niedrig gehalten haben, war ironischerweise aus Sicht der Wettbewerber keine positive Entwicklung. Auch Telekommunikationsexperten haben dies als bittersüße Errungenschaft bezeichnet, die längerfristig die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs untergraben könne, da die Unternehmen bei dieser Marktlage keine angemessene Rendite erzielen könnten. *Call-Net*, einer der wichtigsten Konkurrenten der etablierten Telefongesellschaften, charakterisierte seine Sicht der Dinge so: "*The downward spiral of pricing in the Canadian telecommunications market amounts to a war of attrition that only the player with the deepest pockets can win. It is starving the industry [..]*" (zit. nach Janisch 2003b: 20; s. auch Tuck 2001). Dem ersten Wettbewerbsbericht der CRTC zufolge wiesen die Wettbewerber – ganz im Gegensatz zu den ehemaligen Monopolisten – in den Jahren 1998, 1999 und 2000 Nettoverluste auf. Der negative Cashflow, den die Konkurrenten allgemein erfuhren, spiegelte sich darin, dass neue Anbieter im Ortsnetz zu Anfang des neuen Jahrtausends serienweise in Konkurs gingen²⁴. Die Jahre von 2000 bis 2002 brachten weltweit einen schweren Einbruch in der Telekommunikationsindustrie. Die Krise traf in Kanada jedoch die Konkurrenten sichtlich stärker als die ehemaligen Monopolisten. Während eine Reihe von Konkurrenten den Betrieb völlig einstellten, sahen sich auch größere Wettbewerber wie *AT&T Canada* und *Call-Net* mit großen finanziellen Schwierigkeiten konfrontiert und mussten harte Sanierungs- und Umschuldungsmaßnahmen vornehmen (CRTC 2002c, 2003).

²³ Für eine andere Bewertung s. Rideout 2003

²⁴ In den ersten 10 Monaten des Jahres 2001 betraf dies neun Start-Up-Unternehmen (Tuck 2001).

Schon im Verlauf der 1990er Jahre war im Feld der konkurrierenden Anbieter ein fortschreitender Konsolidierungsprozess zu beobachten. Fünf Jahre nach der völligen Liberalisierung des Fernverkehrs hielten die drei größten alternativen Netzbetreiber Marktanteile zwischen zehn und vier Prozent. Von den Resellern, die zunächst in dreistelliger Höhe in diesen Markt geströmt waren, erreichten bis dahin nur fünf einen wahrnehmbaren Marktanteil von zusammen sieben Prozent, um später nicht selten von einem der größeren Konkurrenten geschluckt zu werden (Rideout 2003: 116). Der älteste Konkurrent von *Bell Canada* machte nach seinem regulativen Erfolg von 1992 weitere Metamorphosen durch. Anfang 1993 stieg der amerikanische Telefongigant AT&T mit einer Minderheitsbeteiligung bei *Unitel* ein (Stanbury 1995a: 495). 1996 übernahm ein Konsortium kanadischer Banken zusammen mit AT&T das Unternehmen, das daraufhin in *AT&T Canada* umbenannt wurde (Davlut 2000). *AT&T Canada* verleibte sich in den späteren 1990er Jahren einige kleinere Wettbewerber ein, so einen der erfolgreicheren Reseller und einen alternativen Ortsnetzbetreiber. Im August 1993 erwarb das amerikanische Telekommunikationsunternehmen *Sprint* eine Beteiligung von 25 Prozent an *Call-Net*. Auch *Call-Net* vergrößerte sich durch eine Reihe von Zukäufen seit 1993 signifikant und übernahm 1998 den drittgrößten Fernnetzbetreiber. (Davlut 2000: 51; Rideout 2003: 118; Stanbury 1995a: 499). *Primus*, ein bis dahin wenig bekanntes Unternehmen, kaufte 1999 u.a. im Orts- bzw. im Fernnetz aktive Reseller und wurde damit der größte Reseller in Kanada. Als solcher unterlag die Firma nicht den Beschränkungen des Telekommunikationsgesetzes für ausländisches Eigentum, es handelte sich um eine hundertprozentige Tochter des gleichnamigen US-Unternehmens (Davlut 2000; CRTC 2002c). Als kleine Marktakteure seien neben Nischenanbietern noch die zahlreichen unabhängigen Internet-Service-Provider erwähnt (Janisch 2003a: 6).

Die ehemaligen Monopolisten gruppierten sich Ende der 1990er Jahre neu. *Stentor* löste sich 1998 auf, und die ehemaligen Verbündeten begannen, zunächst vor allem mit Angeboten für Geschäftskunden, wechselseitig in ihre Territorien vorzudringen. Gleichzeitig fusionierten sie zu größeren Einheiten. 1999 taten sich im Westen die etablierten Telefongesellschaften von *Alberta* und *British Columbia* zu TELUS zusammen. 2001 verschmolzen die traditionellen Netzbetreiber der vier Atlantikprovinzen zu *Aliant*. *Bell Canada Enterprises* (BCE), die Muttergesellschaft von *Bell Canada*, erhöhte die Kontrollmehrheit an *Aliant* und erwarb 1999 eine Minderheitsbeteiligung an der Telefongesellschaft *Manitobas*²⁵ (CRTC 2002c; Davlut 2000). Insgesamt lässt sich also die strukturelle Entwicklung der Telekommunikationsindustrie im Übergang vom Monopol zum Wettbewerb während der 1990er Jahre mit drei Stichworten beschreiben – wachsende Konsolidierung nach anfänglich starker Expansion der *player*, beträchtliche Volatilität gegenüber der hohen Stabilität der Monopolstruktur und zuneh-

²⁵ 2004 trennten sich allerdings die Wege von *Bell* und MTS (*Manitoba Telecom Services*) wieder (Industry Canada 2005).

mende transnationale Integration in einem Sektor, der sich zuvor ganz überwiegend in kanadischer Hand befunden hatte²⁶.

Die harten Preiskämpfe und die schwierige finanzielle Lage der Wettbewerber trieb diese an, Entlastung in der regulativen und politischen Arena zu suchen. Angesichts der Tatsache, dass ihre Kosten stark abhingen von den Nutzungsentgelten für die Infrastruktur, die die Regulierungsbehörde den etablierten Telefongesellschaften genehmigte, und von den Subventionszahlungen, waren regulative Entscheidungen von eminenter Bedeutung für ihren Markterfolg. So legten AT&T, *Call-Net* und *Primus* im Jahr 2000 Beschwerde beim Kabinett gegen eine Entscheidung der CRTC von 1999 ein, die es ihnen verweigert hatte, ihrer Ansicht nach zuviel bezahlte Zuschusszahlungen für die Ortsdienste für 1998 und 1999 von den etablierten Telefongesellschaften zurückzuerhalten. Die Konkurrenten argumentierten, die Telefongesellschaften blähten die Höhe der Zuschusszahlungen unnötig auf, und verwiesen darauf, dass sie neun Prozent ihrer gesamten Einnahmen dafür aufwenden mussten (AT&T Canada et al. 2000). *Call-Net* hatte bereits im Jahr zuvor das Kabinett angerufen. Das Unternehmen protestierte gegen die Ausgestaltung der Gebühren, die neue Ortsnetzbetreiber für die Bestellung von entbündelten Teilnehmeranschlussleitungen entrichten sollten (Call-Net 1999). In beiden Petitionen warfen die Konkurrenten der Kommission vor, zwar pro-kompetitive *Policy*-Entscheidungen getroffen zu haben, es aber in der Implementation an notwendigen Schritten zur Ermöglichung eines fairen und nachhaltigen Wettbewerbs fehlen zu lassen. Beide angefochtenen CRTC-Entscheidungen wurden allerdings vom Kabinett aufrechterhalten (Government of Canada 2000c, 2000d). Im Verfahren zu der 2001 anstehenden Überprüfung des *Price-Cap*-Regimes von 1997 forderte AT&T eine Reduzierung der Preise für Netzzusammenschaltung und -zugang um 70 Prozent, *Call-Net* eine Bereitstellung dieser Leistungen auf Basis ihrer reinen Kosten ohne Aufschlag (Colville 2002). AT&T gab an, fast ein Drittel seiner jährlichen Einnahmen für die Nutzung des Netzwerkes der etablierten Telefongesellschaften auszugeben. Die Konkurrenten bezeichneten die Nutzungsentgelte als größtes Hindernis für den Wettbewerb im Ortsnetz und insistierten darauf, dass die etablierten Telefongesellschaften ihre Kosten für die von den Wettbewerbern in Anspruch genommenen Einrichtungen und Funktionen übertrieben darstellten (Lewis 2001).

Die Regulierungsbehörde sah sich ihrerseits darum bemüht, dem Wettbewerb nachzuhelfen durch Kostensenkungen für die Mitbewerber, wenn auch nicht durch eine Abkehr von ihrer *policy* eines infrastrukturbasierten Wettbewerbs und der damit verbundenen Ablehnung von nicht-kostendeckenden Nutzungsentgelten für den Netzzugang. Bereits bei der Festlegung des Mietpreises für den entbündelten Teilnehmeranschluss hatte die CRTC die von den etablierten Telefongesellschaften vorgeschlagenen Preise um etwa ein Drittel zurückgeschnitten (Sur-

²⁶ *B.C. Tel* hatte sich seit Anfang der 1920er Jahre unter amerikanischer Kontrolle befunden.

tees 1998). Im März 2000 kappte sie aufgrund gesunkener Kosten der etablierten Telefongesellschaften die Netzzusammenschaltungstarife für Ferndienstleister um fast 60 Prozent. In einer Entscheidung von April 2001, die auf großen Beifall bei AT&T und *Call-Net* stieß, reduzierte die Behörde, ebenfalls unter Verweis auf gesunkene Kosten der Bereitstellung, die Gebühren für den entbündelten Teilnehmeranschluss im Durchschnitt um bis zu 39 Prozent (CRTC 2002c: Appendix 1, 9; Partridge 2001). Im selben Jahr führten auch mehrere Beschlüsse zur Kolokation zu geringeren Ausgaben der Konkurrenten (OECD 2002c: 53). Das neue *Price-Cap*-Regime für die Dienste im und um das Ortsnetz, das mit etwas Verspätung erst Ende Mai 2002 verabschiedet wurde, brachte schließlich weiterreichende Verbesserungen für die neuen Marktteilnehmer durch einige Regeländerungen. Unter Verweis auf die Forderungen von AT&T und *Call-Net*, die die Kommission aufgrund ihres Wettbewerbskonzeptes erwartungsgemäß ablehnte, konstatierte David Colville bei der Vorstellung der Entscheidung: "[...] *we have decided that in light of the slow development of local competition, as well as the importance of these services to competitors, it is necessary to reduce the price of many of these services.*" Jedoch schloss er an: "*The Commission believes it is critically important to have regulatory rules that make sense from an economic perspective. If competitors were to get access to the telephone companies' services at artificially low prices [...] they would have no economic incentives to build their own facilities.*" (Colville 2002: 3).

So änderte die Kommission zum einen die Methode für die Berechnung der Entgelte für Netzzusammenschaltung und -zugang ab. Statt eines Aufschlages von 25 Prozent durften die etablierten Telefongesellschaften nun nur noch 15 Prozent veranschlagen (CRTC 2002-34: 28). Nach Ansicht der Kommission sollten sich dadurch für die Konkurrenten signifikante Kosteneinsparungen ergeben. Zum anderen gestaltete die Kommission die Preiskörbe und die Preisbeschränkungen neu. Die meisten am Verfahren beteiligten Parteien waren sich einig, dass das *Price-Cap*-Regime sein Ziel, der Effizienzsteigerung der etablierten Telefongesellschaften förderlich zu sein, durchaus erreicht hatte, hatten die Unternehmen in den zurückliegenden Jahren doch Produktivitätszuwächse deutlich über dem vorgegebenen Produktivitätsausgleich von 4,5 Prozent erreicht. Im Rückblick gestand die Kommission jedoch selbstkritisch ein, dass die hohen Profite, die die etablierten Telefongesellschaften in den letzten Jahren erzielt hatten, gegenüber der finanziellen Schwäche der Konkurrenten und die Preiserhöhungen für Privatkunden gegenüber den deutlichen Preissenkungen für Firmenkunden auf Schwächen im Design des *Price-Cap*-Systems wiesen, die insbesondere allzu optimistischen Annahmen über die Marktentwicklung geschuldet waren (Colville 2002: 1f; CRTC 2002-34: 8f). Gezieltere Beschränkungen der Preisgestaltung für einzelne Dienstgruppen und eine Ausweitung des Regimes auf eine größere Anzahl von Diensten sollten nun dafür sorgen, dass die Segnungen der wachsenden Produktivität der ehemaligen Monopolisten fairer auf ver-

schiedene Services und damit auch auf die verschiedenen Interessengruppen verteilt würden. Der Preisindex bestimmte sich für die folgenden vier Jahre aus der Höhe der Inflationsrate minus eines Produktivitätsausgleichs von 3,5 Prozent (CRTC 2002-34: 2).

Insgesamt etablierte die Kommission acht Körbe für verschiedene Services mit unterschiedlichen Preisbeschränkungen²⁷. Ähnlich wie von *Public Interest*-Gruppen vorgeschlagen, sollte der Preisindex nun auch spezifisch für einen Korb von Ortsdiensten für Privatkunden gelten, der Basisdienste wie optionale Services umfasste. Damit war sichergestellt, dass die Ortsgebühren im Durchschnitt nur dann steigen würden, wenn die Inflationsrate über 3,5 Prozent ging. Allerdings sollte bei einer niedrigeren Inflationsrate wegen möglicher negativer Rückwirkungen auf die Wettbewerbsentwicklung kein Zwang zu Gebührensenkungen bestehen, den Kunden sollte die entsprechende Summe durch andere Maßnahmen wie z.B. Rückvergütungen oder verbesserten Service zu Gute kommen. Sollte sich jedoch Konkurrenzdruck zeigen, so würde die Kommission auch Gebührensenkungen genehmigen. Für besonders teure Regionen galten spezielle Regeln (CRTC 2002-34: 51ff). Mit diesen Vorgaben wurden die Ortsgebühren, die außerhalb der bezuschussten Gegenden nun im allgemeinen kostendeckend waren, effektiv eingefroren. Die Preise für Netzzusammenschaltung und -zugang, die die Konkurrenten zu entrichten hatten, sollten für jedes Jahr, in dem die Inflationsrate unter dem Produktivitätsausgleich lag, entsprechend abgesenkt werden. Um eine Bevorteilung eines Konkurrenten gegenüber einem anderen zu verhindern, wurde hier der Spielraum der etablierten Telefongesellschaften, wie von *Rogers* vorgeschlagen, weiter beschränkt, indem der Preisindex nicht für den ganzen Korb dieser Dienste, sondern für jeden einzelnen Tarif zur Anwendung kommen sollte. Für Dienste für Firmenkunden wurde angesichts der Konzentration des Wettbewerbs auf dieses Segment kein Produktivitätsausgleich verordnet. Als Sicherungsmaßnahme wurde jedoch eine obere Preisgrenze verhängt; die Preise für diesen Korb durften nicht stärker als die Inflationsrate ansteigen.

Die verfeinerte, wesentlich detailliertere Struktur des neuen *Price-Cap*-Regimes zeigt, dass die Kommission fünf Jahre nach der Marktöffnung bestrebt war, auf Basis des nun verfügbaren Informationsmaterials Lehren aus den Defiziten des alten Regimes zu ziehen. Sie hatte ihre Erwartungen zur Marktentwicklung revidiert und ging für die folgenden Jahre insbesondere im Privatkundenbereich von einem relativ begrenzten Wettbewerb im Ortsnetz aus. Das neue Regime sollte den Wettbewerb weiter fördern, jedoch nicht auf dessen Gedeihen angewiesen sein, um eine adäquate Kontrolle der Preise zu sichern (vgl. Colville 2002). Da die vom *Price-Cap*-Regime erfassten Dienste und Funktionen im wesentlichen den Rahmen der Regulierungsweite der Kommission beschrieben, macht das Regime anschaulich, dass die Kommission in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre konsequent dem in 94-19 formulierten

²⁷ Hier sei nur auf die wichtigsten eingegangen. Für einen Überblick s. CRTC 2002-34: 3ff.

fokussierten, auf den Vorrang der Marktsteuerung orientierten Regulierungsansatz gefolgt ist. Sie konzentrierte sich auf die zentralen Problembereiche – das Ortsnetz und den Netzzugang. Andere Märkte, in denen die Behörde den Wettbewerb als ausreichend zur Kontrolle des Verhaltens der Anbieter ansah, wurden dereguliert. 1994 zog sie sich aus der Regulierung des Endgerätemarktes und des Mobilfunks zurück. 1997 bzw. 1998 deregulierte sie die Angebote zum Internetzugang von etablierten Telefongesellschaften bzw. Kabelunternehmen. Beiden wurde allerdings auferlegt, unabhängigen Anbietern Zugang zu ihrem Hochgeschwindigkeitsnetz zu gewähren. 1998 stellte die Kommission unter Formulierung einiger Auflagen die Regulierung der Ferngesprächsgebühren der etablierten Telefongesellschaften ein. Auch viele der von den Telefongesellschaften angebotenen Datendienste und die Bereitstellung von Mietleitungen auf vielen Routen wurden seit 1996 dereguliert (CRTC 2001: 4f; CRTC 2004b: 27, 70). Betrachtet man die Verteilung der Einnahmen der Telekommunikationsindustrie auf die verschiedenen Segmente, so fokussierte die Kommission mit ihrem Schwerpunkt auf der Kategorie *"local and access"* auf etwa 30 Prozent der Einnahmeströme, wobei diese Kategorie das einnahmestärkste Segment des Marktes darstellte (CRTC 2001: 9).

Die Reichweite der Regulierung im Bezug auf den gesamten Sektor ist also drastisch geschrumpft. Gleichzeitig waren zur Ermöglichung und Sicherung von Wettbewerb intensivere Regulierungseingriffe nötig. Mit der aufwendigen Kontrolle der Schnittstellen zwischen ehemaligen Monopolisten und Konkurrenten hatte die Behörde nun insgesamt eine höhere Arbeitslast als zu Monopolzeiten. Die rasante technische Entwicklung, die Volatilität der Industrie und die Komplexität der Materie machten zudem immer wieder Anpassungen in der Implementation der Regeln wie in den Regeln selbst nötig, wie die ersten Jahre nach der völligen Marktöffnung gezeigt haben. Die CRTC trug diesen sich verkürzenden Zeithorizonten Rechnung, indem sie ihre *Price-Cap*-Regime jeweils auf vier Jahre anlegte und so einen Mittelweg zu finden suchte zwischen der Etablierung eines stabilen Rahmens für die betroffenen Parteien und der Reaktion auf unvorhergesehene Entwicklungen oder Designfehler des Regimes (vgl. CRTC 2002-34: 15f).

Wie Hudson Janisch treffend formulierte, *"much competition will be before the regulator and not in the marketplace"* (Janisch 2003b: 35). Die Konflikte in der regulativen Arena waren in den 1990er Jahren deutlich gewachsen, insbesondere zwischen etablierten Telefongesellschaften und neuen Marktteilnehmern. AT&T und *Call-Net* sahen die Erleichterungen durch das neue *Price-Cap*-Regime keineswegs als ausreichend an und legten beim Kabinett Berufung ein. Das Kabinett wies die Berufung zwar zurück, brachte aber seine Besorgnis über den Stand des Wettbewerbs zum Ausdruck. Die Kommission hatte derweil weitere Initiativen zur Stärkung des Wettbewerbs eingeleitet und durfte sich darin nun vom Kabinett ermutigt sehen. Dazu gehörten u.a. verstärkte Überwachungs- und Sanktionsmaßnahmen, um eine Einhaltung der Regulierungsbestimmungen durch die etablierten Telefongesellschaften sicherzu-

stellen, und Initiativen gegen wettbewerbsschädigendes Verhalten der etablierten Telefongesellschaften z.B. im Zusammenhang mit der Bündelung von Angeboten (vgl. CRTC 2004b). Forderten die Konkurrenten regelmäßig stärkere Beschränkungen für die ehemaligen Monopolisten, so agitierten diese jüngst immer heftiger für einen Rückbau der regulativen Aufsicht im lokalen Markt (Paddon 2005). Sie sahen sich dadurch behindert in der Anwendung neuer Technologien. Im Zentrum der jüngsten Auseinandersetzungen stand der sich rapide herausbildende Markt für die Internettelephonie, in dem sich Bell der Konkurrenz einer Reihe neuer Anbieter wie Kabelunternehmen und Start-Ups gegenüber sah (McLean 2005). Mit dem Telefonieren über das Internet könnte der Wettbewerb im Ortsnetz letztendlich in Schwung kommen²⁸. Auch die Marktstrukturen erhielten in den letzten Jahren einen weiteren, ironischen Dreh. Zwei der ehemaligen Monopolisten übernahmen 2004 Konkurrenten, um ihre Wettbewerbsfähigkeit außerhalb ihrer angestammten Territorien zu steigern. MTS erwarb *AT&T Canada* und wurde damit über Nacht der drittgrößte Anbieter im Land hinter *Bell* und *TELUS*. *Bell* stärkte seine Stellung im kanadischen Westen durch den Kauf eines in Vancouver basierten Unternehmens (CRTC 2004b).

6.4 Einflussfaktoren – die CRTC als Architekt des Politikwandels

In den knapp zehn Jahren zwischen 1992 und 2001 hat die CRTC ihre regulativen Kompetenzen dazu genutzt, um eine komplette Transformation des Regulierungsregimes in der Telekommunikation herbeizuführen. Dabei agierte die Behörde weitgehend in Personalunion als "Architekt" und "ausführendes Bauunternehmen". Nicht gewählte Politiker, sondern ernannte, unabhängige Entscheidungsträger haben im Rahmen sehr weitgefasster gesetzlicher Bestimmungen Prinzipien und Struktur der Telekommunikationsregulierung völlig neu durchdacht und das neue regulative *Policy*-Konzept vergleichsweise systematisch durch nachfolgende Implementationsverfahren umgesetzt. Die Regulierungsbehörde war der vorrangige öffentliche Akteur der Systemtransformation (Schultz 1999a; Schultz/Rich 2003). Gewählte Entscheidungsträger beschränkten sich öffentlich überwiegend darauf, Zustimmung und Unterstützung zu artikulieren. Sie sendeten zwar vor der – für die weitere Entwicklung entscheidenden – Marktöffnung im Fernverkehr indirekt prokompetitive Signale, enthielten sich aber der Formulierung klarer Leitlinien für die behördliche Entscheidungsfindung. Eine klare und deutliche Anleitung zeigte sich nur in einem Fall, der *Order in Council* zur Konvergenz. Zu einer solchen eindeutigen Positionsbestimmung war die Regierung aber offenbar erst dann bereit, als sie die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien mit dem *Information Highway* zu einem Kernelement ihrer politischen Agenda gemacht hatte: "[T]he then mi-

²⁸ Nach den letzten Zahlen waren in verschiedenen Märkten 14 alternative Ortsnetzbetreiber aktiv (CRTC 2005b).

nister John Manley saw this as a complete opportunity to not [...] just be into the telecommunications-broadcasting-cable distribution agenda, he saw it as a much bigger statement about where this sector could be a driving force in the economy." (Interview 32/CCTA). In der Telekommunikation waren die wesentlichen Entscheidungen zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der *Order in Council* aber schon getroffen.

Die Formeln des *Railway Act* waren so vage und offen formuliert, dass ihnen jede neue Generation von Juristen eine zeitgemäße Bedeutung einhauchen konnte (Janisch 1993: 692). So konnte die CRTC die Vorgaben dieses Gesetzes zur Netzzusammenschaltung, die ohne einen Gedanken an die Einführung von Wettbewerb entworfen worden waren, dazu nutzen, um die Industrie fundamental umzustrukturieren – ein Vorgehen, das von den Gerichten im Berufungsverfahren abgesegnet wurde (Janisch 1995b: 162). Erst nachdem die CRTC 1992 den finalen Umbruch hin zum Wettbewerb eingeleitet hatte, verabschiedete die Regierung ein wettbewerbsorientiertes neues Telekommunikationsgesetz. Daher fühlte sich die Behörde zurecht nicht nur als Architekt, sondern auch als Vorreiter des Politikwandels: "*So the government was really putting in place a policy that recognized what the Commission was already doing. [...] This Commission started opening up markets to competition in 1979 when we opened up the private-line data market to competition, in 82, it opened up the telephone terminal market to competition, a few years later, it opened up enhanced services to competition, in 1992 it opened up the long-distance market to competition. In 1993, after all that, in 1993, we get a new Telecom Act saying, we're gonna be pro-competition, it doesn't even say competition, it says greater reliance on market forces. So I think it's fair to say this Commission was out in front of the government in trying to open up markets to competition.*" (Interview 13/CRTC).

Auch das neue Telekommunikationsgesetz, das den bereits eingetretenen Politikwandel sanktionierte, hatte trotz des darin enthaltenen *statements* zur kanadischen Telekommunikationspolitik weniger konkret anleitenden als ermächtigenden und legitimierenden Charakter. Das Gesetz gab einer ohnehin zur Systemtransformation entschlossenen Regulierungsbehörde die notwendigen Instrumente in die Hand. Denn als die Behörde im Dezember 1992 eine grundlegende Überprüfung ihres regulativen Rahmens ankündigte, war noch keineswegs klar, dass das neue Gesetz überhaupt verabschiedet werden würde. Dies zeichnete sich erst im Mai 1993 ab (Janisch 1993: 692). *Telecom Decision 94-19* beantwortete in den Grundzügen weitgehend die Frage, die sich für den Regulierer wie die Telekommunikationsunternehmen, Mitbewerber und Konsumenten nach der Marktöffnung im Fernbereich stellte: "*Where do we go from here?*" (Sherman 1995: 15). Die Entscheidung formulierte nicht nur die Leitlinien für Ziele und Form der Regulierung im Übergang zu einem kompetitiven Markt, sondern steckte auch die wesentlichen sich daraus ergebenden Reformanforderungen ab: die Reform der Tarifregulierung und ihre Ausgestaltung in den einzelnen Marktsegmenten, die Kriterien für die

Deregulierung von Marktsegmenten, die Öffnung noch vorhandener Monopole und die damit verbundenen Fragen von Netzzugang und -zusammenschaltung sowie die Umgestaltung der Tarifstruktur und der Subventionsflüsse. Abgesehen von einigen Unschärfen vor allem in Hinblick auf den künftigen Grad der Quersubventionierung und Fragen der Konvergenz lieferte die Entscheidung somit eine Blaupause für die Telekommunikationsregulierung der kommenden ein bis zwei Jahrzehnte.

Die Wahrnehmung von breiterer Politikformulierung und Implementation durch die gleiche Organisation brachte hier eindeutige Vorteile, was die Effizienz und Kohärenz der Politikgestaltung und die Erwartungssicherheit anging. Bis zu der *policy review* von 1994 hatte die CRTC den Prozess der Liberalisierung inkremental vorangetrieben und keine generelle *policy* zum Wettbewerb festgelegt. Die Frage einer Marktöffnung wurde tendenziell je spezifisch für einzelne Anträge und Marktsegmente bearbeitet. Die Unsicherheit, die sich daraus für Antragsteller und interessierte Parteien ergab, wurde verstärkt durch die Absenz politischer Führung von Seiten der Regierung. Ein *statement* der CBTA während der Beratung des neuen Telekommunikationsgesetzes brachte die Frustration darüber deutlich zum Ausdruck: "*There is no question in our mind that Canada needs a clear statement of telecommunications policy. The industry needs it, because it needs to know where it is going. We [telecom costumers] need it because the rules of the game have to be clear. We need it as a guide for current and future policy-makers and regulators. We need it to get out of the cycle of fluidity, ad hocery and uncertainty*" (zit. nach Horhota 1995: 199). Während das Telekommunikationsgesetz von 1993 es an unzweideutigen Antworten zum Verhältnis von Markt und Regulierung und zur Abwägung verschiedener *Policy*-Ziele fehlen ließ, übernahm die CRTC in 94-19 die Aufgabe einer kohärenten Neupositionierung. Ein Vergleich des Beschlusses der Regulierungsbehörde mit dem Inhalt des Gesetzes, sowohl was Grundprinzipien wie Form und Reichweite der Regulierung angeht, zeigt klar die überlegene Politikfähigkeit der Regulierungsbehörde. War die Regierung nicht bereit oder fähig, das zielstrebige Bekenntnis des Senatsentwurfs zum Vorrang des Wettbewerbs zu übernehmen, und auf dieser Basis eine neue Struktur des Regulierungsregimes zu entwerfen, so hat die CRTC unter den disparaten Zielformulierungen des Gesetzes dem Ziel der Marktschaffung klare Priorität zuerkannt (vgl. Rideout/Reddick 2001: 276; Wilson 1996: 608)

Weil die Behörde aber, anders als der Gesetzgeber, auch für die Umsetzung ihres *Policy*-Konzeptes verantwortlich war, konnte sie noch einen höheren Grad an Erwartungssicherheit liefern, indem sie die weiteren Reformschritte identifizierte und entsprechende Maßnahmen teils schon direkt in der Entscheidung festlegte, teils ankündigte, vielfach mit zeitlichen Maßgaben. Dass sich die Prozesse zum Teil hinauszögerten und in manchen Feldern auch neue Probleme hinzukamen, z.B. die Nummernportabilität im Zusammenhang mit der Marktöff-

nung im Ortsnetz, war angesichts der Komplexität der zu behandelnden Materie und der Spannbreite der vielfach miteinander verbundenen Fragen wohl unvermeidlich²⁹.

Trotz der Verzögerungen und Weiterungen waren wesentliche Implementationsschritte – die Formulierung der Rahmenbedingungen für den Wettbewerb im Ortsnetz, die Erarbeitung des *Price-Cap*-Regimes, Regeln zur Kolokation, ein Plan zum Roll-Out der Nummernportabilität und ein Abkommen zur Errichtung eines zentralen Fonds für die Subventionszahlungen – bis 1997/98 abgeschlossen. Zieht man in Betracht, dass diese Beschlüsse mit Ausnahme der beiden letzten, die auf Industrievereinbarungen zurückgehen, in öffentlichen Verfahren mit breiter Beteiligungsmöglichkeit für interessierte Parteien formuliert wurden, und dass die Regulierungsbehörde wie die Interessengruppen in der gleichen Zeitphase eine beträchtliche Anzahl komplexer Verfahren bewältigen mussten, so hat die Kommission insgesamt durchaus ein beachtliches Tempo vorgelegt. Dass eine umfassende Neuregelung der Zuschüsse für die Ortsgebühren bis zum Ende des Jahrtausends auf sich warten ließ, dürfte primär an der hohen Konflikthaftigkeit des Themas gelegen haben. Nicht umsonst bezeichnete die CRTC diese Frage in 94-19 als "*perhaps the most difficult and contentious issue the Commission has had to address in this proceeding*" (CRTC 94-19: 19).

Dass die Kommission auf der Basis von 94-19 gleichzeitig eine Reihe von Umbaumaßnahmen durchführte, sorgte nicht nur für einen von klaren Leitlinien gesteuerten Reformprozess, sondern auch für eine enge Verzahnung der verschiedenen Elemente zu einem kohärenten Reformpaket. So konnte die Kommission ihr Projekt der Marktschaffung und -sicherung parallel an mehreren Fronten angehen und ein umfassendes Set an Sicherungsmaßnahmen etablieren, das die kompetitive Entwicklung bereits geöffneter und noch zu öffnender Märkte erlaubte. Mit der Kostenseparation zwischen kompetitiven und Monopoldiensten und dem Übergang zu einem *Price-Cap*-Regime für letztere Kategorie optierte die Kommission für eine Tarifregulierung, die nicht nur die Kunden vor überzogenen Preisen schützen sollte, sondern auch den etablierten Telefongesellschaften mehr Flexibilität in einem zunehmend kompetitiven Umfeld gab, die Möglichkeiten für wettbewerbsschädigende Preisbildung reduzierte und die schrittweise Deregulierung kompetitiver Services erleichterte. Um ihre volle Wirkung entfalten zu können, musste diese Reform gekoppelt werden an die Heranführung der Preise an die tatsächlichen Kosten. Stärker kostenbasierte Gebühren waren aber vor allem notwendig, um die Entwicklung eines effizienten Marktes im Fernverkehr voranzutreiben und die Entstehung von Wettbewerb im lokalen Markt überhaupt erst wirklich möglich zu machen.

²⁹ Vgl. zu diesen Problemen z.B. *Telecom Public Notice 95-36* (CRTC 95-36).

Zusammengenommen bereiteten beide Maßnahmen auf der Tarifseite die volle Öffnung des Telekommunikationsmarktes vor, während die Kommission zugleich die netzgebundenen Rahmenbedingungen für den Wettbewerb im Ortsnetz, also insbesondere Regelungen zu Netzzusammenschaltung und -zugang, und weitere Auflagen zur Wettbewerbssicherung zu erarbeiten suchte. Erst nachdem diese Spielregeln für den Wettbewerb festgelegt waren, wurde auch das Ortsnetz voll für Konkurrenten zugänglich gemacht. Mit dieser integrierten und methodischen Herangehensweise gelang ein problemloserer Übergang als in manchen anderen Ländern, die neue Konkurrenten zuließen, bevor adäquate Bedingungen und Sicherungsmaßnahmen für den Wettbewerb etabliert waren, so dass es zu massiverem Widerstand der ehemaligen Monopolisten, gerichtlichen Streitigkeiten und entsprechend größeren Schwierigkeiten der neuen Marktteilnehmer kam (vgl. OECD 2002c: 16ff). Die Wahrscheinlichkeit einer solchen unkoordinierten Marktöffnung ist natürlich größer, wenn die Entscheidung darüber durch andere Akteure als die Regulierungsbehörde gefällt wird, gerade, wie mehrmals in den USA geschehen, durch die Gerichte.

Ist mit den Kriterien der Effizienz, Kohärenz und Erwartungssicherheit die Qualität regulatorischer Politikformulierung und -implementation angesprochen, so zeichneten sich die Verfahren auch durch einen beachtlichen Grad an Inklusivität und Offenheit aus. Der erste Vorsitzende der CRTC, Pierre Juneau, hatte schon 1978 selbstbewusst konstatiert: *"I believe that agencies of this kind are remarkable instruments of public participation. [...] There are few public bodies who spend much time hearing what the public has to say and actually debating matters with the members of the public that affect their interest."* (zit. nach Janisch 1995b: 165). Aus Sicht der CRTC war eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung umso wichtiger, wenn weitreichende Veränderungen im Raum standen: *"I think it is very healthy to canvass widely the opinion of people when you're contemplating change. [...] Those public processes always raise the concerns about whatever changes being contemplated and those have to be taken into consideration. So it generally extends the time period. But that, the downside of taking a little longer is, I think, well counter-balanced by making your decisions in the light of a very full public record."* (Interview 15/CRTC).

Das Bemühen um einen intensiven Dialog mit Interessengruppen und Bürgern zeigte sich an der Dauer der öffentlichen Anhörungen, die für 92-12 fast drei Monate, für 94-19 sechs Wochen und für die späteren Implementationsentscheidungen im Regelfall zwei bis drei Wochen betragen. Wie bereits erwähnt, hat die Behörde bei besonders sensiblen Verfahren – der Entscheidung zur Öffnung des Fernbereichs und den Verfahren, die sich mit der flächendeckenden erschwinglichen Grundversorgung befassten – zudem durch regionale Anhörungen auch die Meinung von Bürgern und Gruppen zu erfahren gesucht, die nicht zum Stammklientel ihrer Regulierungsverfahren gehören. War diese Kategorie von Anhörungen ohnehin sehr informell, so bemühte sich die CRTC Mitte der 1990er zudem, den gegenüber den Rundfunk-

verfahren vergleichsweise formellen Charakter der zentralen Telekommunikationsanhörungen zu entschärfen. Traditionell hatten überwiegend die Juristen der Behörde die Fragen auf den Anhörungen gestellt, was nach Ansicht der nun amtierenden Spitze zu oft in Schaukämpfe zwischen den Anwälten der verschiedenen Seiten ausartete. Nun begannen, wie auf der Rundfunkseite, die *Commissioners* selbst Fragen zu stellen. So konnten die Befragten eine bessere Vorstellung davon erhalten, was dem *panel* wichtig war, und dieses konnte sich besser der Antworten auf seine Fragen vergewissern (Interview 5/CRTC).

Wie eine Übersicht über die Gruppen, die in den beiden zentralen Verfahren von 1992 und 1994 vertreten waren, veranschaulicht (s. Tabelle 6-2), hat sich die regulative Arena in den 1990er Jahren dauerhaft pluralisiert. Mit Ausnahme der Gewerkschaften, die an den hier untersuchten *Policy*-Verfahren der späteren 1990er Jahre nicht mehr teilnahmen, gehörten neben den etablierten Telefongesellschaften die Konkurrenten, Geschäftsnutzer, gemeinwohlorientierte Gruppen und öffentliche Akteure in diesem Jahrzehnt zu den regelmäßigen Teilnehmern, wenn auch mit wechselnder Zusammensetzung und je nach Grad der Betroffenheit unterschiedlicher Intensität. So waren *Public Interest*-Gruppen in allen Verfahren repräsentiert, traten aber in unterschiedlichen Koalitionen auf. Bei den öffentlichen Akteuren war allein der Direktor des Kartellamts ein ständiger Gast, die Beteiligung der Provinzregierungen und Kommunen konzentrierte sich auf die beiden zentralen Prozesse des Umbruchs und die Verfahren zur Grundversorgung.

Die Stellungnahmen der verschiedenen Parteien wurden von der CRTC im allgemeinen sorgfältig analysiert – "*we read every single one*" (Interview 2/CRTC) – und in der jeweiligen schriftlichen Entscheidung diskutiert sowie auf ihren Nutzen für die vorliegende Problemlage hin bewertet. Die Offenheit ihrer Prozesse erleichterte der CRTC so auch die Transformation des Regulierungsregimes. Durch die Pluralisierung der regulativen Agenda konnte die Behörde auf unterschiedliche Wissensbestände zurückgreifen. Die Ausgestaltung der jeweils vollzogenen Reformmaßnahmen entwickelte sie in der Regel in der Auseinandersetzung mit den eingereichten Stellungnahmen, sie stellten also vielfach einen Mix oder eine Modifikation der eingereichten Vorschläge dar. So viele Meinungen wie möglich zu hören, war für die Behörde somit nicht nur aus Legitimationsgründen wichtig, sondern auch wegen des hohen Stellenwerts, den extern generierte Informationen und Expertise in ihren internen Politikformulierungsprozessen einnahmen. Die thematisch umfassendsten und konkretesten Vorschläge kamen in den wichtigen *Policy*-Verfahren der 1990er Jahre – 92-12, 94-19, 97-8 und 97-9 –

Tabelle 6-2: Übersicht über die Teilnehmer an den formalen Anhörungsverfahren von 1992 und 1994

Verfahren	Telefongesellschaften u. Unabhängige	Konkurrenten	Geschäftsnutzer	Gemeinwohlorientierte Gruppen	Gewerkschaften	Öffentliche Entscheidungsträger ³⁰	Sonstige
<i>Telecom Decision 92-12</i>	<ul style="list-style-type: none"> • AGT • Association des Compagnies de Téléphone du Québec • B.C. Tel • BCE Mobile Communications • Bell • Canadian Independent Telephone Association and The Ontario Telephone Association • Edmonton Telephones Corporation • Island Tel • MT&T • NBTel • Newfoundland Tel • Northwestel • Québec Tel • Québec Téléphone 	<ul style="list-style-type: none"> • BCRL • Canadian Cable Television Association • fonorola • Telecom Networks International Limited of New Zealand • Unitel • U.S. Intelco Networks 	<ul style="list-style-type: none"> • Canadian Business Telecommunications Alliance • Canadian Federation of Independent Business • Communications Competition Coalition 	<ul style="list-style-type: none"> • Association des Consommateurs du Québec • B.C. Old Age Pensioners' Organization, Council of Senior Citizens' Organizations, West End Seniors' Network, Senior Citizens' Association, Federated Anti-Poverty Groups of B.C. and local 1-217 IWA Seniors (collectively known as BCOAPO et al) • Canadian Association of the Deaf • Consumers' Association of Canada • National Anti-Poverty Organization and Rural Dignity of Canada 	<ul style="list-style-type: none"> • Atlantic Communications and Technical Workers' Union • Communications and Electrical Workers of Canada • Telecommunications Workers' Union 	<ul style="list-style-type: none"> • City of Toronto • Director of Investigation and Research, Bureau of Competition Policy • Gouvernement du Québec • Government of Alberta • Government of British Columbia • Government of Manitoba • Government of Ontario • Government of Saskatchewan • McMaster University and The University of Toronto 	<ul style="list-style-type: none"> • Fast 500 Teilnehmer auf den regionalen Anhörungen
Gesamtzahl	13	6	3	5	3	9	

³⁰ Darunter wurden Vertreter öffentlicher Einrichtungen, so z.B. der Direktor des Kartellamtes, und Vertreter von Provinzregierungen und Kommunen gefaßt.

Verfahren	Telefongesellschaften u. Unabhängige	Konkurrenten	Geschäftsnutzer	Gemeinwohlorientierte Gruppen	Gewerkschaften	Öffentliche Entscheidungsträger	Sonstige
<i>Telecom Decision 94-19</i>	<ul style="list-style-type: none"> • AGT • Canadian Independent Telephone Association • Northwestel • Québec-Téléphone • Stentor Resource Centre Inc. (Stentor) on behalf of BC TEL, Bell, Island Tel, MT&T, NBTel and Newfoundland Tel 	<ul style="list-style-type: none"> • Association of Competitive Telecommunications Suppliers • Canadian Cable Television Association • Canadian Satellite Communications • Competitive Telecommunications Association • Gatling Communications • Rogers Cable T.V. • Smart Talk Network • Sprint Canada • Télécommunications Inter-Cité 2000 • Telecommunications Terminal Systems • Unitel 	<ul style="list-style-type: none"> • Canadian Business Telecommunications Alliance • Canadian Federation of Independent Business • Canadian Satellite Users Association 	<ul style="list-style-type: none"> • Association des Consommateurs du Québec • British Columbia Public Interest Advocacy Centre, on behalf of B.C. Old Age Pensioners' Organizations, Council of Senior Citizen's Organization, West End Seniors' Network, Senior Citizens' Association, Federated Anti-Poverty Groups of B.C. and Local 1-217 IWA Seniors (BCOAPO et al) • Fédération des Consommateurs du Québec and ACQ • National Anti-Poverty Organization 	<ul style="list-style-type: none"> • Syndicat canadien des communications de l'énergie et du papier • Telecommunications Workers' Union 	<ul style="list-style-type: none"> • Director of Investigation and Research, Bureau of Competition Policy • Gouvernement du Québec • Government of British Columbia • Government of Ontario • Government of Saskatchewan • University of Toronto 	<ul style="list-style-type: none"> • Allarcom Pay Television • Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists • Canadian Association of Broadcasters • Canadian Daily Newspapers Association • Changing Concepts of Time
Gesamtzahl	5	11	3	4	2	6	5

Quelle: CRTC 92-12; CRTC 1994-19.

tendenziell von den etablierten Telefongesellschaften und den neuen Mitbewerbern. Die Präsenz letzterer eröffnete der CRTC eine wichtige neue Quelle für Zahlen- und Datenmaterial zu ökonomischen und technischen Fragen, das zu Monopolzeiten exklusiv von den etablierten Telefongesellschaften gekommen war. Deutlich wird dies insbesondere in 92-12, wo die technisch-ökonomischen Fragen de facto weitgehend im Dialog zwischen *Stentor* und den Marktzutrittsaspiranten diskutiert wurden, sowohl auf der theoretischen Ebene der Tragfähigkeit von Wettbewerb im Fernverkehr wie auf der praktischen Ebene der Spielregeln für den geöffneten Markt. Auch in den anderen Verfahren waren die Diskussionen um konkrete Reformschritte in der Tarifregulierung und Maßnahmen zur Sicherung des Wettbewerbs stark von den Vorschlägen und Beweismaterialien der Industrie geprägt, wobei beide Spielarten von Verbrauchergruppen der einen oder anderen Seite der Industrie immer wieder Schützenhilfe leisteten.

Eine Ausnahme stellte das Thema fairer Gebühren für Endverbraucher, insbesondere im Ortsnetz, dar. Hier zeigten die *Public Interest*-Gruppen in den vier wichtigen Reformverfahren wie in den spezifischen Verfahren zu dieser Frage – 96-10 und 99-16 – in der Regel eine sehr starke, auch vielfach mit eigenem Beweismaterial wie Studien und Umfragen sowie detaillierten Umsetzungsvorschlägen unterlegte Präsenz. Die erfahreneren unter diesen Gruppen steckten einen für ihre meist beschränkten finanziellen Verhältnisse hohen Aufwand in Forschung und Analyse, weil dies sehr wichtig für ihre Glaubwürdigkeit in der regulativen Arena war (Interview 42/PIAC). Mit ihrem Schwerpunkt auf Fragen der Erschwinglichkeit, Fairness und des Zugangs zu Telekommunikationsdiensten waren diese Gruppen aber insgesamt nicht nur, was die finanziellen Voraussetzungen und die Kontakte zur Behörde betraf, der Industrie unterlegen, sondern auch programmatisch schwächer, da sie mehr im Sinne traditioneller, fokussierter Lobby-Gruppen agierten. Dies galt in gewissem Maß auch für die Geschäftsnutzer. Deren traditioneller Verband, die CBTA, suchte zwar eine breitere Perspektive einzunehmen und auch das Problem der Grundversorgung argumentatorisch abzudecken, ihre Stellungnahmen legten aber tendenziell größeres Gewicht auf die Problemidentifikation und den wünschenswerten Systemoutput in Form von Preisen und Diensten denn auf konkrete Regulierungsmechanismen zum Weg dorthin und bewegten sich damit auf einem höheren *Policy*-Level als die "*minute arguments*" der Industrie, so eine ehemalige Mitarbeiterin der CBTA (Interview 46/Gowlings).

Grundsätzlich implizierte die Abhängigkeit der Regulierungsbehörde von der Funktionsfähigkeit der von ihr beaufsichtigten Industrien einen inhärenten Bias zugunsten von deren Interessen, der sich ja auch in den regulativen *Policy*-Modellen widerspiegelte. Doch wurde ihre Agenda für das jeweilige Verfahren von der Interaktion des ideellen Kosmos an *Policy*-Zielen und sektorübergreifenden Leitbildern mit der gesamten Interessenkonstellation im Sektor geformt, so dass sich nicht nur Ansatzpunkte für schwächere nicht-industrielle Gruppen boten,

sondern der Grad des Erfolgs bestimmter Interventionen stark von deren (überzeugender) Ausbalancierung verschiedener Anliegen abhing. 1992 waren dies in erster Linie die Problematik der zu hohen Fernsprechgebühren und der Wettbewerbsfähigkeit der kanadischen Wirtschaft, aber auch das Interesse, die Auswirkungen von Wettbewerb auf normale Kunden in Grenzen zu halten. *Unitel* war deshalb mit seinem grundsätzlichen Anliegen wie seinen konkreten Vorschlägen so erfolgreich, weil "it had [...] addressed the fundamental economic and political issues", um Phil Lind, den damaligen Vize-Präsidenten von Rogers, zu zitieren (zit. nach Surtees 1994: 238). Ebenso kamen *Stentors* Vorschläge 1994 dem Bestreben der CRTC entgegen, den etablierten Telefongesellschaften mehr Freiheit zu geben und die verbliebenen Barrieren für einen Marktzutritt aus dem Weg zu räumen, aber auch Vorkehrungen zur Wettbewerbssicherung zu treffen (vgl. CRTC 94-19: 16). Die Kommission konnte hier in beiden Fällen zur Formulierung ihrer Position auf Entwürfe zurückgreifen, die ihrem Selbstverständnis, im Rahmen ihrer Ziele einen mit Blick auf die verschiedenen Interessen ausgewogenen und tragfähigen Politikansatz zu finden, zu einem gewissen Maß Rechnung getragen haben. *Unitel* bzw. *Stentor* waren programmatisch gut und breit aufgestellt, und es war ihnen gelungen "to line up with the[...] preoccupations [of the Commission]" (Interview 44/Bell Canada; s. auch Interview 32/CCTA, Interview 43/Ryerson).

Auch wenn sie keine solchen "significant filings" (Interview 2/CRTC) produzieren konnten wie die Industrie, stellten aber gerade die schwächer aufgestellten Konsumentengruppen als Kritiker der Industrie wichtige potentielle Verbündete der CRTC dar und halfen ihr, die Balance in der regulativen Arena zu wahren (Interview 9/CRTC, Interview 21/CRTC, Interview 46/Gowlings). Für unorganisierte Gruppen oder kleine Konkurrenten, die nicht in der Lage waren, ausformulierte schriftliche Stellungnahmen zu erarbeiten, konnten die mündlichen Anhörungen durchaus eine wichtige Bühne sein, wenn sie in ihren Einwänden einzelne neuralgische Punkte ansprachen und/oder durch schiere Masse einer bestimmten Position Nachdruck verliehen, wie im Fall der regionalen Anhörungen zu 92-12³¹. Zweifelsohne war auch der konstante Druck, der von den organisierten *Public Interest*-Gruppen ausgegangen ist, wesentlich dafür verantwortlich, dass die Kommission das Thema des *rate rebalancing* zunächst ganz scheute und dann mit vergleichsweise moderaten und den Schock für die Konsumenten abfedernden Maßnahmen anging. Hartnäckigkeit und langfristige Orientierung zahlten sich für diese Gruppen nach den aus ihrer Sicht unerfreulichen Beschlüssen von Mitte der 1990er Jahre am Ende des Jahrzehnts in zwei Fällen deutlich aus. Zum einen lehnte sich das neue *Price-Cap*-Regime der CRTC, bei dem ein wichtiges Ziel der Behörde darin bestand, die Normalverbraucher gerechter an den Wohltaten zu beteiligen, stark an den Vorschlag dieser

³¹ Vgl. für einen solchen Effekt auch die großzügigere Gestaltung von Zuschusszahlungen für *Northwestel* in Reaktion auf zahlreiche Beschwerden von Kunden über die Qualität von Fernverbindungen im kanadischen Norden (CRTC 99-16).

Gruppen an (vgl. CRTC 2002-34: 47ff). Zum anderen konnte es sich das *Public Interest Advocacy Centre* (PIAC), die wichtigste *Public Interest*-Gruppe der vergangenen Jahre, die sich sehr für eine erweiterte Definition der Grundversorgung eingesetzt hatte, auf die Fahnen schreiben, dass die Behörde in 99-16 die Möglichkeit eines langsamen Internetzugangs zu Ortsgebühren in die Definition von *basic service* einschloss (Interview 42/PIAC).

Gerade weil die Kommission dazu tendierte, bei ihren Konsultationen das zu hören, was in ihre Agenda passte, diese Agenda als je aktuelle Ausdeutung der *Policy*-Ideen im Feld aber wiederum mit geprägt wurde durch dauerhafte Kontakte mit Interessengruppen hinter den Kulissen, war die tendenziell geringere Programm- und Einflussfähigkeit der nicht-industriellen Gruppen nicht nur bedingt durch ihren in oft engeren Fokus, sondern auch durch ihre schlechteren Möglichkeiten, sich durch ständige Interaktion über die Präferenzen der Kommission auf dem laufenden zu halten und diese womöglich zu beeinflussen. Beides wiederum hängt natürlich mit den geringeren finanziellen Ressourcen zusammen. Selbst die im Vergleich mit den gemeinwohlorientierten Verbänden besser ausgestattete CBTA fühlte sich gegenüber den etablierten Telefongesellschaften als "*poor cousins in terms of lobbying*" (Interview 46/Gowlings). Diese schwächere Position gilt insbesondere für die detailliertere Ausgestaltung des regulativen *Policy*-Konzeptes und dessen Implementation. Was die grundlegenden Entscheidungen in potentiellen oder tatsächlichen Umbruchssituationen anging, so spielten die verschiedenen Kategorien nicht-industrieller Gruppen in dem Verfahren zum Fernverkehr von 1992 vor dem Hintergrund eines sie unterschiedlich begünstigenden makropolitischen ideologischen Kontextes eine (mit-)entscheidende Rolle. Dies wird deutlich, wenn wir die Faktoren, die das Verhalten der Kommission in der kritischen Umbruchphase in der ersten Hälfte der 1990er beeinflussten, systematisch betrachten.

Für den *policy output* der Behörde – die von ihr vorgenommene Transformation des Regulierungssystems – ist das sich wechselseitig verstärkende Zusammenwirken von interessen- und ideenpolitischen Faktoren – die Option eines attraktiven alternativen *Policy*-Modells, das von wichtigen Gruppen unterstützt wurde – als zentral zu sehen. Institutionelle und politisch-situative Faktoren spielten eine letztlich untergeordnete Rolle im Prozess des Politikwandels: Sie fungierten quasi als Filter, die die interessen- und ideenpolitischen Einflüsse zu passieren hatten. Politisch-institutionelle Faktoren definierten den reformerischen Spielraum der Behörde, dem konkreten Politikergebnis war die personell-situative Konstellation eingeschrieben. Anders gestaltet sich das Bild, blickt man auf die organisatorische Verortung der Politikformulierung: Der Befund einer dominanten *Policy-Making*-Rolle der Regulierungsbehörde weist hier klar den institutionellen Faktoren den Vorrang zu.

6.4.1 Interessen – die intensive Mobilisierung einer einflussreichen Liberalisierungskoalition

Seit den späten 1970er Jahren musste *Bell Canada*, eines der größten kanadischen Unternehmen, das über einen riesigen Lobbying-Apparat verfügte und aus der Perspektive der ökonomischen Theorie der Regulierung maßgeblichen Einfluss auf die Politik der Regulierungsbehörde haben sollte, in der regulativen Arena immer wieder schmerzhaft Niederlagen hinnehmen. Mitte der 1980er Jahre konnte es den Prozess des Verfalls seiner Monopolstellung noch einmal zum Stillstand bringen und nicht nur seine dauerhaften Unterstützer, die Gewerkschaften, sondern auch die *Public Interest*-Gruppen in einer antikompetitiven Koalition auf seine Seite ziehen. Anfang der 1990er Jahre hatte sich das Blatt dann komplett gewendet. Die Unterstützerkoalition zeigte desintegrative Tendenzen, und *Bell* erfuhr 1992 mit der Öffnung des Fernverkehrs die endgültige und entscheidende Niederlage.

Ein wesentlicher Faktor für den Niedergang des Monopols von *Bell* und den anderen etablierten Telefongesellschaften waren Verschiebungen in der Interessenkonstellation in der lange Zeit nur vom Gegeneinander der Telefongesellschaften und Kommunen und Provinzen geprägten regulativen Arena, nämlich die Herausbildung und das Erstarken einer Liberalisierungskoalition. Wichtige private Akteure – Geschäftsnutzer und Marktzutrittsaspiranten – sahen sich durch die bestehenden Sektorstrukturen in der Ausnutzung der durch den technologischen Fortschritt gebotenen Spielräume und Möglichkeiten für den Einsatz der Telekommunikation in ihren Unternehmen oder direkt im Markt behindert. Erstere waren nicht mehr bereit, die mit den Kostensenkungen im Fernverkehr angewachsene Quersubventionierung der Ortsgebühren mitzutragen, zumindest nicht im vorhandenen Umfang, und weiterhin eine passive Rolle als Abnehmer der von den etablierten Telefongesellschaften größtenteils nach eigenem Gusto und Tempo bereitgestellten Preis- und Serviceoptionen zu spielen (vgl. Schultz/Brawley 1996: 92). Ihre Anforderungen gingen immer mehr über einfachen Telefondienst und gemietete Datenleitungen hinaus, und sie sahen ihre spezialisierten und differenzierten Bedürfnisse in einer Monopolstruktur nicht mehr ausreichend befriedigt (vgl. z.B. King 1989; Taylor 1989).

Im Vergleich zu der Situation Mitte der 1980er Jahre war die Liberalisierungskoalition Anfang der 1990er Jahre wesentlich besser aufgestellt und ihren Gegnern klar überlegen. *Bells* Drohung mit einem massiven *rate rebalancing* hatte 1983/84 die Bereitschaft der Geschäftsnutzer, CNCPs ersten Antrag zu unterstützen, geschwächt. Zu Beginn der 1990er hielten solche Bedenken die Unternehmen nicht mehr zurück. Ihr vehementer Einsatz reflektierte den fortschreitenden Wandel der technisch-ökonomischen und transnationalen Kontextbedingungen. Durch das Freihandelsabkommen sahen sich viele Firmen einem gestiegenen Wettbewerbsdruck ausgesetzt, und ihre Konkurrenten jenseits der Grenze konnten sich wesentlich geringerer Preise, eines besseren Service und größerer Dienstvielfalt erfreuen (vgl. Taylor

1989). Zudem breitete sich in jenen Jahren der Vormarsch der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien immer weiter aus, vom Dienstleistungssektor in die industriellen Fertigungsprozesse, von großen zu kleineren Unternehmen. Telekommunikation transformierte allmählich die Produktions- und Administrationsprozesse vieler Unternehmen und entwickelte sich zum wichtigen *input* nicht nur für deren Effizienz, sondern für ihre Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit insgesamt (Janisch 1990: 4f; King 1989: 106; Taylor 1989: 184f). So organisierte die größte Bank des Landes, nicht zufällig auch der größte private Nutzer, dessen Ausgaben für Telekommunikationsdienste seinen am schnellsten wachsenden Ausgabenposten ausmachten, einen Aufstand der Großnutzer, und jede größere Industrieorganisation sowie viele einzelne Unternehmen aller Größenklassen traten auf den regionalen Anhörungen der CRTC für Wettbewerb ein.

Hatte *Bell* Mitte der 1980er Jahre seine konzentriertere Organisationsfähigkeit für eine äußerst effektive, durch die Aktivitäten seiner Unterstützer verstärkte Medien- und Lobbying-Offensive zu nutzen vermocht, so konnte die Liberalisierungscoalition zwar auch beim zweiten Durchlauf keine gemeinsame organisatorische Front aufbieten, sie gewann aber aus der Kombination gleichgerichteter, attraktiver Argumente und Vorschläge, einer nunmehr breiteren und stärkeren Basis und intensiveren Mobilisierung der Geschäftsnutzer, also mächtiger politischer Interessen, insgesamt eine den etablierten Telefongesellschaften und ihren geschwächten Verbündeten eindeutig überlegene Programm- und Einflussstärke. *Unitel* alleine wäre ohne das (gesteigerte) Engagement der Geschäftsnutzer wohl kaum in der Lage gewesen, die etablierten Telefongesellschaften zu entthronen. Während 1985 die Meldungen aus den USA über das Chaos nach der Aufspaltung von AT&T und signifikante Preiserhöhungen für Ortsgebühren dem Anliegen der Liberalisierungsbefürworter geschadet hatten, so bot die US-Entwicklung ihnen ein paar Jahre später ein positives Anschauungsbeispiel nicht nur dafür, was ein liberalisierter Markt für die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu leisten vermochte, sondern auch für normale Verbraucher (vgl. CRTC 92-12: 46ff; Taylor 1989). Während die Geschäftsnutzer mehr auf einer allgemeineren *Policy*-Ebene argumentierten, setzte *Unitel* mit seinem Antrag nicht nur den Prozess der Marktöffnung in Gang, sondern brachte darüber hinaus einen detaillierten Vorschlag zur Gestaltung der Rahmenbedingungen eines liberalisierten Marktes ein, so dass sich daraus insgesamt ein attraktives und konkretes Politikangebot ergab. Entscheidend für die Durchschlagkraft der Koalition waren die allgemeine *Policy*-Argumentation und die breite und hohe Mobilisierung, *Unitel* konnte aber mit seinem tragfähigen Umsetzungsvorschlag seinen Einfluss auf das Politikergebnis noch erhöhen. Dabei half dem Unternehmen, dass die Wirtschaftlichkeit eines Marktzutritts sich durch die sinkenden Transmissionskosten in den zurückliegenden Jahren weiter verbessert hatte (Interview 9/CRTC; Surtees 1994: 131).

Der Blick auf die jeweilige Interessenkonstellation im Sektor allein reicht nicht aus, um zu verstehen, welche Interessen sich besser in den Politikformulierungsprozess der Behörde einbringen konnten. Wie der Vergleich der zwei Verfahren zum Marktzutritt im Fernverkehr zeigt, schneiden sich hier interessen- und ideenorientierte Faktoren. Die Einfluss- und Programmfähigkeit bestimmter Gruppen bzw. Koalitionen hing nicht nur vom Grad ihrer Mobilisierung, der politischen Stärke ihrer Mitglieder und ihren Politikangeboten ab, sondern auch davon, ob letztere Widerhall fanden in den sektorübergreifenden Leitbildern nationaler Politik. Dass höhere Ortsgebühren Mitte der 1980er Jahre so effektiv als Drohung eingesetzt werden konnten, lag mit daran, dass diese Phase kanadischer Politik als das letzte Aufbäumen des keynesianischen Wohlfahrtsstaates und des damit verbundenen Leitbildes einer sozial gezähmten Marktwirtschaft zu sehen ist. Selbst die konservative Regierung, die 1984 gewählt worden war, fühlte sich zu Beginn ihrer Amtszeit dazu veranlasst, sich der Aufrechterhaltung der universalistischen kanadischen Sozialprogramme zu verpflichten. Sie bezeichnete diese als "*sacred trust*" (Bercuson et al. 1986). Diese Perspektive bestimmte auch die Diskussion über die Folgen von Wettbewerb im Fernbereich. Besonders anschaulich wird dies daran, dass die Geschäftsnutzer, in späteren Jahren aus wohl verstandenem Eigeninteresse ausgesprochene Befürworter eines kostenbasierten Tarifsystems, ihre Unterstützung für Wettbewerb daran banden, dass damit keine signifikanten Auswirkungen auf die Ortsgebühren verbunden waren (vgl. CRTC 85-19; Surtees 1994: 114).

Mit dem Wandel zum Leitbild einer neoliberalen Marktwirtschaft war die allgemeine Stimmungslage dagegen Anfang der 1990er Jahre äußerst förderlich für den erneuten Vorstoß von *Unitel* und seinen Unterstützern, für die eine Richtungsänderung in der Telekommunikationsregulierung mit der mit dem Leitbildwandel verbundenen kontinentalen Marktintegration durch die Freihandelsabkommen um so dringlicher geworden war. Wenn der Staat seine Aufgabe nicht mehr primär darin sieht, Schutz vor den Märkten zu geben und diese zu zähmen und zu gestalten, sondern sich selbst als Instrument der Industriepolitik neu definiert und daraufhin orientiert, das Land für die globale Ökonomie fit zu machen, dann lässt sich der Vorstoß für die Liberalisierung eines primär ökonomisch wahrgenommenen Sektors bruchlos mit dem solchermaßen redefinierten öffentlichen Interesse verbinden. Wie machtvoll diese Logik inzwischen geworden war, zeigte sich daran, dass sie – zusammen mit der für Verbraucher insgesamt positiven US-Entwicklung – einen wichtigen Grund dafür darstellte, dass die CAC ihre Gegnerschaft zum Wettbewerb aufgab und von der antikompetitiven Koalition abfiel. Nach dem Durchbruch im Fernbereich wurde die grundlegende Neugestaltung des Systems dadurch erleichtert und vorangetrieben, dass sich die ehemaligen Monopolisten selbst zu den vehementesten Vorkämpfern einer kompletten Liberalisierung wandelten. Auch die anderen *Public Interest*-Gruppen passten sich den neuen Realitäten an, so dass Mitte der 1990er Jahre in der regulativen Arena weitgehender Konsens über eine Flexibilisierung der Regulierung

und den längerfristigen Rückzug der Regulierungsbehörde aus kompetitiven Märkten herrschte, nur Ausgestaltung und Tempo weiterer Liberalisierung und Deregulierung waren umstritten

6.4.2 Institutionen – Regierungsunterstützung und Reformbereitschaft der CRTC

Politisch-institutionell schrieb sich auch in der Umbruchphase die Tradition eines primär reaktiven Kontrollverhältnisses zwischen Regierung und Regulierungsbehörde fort. Auf der Basis dieser eingeschliffenen Arbeitsteilung sah es die Regierung offenkundig in der Regel als für sich vorteilhaft an, sich ex ante einer konkreten Positionsbestimmung zu den "*critical policy questions of competition and its fall-out challenges*" (Horhota 1995: 202), insbesondere der Frage von Wettbewerb im Fernbereich, zu enthalten. Dies dürfte zu einem gewissen Maß auf die Konflikthaftigkeit der Thematik im allgemeinen und im besonderen zwischen dem Bund und den während der 1970er und 1980er Jahre Wettbewerb überwiegend ablehnend gegenüberstehenden Provinzen zurückzuführen sein. Schließlich würde eine definitive Entscheidung dieser Frage letztlich klare Gewinner, allen voran die Wirtschaft, und Verlierer, vor allem Telefonkunden mit niedrigem Verbrauch an Ferngesprächen, produzieren. Auch wenn sich Anfang der 1990er eine Interessenkonvergenz von Regierung und Behörde hinsichtlich der Wünschbarkeit einer Marktöffnung hergestellt hatte, so übersetzte die Regierung vor der Beschlussfassung der CRTC dies nicht in eine konkrete *policy*. Institutionell machten die Signale der Regierung im Vorlauf zu 92-12, dass sie Wettbewerb befürwortete, aber den Weg frei für die Öffnungspolitik der CRTC. Im Nachgang der Entscheidung stützte die Regierung den Politikwandel ab, indem sie die Entscheidungen der Regulierungsbehörde und die von dieser formulierten Leitlinien befürwortete, unterstützte und damit legitierte.

Auch das neue Telekommunikationsgesetz ist aus dieser Arbeitsteilung heraus zu verstehen. Wie einer der führenden kanadischen Experten im Telekommunikationsrecht formulierte, "*the politicians in Canada, through the Telecommunications Act [...], have handed over the development of broad policy to the regulator*" (Canadian Bar Association 2003: 2). Nachdem der Minister in Anbetracht des massiven Widerstandes das von seinem Kommunikationsministerium entworfene Lizenzierungsregime zurückziehen musste, stellte das Gesetz sowohl inhaltlich als auch institutionell einen Vertrauensbeweis der Regierung für die Regulierungsbehörde dar. Inhaltlich wurde ihre Politikrichtung bestätigt, institutionell erhielt sie weitreichende Kompetenzen. Auch wenn die Regierung sich mit der Möglichkeit zu *policy directives* eine direkte Anleitungsbefugnis für die Regulierungsbehörde festschreiben ließ, hat sie diese bisher noch nie genutzt. So wurde 2002 von einem der neuen Marktteilnehmer wieder einmal die schon fast traditionelle Beschwerde laut, das Kabinett vernachlässige seine Verantwortung für die Politikgestaltung und überlasse alles der Regulierungsbehörde (vgl. Janisch 2003b: 25). Der beste Indikator für die grundlegende Übereinstimmung zwischen Ministerium und

Behörde in der Telekommunikationspolitik ist die Tatsache, dass die Regierung nach ihrer kontraproduktiven Intervention hinsichtlich des in 94-19 verordneten *rate rebalancing* bis in die ersten Jahre des neuen Jahrzehnts hinein alle weiteren Einsprüche gegen CRTC-Entscheidungen abgewiesen hat (Soehn 2000). So war das Verhältnis zwischen der Telekommunikationsseite der CRTC und *Industry Canada*, das seit 1993 zuständig war, zwar aufgrund der grundsätzlich problematischen institutionellen Konstellation nie spannungsfrei, aber doch entspannter als in vorangegangenen Jahren. Aus Sicht des Ministeriums: "*The Commission has done a very good job opening local markets to competition*" (Interview 11/Industry Canada).

Ihrem Selbstverständnis als *policy-maker* treu bleibend, scheute sich die Regulierungsbehörde nicht, auch in der Situation des grundlegenden Umbruchs das von der Regierung offengelassene *Policy*-Vakuum zu füllen. Wie wir gesehen haben, tat sie das auf eine sehr grundsätzliche und umfassende Weise, indem sie zunächst die Frage entschied, ob und unter welchen Bedingungen Wettbewerb auch im Kernsegment des Telefonmarktes, dem öffentlichen Netz, zugelassen werden sollte, um dann mit dem Umbau des Regulierungsregimes die logische Schlussfolgerung aus diesem entscheidenden Dammbbruch zu ziehen. Sie formulierte nicht nur einen völlig neuen Regulierungsansatz, sondern leitete mit dem neuen *Policy*-Konzept auch institutionell-organisatorisch einen Prozess der Selbsttransformation ein, der sie im Übergang zu einem primär marktgesteuerten System von der Rolle als Systemmanager zu einer subsidiären Sicherungs- und Schiedsrichterfunktion führen sollte. Damit erwies sie sich institutionell als sehr anpassungs- und reformfähig.

Aus Sicht der Behörde lag es nicht mehr in ihrem organisatorischen (Eigen-)Interesse, ihre traditionellen, zur Monopolkontrolle aufgebauten extensiven Steuerungsfähigkeiten im Hinblick auf Preise, Dienstangebot und Verhalten der etablierten Telefongesellschaften beizubehalten. Aufgrund der Neuausrichtung ihrer Regulierungsziele erschien ihr die Aufrechterhaltung der traditionellen Monopolkontrolle und ihre damit verbundene Rolle als Marktmanager weder normativ als angebracht noch – in Anbetracht der veränderten strukturellen und technologischen Realitäten im Sektor, zu denen sie selbst beigetragen hatte – als effektiv. Vielmehr war die hergebrachte Form der Regulierung nun hinderlich für die Entwicklung eines innovativen, differenzierten und effektiven Telekommunikationsmarktes. Ironischerweise war es gerade das aus der Managementrolle heraus entstandene *policy*-orientierte, gestaltende, mehr auf die Entwicklung des Gesamtsystems denn auf einzelne Fälle hin ausgerichtete Selbstverständnis der CRTC, das es ihr nun ermöglichte, genau diese Rolle so grundsätzlich in Frage zu stellen und sich mit der Erarbeitung neuer *policies* systematisch aus angestammten Steuerungspositionen zurückzuziehen.

Organisatorisch wurde der CRTC die Neuausrichtung in der ersten Hälfte der 1990er auch dadurch erleichtert, dass der Wandlungsprozess bis dahin inkremental vorangeschritten war

und sie bereits Expertise im Umgang mit der Öffnung bestimmter Marktsegmente und der Formulierung von Rahmenbedingungen zur Wettbewerbsschaffung und -sicherung entwickeln hatte können: " [...] *we'd had sort of ten years, you know, the core people on the telecom side had had ten years of dealing with the introduction of new technologies, enhanced services, cellular radio competition, all the changes [...], we were all pretty versed in that stuff.*" (Interview 28/CCTA). Nach der Verabschiedung ihres neuen regulativen Rahmens baute die CRTC innerhalb der Telekommunikationsabteilung eine eigene Einheit zur Implementation von Wettbewerb auf; die gesamte Abteilung konnte Anfang des neuen Jahrtausends mittlerweile etwa 100 Analysten aufbieten, die sich neuen Formen der Tarifregulierung, den Rahmenbedingungen des Wettbewerbs und dessen Überwachung widmeten (Interview 2/CRTC). Die Kommission suchte nicht nur ihre *Inhouse*-Kapazitäten zu stärken und an den geänderten Anforderungen auszurichten, sondern ging auch neue Wege, um die Expertise der Industrie für die Implementation ihres Bestrebens, das Ortsnetz zu öffnen, zu nutzen.

Angesichts der Komplexität der damit verbundenen Fragen etablierte sie 1996 das *CRTC Interconnection Steering Committee* (CISC), eine insgesamt sechs Unterkomitees umfassende Arbeitsgruppe aus Vertretern der Industrie und auch von gemeinwohlorientierten Gruppen wie PIAC. Ziel war es, die Marktakteure zusammenzubringen und sie die technischen und administrativen Fragen im Zusammenhang mit dem Wettbewerb im Ortsnetz identifizieren und lösen zu lassen. Mitarbeiter der CRTC nahmen an den CISC-Sitzungen teil, um den Verhandlungsprozess zu befördern und Streitfälle beizulegen. Jedes der sechs Unterkomitees befasste sich mit einem bestimmten Thema, wie z.B. Telefonnummern oder Netzwerkfragen (CRTC 1998d; Soehn 2000). Zwischen 1996 und 1999 bearbeitete die nach wie vor bestehende Arbeitsgruppe relativ erfolgreich innerhalb des von der CRTC formulierten *Policy*-Rahmens die Details der Marktöffnung. Nur in zwei Fällen konnten sich die Komitees nicht einigen, so dass als *Fallback*-Option auf einen formalen CRTC-Prozess zurückgegriffen werden musste (Canadian Bar Association 2003; Janisch 2002). Wo eine Einigung aller Parteien zustande kam, wurde diese Lösung im Regelfall von der CRTC verabschiedet. CISC hat sich so als Kosten und Konflikte sparender Mechanismus bewährt, um vom Fachwissen der Industrie zu profitieren, während gleichzeitig der verantwortliche öffentliche Akteur die letztliche Verantwortung behielt. Die Kommission bemühte sich auch, soweit wie möglich eine Balance zwischen den beteiligten Parteien zu halten und den *Public Interest*-Gruppen z.B. durch Kostenzuschüsse eine Beteiligung an der Arbeit der Komitees zu erleichtern. Aufgrund ihrer begrenzten Ressourcen blieb die Proliferation der Komitees für diese Gruppen aber problematisch (Interview 42/PIAC).

6.4.3 Ideen – die Option einer politisch und administrativ attraktiven Policy-Alternative

Was die *Policy*-Ideen in der Telekommunikationsregulierung angeht, so hat sich Anfang der 1990er Jahre in der regulativen Arena ein breiter Konsens durchgesetzt, dass eine effiziente und innovative Telekommunikationsindustrie essentiell für das ökonomische Wachstum und die internationale Wettbewerbsfähigkeit Kanadas war. Dieser Konsens umfasste zentrale öffentliche Akteure – die Regulierungsbehörde, das zuständige Ministerium und den Leiter der Kartellbehörde –, die Geschäftsnutzer und Marktzutrittsaspiranten sowie den Großteil der Experten-*Community* und reichte hinein bis ins Lager der *Public Interest*-Gruppen. Auch die etablierten Telefongesellschaften konnten sich dieser Perspektive nicht entziehen, wie ihr Vorschlag für massive Gebührenkürzungen für Unternehmen im Verfahren zur Öffnung des Fernverkehrs zeigte. Erst nach der Niederlage in diesem Verfahren schlossen sie sich allerdings der Schlussfolgerung an, die die anderen Akteure nunmehr aus der industriepolitischen Aufladung der Telekommunikation gezogen hatten – dass das ökonomische Potential dieses Sektors nur in einem wettbewerblich strukturierten Markt voll ausgeschöpft werden konnte. So markieren diese Jahre den Endpunkt einer bereits in den späten 1970er Jahren einsetzenden Entwicklung, in der sich ökonomische Aspekte langsam und nicht ohne Rückschläge vor die sozialen und nationalen Ziele der Telekommunikationspolitik schoben.

Von der Bundesregierung herausgegebene Studien und Positionspapiere sind ein Indikator für diese Gewichtsverlagerung. 1971 stellte die von der Bundesregierung eingesetzte *Telecommission* in ihrem Abschlussbericht fest: "*Equitably available communications are so fundamental to democracy that, time and again, participants in the Telecommission studies called for recognition of a 'right to communicate' as a fundamental objective of Canadian society. The subject dominated the seminars and conferences, and was raised in many of the individual studies. The accent is always on access.*" (Telecommission 1971: 232). Der acht Jahre später erschienene Bericht des *Clyne Committee* unterstrich zwar ebenfalls die marktfremden Ziele der Telekommunikationsregulierung und brachte, konfrontiert mit prokompetitiven Forderungen von Geschäftsnutzern und Marktzutrittsaspiranten, Besorgnis über die negativen Auswirkungen von Wettbewerb auf das System der Quersubventionierung zum Ausdruck, argumentierte aber auch, dass Kanada führend in der Telekommunikationsindustrie werden müsse, um nicht hinter die anderen Industrienationen zurückzufallen (Rideout 2003: 74f; Yull 1993: 46ff, 73). 1992 hieß es schließlich kategorisch im Begleitdokument zum neuen Telekommunikationsgesetz: "*[D]evelopments in telecommunications and information technologies have transformed Canada into an information economy. As a result, [...] our prosperity and well-being depend on our ability to exploit the potential of telecommunications and information technologies.*" (zit. nach Yull 1993: 57).

Die wachsende ökonomisch-industriepolitische Aufladung des Feldes, vorangetrieben durch den Wandel in den technologisch-ökonomischen Kontextbedingungen und die damit

verbundenen Veränderungen in den Interessenlagen wichtiger ökonomischer Akteure, hat seit den späten 1970er Jahren zwar zu Liberalisierungen an den Rändern des Telekommunikationssystems geführt, erst in den 1990ern aber im Kern des öffentlichen Netzwerkes selbst. Dies verweist darauf, wie stark die sozialen und nationalen Motive der Telekommunikationsregulierung bis dahin in der regulativen Arena insgesamt wie im Denken der Regulierungsbehörde noch waren. Im Zweifelsfall konnte man ihnen in jenen Jahren noch Vorrang geben, zumal damals noch wenig wirklich objektive Informationen zur ökonomischen Funktionsfähigkeit einer wettbewerblichen Struktur vorlagen (vgl. Surtees 1994: 136f). Schon in der *public notice*, die die CRTC in Reaktion auf CNCPs ersten Anlauf zur Zulassung im Fernverkehr herausgab, ließ sie erkennen, dass ihre Hauptsorge in der Entscheidung darüber, ob CNCPs Antrag stattgegeben werden sollte, darin bestehe, ob ein Verlust von Zuschüssen aus dem Fernverkehrsgeschäft für die Ortsgebühren zu befürchten sei. Diese Frage wurde im Verfahren dann ja auch ausführlich thematisiert (vgl. CRTC 85-19). Dass sich die Hauptsorgen der Kommission beim zweiten Anlauf von sozial- auf industriepolitische Anliegen verschoben hatten, zeichnete sich ebenfalls schon in der *public notice* ab. Diesmal erläuterte die Kommission, dass sie ihre Entscheidungsfindung auf die Analyse verschiedener Marktszenarien zur Senkung der Fernsprechgebühren – also der zentralen Forderung der Geschäftsnutzer – gründen wolle und benannte als eines der Bewertungskriterien für die verschiedenen Szenarien explizit die internationale Wettbewerbsfähigkeit der kanadischen Wirtschaft (CRTC 92-12).

Der industriepolitische Fokus der Kommission speiste sich augenscheinlich aus zwei verbundenen Wahrnehmungen. Im Vergleich der Entscheidungen von 1985 und 1992 wird deutlich, dass die generell immer größere, durch den gestiegenen Wettbewerbsdruck noch verstärkte Bedeutung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien für die Produktionszusammenhänge westlicher Gesellschaften den zentralen Antriebsfaktor darstellte. Sprach die CRTC in 85-19 nur allgemein von positiven Auswirkungen des Wettbewerbs auf die kanadische Wirtschaft durch größere produktive Effizienz, so betonte sie 1992 die Wichtigkeit der Telekommunikation als zunehmend unverzichtbares Produktionsmittel zum Management der firmeneigenen Kommunikations- und Informationsströme, als strategischen *input* für die Effizienz und gesamte Effektivität kanadischer Unternehmen (CRTC 85-19; CRTC 92-12; CRTC 92-78). Gleichzeitig sah die Kommission den Telekommunikations- und Informationssektor als entwicklungsfähigen Markt. Beide Aspekte kommen zusammen in der Zielformulierung von 94-19, wo die Behörde ihren neuen regulativen Rahmen darauf hin orientierte, allen Kanadiern Zugang zu einem wachsenden Spektrum kompetitiv bereitgestellter Informations- und Kommunikationsprodukte verfügbar zu machen (CRTC 94-19: 15).

Die aus der industriepolitischen Perspektive heraus neu definierten Anforderungen trugen wesentlich dazu bei, das Vertrauen in die monopolistische Leistungserbringung zu unterminieren. *Decision 92-12* machte nachdrücklich klar, dass man den etablierten Telefongesell-

schaften nicht mehr zutraute, die gestiegenen und diversifizierten Bedürfnisse der kanadischen Wirtschaft in ausreichendem Maße zu befriedigen und neue Technologien zum Nutzen der Kunden so rasch und umfassend als möglich zu adaptieren (CRTC 92-12: 10ff). *Bells* Beharren in diesem Verfahren auf der volkswirtschaftlich überlegenen Effizienz einer Monopolstruktur wirkte anachronistisch und wurde nach Ansicht der CRTC durch das vorhandene Beweismaterial nicht bestätigt. Wurden die Schwächen der Monopolstruktur von einflussreichen Interessen nachdrücklich deutlich gemacht, so gab es Anfang der 1990er Jahre für diese Interessen, die Mehrheit der Experten-*Community* und der öffentlichen Akteure mit den USA ein attraktives Gegenmodell. *Unitels* Chefökonom stellte im Rückblick zu Recht fest: "Although the spectre of the U.S. experience really hurt us the last time, it really helped us this time." (zit. nach Surtees 1994: 205). Die USA hatten sozusagen im Großversuch nachgewiesen, dass Wettbewerb im Kern des Telekommunikationsmarktes aufgrund des technologischen Fortschrittes nicht nur theoretisch denkbar, sondern auch in der Realität machbar war. Ein Blick über die Grenze machte die Vorteile eines wettbewerblichen Systems anschaulich, und *Unitel* und die Großnutzer konnten nun, nachdem sich das Chaos im Zuge der Aufspaltung von AT&T gelegt hatte und einige Jahre ins Land gegangen waren, mit Studien und Erfahrungsberichten die von ihnen postulierten Effekte in puncto Preis- und Serviceoptionen und Produktivitätsgewinne untermauern.

Die Verknüpfung des Wettbewerbsmodells mit den industriepolitischen Zielsetzungen der Telekommunikationsregulierung und seine demonstrierte Problemlösungsfähigkeit mit Blick auf das ökonomische Funktionieren des Sektors waren zwar ideenpolitisch zentral für den Wandel, sicherten aber in einer Phase, in der die Marktöffnung in den USA erfolgt, aber noch keineswegs internationaler Standard war (vgl. Schneider 2001: 101), allein noch nicht dessen politische "*viability*" (Hall 1989: 370). Auch wenn die marktfremden Ziele nicht mehr im Vordergrund standen wie 1985, so war es doch wichtig, dass sich anhand der US-Entwicklung breitere Vorteile über den Kreis der Großnutzer hinaus beweisen ließen, hatte es sich doch gezeigt, dass die Mehrheit der Kunden niedrigere Telefonrechnungen hatte und dass trotz höherer Ortsgebühren der *universal service* nicht beeinträchtigt worden war. Die Ersetzung des traditionellen protektionistischen *Policy*-Modells durch ein neues wettbewerbsorientiertes Konzept erschien damit nicht nur technisch-ökonomisch, sondern auch politisch machbar. Es setzte sich bei den Entscheidungsträgern die Überzeugung durch, dass auch die sozialen und nationalen Ziele der Telekommunikation zu einem großen Maß über den Markt zu erreichen waren. Für die administrative Realisierbarkeit der Umstellung war ebenfalls gesorgt, waren in der regulativen Arena doch tragfähige, auch vom US-Vorbild und früheren Marktöffnungsprozessen inspirierte Strategien geboten und/oder konnten weiterentwickelt werden. Nachdem die CRTC sich auf ein wettbewerbsorientiertes *Policy*-Modell hin reorientiert hatte, gelang es ihr sogar 1994 mit der Entscheidung, auch Wettbewerb im Ortsnetz zu-

zulassen, im Grundsatz den USA zuvorzukommen: "*Canada had out-Americanized the Americans!*" (Schultz/Brawley 1996: 106).

Die Neuausrichtung der Regulierung auf die Schaffung eines funktionsfähigen, differenzierten und effizienten Marktes ging also einher mit einer Verschiebung in der Perspektive auf den Sektor hinsichtlich der zu erbringenden Leistung, des Charakters der Leistungserbringung und der Leistungsträger. Telekommunikation wurde nun vorrangig als Marktgut und wichtiges Vorprodukt anderer Branchen gesehen (vgl. Rideout/Reddick 2001: 275; Stanbury 1995b: 443; Winseck 1995: 5; Winseck 1998: 231). Die Telekommunikationsunternehmen wurden von öffentlichen Versorgungsbetrieben zu Kommunikationsdienstleistern, ja zu "*commodity player[s]*" (zit. nach Surtees 1994: 221). Die CRTC formulierte in 94-19 anschaulich, "*telecommunications today [...] is an industry, a market and a means of doing business that encompasses a constantly evolving range of voice, data and video products and services. [...] regulation is necessary to protect the interest of low-income subscribers and those in markets to which the benefits of competition may not extend.*" (CRTC 94-19: 15).

Die Wahrnehmung der Telekommunikation als Medium sozialer und nationaler Interaktion und Integration und Vorstellungen sozialer Gleichberechtigung blieben zwar präsent, traten demgegenüber aber mehr in den Hintergrund und wurden zumindest im Hinblick auf ihre Implementation partiell von der Vermarktlichung des Sektors infiltriert. So konstatierte die CRTC unter der Überschrift "*Affordable Service*": "*[...] the first principle for ensuring choice, diversity and lower prices in the long run is to emphasize [...] greater reliance on market forces*" (CRTC 94-19: 25). Aus der wettbewerbsorientierten Perspektive waren die Bürger zuerst Konsumenten von Informations- und Kommunikationsprodukten. Der Telekommunikationssektor sollte sich zumindest längerfristig in die Richtung eines "normalen" Marktes entwickeln. Das Angebot sollte nicht mehr von Monopolisten und/oder Regulierern gesteuert werden, sondern sich aus der Reaktion multipler Anbieter auf die vorhandenen oder antizipierten Bedürfnisse der Kunden heraus entwickeln. Der Kunde sollte uneingeschränkt von regulativen oder monopolistischen Behinderungen auswählen können; Innovationen ergäben sich, so ein ehemaliger Mitarbeiter der CRTC, aus der Antwort der Anbieter auf die Nachfrage vor allem der Geschäftskunden (Interview 28/CCTA).

Wie bereits angesprochen, ist der Wandel vom Protektionismus zum Wettbewerb, von einer ausgewogenen Balance ökonomischer, sozialer und nationaler Ziele zum Vorrang ökonomisch-industriepolitischer Erwägungen nicht zu verstehen ohne seine Einbettung in die politisch-ideologischen Umwälzungen auf der Metaebene der kanadischen Politik. Erst der sektorübergreifende Trend, dem Wettbewerb als überlegenem Steuerungsinstrument zur Geltung zu verhelfen, hat das endgültige Aufbrechen des Telekommunikationsmonopols politisch akzeptabel gemacht und eine so grundlegende, fast aggressiv prokompetitive Repositionierung zugelassen, wie sie die Regulierungsbehörde in 94-19 vorgenommen hat. Mehr noch, der

Aufstieg des Leitbildes einer neoliberalen Marktwirtschaft und der damit verbundenen Staatsvorstellung eines postfordistischen Wettbewerbsstaates hat durch den neuen Fokus auf die nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit der kanadischen Unternehmen den Wandel im Sektor mit angeschoben. In der industriepolitischen Perspektive erschien die Abkehr vom Protektionismus in der Telekommunikation als wichtiger Baustein eines neuen, offenen, befähigenden statt beschützenden *nation-building*. Bud Sherman charakterisierte den Wendepunkt in der Telekommunikationsregulierung, die Öffnung des Fernverkehrs, mit folgenden Worten: "*Telecommunications is the sine qua non of competition and industrialization in our era. It is the great enabler of the economy. And that makes telecommunications competition an issue of sovereignty.*" (zit. nach Surtees 1994: 374). Dies ist aber nicht als einseitig deterministischer Prozess zu sehen. Dass neoliberale Politikvorstellungen in so großem Ausmaß auf den Sektor durchschlugen, wurde dadurch erleichtert, dass aus Sicht der Entscheidungsträger keine Blockade im Sinne einer nachhaltigen Gefährdung der marktfremden Ziele der Regulierung durch den Markt bestand.

Interne Dokumente der CRTC sowie die bereits zitierten Aussagen der Spitze der Regulierungsbehörde zeigen, dass diese sich der Wandlungsprozesse auf der sektorübergreifenden Ebene sehr wohl bewusst war und ihre Politik als darin eingebettet ansah. Für eine Strategieklausur der Regulierungsbehörde im September 1993 entwarfen Mitarbeiter der Telekommunikationsabteilung drei Szenarien zur Entwicklung der Telekommunikationsindustrie bis zum Beginn des neuen Jahrtausends. Die Szenarien waren definiert durch je verschiedene ökonomische und allgemeinpoltische Charakteristika. Das dem Status quo zugeordnete Szenario war beschrieben durch eine Regierung der Mitte, die exportorientiert ist, großes Gewicht auf Marktkräfte legt, diesen aber nicht völlig freien Lauf gibt. Dem entsprach in der Telekommunikationsregulierung der von der Kommission durch 92-12 und die *public notice* vom Dezember des gleichen Jahres eingeschlagene und auf der Klausur bestätigte Weg einer kontrollierten Liberalisierung und Deregulierung hin zu einem zunehmend nutzergetriebenen System und einer Reform der Tarifstruktur hin zu stärker kostenbasierten Preisen bei einer Beibehaltung mäßiger Subventionen³². Die Verengung dieser Subventionen in den nachfolgenden Jahren reflektierte den Wandel in Sozialpolitik im allgemeinen, also die Ersetzung universeller Leistungsprogramme durch selektive, gezielte Unterstützungsmaßnahmen bei spezifischer Bedürftigkeit.

Auf der Telekommunikationsseite der Regulierungsbehörde wurde es allerdings durchaus kritisch gesehen, dass in der Regierungspolitik mit dem alten *Nation-Building*-Motiv verbundene Bedenken zu einem gewissen Maß weiterwirkten (Interview 1'28/CCTA). Zwar ließen die Freihandelsabkommen den freien Fluss von Informationen, Sprach- und Datenverkehr auf

³² Quelle: nicht-öffentliches Protokoll *Commission Strategic Retreat* 1993, eingesehen in der CRTC im Dez. 2001.

dem Kontinent zu. Aus der traditionellen Sorge um die nationale Souveränität heraus hat die Regierung jedoch bislang die Beschränkungen auf ausländisches Eigentum für infrastruktur-basierte Anbieter erhalten. Sie wurden zwar im Zuge der Verhandlungen zu dem 1994 abgeschlossenen *General Agreement on Trade in Services* (GATS) etwas gelockert. So dürfen Ausländer aktuell 20 Prozent der Anteile an einem Netzbetreiber und 33,33 Prozent an einer Dachgesellschaft halten, insgesamt ergibt sich also eine Obergrenze von 46,66 Prozent für direkte und indirekte ausländische Investitionen. Trotz amerikanischen Drucks weigerte sich die Regierung in den Verhandlungen, ausländisches Mehrheitseigentum zuzulassen, auch deswegen, weil es absehbar war, dass Telefongesellschaften Videodienste übertragen konnten. Es wurde befürchtet, dass die Zulassung mehrheitlich ausländisch kontrollierter Firmen die Rundfunkregulierung der CRTC beeinträchtigen könnte (Clarkson 2003: 180f). Die 1990er Jahre haben gezeigt, dass von Seiten kanadischer Telekommunikationsunternehmen angesichts des schwachen kanadischen Kapitalmarktes und des mit transnationalen Partnerschaften verbundenen Technologietransfers ein Bedarf an ausländischen Investitionen gegeben ist. Nach Ansicht von Beobachtern schienen die Grenzen für ausländisches Eigentum zumindest in den Fällen von *AT&T Canada* und *Sprint* nurmehr symbolische Funktion zu haben, wurden doch die Verwaltungsräte der Unternehmen stark mit Amerikanern besetzt. In der Öffentlichkeit wurde kaum Sorge geäußert über diese transnationale Integration. Wie ein kanadischer Beobachter kritisch feststellte: "*Rather than relying on state regulators and worrying about what was best for the national interest, Canadians were simply looking to the market to bring them competitively priced products and the most up-to-date telecom services.*" (Clarkson 2003: 183).

6.4.4 *Personen/Situationen – die dominante Position wettbewerbsorientierter Commissioners und Mitarbeiter*

Auch die Überzeugungen des Führungspersonals der Regulierungsbehörde und die konkrete personell-situative Konstellation sind als eigenständiger Faktor im Politikwandel zu sehen. Die *Commissioners*, die Mitte der 1980er Jahre amtierten, waren schon dem Wettbewerb als Prinzip nicht sehr wohlgesonnen (Schultz/Rich 2003: 128). Die erste Frage, die John Lawrence, der damalige *vice-chair*, dem Team von CNCP bei einem vorbereitenden Treffen vor der Anhörung stellte, betraf die Auswirkungen von Wettbewerb auf die Ortsgebühren im hohen Norden. *Bells* Medienkampagne und die Lobbying-Aktivitäten seiner Unterstützer fielen bei der Führungsspitze auf fruchtbaren Boden. Es gelang ihnen, in der Kommission Angst vor massiven Gebührenerhöhungen und Serviceproblemen wie in den USA zu schüren. Nach Aussage eines Stabmitarbeiters waren die *Commissioners* "*paralyzed by fear*" und fürchteten, für die potentiellen negativen Konsequenzen einer Zulassung von CNCP für den öffentlichen

Fernverkehr verantwortlich gemacht zu werden (Schultz/Rich 2003: 128). So setzten der *vice-chair* und der Vorsitzende André Bureau eine Ablehnung durch.

Anfang der 1990er Jahre gestalteten sich die politisch-ideologische Ausgangssituation und die Führungsstruktur in der Kommission ganz anders. Keith Spicer, der Vorsitzende, war zwischen November 1990 und Herbst 1991, also zu der Zeit, als die Anhörung zum Fernverkehr lief, beurlaubt und leitete für die Regierung ein Forum zur Diskussion der damals gerade aktuellen Problematik einer Reform der kanadischen Verfassung. Während dieser Zeit amtierte David Colville, gerade frisch als *Commissioner* berufen, als kommissarischer Leiter der Behörde. Er konnte so engen Kontakt zum Stab aufbauen. Spicer interessierte sich wenig für das Alltagsgeschäft der Kommission und kam nach seiner Rückkehr mit den *vice-chairs* zu einem Übereinkommen, dass diese die administrative Verantwortung für die regulative Entscheidungsfindung in ihren Bereichen übernehmen würden, während er sich einigen Lieblingsprojekten, vor allem Gewalt im Fernsehen, widmete. Dies führte dazu, dass der mächtige Vizepräsident für den Rundfunk, Fern Bélisle, der die Kommission schon aus seiner vorangegangenen Tätigkeit als *Secretary General* sehr gut kannte, de facto als *Chairman* amtierte und trotz des fehlenden Titels fast alle Managemententscheidungen der Kommission kontrollierte (Interview 3/CRTC; Interview 37/CRTC).

Colville hatte sich in seiner Zeit als kommissarischer Leiter schnell zum dominanten *player* auf der Telekommunikationsseite entwickelt. Er gewann großen Einfluss auf den Stab und brachte sich auch stark in die Details der Telekommunikationsregulierung ein. Der Stab schätzte Colville sehr wegen seines Fachwissens und seiner verbindlichen, dem Gesprächspartner stets auf gleicher Augenhöhe begegnenden Art (Interview 28/CRTC; Interview 49/CRTC). So arbeitete der Stab noch enger mit Colville zusammen als mit Sherman: "*Bud did not push staff people heck of a lot. Whereas you might have a problem with David. [...] Because if you were trying to make sure things, Bud would not be your problem.*" (Interview 44/CRTC). Nach Informationen ehemaliger und aktueller Mitarbeiter bzw. Mitglieder der Kommission sprachen Colville und die Leitung des Telekommunikationsstabes in der Regel vor Kommissionssitzungen die Beschlussempfehlungen für die Kommission ab (Interview 37/CRTC; Interview 40/CRTC). Zumindest in Teilen des Stabes war eine wettbewerbsorientierte Haltung ohnehin bereits gegeben, wie dessen Empfehlung zur Marktöffnung im Jahr 1985 zeigt (Interview 2/CRTC, Interview 32/CCTA, Interview 44/Bell Canada). In Mike Hennessy, dem führenden Mitarbeiter für die Verfahren von 1992 und 1994, hatte Colville einen kongenialen Gegenpart auf Stabsseite gefunden.

Sherman ging mit einer pro-kompetitiven Tendenz in das Verfahren zum Fernverkehr, formulierte seine Entscheidungsgründe aber offenbar erst während des Verfahrens. Wie bereits erwähnt, hatte er im Verfahren, vor allem auf den regionalen Anhörungen, die Überzeugung gewonnen, dass Wahlfreiheit vielen Kunden und insbesondere der Wirtschaft nützen

würde und nannte auch *Unitels* verbesserten Geschäftsplan als weiteren Entscheidungsfaktor (Surtees 1994: 274). Inhaltlich lag er damit auf gleicher Linie mit Colville und Hennessey. Für diese war die Zielrichtung von vornherein klar, waren sie doch der festen Überzeugung, dass die meisten Kunden und natürlich die Wirtschaft vom einer Marktöffnung profitieren würden und die marktfremden Ziele der Regulierung zu einem großen Maß über den Markt zu haben waren.

Die Entscheidungen von 1992 und 1994 tragen deutlich die Handschrift dieser beiden Persönlichkeiten. Dass die CRTC in beiden Fällen für eine so radikale Form der Marktöffnung optierte, war mit bedingt durch das grundsätzliche Vertrauen von Colville und Hennessey in ein markt- und nutzergetriebenes System. Eine Form der Marktöffnung war 1992 angesichts des interessenpolitischen Drucks und der Attraktivität des US-Modells sicherlich fast unvermeidlich, doch die Führungsspitze widerstand auch "*what seemed to be the siren call for managed competition based on duopoly*" (Schultz 1996: 38). Sie bevorzugte, um eine ältere Aussage von Colville zu zitieren, "*competition [...] [that] would be more pure [...] and may lend itself more to deregulation*" (Colville 1986: 449). Besonders offenkundig ist dies bei der Öffnung des Ortsnetzes. So unterstützten zwar eine Reihe von Parteien dies prinzipiell, es bestand aber bei vielen eine gewisse Skepsis, ob hier schon Wettbewerb möglich war, und es gab keinen starken Druck auf eine Liberalisierung oder gar Anträge auf Marktzulassung. Dennoch hat die Kommission das Tor weit geöffnet, weil Colville wie Hennessey überzeugt waren, dass ein funktionsfähiger Markt nur entstehen könne, wenn möglichst alle regulativen und anderen Hürden aus dem Weg geräumt seien: "*[Y]ou should as much as possible get out of the way of change*" (Interview 5/CRTC; Interview 28/CCTA). Über ihren Fokus auf so wenig Regulierung wie möglich teilten sie auch die Überzeugung, dass eine extensive Quersubventionierung in einem liberalisierten Umfeld aufgrund des Preisdrucks und der marktverzerrenden Wirkung nicht aufrechtzuerhalten war und dies auch nicht notwendig war, obschon eine Reform der Tarifstruktur 1992 noch verfrüht erschien.

Die meisten anderen *Commissioners* jener Jahre waren wenig aktiv. Dieser mangelnde Aktivismus war noch ausgeprägter in der Telekommunikation als im Rundfunk (Interview 7/CRTC). Außer Sherman und Colville interessierte sich kaum jemand für diesen Sektor (Interview 44/CRTC). Ohnehin tendierten die anderen *Commissioners* dazu "*to usually bow to David or Fern on an issue*" – mit Ausnahme des Abweichlers von 1992 (Interview 28/CCTA). Fern Bélisle respektierte Colvilles großes Fachwissen in der Telekommunikation. Er ging daher an die Verfahren aus einer Rundfunkperspektive heran und fragte vor allem nach den Auswirkungen auf Kabelunternehmen (Interview 37/CRTC). Sein großer Einfluss in der Kommission wird daran deutlich, dass es ihm gelang, in 94-19 für die Kabelunternehmen nachteilige Entwicklungen weitgehend zu verhindern. Colville und er hatten ein gutes Ar-

beitsverhältnis und suchten Kompromisse, die die Interessen und Arbeitsgebiete des jeweils anderen respektierten.

Abschließend soll die Gewichtung der verschiedenen Einflussfaktoren auf das Verhalten der CRTC in der Telekommunikationsregulierung zusammengefasst werden: "Der Ausgangspunkt des [...] [*Policy*-]Wandels ist eine technische Revolution", wie Volker Schneider treffend formulierte (2001: 176). Diese unterminierte die normativen Orientierungen und Problem Diagnosen staatlicher Regulierung in der Telekommunikation und leistete durch die Eröffnung neuer technologisch-ökonomischer Optionen einer industriepolitischen Aufladung des Sektors Vorschub. Vorangetrieben wurde der Vermarktlichungsprozess durch den Wandel der sektorübergreifenden Leitbilder in der Wirtschafts- und Sozialpolitik hin zu einer neoliberalen Marktwirtschaft und einem nach außen orientierten, befähigenden statt beschützenden *nation-building*. So wirkten sektorspezifische und sektorübergreifende Reorientierungsprozesse im Politikwandel zusammen. Um einem neuen *Policy*-Modell zum Durchbruch zu verhelfen, bedurfte es jedoch der intensiven Mobilisierung wichtiger privater Akteure, die sich durch die bestehenden Regulierungsstrukturen darin gehemmt sahen, von den durch die technologischen Umwälzungen gebotenen neuen Möglichkeiten Gebrauch zu machen. Sie fanden Wiederhall in einer regulativen und politischen Arena, in der zunehmend Auswahl, Wettbewerb und Konkurrenzfähigkeit propagiert wurden. Der ideologische Umbruch auf der makropolitischen Ebene trieb die Mobilisierung der Liberalisierungscoalition mit an und steigerte deren Wirkung. Wenngleich ideen- und interessenpolitische Einflussfaktoren an sich als voneinander unabhängige Größen gesehen werden können, war ihre wechselseitige Verstärkung hier zentral für das Politikergebnis. Die Interaktion der interessenpolitischen Konstellation mit den sektorübergreifenden Leitbildern verlieh dem wettbewerbsorientierten *Policy*-Modell, wie es sich jenseits der Grenze in den USA zu entwickeln begonnen hatte, eine fast unwiderstehliche Anziehungskraft für die regulativen Entscheidungsträger im Norden. Es existierte eine klare, von wichtigen Interessengruppen mit Unterstützung der einheimischen Experten gepuschte Alternative zum weitgehend diskreditierten traditionellen *Policy*-Modell, die im Nachbarland ihre Funktionalität wie ihre Vorteile für die Gesellschaft im allgemeinen und insbesondere für die Wirtschaft demonstriert hatte.

Die hohe interessenpolitische Mobilisierung und das Vorhandensein eines attraktiven Gegenmodells, das politisch wie administrativ umsetzbar schien und konform mit der allgemeinen Richtung der kanadischen Wirtschafts- und Sozialpolitik ging, verliehen der Entscheidung von 1992 "*almost an air of easy predictability*" (Schultz/Rich 2003: 131). Der Beschluss der CRTC und die anschließende Systemtransformation spiegeln aber auch institutionelle und politisch-situative Faktoren. Erstere sind insofern von Bedeutung, als der Positionswandel der Regierung der CRTC den politischen Raum für die ohnehin angestrebte Liberalisierung gab,

und die nachfolgende Regierungsunterstützung der Behörde den Systemumbau ermöglichte³³. Letztere haben Radikalität und Tempo des regulativen Wandels mitgeprägt. Ohne eine so entschlossen pro-kompetitive Führung wäre die Entscheidung von 1992 wohl nicht so drastisch ausgefallen und nicht so schnell durch ein entschieden wettbewerbsorientiertes *Policy*-Modell ergänzt worden. Dass die personell-situative Konstellation in der Kommission einen Eigenwert besitzt und eine Folgebereitschaft der Regulierungsbehörde gegenüber der Regierung nicht per se vorausgesetzt werden kann, sondern von der politischen Sensibilität der Führungsmitglieder abhängt, zeigt auch das Minderheitsvotum des *Commissioners* Edward Ross zum Beschluss von 1992.

Institutionelle Faktoren waren vor allem dafür ausschlaggebend, dass die Regulierungsbehörde und nicht die Regierung als primärer Architekt des neuen *Policy*-Modells fungierte. Hier setzte sich die traditionelle Arbeitsteilung zwischen beiden Akteuren auch in der Situation des Umbruchs fort. Da die Behörde sich selbst als sehr anpassungs- und reformfähig zeigte, bestand für die Regierung kein Grund, einzugreifen. Die Art der Arbeitsteilung wie die Reformbereitschaft der Behörde resultierten wesentlich aus ihrem *policy*-orientierten Selbstverständnis und ihrer auf den ganzen Sektor gerichteten Perspektive, die sie die Herausforderung der eigenen Repositionierung in umfassender Weise angehen ließen. Erleichtert wurde die Selbsttransformation sicherlich dadurch, dass der inkrementale Wandel der vorangegangenen anderthalb Jahrzehnte die Regulierungsbehörde auf diese Situation hingeführt und vorbereitet hatte.

³³ Schließlich wirkten auf Regierung und Regulierungsbehörde aus der Perspektive des in Frage stehenden Sektors die gleichen interessen- und ideenpolitischen Faktoren ein und äußerten sich gleichermaßen in einem – wenn auch unterschiedlich weitgehenden – Positionswandel. Wenn – wie in diesem Fall – potente Interessen und ein attraktives Politikmodell zusammenkommen, können sich Regierung wie Behörde dem nur schwer entziehen.

7. Die Rundfunkregulierung in den 1990er Jahren

7.1 Der Vorlauf – "*Regulation as usual*"¹?!

Im Rundfunk hatte die CRTC ihren breiten Handlungsspielraum dazu genutzt, ein ausdifferenziertes Regulierungsregime aufzubauen, das seit den frühen 1980er Jahren auf die Kabelindustrie als zentralen Agenten der Kanadisierung des Fernsehangebotes zentriert war. Dass diese Übertragungstechnologie regulativ gut steuerbar war, ermöglichte es der CRTC, sie zur territorialen Ausdehnung des kanadischen Rundfunksystems wie zur Ausweitung des Senderangebotes zu nutzen und dabei gleichzeitig die Einströmung amerikanischer Kanäle zu begrenzen. Mit der Digitalisierung und der damit verbundenen Multiplizierung der Übertragungswege wurde die Sonderstellung der Kabelindustrie jedoch zunehmend prekär. Die Entstehung interaktiver digitaler Infrastrukturen, die enorme Übertragungskapazitäten versprachen, stellte auch die strenge Kontrolle des Marktzutritts, wie sie die CRTC bisher bei der Zulassung von Sendern ausübte, in Frage. Ähnlich wie in der Telekommunikation, brachten die technologischen Veränderungen neue Akteure in die regulative Arena, die sich in ihren Geschäftschancen durch die regulativen Strukturen behindert oder gar blockiert sahen. Mit der beginnenden territorialen wie sektoralen Entgrenzung der Märkte kündigte sich überdies eine zunehmende Entscheidungsmacht der Konsumenten an. In einem vollständig digitalisierten Umfeld, wo der Kunde einzelne Sender oder gar einzelne Programme ordern kann, wird die Funktionsfähigkeit der Instrumente der Kanadisierungsstrategie fragwürdig, und der massive *bypass* des kanadischen Systems wird – wie in der Telekommunikation – zur realen Gefahr (CRTC 1993b; Fraser 1999; Globerman u.a. 1996).

Anders als in der Telekommunikation, erfolgte eine Reformulierung des kulturprotektionistischen *Policy*-Modells hin zu mehr Wettbewerb bei den Übertragungswegen und Programmangeboten erst Mitte der 1990er Jahre. Zu Beginn des Jahrzehnts bemühte sich die Regulierungsbehörde zunächst darum, die Gefährdung ihres Regulierungsregimes, die von den gewandelten technologisch-ökonomischen Kontextbedingungen ausging und von den ideologischen Veränderungen auf makropolitischen Ebene, welche sich an einer wachsenden marktliberalen Kritik an der Rundfunkpolitik ablesen ließen, durch eine abwehrende Haltung zumindest vorläufig einzudämmen. Exemplarisch für diese Bemühungen steht das *Structural Hearing* der CRTC von 1992/93, das sich den regulativen Implikationen des anstehenden Umbruchs in der Rundfunkwelt widmen sollte. Dass es in der regulativen Arena insgesamt starke Kräfte gab, die mehr an Bewahrung denn an Veränderung interessiert waren und dafür eine gewisse, wenn auch nicht konsistente politische Unterstützung mobilisieren konnten, zeigt der Blick auf die *Policy*-Initiativen privater und öffentlicher Akteure der Rundfunkpoli-

¹ Globerman u.a. 1996: 223

tik in den frühen 1990er Jahren. Eine 1991 verabschiedete aktualisierte Fassung des *Broadcasting Act* lieferte mit der unvermittelten Verbindung fortschrittlicher, an den technologischen Wandel angepasster Definitionen und hergebrachter Zielformulierungen keine eindeutigen Antworten auf die neuen Herausforderungen. Auch die in den Freihandelsabkommen mit den USA vereinbarte Ausnahmeregelung für den kulturellen Sektor speiste sich aus der traditionellen kanadischen Position des kulturellen Protektionismus. Kurz, es fehlte an klaren politischen Signalen über die Zielrichtung der Rundfunkregulierung, und weder in den *Policy*-Diskussionen noch in den konkret ergriffenen politischen und regulativen Maßnahmen zeichnete sich eine politisch wie administrativ akzeptable und kohärente *Policy*-Alternative zum bestehenden Modell ab.

7.1.1 Der Ausschluss des kulturellen Sektors aus den nordamerikanischen Freihandelsabkommen

Während die kanadische Regierung bereit war, im Telekommunikationssektor ein beträchtliches Maß an kontinentaler Marktintegration und damit einen Verlust an nationaler Verfügungsgewalt hinzunehmen, suchte sie ihre "kulturelle Souveränität" gegen den Widerstand der USA zu bewahren. Für die Vereinigten Staaten stellten kulturelle Produkte und Dienste einen äußerst wichtigen Exportsektor dar, und sie verlangten eine Politik der offenen Märkte auch für dieses Feld. Schon seit den frühen Tagen des Fernsehens hatten die USA danach gestrebt, über den GATT-Prozess den unbegrenzten Export von Produkten der einheimischen Unterhaltungsindustrie in Länder sicherzustellen, die sich darum bemühten, ihre nationalen Märkte zu schützen. Kanada gehörte aus Sicht der amerikanischen Industrie wie Politik zu den herausragenden "Übeltätern". So führte der Bericht eines Kongresskomitees aus dem Jahr 1984 eine ganze Reihe von Handelshemmnissen auf – von der Tatsache, dass kanadische Kabelunternehmen nach kanadischem Gesetz nicht verpflichtet waren, für die Weiterverbreitung amerikanischer Fernsehsignale die amerikanischen Urheberrechtsinhaber finanziell zu entschädigen, bis hin zu den *Canadian Content*-Quoten (Fraser 1999: 243). In einer im nachfolgenden Jahr durchgeführten Umfrage bezeichneten Manager der amerikanischen Unterhaltungsindustrie die kanadische Kulturpolitik als wichtiges Hindernis für ihre globalen kommerziellen Aktivitäten und forderten Handelsvereinbarungen, die die für sie nachteiligen Politiken abstellen sollten (Clarke/Barlow 1997: 130).

Gegenüber der amerikanischen Position, dass kulturelle Produkte ganz normale, im und für den Austausch über den Markt produzierte Waren darstellten, hielt die kanadische Regierung ihre traditionelle Überzeugung von der einzigartigen Rolle aufrecht, die die Kultur für die Entwicklung nationaler Identität und die Selbstverständigung zwischen den Bürgern eines Landes spiele. Aus dieser Perspektive hat kein Land das Recht, eine andere Nation schlicht als Anhängsel des eigenen Binnenmarktes zu betrachten, wie es die amerikanische Unterhal-

tungsindustrie nur allzu gern mit dem kleinen Nachbarn im Norden tut (Jeffrey 1996: 212f). Im Gegensatz zum Gros der kanadischen Wirtschaft suchte die kanadische Kulturindustrie nicht primär einen gesicherten Zugang zum lukrativen US-Markt, sondern Schutz vor einem vermehrten Eindringen amerikanischer Konkurrenten, um sich den Zugang zum einheimischen Markt zu erhalten. Sie betrachtete die Aushandlung eines Freihandelsabkommens zwischen den USA und Kanada offenkundig als Bedrohung und organisierte ein hochkarätiges Strategiekomitee aus Vorsitzenden wichtiger Verlage, Kabelunternehmen sowie Radio- und Fernsehunternehmen, das die Regierung davon abhalten sollte, in den Verhandlungen die Überlebensfähigkeit der einheimischen Kulturindustrie aufs Spiel zu setzen. Auch andere Organisationen, die im kulturellen Sektor tätige Beschäftigte repräsentierten, wie die *Canadian Conference of the Arts*, machten sich für den Fortbestand des kulturellen Protektionismus gegenüber den USA stark. Dass diese Interessen in der Regierung mit einem verständnisvollen Entgegenkommen rechnen konnten, machte der damalige Kulturminister Marcel Masse deutlich, als er in einer Rede vom September 1985 ankündigte, die kanadische Kultur werde aus den Verhandlungen zu einem Freihandelsabkommen herausgehalten (Raboy 1990: 301).

Das Weiße Haus unter Ronald Reagan brachte dagegen wenig Verständnis für das kanadische Insistieren auf der kulturellen Souveränität des Landes auf. Der fundamentale Gegensatz zwischen den Positionen beider Regierungen wurde im Freihandelsabkommen von 1988 denn auch nicht aufgelöst, sondern in dem hochgradig widersprüchlichen Paragraph 2005 festgeschrieben (Clarke/Barlow 1997: 130f; Clarkson 2002: 366; Jeffrey 1996: 214). In dessen ersten Absatz wird die Kulturindustrie von den Bestimmungen des Abkommens generell ausgenommen – es erfasst nur einige wenige, klar benannte Sachverhalte von nachrangiger Bedeutung. So wurden z.B. die Zölle für Güter abgeschafft, die von der Kulturindustrie als *input* verwendet werden, und die kanadische Seite sicherte zu, ihre Kabelunternehmen zur Zahlung von Lizenzgebühren für die Nutzung US-amerikanischer Fernsehsignale zu verpflichten (Acheson/Maule 1996: 325). Der zweite Absatz von Paragraph 2005 gibt jedoch den Vertragsparteien das Recht zur Vergeltung, wenn ein Land die Ausnahmeregelung von Absatz 1 nutzt, um Maßnahmen einzuführen, die mit den Grundsätzen des Abkommens an sich unvereinbar wären. Das heißt, die USA können in Reaktion auf neue kanadische Politiken, die die US-Kulturindustrie diskriminieren, in einem beliebigen Sektor "*measures of equivalent commercial effect*" (zit. nach Kresl 1996: 234) ergreifen, die den Export kanadischer Waren in die USA behindern. Die kanadische Regierung bekam also die kulturelle Ausnahmeregelung, für die sie hart gefochten hatte, bezahlte aber einen hohen Preis dafür. Die Regelung des FTA wurde im nachfolgenden Freihandelsabkommen zwischen Kanada, Mexiko und den USA ohne Veränderungen übernommen (Scott 1995b: 325).

Für die Rundfunkregulierung sind vor allem zwei Aspekte des Abkommens von Interesse: seine politisch-praktischen Auswirkungen auf den Handlungsspielraum der CRTC und die

symbolische Botschaft, die es aussendete. Dass die Manövrierfähigkeit der Regulierungsbehörde in der Tat eingeengt worden war, zeigte sich im Jahr 1995, als die CRTC im Zuge ihrer Strategie, kanadische Spartensender vor direkter US-amerikanischer Konkurrenz im selben Genre zu bewahren, einen *Country*-Musik-Sender von der Liste der für die Verbreitung in Kanada zugelassenen US-Dienste strich, nachdem ein ähnlicher kanadischer Sender lizenziert worden war. Die US-Regierung drohte daraufhin mit Handelssanktionen für kanadische Produkte. Anvisiert waren angeblich unter anderem Ahornsirup, Schinken, Pelzmäntel und Schallplatten. Ein Handelskrieg konnte allerdings vermieden werden, weil die beiden Sender sich in letzter Minute auf die Bildung eines *joint venture* verständigten, bei dem das amerikanische Unternehmen den maximal erlaubten Anteil von 20 Prozent der Aktien des kanadischen Veranstalters übernahm (Clarkson 2002: 367f; Jeffrey 1996: 214). Weitere Auseinandersetzungen mögen nach Ansicht von Beobachtern aufgrund der Konvergenz von Rundfunk und Telekommunikation vorprogrammiert sein. Demnach könnten viele der neuen Multimediaangebote und auch einige Videodienste unter die Definition der von den Bestimmungen des FTA wie des NAFTA erfassten Mehrwertdienste fallen. Die Möglichkeit, das traditionelle Arsenal der Rundfunkregulierung auf solche Angebote auszuweiten, wäre damit gefährdet (Intven 1994; Schultz/Audet 1995; Scott 1995b).

Symbolisch gesehen, ist die kulturelle Ausnahmeregelung in erster Linie als Bestätigung des traditionellen kanadischen Standpunktes zu sehen, dass die Kultur(-politik) ein besonderes Feld darstellt, das nicht den freien Kräften des globalen Marktes ausgesetzt werden darf. Gleichzeitig unterminierte das FTA zu einem gewissen Maß den ideologischen Geländegewinn, den Kanada nach Ansicht seiner damaligen Regierung damit erreicht hatte. Die Formulierungen des Paragraphen 2005 und die im Abkommen enthaltene Definition von Kulturindustrie zeigten an, dass Kanada zwar nicht zu einer umstandslosen Redefinition von Kultur als (Handels-)Ware bereit war, eine partielle Vermarktlichung des Sektors aber durchaus politisch akzeptabel fand. Denn mit der Erwähnung des Begriffs Kultur in einen Vertrag zur Regelung der gegenseitigen Wirtschaftsbeziehungen, auch wenn sie nur geschah, um den Bereich von den Bestimmungen des Abkommens auszunehmen, verband sich die Prämisse, dass Kultur einen industriellen Sektor darstellt, der potentiell der Disziplin von Handelsregimen unterworfen ist (Clarkson 2002: 366f).. Diese Bewertung wurde verstärkt durch die erste ausführliche Begriffsbestimmung von Kulturindustrie im Rahmen eines Handelsabkommens als in den Bereichen Verlagswesen, Film, Musik und/oder Rundfunk tätige Unternehmen. Wie eine kanadische Kommentatorin anmerkte, "*Canada now has established a commercial definition of culture, something that had never been done before, and is done nowhere else in the world (except in the United States)*" (zit. nach Kresl 1996: 234).

7.1.2 Der Broadcasting Act von 1991 – Im Norden wenig Neues

Im Kontext der von ihr eingeleiteten Verhandlungen zum Freihandelsabkommen mit den USA suchte die 1984 ins Amt gelangte konservative Regierung unter Brian Mulroney auch noch andere Wege zu nutzen, um die kulturelle *community* von der Redlichkeit ihrer Bemühungen um den Schutz von Kanadas kultureller Souveränität zu überzeugen. Sie tat dies mit der Erarbeitung eines neuen Rundfunkgesetzes, dessen erste Version vom Parlament beraten wurde, als der von den innenpolitischen Auseinandersetzungen um das Freihandelsabkommen bestimmte Wahlkampf des Jahres 1988 in Gang kam. Flora MacDonald, die Marcel Masse Mitte 1986 als Kulturministerin abgelöst hatte, unterstrich diesen Zusammenhang nachdrücklich: "*It was no accident that in the months leading up to the election the Broadcasting Act moved up on the list of priorities. [...] In terms of a political strategy [...] we could hope that it would demonstrate that the charge that we had not acted to protect culture in the Free Trade negotiations was false. [...] I do not think there is any question that the Free Trade negotiations had a major, and in the end positive influence on the development and acceptance of the broadcasting policy.*" (zit nach Raboy 1995b: 456).

Lieferte die Freihandelsdebatte einen wichtigen Impetus dafür, die Reform des *Broadcasting Act* wirklich in Angriff zu nehmen, so stand dessen Überholbedürftigkeit aus Sicht der Regierung wie einer Reihe von Interessengruppen angesichts der Veränderungen in den technologisch-ökonomischen Kontextbedingungen, der ideen- und interessenpolitischen Verschiebungen seit den späten 1960er Jahren und regelmäßig wiederkehrender institutioneller Konflikte grundsätzlich außer Frage (Meisel 1989: 132ff). Zwar hatte das Rundfunkgesetz von 1968 die Kabelunternehmen in den Zuständigkeitsbereich der Regulierungsbehörde gebracht, doch seine auf dem traditionellen terrestrischen Rundfunk basierende Definition von Rundfunk wurde der kommenden Welt multipler Distributionssysteme und neuartiger, in der Regel nicht mehr unentgeltlich verfügbarer Sendeformate wie Spartensender nicht gerecht (Scott 1995b: 311ff). Veränderte Vorstellungen über die Anforderungen demokratischer Integration in einer spätmodernen Gesellschaft, die die Anerkennung soziokulturell vielfältiger Identitäten bislang benachteiligter Gruppen verlangten, fanden im bestehenden Gesetz keine angemessene Berücksichtigung. Neue Akzente versprach auch die neoliberale Agenda der konservativen Regierung, ihre generelle Präferenz für Liberalisierung, Deregulierung und eine verringerte Rolle des Staates in Wirtschaft und Gesellschaft (Raboy 1990: 295). Institutionell war allen Kommunikationsministern seit den späteren 1970er Jahren – gleich welcher Parteizugehörigkeit – daran gelegen, sich größere Kontrollmöglichkeiten über die CRTC zu verschaffen. Zudem war die Regierung Mulroney darum bemüht, die Beziehungen zwischen Bund und Provinzen, speziell zu *Québec*, nach einer konfliktiven Phase unter den liberalen Vorgängerregierungen wieder auf eine freundschaftlichere Grundlage zu stellen, gerade auch im strittigen Feld der Kommunikationspolitik.

Wie von den frühen Tagen der kanadischen Rundfunkpolitik an üblich, war der Gesetzesformulierung ein Überprüfungs- und Konsultationsprozess mit öffentlicher Beteiligung vorgeschaltet, der in diesem Fall fünf Jahre in Anspruch nahm und mehrere Stufen umfasste. Den Ausgangspunkt bildete die Einberufung einer *task force* durch Minister Masse im April 1985. Der im folgenden Jahr erschienene Bericht dieses Komitees, das von einem früheren Generalsekretär von Kanadas sozialdemokratischer Partei und einem Professor für Kommunikationswissenschaft geleitet wurde, wich ab sowohl von der generellen politischen Linie der konservativen Bundesregierung wie der industriepolitischen Tendenz der Rundfunkpolitik seit den frühen 1980er Jahren (Collins 1990: 91). Er empfahl insbesondere, die CBC zu stärken, den öffentlichen Rundfunksektor auszuweiten, den privaten Sektor strenger im Sinne der marktfremden Ziele der Rundfunkpolitik zu regulieren und die Kabelunternehmen aus der Produktion und Zusammenstellung von Programminhalten herauszuhalten, um eine exzessive Machtkonzentration zu verhindern (Raboy 1995b: 471; Yull 1993: 86). Angesichts der starken Betonung, die der Bericht auf das öffentliche Element des Rundfunksystems legte, ging die Zielrichtung seiner Empfehlungen aus Sicht der Regierung an den Problemlagen des späten 20. Jahrhunderts zum Teil vorbei. Um Zeit für die eigene Politikformulierung zu gewinnen und den Bericht politisch zu entschärfen, überwies ihn die Regierung an den Ständigen Ausschuss für Kommunikation und Kultur des Unterhauses. Dessen Bericht fiel – wie erwartet – weniger kontrovers aus, unterstrich aber ebenfalls die klassischen Grundsätze der Rundfunkpolitik – kanadische Kontrolle und kanadische Inhalte. Er forderte u.a., die *Policy*-Ziele des Gesetzes extensiver darzulegen und stärker den veränderten Realitäten der kanadischen Gesellschaft anzupassen (Raboy 1990: 323f).

Auf den Text des neuen Gesetzes, dessen erste Fassung im Juni 1988 ins Parlament eingebracht wurde, hatten die Empfehlungen der zwei Komitees beträchtlichen Einfluss, auch wenn es letztendlich mehr den ursprünglichen Prioritäten der Regierung entsprach als der Bericht der *task force*. Letzterer setzte aber die Agenda für den Reformprozess, und beide Komitees boten eine wichtige öffentliche Bühne für tendenziell marginalisierte soziokulturelle und *Public Interest*-Gruppen, die auf diesem Wege aus ihrer Sicht bedeutsame Veränderungen gegenüber dem alten Gesetz zu erreichen vermochten (Raboy 1994: 12ff). Die Geländegewinne dieser Gruppen – Vertreter ethnischer Minderheiten und aus dem Wertewandel geborener neuer sozialer Bewegungen und Interessengruppen wie z.B. Frauenorganisationen – schlugen sich primär in den umfangreichen Erweiterungen des *policy statements* nieder. Bestand dieser Abschnitt im alten Gesetz aus zehn Unterpunkten, so war er nun auf 19 Absätze angewachsen und sehr viel detailreicher ausgestaltet. Er umfasste Zielbestimmungen für das Gesamtsystem wie für dessen unterschiedliche Elemente, allgemeine Positionsbestimmungen wie Festlegungen zu einigen sehr spezifischen Fragen.

Eröffnet und beherrscht wurde das *policy statement* vom hergebrachten Bekenntnis zu einem kanadisch kontrollierten Rundfunksystem als "*public service essential to the maintenance and enhancement of national identity and cultural sovereignty*" (Broadcasting Act, section 3(1)(b)). Vor dem Hintergrund der Verhandlungen zum Freihandelsabkommen betrachtete die Regierung die explizite, nachdrückliche Bestätigung der national-kulturellen Grundprinzipien kanadischer Rundfunkpolitik schon aus strategischen Gründen als unverzichtbar (Raboy 1995b: 456). Wie im Gesetz von 1968 sollten die Rundfunkveranstalter vorrangig auf kanadische kreative und andere Ressourcen zurückgreifen. Das Rundfunksystem sollte jedoch nicht nur zur Stärkung des nationalen Zusammenhalts dienen, sondern auch den veränderten sozialen Realitäten gerecht werden, also "*through its programming and the employment opportunities arising out of its operations, serve the needs and interests, and reflect the circumstances and aspirations, of Canadian men, women and children, including equal rights, the linguistic duality and multicultural and multiracial nature of Canadian society and the special place of aboriginal peoples within that society*" (Broadcasting Act, section 3(1)(d)(iii)). Weitere Klauseln wiederholten den bereits im alten Gesetz enthaltenen klassischen *Public-Service*-Anspruch eines qualitativ hochwertigen, vielfältigen, ausgewogenen und ein breites Meinungsspektrum abbildenden Programmangebotes. Der Bedeutungsgewinn der ökonomisch-industriepolitischen Zieldimension lässt sich ablesen an der Vorgabe, dass das Rundfunksystem sich rasch an wissenschaftlichen und technologischen Wandel anpassen und einen signifikanten Anteil von Programmen der unabhängigen Produktionsindustrie bieten sollte (Broadcasting Act, section 3(1)(d)(iv), (i)(v)).

Der Zielkatalog spiegelte die Realität eines ausdifferenzierten Rundfunksystems, in dem die öffentliche Rundfunkanstalt nicht mehr im Mittelpunkt stand. Deren Mandat zur Förderung der nationalen Einheit wurde abgeschwächt zu einem Beitrag zu gemeinsamem nationalen Bewusstsein, und ihre Interessen sollten auch nicht mehr wie im alten Gesetz in Konfliktfällen mit privaten Veranstaltern klaren Vorrang genießen (Broadcasting Act, section 3(m), (n)). Im Sinne eines flexibleren, die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der einzelnen Elemente des Systems anerkennenden Regulierungsansatzes wurden nun je spezifische Erwartungen für verschiedene Kategorien von Veranstaltern formuliert (Jeffrey 1996: 250). Anders als von der *task force* gefordert, wurden dem privaten Sektor keine höheren Anforderungen zur Produktion von *Canadian content* auferlegt. Das Gesetz entsprach mehr den Wünschen der Industrie, begrenzte es doch de facto das Ausmaß von deren kulturpolitischer Verpflichtungen, indem es einen Beitrag, "*consistent with the financial and other resources available to them*" (Broadcasting Act, section 3(1)(s)) verlangte, während die CBC "*predominantly and distinctively Canadian*" sein sollte (Broadcasting Act, section 3(1)(m)). Erstmals gesetzlich beschrieben wurde die Rolle von Distributionsmedien im kanadischen Rundfunksystem. Die entsprechenden Bestimmungen formalisierten im wesentlichen die Distributionspolitik der

CRTC, so die Priorität für kanadische Sender und die Übertragung zu erschwinglichen Preisen für die Endverbraucher und angemessenen Vertragsbedingungen für Programmanbieter. Damit wurde der großen Marktmacht der Kabelunternehmen, die sich aus ihrer Monopolstellung speiste, Rechnung getragen; die Kommission erhielt ausdrücklich das Mandat, einen möglichen Missbrauch dieser Schlüsselstellung in der Kontrolle des Zugangs zu den Übertragungsnetzen zu verhindern. Die Kabelindustrie konnte jedoch einen wichtigen Erfolg verbuchen, da es ihr gelang, entgegen der Haltung der beiden Komitees und vieler anderer Interessengruppen, u.a. der privaten Rundfunksender, die Option eigener Programmangebote festschreiben zu lassen. Die CRTC konnte Programmaktivitäten von "*distribution undertakings*" zulassen, wenn diese den Zielen der im Gesetz formulierten *policy* dienlich waren (Broadcasting Act, section 3(1)(t)).

Offenkundig hat sich mit dem neuen, auf mehr als das Dreifache seiner ursprünglichen Länge aufgeblasenen *policy statement* die der kanadischen Rundfunkpolitik von Beginn an inhärente Widersprüchlichkeit noch einmal deutlich verschärft. Angesichts der Aneinanderreihung meist vager, potentiell konfligierender Zielbestimmungen, die vom Gesetzgeber nicht in eine schlüssige Rangfolge von Prioritäten organisiert worden waren, blieb der Regulierungsbehörde ein enormer Ermessensspielraum². Wie eine damalige Mitarbeiterin der Rechtsabteilung der CRTC kritisierte, konnte dieser "*'shopping list' approach*" den Boden bereiten für eine vermehrte Anfechtung von CRTC-Beschlüssen beim Kabinett oder vor Gericht, da er den verschiedenen Interessengruppen einen Anreiz gab, ihre im Gesetzgebungsverfahren erungenen Erfolge in jedem Fall einzuklagen (Scott 1990: 44). Im Blick auf das Verhältnis von Regierung und Regulierungsbehörde ging das *policy statement* klar an dem von den Kommunikationsministern der zurückliegenden Jahre postulierten Ziel einer Beschneidung der *Policy-Making*-Rolle der Regulierungsbehörde vorbei. Ein kanadischer Experte bringt die politische Problematik etwas überspitzt auf den Punkt: "*The Broadcasting Act [...] is such a jumble, you can find a clause for anything. But then, the problem is you would neglect a number of clauses. [...] And of course, these people [at the CRTC], they've memorized them all because they have been there for years, it's like the bible. So, they know the Act, right. So, if they wanna do something, they'll say, yeah, the Broadcasting Act says ..., and so they go for that. But, I mean, I remember times when I was thinking, you could have done the opposite thing and found a justification in the Broadcasting Act. They choose what they want. It's like a candy store. You know, you pick what you want to justify your decision. There's always a statutory rationale for anything. And that speaks to the failure of the statute, but it really is that way.*" (Interview 43/Ryerson).

² Vgl. für Beispiele sich widersprechender Vorgaben für die Regulierungsbehörde Scott 1990: 41f.

Was die Reichweite regulativer Autorität angeht, so hatte die *task force* die Notwendigkeit einer Rundfunkdefinition postuliert, die alle gängigen und absehbaren Formen der Übertragung, Verteilung und des Empfangs von Programmen für die Öffentlichkeit zweifelsfrei abdeckt. Die Regierung folgte dieser Empfehlung und konstatierte im Begleitdokument zu der neuen Gesetzgebung, in der kommenden Welt von Digitalisierung, Konvergenz, Pay-per-View-Angeboten und direktstrahlenden Satelliten sei die simple Ergänzung der bestehenden Definition nicht effektiv. Vielmehr bedürfe es einen technologieutralen Ansatzes, bei dem der Begriff Rundfunk nicht über eine spezifische Übertragungstechnologie, sondern über den Inhalt, also die gesendeten Programme³, bestimmt wird (Scott 1995b: 313). Dabei machte die Regierung deutlich, dass es ihr nicht nur darum ging, die künftige Funktionsfähigkeit des Regulierungssystems sicherzustellen, sondern dass sie auch eine industriepolitische Intention verfolgte. Mit der neuen Definition, die keinen Bias für oder gegen eine bestimmte Technologie enthalte, sollte die technologische Innovation und die schnelle Diffusion neuer Technologien gefördert werden (s. Yull 1993: 89).

Veränderungen brachte die Gesetzesnovelle auch für das institutionelle Gefüge der Regulierung. Genau wie im später verabschiedeten Telekommunikationsgesetz räumte sich die Regierung das Recht ein, die Regulierungsbehörde durch verbindliche *policy directions* anzuleiten (Broadcasting Act, section 7, 8). Auch in diesem Fall gab es viele Stimmen, so z.B. die *task force* und eine Reihe von Vertretern von *Public Interest*-Gruppen wie Industrieverbänden, die dafür plädierten, im Austausch für das neue Kontrollinstrument die traditionelle Funktion des Kabinetts als politische Berufungsinstanz abzuschaffen. Dazu war die Regierung nicht bereit, aber sie führte auf Empfehlung des Parlamentskomitees einige prozedurale Verbesserungen ein, die die Überprüfung von Lizenzentscheidungen der Kommission transparenter und offener machen sollten. So sollte eine Petition nach ihrem Eingehen interessierten Parteien zugestellt und veröffentlicht werden, die Eingriffsfrist für die Regierung wurde auf 90 Tage begrenzt, und sie musste Gründe für die Aufhebung oder Zurückverweisung einer Entscheidung der Kommission angeben (Broadcasting Act, section 28, 29).

Der Wunsch der Regierung nach einer Verbesserung der Beziehungen zu den Provinzen dürfte wohl ausschlaggebend gewesen sein für strukturelle Umbauten an der CRTC, die eine stärkere Regionalisierung von deren Führungsgremium bedeuteten. Bislang hatte es den ehrenamtlichen *Commissioners* obliegen, die Interessen der unterschiedlichen Regionen Kanadas zu vertreten. Sie hatten jedoch kein Stimmrecht bei Lizenzentscheidungen und konnten naturgemäß nicht so in die Aktivitäten der Regulierungsbehörde integriert werden wie die Vollzeitmitglieder. Nunmehr sollte die Benennung von Vollzeitmitgliedern als *Regional Commis-*

³ Das Gesetz definiert ein Rundfunkprogramm als "*sounds or visual images, or a combination of sounds and visual images, that are intended to inform, enlighten or entertain, but does not include visual images, whether or not combined with sounds, that consist predominantly of alphanumeric text*" (Broadcasting Act, section 2(1)).

sioners für eine effektivere Repräsentation der verschiedenen Landesteile sorgen. Dazu wurde gesetzlich die Anzahl der maximal vorgesehenen Vollzeitmitglieder auf 13 erhöht und die der ehrenamtlichen Mitglieder auf sechs gesenkt (Broadcasting Act, section 74, 76, 77). Im weiteren Verlauf der 1990er Jahre residierten typischerweise sieben Vollzeitmitglieder in der Hauptstadt, und sechs waren den einzelnen Regionen zugeordnet⁴. Ehrenamtliche Mitglieder wurden seit 1995 nicht mehr ernannt (Scott/Elder 2001b: 56f). Mit der Zusammensetzung des Führungsgremiums änderte die Regierung auch den Abstimmungsmodus. Wie es in der Telekommunikation von Beginn an gegeben war, sollte nun auch im Rundfunk ein *panel* der Kommission, das für eine Anhörung ernannt worden war, die endgültige Entscheidung über die jeweilige Materie treffen, allerdings nicht ohne zuvor das gesamte Führungsgremium zu konsultieren. Dies betraf insbesondere adjudikative Einzelfallentscheidungen wie die Lizenzvergabe, für die die Abhaltung einer Anhörung gesetzlich vorgeschrieben war. Bei rein schriftlich abgewickelten Verfahren und *Policy*-Verfahren konnte die CRTC die Beschlussfassung weiterhin dem Führungsgremium insgesamt überantworten. Im Gesetzgebungsverfahren kritisierte die Behörde die Einführung der Regel "*he who hears, decides*" für den Rundfunk und sah die Konsistenz und Kohärenz ihrer Entscheidungsfindung gefährdet – eine Befürchtung, die sich aufgrund der Verbindung der prozeduralen Reform mit der Restrukturierung hin zu einer stärker regionalisierten und gleichzeitig effektiv vergrößerten Kommission als durchaus begründet erweisen sollte (vgl. Scott/Elder 2001b: 56ff).

Zusätzlich zu ihren bestehenden Kompetenzen der Lizenzierung und Formulierung von Regulierungsvorschriften erhielt die Kommission mehr Macht, um die Einhaltung gesetzlicher und regulativer Bestimmungen durchzusetzen. Sie konnte nun mit dem Erlass einer verbindlichen Verfügung Personen anordnen, ein bestimmtes regelwidriges Verhalten einzustellen (Broadcasting Act, section 12). Die Intention einer Flexibilisierung des Regulierungsregimes zeigte sich in einer erweiterten Befugnis für die Behörde, bestimmte Kategorien von Rundfunkunternehmen unter von ihr festzulegenden Bedingungen von der Lizenzpflicht und Regulierung auszunehmen, wenn sie überzeugt war, dass eine solche Kontrolle dieser Dienste keinen wesentlichen Beitrag zur Erfüllung der Ziele des Gesetzes leisten würde (Broadcasting Act, section 9(4)). Anders als das Recht zur *forbearance* in der Telekommunikation, war diese Befugnis der *exemption* jedoch nicht im längerfristigen Sinne als weitreichender Ersatz für die Lizenzierung und Regulierung gedacht. Letztere sollten die Hauptinstrumente der Kommission zur Umsetzung des *Broadcasting Act* bleiben (vgl. CRTC 1996-59). Vielmehr ging es hier darum, eine Deregulierung in Randbereichen des Rundfunksystems möglich zu machen. Aufgrund der weiten Definition des Rundfunkbegriffs fiel nun ein breites Spektrum an Diensten unter die Autorität der CRTC. Aus Sicht der Regierung sollte sich die Kommission jedoch

⁴ Je ein *Commissioner* vertrat *British Columbia* und *Yukon, Alberta* und die *Northwest Territories, Manitoba* und *Saskatchewan, Ontario, Québec* sowie die Atlantikprovinzen.

auf kulturell bedeutsame, dem traditionellen Rundfunk verwandte Dienste konzentrieren und die Einführung neuer Multimediaangebote nicht behindern (Scott 1995b: 314f). Die Vorgabe an die Kommission, die Entwicklung neuer Kommunikationstechnologien nicht zu hemmen, wurde im neuen Gesetz an anderer Stelle explizit festgeschrieben. Dem allgemeinen wirtschaftspolitischen Credo der Regierung Mulroney entsprechend wurde die CRTC in dem entsprechenden Absatz nicht nur zu einer flexiblen Regulierung angehalten, sondern auch dazu, bei der Überwachung ihrer Klientel dieser nicht übermäßige administrative Bürden aufzuerlegen (Broadcasting Act, section 5(2)).

Nachdem die erste Fassung des Gesetzes 1988 in der Beratung durch das Unterhaus noch einige, allerdings nicht substantielle Veränderungen erfahren hatte, fand sich die Kabelindustrie, der Großteil der kulturellen *community* wie eine Reihe soziokultureller Gruppen zu seiner Unterstützung bereit. Obschon es ihnen wie der Kabelindustrie gelungen war, Forderungen nach stärkeren Auflagen, die ihre ökonomische Position hätten beeinträchtigen können, entgegenzusteuern, opponierte die privaten Senderbetreiber bis zuletzt gegen das Gesetz. Ihre Ablehnung speiste sich insbesondere aus dem Vorschlag eines Anreizsystems, nach dem die CRTC den Rundfunkveranstaltern Gebühren erlassen konnte, wenn sie eine bestimmte Höhe von Mitteln in kanadische Programme investierten. Es ist mit auf das intensive Lobbying der CAB zurückzuführen, dass das Gesetz nach seiner Verabschiedung durch das Unterhaus im von der Opposition dominierten Senat scheiterte – ein für kanadische Verhältnisse höchst ungewöhnliches Ereignis, segnet der Senat doch sonst vom Unterhaus angenommene Gesetze im allgemeinen ab. Nach der erfolgreich bestanden Wahl des Jahres 1988 brachte die Regierung Mulroney das Gesetz im wesentlichen unverändert erneut ein, und es wurde schließlich im Februar 1991 verabschiedet (Meisel 1989: 149ff; Raboy 1994: 13; Raboy 1995a: 429; Raboy 1995b: 463f).

Trotz wichtiger neuer Akzente bestätigte der *Broadcasting Act* von 1991 im Grundsatz die traditionelle Problemwahrnehmung der kanadischen Rundfunkpolitik, die daraus entstandenen Zielformulierungen wie die zentralen Regulierungsinstrumente. Obwohl die Regierung Mulroney eine grundlegende Revision des kanadischen Regulierungsstaates einleitete, ließ ihre Rundfunkgesetzgebung keine Entschlossenheit zu einer weitreichenden Transformation des Regulierungsregimes in diesem Sektor erkennen: "*the overall approach continues to depend on regulation to obtain a wide variety of public goals*" (Schultz 1988: 199). Der allgemeine Deregulierungsimpetus der Regierung fand hier nur einen vergleichsweise milden Ausdruck in Gestalt der gesetzlichen Aufforderung zu einem flexibleren und wirtschaftsfreundlicheren Ansatz der Regulierung. Gleichermäßen zog die Regierung nie ernsthaft eine Privatisierung der CBC in Betracht, obschon radikalere Parteimitglieder der Konservativen dies propagierten, und die Partei bereits seit langem ein gespanntes Verhältnis zu der Rund-

funkanstalt hatte, deren Berichterstattung sie als einseitig kritisierte⁵ (Clarkson 2002: 378; Meisel 1989: 135). Dass die Regierung zu einem zumindest rhetorisch eindrucksvollen Bekenntnis zum klassischen kanadischen Rundfunkdiskurs und seinen wesentlichen Elementen fand, dürfte zwar vorrangig, aber nicht allein dem geschilderten makropolitischen Kontext zu verdanken sein, sondern auch den nachhaltigen Überzeugungen und politischen Bemühungen der Ministerin und ihres *Departments* wie dem breiten sozialen Konsens über ein genuin kanadisches Rundfunksystem mit der CBC als wichtigem Baustein, der sich während der öffentlichen Konsultationen zeigte. Auch die Akteure des privaten Sektors sahen sich genötigt, ihre Positionen in diesen Diskurs einzubetten, und wenn sie sich auch gegen neue Auflagen wehrten, so forderten sie doch keineswegs einen generellen Rückbau des für sie vorteilhaften Regulierungsregimes (Meisel 1989: 152ff; Raboy 1995b: 462ff). Das Gesetz signalisierte allerdings eine veränderte Gewichtung der marktfremden Ziele der Rundfunkpolitik, wertete es doch die traditionell nachrangige soziokulturelle Dimension gegenüber dem nach wie vor dominanten national-kulturellen Motiv ein Stück weit auf.

Das Gesetz setzte vor allem auch insofern einen neuen Akzent, als es an verschiedenen Stellen – in spannungsreichem Kontrast zu der nationalistischen Rhetorik und von dieser zu einem gewissen Maß verhüllt – die wichtigste Verschiebung in den *Policy*-Ideen seit den frühen 1980er Jahren zum Ausdruck brachte: die wachsende industriepolitische Durchdringung der Rundfunkpolitik. Dies geschah jedoch weniger offenherzig und lässt sich zum Teil nur indirekt aus dem Gesetzestext erschließen. Dass die konservative Regierung unter dem Banner ihrer hehren Bekundungen die stärker industrieorientierte Linie ihrer liberalen Vorgängerin fortsetzen wollte, wird aus anderen Dokumenten deutlicher also aus dem *Broadcasting Act*. 1987 veröffentlichte das DOC eine kulturpolitische Analyse unter dem einprägsamen Titel *Vital Links*, in der sie die Kulturindustrien als eben jene "*vital links*" präsentierte. Demnach ging es darum, den in diesem Sektor tätigen Unternehmen zu einer besseren ökonomischen Selbstbehauptung auf dem einheimischen Markt zu verhelfen: "*When Canadian cultural products are better represented in the market, the public will determine which of these products will succeed [...]*." (zit. nach Yull 1993: 88). Der *Broadcasting Act* mit seinem "*shopping list approach*" gab nur wenig Handreichungen dazu, wie die Spannungen zwischen einer verstärkten Marktorientierung und den marktfremden Politikzielen auszutarieren waren. Denn er basierte auf einer *policy review*, die ein Kommentator zutreffend als "*win-win situation, with all the major players registering substantial gains*" bezeichnet hat (Raboy 1995b: 457).

Die Problematik des neuen Rundfunkgesetzes rührt aber nicht nur aus der Tendenz der Politik zur simplen Addition der Forderungen verschiedener Interessengruppen. Das Gesetz

⁵ Allerdings nahm die Regierung Mulroney schon bald nach ihrem Amtsantritt harte Kürzungen am Budget der CBC vor (Raboy 1996: 188).

blendete die kommenden, vor allem technologisch produzierten Herausforderungen zu einem beträchtlichen Maß schlicht und einfach aus. Offenkundig wurde ein stärker wettbewerbs- und nutzergetriebenes System mehr und mehr zu einer realen Option. Ein Blick auf die Entwicklung im Nachbarland macht dies deutlich. Die FCC hat auf die Kapazitätserweiterungen genau entgegengesetzt reagiert wie die CRTC – mit *"loosening the reins and encouraging competition"* (Ellis 1992: 37). Sie hat satellitenübertragene Sparten- und Pay-TV-Sender von der Regulierung freigestellt und alternative Distributionsunternehmen wie direktstrahlende Satelliten zum Marktzutritt ermuntert, um die Marktmacht der Kabelunternehmen einzudämmen und die Verbraucher zu schützen. Dagegen hat die CRTC darauf geachtet, neue Anbieter so ins System einzubauen, dass sie die Lebensfähigkeit der vorhandenen Unternehmungen nicht gefährdeten. Als zentrale Agenten ihrer Regulierungsstrategie setzte sie die Kabelunternehmen als Lokomotive für die streng kontrollierte Einführung neuer Senderformate ein. So herrschte zwischen den Programmanbietern nur ein begrenzter, indirekter Wettbewerb, und in der Distribution war er de facto völlig absent.

Mit der technologieneutralen Rundfunkdefinition erkannte der Gesetzgeber die neue Welt multipler Übertragungswege und rasant wachsender Kapazitäten zwar an sich an. Die Regierung betonte: *"Individual firms will be able to choose the particular technologies they wish to invest in."* (zit. nach Yull 1993: 89). Hinsichtlich der sich abzeichnenden Konkurrenz von Kabel- und Telekommunikationsunternehmen erläuterte ein leitender Beamter von *Industry Canada*: *"[T]he legislation was designed to allow that to happen."* (Interview 12/Industry Canada). Der gesetzliche Spielraum für ein stärker wettbewerbsorientiertes System war somit geschaffen. Ging der Gesetzgeber die Definitionsfragen mit einer progressiven, antizipatorischen Haltung an, so versäumte er es, diese Herangehensweise auf der normativen und instrumentellen Ebene weiterzuführen und hier klare Positionen zu den sich auftuenden technologisch-ökonomischen Möglichkeiten zu entwickeln. Er ließ offen, ob die bisherige Strategie der Wettbewerbsbeschränkung fortgeführt oder weit stärker auf Markt und Wettbewerb gesetzt werden sollte, um die Ziele der Rundfunkpolitik zu erreichen. Der Begriff "Wettbewerb" kam im Gesetz gar nicht vor. Weil dem so ist, wurde auch die Frage der Wettbewerbssicherung nur ansatzweise – hinsichtlich des Zugangs zu Übertragungswegen – thematisiert – und noch viel weniger, was passieren sollte, wenn Markt und Technik bestimmte Regulierungsstrategien ineffektiv oder gar überflüssig machten, z.B. durch Wettbewerb in der Rundfunkübertragung (Scott 1995a: 2). Gegenüber der *forbearance* in der Telekommunikation, die eine abgestufte Deregulierung bestimmter Kategorien erlaubte, war die *exemption power* ein vergleichsweise unhandliches und undifferenziertes Instrument, dessen breiterer Einsatz Schwierigkeiten in der Durchsetzung von Regulierungsvorschriften im Rundfunk mit sich bringen könnte (vgl. CRTC 1996-59). Wie zwei Kommentatoren konstatierten, *"the Commission is saddled, metaphorically speaking, with a number of severe impact nuclear*

weapons, namely licensing, mandatory orders and regulation-making powers." (Scott/Elder 2001b: 30).

Der *Broadcasting Act* sendete also unklare Signale zum Weg Kanadas in die neue Rundfunkwelt aus. Trotz einiger weitsichtiger Bestimmungen war das Gesetz nicht wirklich in der Realität der 1990er Jahre angekommen, was sicher mit bedingt war durch seine lange Entstehungsphase – es war ein Gesetz, das mehr von den Prioritäten und Problemen der 1970er und früheren 1980er Jahre geprägt war als von denen, die sich zukünftig abzeichneten. Während das zwei Jahre später verabschiedete Telekommunikationsgesetz immerhin eine grundsätzlich klare, wenn auch nicht konsistent durchgehaltene pro-kompetitive Ausrichtung brachte, ließen sich im Rundfunk die Konturen eines auch für die Zukunft tragfähigen *Policy*-Modells im Spagat zwischen Markt, nationalistischer Rhetorik und soziokultureller Integration, zwischen dem Schutz bestehender Strukturen und der Absorption immer härterer technologischer Schocks noch nicht wirklich erkennen. Damit verschob die Regierung wiederum zentrale Probleme der Rundfunkregulierung auf die Regulierungsbehörde, so dass sich an deren Rolle als dominanter *policy-maker* nichts zu ändern versprach. Ein kanadischer Beobachter bemerkte treffend: "*Canadians face some tough choices down the road. [...] we have clung to government intervention and protectionist measures to build our television industry – and we've been largely vindicated over the years for having done so. Now we're caught in a pincer movement. On one side a mature industry [...]. On the other side the inexorable march of technology [...].*" (Ellis 1992: 187). Angesichts der unbefriedigenden Antworten, die das neue Gesetz auf dieses Dilemma gab, überrascht es wenig, dass die kulturpolitische Diskussion nach seiner Verabschiedung nicht abebbte, sondern sich in den verschiedensten Foren fortsetzte und verstärkte.

7.1.3 (Weitere) Policy-Initiativen privater und öffentlicher Akteure

Der eindrucksvollen Persistenz des erwürdigen kanadischen Rundfunkdiskurses zum Trotz mehrten sich gegen Ende der 1980er Jahre in akademischen und politischen Kreisen die kritischen Stimmen, die das kulturprotektionistische *Policy*-Modell zumindest in seiner bestehenden Form hinsichtlich seiner ideologischen Basis und/oder seiner Effektivität in Frage stellten. Zu den bekanntesten akademischen Opponenten gehörte hier wiederum der Wirtschaftsprofessor Steven Globerman – nicht nur in der Telekommunikation, sondern auch im Rundfunk ein gefragter Experte bei Anhörungen vor der Regulierungsbehörde. 1987, also während der Freihandelsdebatte, erschien eine ökonomische Analyse der theoretischen Argumente und praktischen Strategien staatlicher Intervention in den Kultursektor, die Globerman im Auftrag des neo-liberalen *Fraser Institute* verfasst hatte (Globerman 1987). Die traditionellen Problemwahrnehmung, dass kanadische Rundfunkveranstalter und -produzenten aufgrund der Größenvorteile in der Produktion benachteiligt seien, akzeptierte Globerman insoweit, als dies

für kostenträchtige Filme und Serien gelte. In vielen anderen Bereichen, z.B. Nachrichten und Sport, könnten kanadische Angebote dagegen konkurrenzfähig produziert werden. Ökonomisch wäre es daher effizienter, sich darauf zu spezialisieren (Globerman 1987: 14ff).

Globerman billigte dem nationalistischen Argument, dass die Hervorbringungen kanadischer Kultur die Identifikation der Bürger mit den Werten und Traditionen des Landes verstärkten, also in der Sprache der Ökonomie positive Externalitäten für die kanadische Gesellschaft vorlägen⁶, eine zumindest oberflächliche, wenn auch schwer verifizierbare Plausibilität zu. Das Vorhandensein positiver Externalitäten rechtfertigte aus Globermans Sicht aber nur dann staatliche Interventionen, wenn die Kosten solchermaßen vermehrter Produktion nicht die Vorteile überstiegen. Genau dies sei nicht selten der Fall, bestehe der Haupteffekt vieler Maßnahmen doch in einer negativen Einkommensumverteilung: "*[E]ven a fairly casual analysis of some available data suggests that the value of the increased indigenous output – as measured by the response of Canadian cultural consumers – is quite modest compared to the income transfers from Canadians in general to a fairly narrow segment of direct participants in the cultural industries.*" (Globerman 1987: 32). Daher sollten wesentlich strengere Kriterien für die Regierungsunterstützung kultureller Aktivitäten gelten, diese sollte stärker nachfrage- statt angebotsorientiert sein und in Form gezielter Subventionen anstelle des Schutzes vor Wettbewerb erfolgen.

Globermans liberal-individualistische Welthaltung führt ihn schließlich zu einer vernichtenden Kritik der kanadischen Kulturpolitik. Es sei eine Perversion des politischen Prozesses, wenn die Regierung die mangelnde Resonanz ihrer Initiativen in der Bevölkerung als Beweis dafür sehe, dass diese Initiativen aggressiver propagiert werden müssten (Globerman 1987: 42). Der Autor postulierte somit nicht nur wohlfahrtsökonomische Ineffizienz, sondern auch ungebührliche Eingriffe in individuelle Freiheitsrechte durch die Begrenzung des Zugangs zu ausländischen Angeboten. Seine Präferenz für eine möglichst umfassende Deregulierung und Liberalisierung verwies auf ein marktbasierendes Gegenmodell zur bisherigen Praxis, dessen konkrete Ausgestaltung allerdings unscharf blieb.

Wie Globerman beanstandete eine Reihe anderer prominenter Kritiker, darunter auch einige namhafte Künstler, die Qualität des *outputs* staatlich geförderter Aktivitäten. Am schärfsten hat diesen Einwand wohl der bekannte Schriftsteller Mordecai Richler formuliert: "*Nationalists are lobbying for the imposition of Canadian-content quotas in our books, shows and theaters. [...] In a word, largely second-hand writers are demanding from Ottawa what talent has denied them, an audience.*" (zit. nach Anderson 1992: 264). Auch wurde bemängelt, dass quantitative Quoten Anreize für das Senden wenig attraktiver Billigprogramme setzten und einen sinnvolleren Einsatz von Ressourcen, sei es durch die Spezialisierung auf Nischen oder

⁶ Positive Externalitäten sind gegeben, wenn der Konsum eines Produktes Vorteile für Konsumenten wie für Nicht-Konsumenten bringt.

durch die Konzentration auf weniger, dafür aber qualitativ hochwertige Programme, die bei den Zuschauern mehr Akzeptanz fänden, tendenziell behinderten (vgl. Anderson 1992). Schon lange war grundsätzlich kritisiert worden, dass es an einer direkten Verbindung zwischen den eingesetzten Instrumenten und den Zielen des Regulierungsregimes fehle (vgl. Globerman et al. 1996: 215). Denn *Canadian Content*-Quoten basierten auf rein industriellen Kriterien – *Canadian Content* ist, was von Kanadiern produziert wurde. Der Inhalt dieser Produkte musste also nicht notwendigerweise einen spezifisch kanadischen thematischen Bezug haben. Dieser ging in der Tat gerade der wachsenden Zahl von Produktionen, die vorrangig für Export in die USA designt wurden, meist ab: "*CTV's ,Canadian' offerings have included A Family of Cops starring Charles Bronson as Milwaukee's police chief. [...] What [...] [these productions] do for Canadian culture, however, is at best unclear.*" (Austen 1999: 271f). Dem hielten die Verteidiger des bestehenden Systems entgegen, niemand habe bisher akzeptable alternative Kriterien vorgeschlagen (Jeffrey 1996: 248). Nicht zuletzt seien Kriterien mit inhaltlichem Bezug heikel angesichts des Grundrechts auf freie Meinungsäußerung.

Die Kritik am Regulierungsinstrumentarium mischte sich nun mehr und mehr mit technologisch begründeten Niedergangsprognosen. Demnach machten die neuen Technologien nicht nur das traditionelle Regulierungsargument knapper Kapazitäten allmählich obsolet, sie unterminierten auch die Funktionsfähigkeit der eingesetzten Regulierungsinstrumente. So gingen Kritiker des bestehenden Regulierungsregimes wie auch verschiedene Stimmen aus dem Lager derjenigen, die diesem grundsätzlich wohlwollend gegenüberstanden⁷, davon aus, dass aufgrund der mit der Digitalisierung kommenden Vervielfältigung der Kanäle und der Ankunft US-basierter digitaler Satellitensysteme, die in Kanada weithin zugänglich sein würden, der Schutz kanadischer Rundfunkveranstalter und Netzbetreiber vor intensiver in- und vor allem ausländischer Konkurrenz längerfristig nicht mehr zu gewährleisten sei. Dies barg eine doppelte Problematik: Zum einen drohten bei scharfem, direktem Wettbewerb die Profitmargen der kanadischen Unternehmen empfindlich zurückzugehen – und damit ihr Spielraum für die Subventionierung unrentabler kanadischer Angebote, zum anderen verlöre die traditionelle Form der Quersubventionierung kanadischer Angebote durch importierte US-Programme ihre ökonomische Grundlage, wenn der Verbraucher letztere direkt von US-Anbietern beziehen könnte (vgl. Anderson 1992: 242ff; Audley 1994: 340; Babe 1990: 243; Ellis 1992: 163ff; Globerman et al. 1996: 232).

Aus der Diagnose eines drohenden Kollaps des kulturprotektionistischen Regulierungsregimes wurden jedoch diametral entgegengesetzte Schlussfolgerungen im Hinblick auf das Problem kanadischer Programmproduktion gezogen: mehr Markt oder mehr Staat. Eine positive Lesart der technologischen Entwicklung lautete, in der kommenden Welt hunderter Kanä-

⁷ Dazu zählten u.a. akademische Experten, ein bekannter Medienkritiker wie zwei führende Mitglieder der Regulierungsbehörde.

le könnten kleinere Länder wie Kanada ihren Wettbewerbsnachteil wettmachen, da künftig auch Programme für kleinere Zuschauergruppen profitabel gemacht werden könnten, wie die Verbreitung der Spartensender zeige, und sich neue internationale Exportmärkte eröffneten⁸ (Anderson 1992). Es wurden nicht nur neue Chancen gesehen, sondern darüber hinaus neue Marktzwänge vorausgesagt. Die wachsende Durchlässigkeit nationaler Grenzen könnte kanadische Rundfunkveranstalter dazu antreiben, um der Unterscheidbarkeit von ausländischen Anbietern willen freiwillig auch hochwertige distinktiv kanadische Programme anzubieten, obschon diese weiterhin nicht selbsttragend sein mochten: "[O]ld suppositions must give way to a bolder, more self-confident policy of [...] marketing – of positioning well-crafted, imaginative Canadian shows as a market advantage." (zit. nach Anderson 1992: 259).

Von dem traditionellen Kulturprotektionismus zugeneigten Autoren kam der Vorschlag, einen Rückweg in die kanadische Geschichte anzutreten. Qualitätsvolle einheimische Programme, die genuin kanadische Werte und Anliegen widerspiegeln, seien letztlich nur von der CBC und dem Bildungsfernsehen der Provinzen zu erwarten, so eine 1992 von den *Friends of Canadian Broadcasting* veröffentlichte Studie von David Ellis (Ellis 1992: 213; s. auch Acheson/Maule 1989). Die öffentlichen Rundfunkveranstalter müssten daher endlich angemessen finanziert werden. Ellis' vielbeachtete Arbeit stellte vor allem insofern eine wichtige Bereicherung der Debatte dar, als sie auf sonst tendenziell vernachlässigte Verbraucherfragen fokussierte. Der Autor beschrieb die zentrale Auswirkung des technologischen Wandels als signifikante Verlagerung der Kontrolle über Dienste, Diensteanbieter und Sendezeiten von den Anbietern (und Regulierern) hin zum Zuschauer (Ellis 1992: 26ff). Dass sich die wachsende Macht des Kunden auch im Rundfunksektor nicht mehr ignorieren ließ, zeigte sich daran, dass industrielle Interessen, allen voran die Kabelunternehmen, das Thema der Konsumentensouveränität für sich zu reklamieren suchten (Raboy 1995a: 423). Allerdings sollte das Motiv aufgrund der nationalistischen Imprägnierung dieses Politikfeldes dort nicht dieselbe Durchschlagskraft erreichen wie in der Telekommunikation.

Ellis war sich mit den neoliberalen Kritikern darin einig, dass das Regulierungsregime bislang die Interessen der Verbraucher (und die der eigentlichen Programmierer) gegenüber dem Schutz für Rundfunkveranstalter und Kabelnetzbetreiber vernachlässigt habe. Er bemängelte jedoch nicht die Steuerung der Programmauswahl, sondern die ungenügende Disziplinierung der Anbieter, vor allem der Monopolmacht der Kabelunternehmen, deren Preis- und Serviceregulierung er als völlig ungenügend ansah. Als Gegenmittel forderte er die Zulassung von direktem Wettbewerb in der Rundfunkübertragung und eine sozialere, verbraucherfreundliche Regulierung. Der Regulierer solle sich anstelle seiner fragwürdigen Quotenvorschriften

⁸ Der Ansatz, den Nachteil des kleinen kanadischen Marktes durch exportorientierte Produktionen auszugleichen, wurde von nationalistischen Autoren abgelehnt, da solche Programme sich am US-Geschmack ausrichten müssten und daher keinen spezifisch kanadischen Gehalt hätten (Audley 1994: 338).

auf die Regelung eines fairen, erschwinglichen Zugangs für Endkunden und Serviceanbieter zu den Distributionsnetzen und die Vielfaltsicherung konzentrieren (Ellis 1992: 187, 204).

Auch Repräsentanten der regulierten Industrien wie Michael McCabe, der Präsident der CAB, sprachen offen vom letztlich unvermeidlichen Ende der Regulierbarkeit und Protektion der Rundfunkindustrie in einer vollständig digitalisierten und von Grenzen aller Art befreiten Welt (Atherton 1991). McCabe und andere Industrievertreter stimmten der Schlussfolgerung zu, kanadische Sender müssten künftig bessere einheimische Programme anbieten, um ihre Zukunft zu sichern. Ihre Unternehmen müssten fit gemacht werden für den verschärften Wettbewerb insbesondere durch ausländische Anbieter, so argumentierten Senderbetreiber wie Kabelunternehmen, damit sie einen massiven *bypass* des kanadischen Rundfunksystems verhindern könnten. Die primäre Sorge der gesamten Industrie galt in diesen Jahren den neuen amerikanischen direktstrahlenden Satellitensystemen. Ein erster Dienst dieser Art mit 80 Kanälen, viele davon für Pay-per-View-Angebote von Filmen, Sportereignissen oder Konzerten, war bereits 1988 für die frühen 1990er Jahre angekündigt worden. Bedrohlich aus Sicht der Rundfunksender war ebenso die Aufstockung der Kapazität der Kabelsysteme auf bis zu 500 Kanäle, wie sie amerikanische Industrieführer Ende 1992 durch die Digitalisierung innerhalb der nächsten zwei Jahre versprochen (Fraser 1999: 15). Auch darüber drohte eine große Anzahl neuer US-Sender nach Kanada einzuströmen (Sears 1993). Die Kabelfirmen sahen auf längere Sicht die Telefongesellschaften als weitere ernsthafte Konkurrenten (CCTA 1993: 21). Für den Übergang ins digitale Zeitalter forderte die Industrie aber vorläufig keineswegs eine generelle Abkehr von den herkömmlichen Regulierungsstrategien und -instrumenten, sondern nur eine begrenzte Öffnung und Deregulierung, die ihr mehr Flexibilität geben sollte. Auch wenn sie mit den regulativen Maßnahmen der Behörde im Einzelnen nicht immer einverstanden sein mochte, so war ihr doch längst klar, dass ein Ende sie belastender Auflagen auch das Ende der für sie höchst profitablen Schutzmechanismen – und damit eine Gefährdung ihrer Existenz – bedeuten würde.

Als Hauptbetroffene starteten die kanadischen Kabelunternehmen Anfang der 1990er Jahre eine massive Lobbying-Kampagne gegen die von ihnen vielsagend als "*death stars*" apostrophierten US-Satellitensysteme. In ihrem Positionspapier *A Clear Vision* prognostizierten sie eine Destabilisierung des kanadischen Rundfunksystems, wenn es den Kabelunternehmen nicht gelänge, sich im Wettbewerb mit diesen Anbietern zu behaupten. Kanadische Rundfunksender könnten den Zugang zu einem Teil der kanadischen Haushalte ganz verlieren oder sähen sich, selbst wenn sie von Haushalten mit US-Satellitenempfang weiterhin empfangen würden, einer massiven Fragmentierung der Zuschauerschaft gegenüber. Ein Rückgang der Kabelabonnenten würde Einnahmeverluste nicht nur für die Kabelindustrie, sondern auch für

Sparten- und Pay-TV-Anbieter bedeuten (CCTA 1993: 21)⁹. Folglich müsse die Kabelindustrie ihre zentrale Rolle im Rundfunksystem behalten. Dazu gelte es, die eigenen Netze rasch konkurrenzfähig zu machen durch den Ausbau zu digitalen, interaktiven Systemen, zumal die technologisch induzierten Herausforderungen verstärkt würden durch soziale Veränderungsprozesse hin zu Individualisierung und Selbstbestimmung. Um die Abwanderung von Kunden zu verhindern und deren Wunsch nach mehr Auswahl und differenzierteren Angeboten gerecht zu werden, seien daher mehr finanzieller Spielraum zur Finanzierung der großen Investitionen, größere Flexibilität bei der Zusammenstellung der Programmpakete und die Zulassung neuer amerikanischer und kanadischer Spartensender nötig. Das kanadische Rundfunksystem müsse gegenüber dem großen Übertragungspotential der neuen US-Konkurrenz mit einem möglichst breiten Senderspektrum kontern (CCTA 1993: 21ff; Ellis 1992: 141, 177).

Die konventionellen Rundfunkveranstalter wünschten ihrerseits von der Politik eine Bestätigung, dass sie das Fundament des kanadischen Rundfunksystems bildeten. Für ihren Weg in die digitale Zukunft strebten sie ebenfalls nach einem besseren Zugang zu Finanzquellen sowie nach einer bevorzugten Behandlung bei der Vergabe von Lizenzen für neue Dienste (CAB 1992: 51f; Charman/Ferras 1992; Working Group examining cable-broadcast synergies and new services 1992a: 58). Entgegen den Forderungen der Kabelunternehmen verlangten sie als kurzfristige Maßnahme ein dreijähriges Moratorium für neue kanadische Spartensender, um eine weitere Zersplitterung des Rundfunksystems zu bremsen, "*allowing the Canadian television industry to catch its breath in a way that will enable it to continue to offer quality Canadian programming to the population*" (Beatty 1992: 12)¹⁰. Das *statement* der CAB von 1992 enthielt eine vorsichtige Kritik an der Vorrangstellung der Kabelunternehmen in der Distribution, jedoch keinen frontalen Angriff auf deren Monopol. Der Verband plädierte dafür, das wachsende Potential aller aktuell zur Rundfunkübertragung genutzten Systeme – also auch und insbesondere des terrestrischen – anzuerkennen (CAB 1992: 51). Diese Positionen wurden jedoch nicht von allen Sendern geteilt. Die – von den Kabelunternehmen abhängigen – Pay-TV- und Spartensender stellten sich in einem eigenen Paper in wichtigen Punkten auf deren Seite. Sie stützten deren dominante Position im System als "*most convenient and effective system for [...] distribution*" und forderten ebenfalls die umgehende Zulassung neuer kanadischer Spartensender (Working Group examining cable-broadcast synergies and new services 1992b: 63).

⁹ Ähnliche Einwände brachten die Kabelunternehmen im Rahmen des *Local Networks Convergence Committee* des DOC gegen den Eintritt der Telefonunternehmen in den Rundfunksektor vor (Intven/Ménard 1992: 106f).

¹⁰ Diese Forderung war eine Reaktion auf die finanziellen Schwierigkeiten der Privatsender in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren, in denen sie aufgrund der schlechten Wirtschaftsentwicklung und wachsender Konkurrenz mit sinkenden Profiten zu kämpfen hatten (Oda 1993).

So suchten alle Elemente des Rundfunksystems die technologischen Bedrohungsszenarien soweit als möglich für eine Sicherung ihrer jeweiligen Position und der damit verbundenen regulativen Schutzstrategien zu nutzen und ihre Forderungen dadurch zu legitimieren, dass sie sie in den Diskurs des kanadischen Kulturnationalismus kleideten. Dass eine solche Herangehensweise auch auf Zuspruch in der politischen Arena stieß, machte der *Television Industry Summit* vom Dezember 1991 deutlich, auf dem viele der neuen Fragen und Probleme erstmals breit in der Öffentlichkeit diskutiert wurden. Das Gipfeltreffen, das von dem damaligen Kommunikationsminister Perrin Beatty einberufen worden war, sollte der Verständigung aller relevanten privaten und öffentlichen Akteure über eine längerfristige "*industrial strategy*" für den Weg von Kanadas Rundfunksystem in eine digitale, zunehmend entgrenzte Welt dienen (Racine 1992: 6). Ein systemweiter Konsens über eine gemeinsame Vision der Zukunft entwickelte sich allerdings weder auf diesem Treffen noch auf nachfolgenden Beratungen (Oda 1993). Die Vertreter der konventionellen Privatsender zogen ihre Namen unter dem Bericht einer auf dem Treffen eingesetzten Arbeitsgruppe aus Industrievertretern und Mitarbeitern des Kommunikationsministeriums zurück, der deutlich die Perspektive der Kabelindustrie abbildete (Working Group on the structure of the distribution system in the new environment 1992).

Der Minister kam auf dem Treffen aber auch den konventionellen Rundfunkveranstaltern entgegen. Er sprach sich zwar nicht für ein Moratorium aus, empfahl aber der CRTC, in den kommenden drei Jahren große Vorsicht bei der Vergabe neuer Lizenzen walten zu lassen (Beatty 1992: 13). Im gleichen Atemzug bemerkte er, das Rundfunksystem entwickle sich zu einer elektronischen Videothek mit einer enormen, internationalen Auswahl. Die Regulierungsbehörde werde ihren bisher beträchtlichen Einfluss darauf, welche Programme Kanadier zu sehen bekämen, verlieren: "*If we are going to succeed in ensuring that Canadian programming is watched, we are going to have to be much more driven by the market in the future and by the needs and desires of consumers themselves.*" (Beatty 1992: 12). Wie bei den Positionspapieren der Rundfunkindustrie ist auch hier die Diskrepanz zwischen der Diagnose grundlegender Veränderungen und vergleichsweise konservativen Handlungsempfehlungen augenfällig. Der Akzent lag klar darauf, das bisherige Regulierungssystem, das seine normativ nach wie vor priorisierten national-kulturellen Ziele mit der industriepolitischen Vision erfolgreicher Kulturindustrien zu fusionieren suchte und dazu die verschiedenen Akteure in eine sorgfältig austarierte Struktur einband, die deren Marktzugang und Marktposition sicherte, möglichst ohne fundamentale Brüche in die neue Rundfunkwelt hinein zu verlängern. Die aus dem *Television Industry Summit* hervorgegangenen kurzen Berichte ließen allerdings kritische Fragen offen, gerade was die Wettbewerbsbedingungen für die umfassende Palette von Nischensendern anging, deren Einführung angemahnt wurde.

Nicht nur Unklarheiten, sondern offene Widersprüche zeigten sich in der Haltung des DOC zum Thema Übertragungstechnologien. Während das Ministerium auf dem *Television Industry Summit* das Monopol der Kabelindustrie stützte, war der *Broadcasting Act* doch darauf ausgelegt, kein bestimmtes Übertragungssystem zu favorisieren. Marcel Masse, Beattys Vorgänger als Kommunikationsminister hatte zudem schon 1989 in Aussicht gestellt, den Telefongesellschaften das Vordringen in die Domäne der Kabelunternehmen zu erlauben (Babe 1990: 240). Das vom Ministerium eingesetzte *Local Networks Convergence Committee* ging zwar nicht so weit, die Erteilung von Rundfunklizenzen an die Telefongesellschaften für die unmittelbare Zukunft zu empfehlen; die Unternehmen sollten aber ihre Netze für Breitbanddienste ausbauen und Programmanbietern zur Verfügung stellen können (Intven/Ménard 1992: 113ff). Das 1992 vom DOC veröffentlichte Diskussionspapier *New Media ... New Choices* unterstrich die Technologieneutralität des Rundfunkgesetzes und die Erosion traditioneller Sektorgrenzen von Rundfunk und Telekommunikation, ohne sich zur Frage des Wettbewerbs klar zu äußern (DOC 1992: 14, 34).

Trotz seines industriepolitischen Fokus auf den Erfolg Kanadas in der Informationsgesellschaft machte *New Media ... New Choices* deutlich, wie sehr das DOC noch traditionellen protektionistischen Ansätzen verhaftet war. Es stellte Erwägungen an, *Canadian Content-Quoten* auch auf neue Medien wie multimediale Unterhaltungsprodukte und Datenbanken von nationaler Bedeutung anzuwenden (DOC 1992: 32, 39). Dies würde bedeuten, auf die Verschmelzung von Individual- und Massenkommunikation mit der extensiven Ausdehnung des kulturprotektionistischen *Policy-Modells* über dem traditionellen Rundfunk verwandte Angebote hinaus zu reagieren. Denselben Vorschlag machte die Autorin der vom DOC in Auftrag gegebenen Studie zur Informationsgesellschaft – "*since in many cases electronic information services are cultural in nature (being intended to inform, educate and entertain) and offer new opportunities for displaying existing cultural products*" (Deschênes 1992: 54).

7.1.4 Das Structural Hearing der CRTC von 1992/93

Die akademische und politische Diskussion der frühen 1990er Jahre war insofern noch hypothetisch, als die digitale Revolution zu dieser Zeit im wesentlichen Zukunftsmusik war. Noch war kein digitaler Satellitenanbieter an den Start gegangen, und die Aufrüstung der nach wie vor analogen Kabelnetze würde Unsummen erfordern. Doch die vollmundigen Ankündigungen der US-Industrieführer und ihrer kanadischen Kollegen lösten ein großes Medienecho aus. Wie ein kanadischer Kommentator feststellte, widmeten sich Tagespresse und Wochenmagazine ausführlich der Berichterstattung über *death stars*, digitale Datenkompression, die Konvergenz von Rundfunk und Telekommunikation und das neue digitale Universum hunderter Sender und individuell bestellbarer Programme (Ellis 1992: xiii). Dessen Ankunft, so musste man den Eindruck gewinnen, war in greifbarer Nähe. Zeitungsartikel eröffneten mit

der Feststellung, dass alles, was wir über Fernsehen wissen, unsere Sehgewohnheiten, unser Umgang mit dem Medium sich in den kommenden zwei oder drei Jahren verändern werde (Quill 1993d). Die Skeptiker blieben in der Minderheit, sie stellten aber, z.B. in der *Business Week*, mehr als berechnete Fragen: "*The trouble is, a good chunk of this money has to be spent without knowing whether consumers really want all these services. Or whether they'll be willing to pay for them. [...] Who will supply the thousands of movies and sitcoms to fill the channels? If consumers won't pay full freight, how will the industry finance itself?*" (zit. nach Fraser 1999: 16).

Die schöne neue Medienwelt wurde alsbald von der Regulierungsbehörde zum Thema gemacht. Nachdem das kooperative Verfahren des *Television Industry Summit* keine einvernehmlichen Ergebnisse gezeitigt hatte, richteten sich die Erwartungen darauf, dass die Kommission die Initiative ergreifen werde (CRTC 1992b: 2). Deren amtierender Vorsitzender Keith Spicer kündigte im Juni 1992 ein großes *Policy-Hearing* für den März des kommenden Jahres an, auf dem "*a zero-based examination of the changing structure of the industry*" stattfinden sollte (Oda 1993). Daraufhin sollten 1994, wie von der Kabelindustrie und anderen Interessenten gefordert, neue Sparten sender lizenziert werden, die die Kabelunternehmen gegenüber amerikanischem Satellitendirektfernsehen wettbewerbsfähiger machen würden (Charman/Ferras 1992). Im Mai 1992 präsentierte der Stab der Kommission ein Dokument, das die Parameter und Ziele des geplanten *Structural Hearing* abstecken sollte und zwei breite Themenkreise definierte, zum einen die Regulierung von Programminhalten, zum anderen Fragen der Rundfunkverbreitung. Auf einem informellen Treffen zwischen Stab und drei *Commissioners*, darunter Bélisle, im Juni befand die Führung das Konzept der Mitarbeiter als zu breit angelegt. Das Hearing sollte auf die Distributions- und Lizenzierungspolitik für die neuen Sparten sender fokussieren. Die Spitze der Kommission wollte ein möglichst schnell abzuwickelndes Verfahren, das die Grundlage für die nachfolgende Lizenzierungsrunde liefern sollte (Charman/Ferras 1992). Es ging ihr nicht in erster Linie um ein "*public forum on the future of TV itself*" (Enchin 1993a), von dem die Medien sprachen, sondern um Gefahrenabwehr. Je schneller eine Lizenzierung neuer Spartenkanäle erfolgen konnte, desto besser schien dies für die einheimische Kabelindustrie.

So blieb das Problem kanadischer Inhalte aus der im September erschienenen *public notice* ausgespart (CRTC 1992-13). Darin fragte die CRTC, ob sie im Angesicht der künftig stärker markt- und nutzergesteuerten Kommunikationslandschaft ihre Regeln für die Positionierung und Bündelung von Sparten sendern zu Programmpaketen ändern sollte, ob Modifikationen bei den Kriterien für die Lizenzierung neuer kanadischer Sparten- und Pay-TV-Sender und für die Zulassung amerikanischer Kanäle angebracht wären und welche Rolle alternative Distributionstechnologien zukünftig im Rundfunksystem spielen sollten. An den Formulierungen, mit denen die Kommission den technologischen Wandel und den dadurch entstehenden Druck

auf das Rundfunksystem erläuterte, wurde deutlich, dass sie die neuen Technologien mehr als Bedrohung denn als Chance wahrnahm. Wie ihre Klienten, sah sie ihre Schutzfunktion vor allem durch die US-amerikanische Satellitenkonkurrenz in Gefahr. Diese könnte, so die Kommission, "*have a negative impact on the ability of Canadian programmers and distributors to operate [...] in a manner that would contribute to the achievement of the objectives set out in the Broadcasting Act*" (CRTC 1992-13: 1).

Der Katalog an Kriterien, nach denen die Kommission mögliche Reformen bewerten wollte, spiegelte die seit den 1980er Jahren typische Vermengung industriepolitischer Zielsetzungen mit den klassischen marktfremden Zielen der Rundfunkpolitik. So sollten die regulativen Bestimmungen rund um die Rundfunkdistribution dazu beitragen, dass den Kanadiern ein breites Spektrum an erschwinglichen Senderangeboten zur Verfügung stand, und gleichzeitig sicherstellen, dass das Rundfunksystem finanzkräftig blieb und kanadische Sender sich erfolgreich etablieren konnten. Ganz im Sinne des neuen *Broadcasting Act* sollten die regulativen Anforderungen zudem mit möglichst wenig administrativem Aufwand für die Industrie verbunden sein (CRTC 1992-13). Der mündlichen Anhörung stellte die CRTC einen zweistufigen schriftlichen Prozess voran, der den beteiligten Parteien die Gelegenheit gab, auf die eingegangenen Stellungnahmen zu antworten. In Anbetracht der breiten Themenpalette und der potentiell weitreichenden Implikationen möglicher regulativer Reformen überrascht es nicht, dass in der ersten Runde die beachtliche Zahl von 438 Beiträge eingereicht wurde (CRTC 1993-74: 3f). Vertreten waren die Verbände der Rundfunkveranstalter, Kabelunternehmen und unabhängigen Produzenten sowie Unternehmen aus den verschiedenen Bereichen der Rundfunkindustrie selbst, Telefongesellschaften, Satellitenunternehmen, Kulturgruppen, Gewerkschaften, *Public Interest*-Gruppen und Verbraucherschützer, einige Provinzregierungen, US-amerikanische Satellitenanbieter sowie einzelne Kunden von Kabelunternehmen und Satellitensystemen. Von den Teilnehmern traten 126 auch auf der mündlichen Anhörung auf, so dass diese vier Wochen in Anspruch nahm. Die Medien schenkten dem Verfahren, das ein Journalist als "*heroic effort*" bezeichnete (Quill 1993d), viel Aufmerksamkeit.

Fragen der Finanzierung bildeten den Kern aller Vorstöße aus der Industrie (CP 1993c). Die Kabelindustrie präsentierte als ihre Antwort auf die Bedrohung durch US-Satelliten einen auf zehn Jahre angelegten Investitionsplan im Umfang von mehr als sieben Milliarden, mit dem ihre Netze digitalisiert und interaktiv gemacht werden sollten. Etwa ein Drittel der Investitionskosten sollte von allen Abonnenten durch eine Gebührenerhöhung für das Basispaket des Kabelservice getragen werden. Dazu würden die Regeln für die Berechnung der Kabelgebühren so geändert werden, dass die Kosten für die digitalen Decoder, die beim Kunden installiert werden mussten, als Investitionsausgaben einbezogen werden konnten; die bisher gültige zeitliche Begrenzung einer Umlage von Investitionskosten auf den Kunden auf fünf

Jahre sollte abgeschafft werden. Desweiteren forderte die Kabelindustrie die Zulassung weiterer US-Sender zur Bündelung mit kanadischen Sendern sowie das Recht, die Übertragungsgebühren für kanadische Spartensender mit diesen frei auszuhandeln und sie nicht mehr, wie bisher meist der Fall, im streng regulierten Basispaket, sondern in Zusatzpaketen vertreiben zu dürfen. Als Gegenleistung sicherte die Kabelindustrie zu, weiterhin den kanadischen Sendern Schutz zu bieten durch die Einhaltung der – gelockerten – Regeln für die Plazierung und Bündelung von Spartensendern wie der vorrangigen Übertragung konventioneller Sender, und sie offerierte die Einrichtung eines Fonds in Höhe von insgesamt 100 Millionen Dollar über fünf Jahre zur Unterstützung der Produktion von kanadischen Programmen in den unterrepräsentierten Bereichen Fernsehserien, Dokumentarfilme und Kinderprogramme (CRTC 1993b; Enchin 1993d; Quill 1993c).

Die Kunden müssten die Abwehrschlacht der kanadischen Kabelunternehmen gegen die US-Satellitenkonkurrenz unterstützen, um die kanadische Kultur zu beschützen, so Kabelbaron Ted Rogers auf der mündlichen Anhörung (Rinehart 1993b). Wie es mittlerweile üblich war, schwenkten die anderen industriellen Gruppen ebenso die Fahne des Kulturnationalismus. Ein Repräsentant der CAB proklamierte: "*Broadcasting is the glue that holds this country together. It's the way we talk to each other*" (zit. nach Sears 1993: A11). Kabelindustrie, Rundfunkveranstalter und Programmproduzenten suchten die unbestrittene Notwendigkeit von mehr und besseren kanadischen Programmen als Hebel zur Verbesserung ihrer Position zu nutzen.

Aus Sicht der CAB, der CBC, der *Friends of Canadian Broadcasting* und mehrerer Verbände, die Programmproduzenten repräsentieren, war das Angebot der Kabelindustrie ungenügend. Der CBC-Präsident verwies darauf, dass kanadische Fernsehsender 20 Millionen Dollar pro Woche für kanadische Programme ausgaben (CP 1993c). Die privaten Sender verlangten von den Kabelunternehmen, ihnen künftig 100 bis 200 Millionen Dollar pro Jahr für die Weiterverbreitung ihrer terrestrischen Signale zu bezahlen, die bisher ohne Entschädigung für die Sender geschah. Angesichts zurückgehender Werbeeinnahmen bräuchten die konventionellen Sender Zugang zu den wachsenden Einnahmen der Kabelindustrie, um das kanadische Programmangebot zu verbessern. Mindestens ein Drittel der neuen Gebühren sollte direkt in die Produktion kanadischer Programme fließen, der Rest sollte den Sendern helfen, zu überleben (Quill 1993b; Sears 1993). Die unabhängigen Produzenten zweifelten diese Selbstverpflichtung der Sender an. Sie betrachteten einen von der Kabelindustrie gesponserten Fonds als vielversprechendere Lösung, kritisierten allerdings dessen zu geringe Ausstattung (CP 1993c; CRTC 1993-74: 13, 16f).

Die *Friends of Canadian Broadcasting* nutzten das Verfahren für eine massive Attacke auf die Kabelindustrie, der sie eine unethische Ausnutzung ihres Monopolstatus zuungunsten von Kunden und Produzenten vorwarfen. Sie kritisierten, dass die Kabelindustrie nur einen

verschwindend geringen Prozentsatz ihrer Einnahmen für die Programmproduktion ausgeben, und wandten sich gegen deren Marketingtechnik, die die Kunden dazu zwang, sich aktiv an den jeweiligen Netzbetreiber zu wenden, wenn sie neu eingeführte Spartensender nicht abonnieren wollten. Die *Friends* und zwei andere *Public Interest*-Gruppen lehnten es auch ab, die Aufrüstung der Kabelnetze von allen Abonnenten finanzieren zu lassen statt nur von den Nutzern der neuen Technologie. Überdies gehörte eine dieser Gruppen, die CAC, zu den wenigen Teilnehmern, die eine dezidiert deregulative Position vertraten. Sie plädierte für eine Abschaffung der geltenden Regeln für die Bündelung und Positionierung kanadischer und US-amerikanischer Sparten- und Pay-TV-Sender. Der Kunde sollte selbst entscheiden können, welche Kanäle er abonnieren wollte, und auch in seinem Zugang zu US-Sendern nicht beschränkt werden (CP 1993b; Enchin 1993b; Enchin 1993c; Quill 1993c).

Die zentrale Kontroverse um mehr Wettbewerb drehte sich nicht um Dienste, sondern um Distributionsmedien, standen doch hier Anwärter bereit, die in direkte Konkurrenz mit den Kabelunternehmen treten wollten. Die Telefongesellschaften, deren bloße Präsenz auf der Anhörung von den Kabelunternehmen schon als Affront empfunden wurde, forderten die Aufhebung der regulativen Barrieren, die sie am Eintritt ins Rundfunkgeschäft hinderten (Interview 32/CCTA; Rinehart 1993a). Die CRTC hatte 1969 in ihrer *Licensing Policy in Relation to Common Carriers* befunden, dass es im allgemeinen nicht im öffentlichen Interesse läge, Kabellizenzen an Telefongesellschaften zu vergeben. Damals war es ihr darum gegangen, die Eigenständigkeit der sich erst entwickelnden Kabelindustrie zu wahren. Ausnahmen von dieser Regel wurden nur in seltenen Fällen für kleinere Telefongesellschaften in ländlichen Gegenden mit Versorgungsproblemen gemacht. *Bell Canada* war es seit 1968 unter dem damals überarbeiteten *Bell Canada Act* gesetzlich verboten, Rundfunklizenzen zu halten. Eine 1972 erlassene *Order in Council* schloss Provinzregierungen – und damit die provinzeigenen Telefongesellschaften von *Manitoba* und *Saskatchewan* – von Rundfunkaktivitäten aus (Intven/Ménard 1992: 95).

In jüngeren Jahren hatte die Kommission bereits Anträge auf die Erteilung von Lizenzen für drahtlose Übertragungssysteme, sogenannte "*multipoint distribution systems*" (MDS), erhalten, die meisten jedoch von etablierten Kabelunternehmen, die allesamt abgelehnt wurden (Ellis 1992: 201f). Während das erste in den USA angekündigte Satellitensystem zum Direktempfang nie an den Start gegangen war, stand nun mit *DirecTV*, einem *General Motors* gehörenden Unternehmen, ein potenter Anbieter in den Startlöchern, der die CRTC auf der Anhörung wissen ließ, dass er seine 150 Kanäle, überwiegend Pay-per-View, im folgenden Jahr auch in Kanada anzubieten gedenke. *DirecTV* kündigte an, auch kanadische Programme in sein Angebot aufzunehmen, allerdings nur wenige Kanäle (Quill 1993e; Rinehart 1993b). Eine kanadische Alternative zu *DirecTV* schlug *Telesat* vor. Sein Satellitendienst sollte allerdings nur nichtverkabelte Gegenden versorgen und deren für die Versuchung aus den USA

besonders empfänglichen Bewohner an das kanadische Rundfunksystem binden (Rinehart 1993a).

Zur Unterstützung einer Marktöffnung in der Rundfunkübertragung fand sich nur eine kleine Liberalisierungscoalition bereit. Sie bestand, abgesehen von den Marktzutrittsaspiranten selbst und zwei Provinzregierungen, aus *Public Interest*-Gruppen, Programmproduzenten und anderen Filmschaffenden – also aus den Gruppen, deren Interessen vom gegenwärtigen System nicht so gut bedient wurden wie die der Kabelunternehmen und Sender. Wettbewerb so ihre Argumente, werde insbesondere den Abonnenten in Form sinkender Preise, besserer Servicequalität, innovativer Zusammenstellung von Sendern und neuer Programmalternativen zugute kommen, aber auch den Produzenten und Autoren einen neuen Absatzmarkt eröffnen und damit den kulturellnationalistischen Zielen der Rundfunkregulierung dienen (CP 1993a; Enchin 1993c; Quill 1993c; Rinehart 1993b).

Etwas mehr als zwei Monate nach dem Ende der mündlichen Anhörung veröffentlichte die CRTC ein *Policy*-Dokument, in dessen Einleitung sie die sich anbahnenden Umwälzungen im Rundfunksystem und ihre Auswirkungen auf die Rundfunkregulierung skizzierte. Die Kommission postulierte, die Ankunft neuer, interaktiver Übertragungstechnologien, multipler Verbreitungssysteme und einer Vielfalt neuer Sender würden bei den Verbrauchern ein neues Bewusstsein schaffen: "*In effect, they will transform the captive subscriber into the discriminating consumer.*" (CRTC 1993-74: 6).¹¹ Die Kommission schien der Sichtweise zuzustimmen, dass ihre Fähigkeit, die etablierten Anbieter vor in- und vor allem ausländischer Konkurrenz zu schützen, stark zurückgehen werde. Aus der Diagnose weitreichender technisch-ökonomischer und sozialer Veränderungen zog sie aber keineswegs die Schlussfolgerung, dass eine fundamentale Umorientierung im Regulierungsregime notwendig sei. Zwar hielt sie eingangs fest, eine größere Liberalisierung des Marktzutritts und eine partielle Deregulierung von Sendern wie Verbreitungsmedien seien längerfristig unvermeidlich. Doch ihre nachfolgenden Ausführungen zeigten, dass sie zumindest kurz- und mittelfristig an ihrer Rolle als Systemmanager festhalten wollte und nur kleine Reformen anstrebte.

Die sogenannte "*Structural Decision*" ging davon aus, dass das Rundfunksystem eine etwa fünf- bis siebenjährige Übergangsphase hin zu einer digitalen Welt durchlaufen werde. Auch wenn sie in einigen Sätzen grob auf die Charakteristika der Regulierung nach der Übergangsphase einging, so befasste sich die Entscheidung doch fast ausschließlich mit den Anforderungen der Zwischenzeit: "*[O]verseeing the introduction and reconciling the impact of these emerging developments to the existing order or condition of Canadian broadcasting is, in a sense, the main purpose of this Hearing.*" (CRTC 1993b: 2). Die Abstimmung des kanadi-

¹¹ Aus Sicht der Rundfunkregulierung stellte der "neue Verbraucher" jedoch ein Risiko dar, wie die internen *debriefing notes* zum *Structural Hearing* bemerkten, könnte er sich doch überwiegend für ausländische Programme entscheiden (CRTC 1993b: 1-2).

schen Rundfunksystems mit den neuen technologisch-ökonomischen Kontextbedingungen erforderte aus Sicht der Kommission offenkundig vor allem zweierlei: die Stärkung der Kabelindustrie, insbesondere gegen die Bedrohung aus dem Süden, und – wie von nahezu allen Parteien auf der Anhörung gefordert – mehr Geld für die Produktion kanadischer Programme. Ersteres bedeutete, dass die Kommission zu einem großen Maß die Vorstellungen der Kabelindustrie über die zukünftige Entwicklung des Systems wie deren konkrete Forderungen gutheiß. Sie hielt fest, dass die Monopolstellung der Kabelindustrie künftig mehr und mehr durch Substitutionstechnologien herausgefordert werden würde. Doch vorläufig bleibe Kabel die effektivste und effizienteste Übertragungstechnologie zur Umsetzung der Ziele der Rundfunkregulierung (CRTC 1993b: 1-10).

Die internen *debriefing notes* sprachen eine offenere Haltung gegenüber konkurrierenden Übertragungstechnologien an. So stellten sie die Frage, ob die Kommission signalisieren sollte, dass sie die Entstehung alternativer kanadischer Netzbetreiber begrüßen würde, und brachten die Option einer begrenzten kompetitiven Rolle für drahtlose Verbreitungsmedien in von Kabelgesellschaften unzulänglich versorgten ländlichen Gegenden ins Spiel (CRTC 1993b: 2, 9-6). Doch in der *Structural Decision* bezog die Kommission für die Übergangsphase eine strikt antikompetitive Haltung. So wie bisher sollten neue Übertragungstechnologien als Ergänzung zur Kabelübertragung eingesetzt und entsprechend reguliert werden (CRTC 1993-74: 8). Wie die Kommission in ihren *debriefing notes* mit Bezug auf drahtlose Distributionssysteme festhielt, sei eine Liberalisierung der Rundfunkdistribution angesichts der Konkurrenz, die den Kabelunternehmen aus den USA bevorstand, momentan kontraproduktiv. Beim Thema Telefongesellschaften sah die CRTC zudem eine gewisse Vorsicht geboten, weil hier die Schranken nicht nur aus ihren *policies* bestanden, sondern *Bell Canada* das Halten einer Rundfunklizenz gesetzlich untersagt war (CRTC 1993b: 9-6, 9-11). Für die spätere Zukunft schloss sie eine kompetitive Rolle der Telefongesellschaften und anderer Netzbetreiber nicht explizit aus, ohne näher darauf einzugehen. An nicht-kanadische Satellitensysteme schickte die CRTC – im Widerspruch zu ihrer in der Einleitung getroffenen Feststellung einer zurückgehenden Effektivität von Maßnahmen zur Abschirmung nach außen – die klare Botschaft, dass sie in Kanada nicht willkommen seien. Sie drohte Strafmaßnahmen zu ergreifen, falls ein Anbieter unerlaubt in den kanadischen Markt eindringen werde (CRTC 1993-74: 9).

Getreu dem Motto "*the stronger cable is the stronger is the system*" (CRTC 1993b: 4-1) erklärte die Kommission die Aufrüstung der Kabelnetze zu interaktiven, digitalen Systemen zum politischen Ziel, damit Kanada über ein technologisch wettbewerbsfähiges Distributionssystem verfüge (CRTC 1993: 9, 11). Folglich erlaubte sie der Kabelindustrie, zwar nicht die ganzen Kosten für den Decoder, aber immerhin die Hälfte von bis zu 75 Dollar über fünf Jahre verteilt auf die Kunden umzulegen, und suspendierte den "*sunset clause*", die zeitliche Begrenzung für die Anrechnung von Investitionsausgaben. Um den Verbraucherpreis erschwing-

lich zu halten, schaffte sie allerdings die in den 1980er Jahren eingeführte Option automatischer Preisanpassungen ab (CRTC 1993-74: 21ff)¹². Hinsichtlich der Distributionsregeln beschloss die Kommission Kompromisslösungen, mit denen sie dem Wunsch der Kabelindustrie nach mehr Flexibilität entgegenkommen, aber gleichzeitig auch eine größtmögliche Verbreitung kanadischer Sender sicherstellen wollte. Alle Spartensender durften künftig bei Zustimmung des Senders in Zusatzpaketen statt im Basispaket angeboten werden, und die Regelungen zur Zulassung amerikanischer Sender für die Übertragung im kanadischen Kabelnetz wurden gelockert. Den Wünschen der Rundfunkveranstalter entsprechend, verfügte die CRTC im Gegenzug jedoch, dass künftig kanadische Spartensender im Verhältnis 1:1 und nicht mehr 1:2 mit amerikanischen Sendern gebündelt werden mussten (CRTC 1993-74: 25ff).

Für den weiteren Schutz ihrer Monopolstellung verlangte die Kommission der Kabelindustrie überdies einen höheren Beitrag zur Programmproduktion ab, als diese angeboten hatten. Sie sollte die Hälfte der Einnahmen, die ihr durch die Aufhebung des *sunset clause* zufließen, an den vorgeschlagenen Fonds abführen. Die CRTC erwartete sich eine Summe von 300 Millionen Dollar über fünf Jahre, die vor allem den konventionellen Rundfunkveranstaltern als Hauptquellen kanadischen Unterhaltungsprogramms zugute kommen sollte (CRTC 1993-74: 17f, 21f). Für die neuen kanadischen Spartenkanäle hielt die Kommission an ihrer bisherigen Lizenzierungspolitik fest, wonach Bewerber ihre wirtschaftliche Rentabilität sowie Zuschauerinteresse nachweisen und zeigen mussten, dass ihr Vorschlag keine signifikanten negativen Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit bestehender Anbieter haben und mit deren Programmkonzept nicht direkt konkurrieren würde (CRTC 1993-77).

Die Grundhaltung des Berichts stellte somit eindeutig das Bemühen dar, das kulturprotektionistische *Policy*-Modell samt seines aktuellen Kernstücks – des Kabelmonopols – solange als möglich zu erhalten und kurzfristig den Protektionismus noch zu verstärken, um die zentralen Akteure, allen voran die Kabelunternehmen, aber auch die Rundfunkveranstalter auf das zukünftige Kommunikationssystem vorzubereiten. So wie die Rundfunkindustrie sich im kulturel-nationalistischen Diskurs übte, stellte auch die Regulierungsbehörde als zentrales Motiv dafür die marktfremden Ziele der Rundfunkregulierung voran. Ihre internen *debriefing notes* eröffneten mit der Feststellung: "*It is in Canada's national interest to ensure the health and survival of a Canadian broadcasting system that reflects the lives, needs and dreams of all Canadians*" (CRTC 1993b: 1-1). Doch unterhalb dieser hehren Proklamationen, die für viele in der CRTC, anders als in der Industrie, allerdings mehr als Floskeln darstellten, zeigte sich

¹² Reguliert wurden ohnehin nur der Verbraucherpreis des verpflichtend zu abonnierenden Basispaketes und die Großhandelspreise für Spartensender, die im Basispaket vertrieben wurden. Die Preise von weiteren Programmpaketen, die der Kunde zusätzlich abonnieren konnte, aber nicht musste, konnten die Kabelunternehmen in Verhandlungen mit den Sendern frei bestimmen. 95 Prozent der Abonnenten bezogen allerdings nicht nur das Basispaket, sondern auch ein Zusatzpaket namens "*extended basic*" mit kanadischen und US-amerikanischen Spartensendern (Fraser 1999: 205).

die nüchterne Realität eines auf erfolgreiche Kulturindustrien setzenden Regulierungsregimes darin, dass sich breite Teile der *Structural Decision* mit den auf dem Hearing debattierten Finanzierungsfragen beschäftigten.

Erwartungsgemäß stieß die Entscheidung der CRTC auf großen Zuspruch beim Verband der Kabelunternehmen, während sich die CAB enttäuscht zeigte, weil ihre Forderung nach Übertragungsentgelt für terrestrische Sender kein Gehör gefunden hatte. Die *Friends of Canadian Broadcasting* bemerkten, die CRTC habe den Kabelunternehmen eine Lizenz zum Gelddrucken in die Hand gegeben. Lediglich die Programmproduzenten und andere Kulturschaffende äußerten sich zufrieden über den Kabelfonds. Das Echo in der Presse war gemischt. Während ein Journalist die Rhetorik der Präambel der CRTC aufnahm und vom Anbruch des Zeitalters des aktiven Fernsehzuschauers sprach, wurde der Verzicht auf eine Liberalisierung der Rundfunkdistribution andernorts scharf kritisiert (Enchin 1993e; Enchin 1993f; Zerbisias 1993). Ein ehemaliges CRTC-Mitglied bemerkte treffend, die CRTC habe die von ihrer *public notice* geweckten Erwartungen nicht eingelöst: "*What was to be a zero-based examination of the broadcasting system, some have described as primarily another review of cable rate regulations.*" (Oda 1993: 2).

Auch innerhalb der Kommission war die *Structural Decision* in Teilen umstritten. Drei *Commissioners*, darunter David Colville, befanden, ihre Kollegen seien der Kabelindustrie zu weit entgegengekommen und protestierten in einem Minderheitenvotum gegen die Abschaffung der *Sunset*-Bestimmung für Investitionsausgaben. Sie kritisierten, damit gehe die Ausgewogenheit zwischen der Erschwinglichkeit für den Kunden und den Einnahmeerfordernissen der Netzbetreiber verloren, und die Maßnahme sei ökonomisch nicht notwendig (CRTC 1993-74: 44ff). Colville formulierte noch ein separates Minderheitsvotum, in dem er sich gegen die Deregulierung kleinerer Kabelsysteme mit 2000 bis 6000 Abonnenten wandte. Die Preiskontrolle für ganz kleine Netze mit unter 2000 Kunden war schon 1991 eingestellt worden. Colville argumentierte, aus Sicht der Kunden bestehe kein Unterschied zwischen einem System mit mehr oder weniger als 6000 Abonnenten, sie seien alle abhängig von einem Monopol (CRTC 1993-74: 48ff). Offenkundig war Colville, bestens vertraut mit der vergleichsweise stringenter Tarifregulierung in der Telekommunikation, wenig angetan von der nachlässigeren Kontrolle der Kabelunternehmen.

Interessanterweise griffen die drei Dissidenten in ihrem abweichenden Votum Argumente auf, die der Stab in seinen Entscheidungsempfehlungen verwendet hatte. Auch der Stab hatte auf Basis eigener Berechnungen zur Finanzlage der Kabelunternehmen eine Aufhebung des *sunset clause* für unangebracht gehalten und sich gegen eine daran geknüpfte Finanzierung des Fonds ausgesprochen. Es sei gerechter, wenn alle Kabelunternehmen einen bestimmten Prozentsatz ihrer Einnahmen dafür abführten, statt dass die Abonnenten zur Finanzierung herangezogen würden (CRTC 1993b: 4-8ff). Offenkundig war die oberste Führungsspitze der

Kommission den Anliegen der Kabelindustrie gegenüber noch wohlwollender eingestellt als die zuständigen Mitarbeiter. Wie ein Behördenmitarbeiter berichtete, kam der Vorschlag für die letztlich beschlossene Variante der Verzahnung von Investitionsfinanzierung und Programmsubventionierung – für den Stab vollkommend überraschend – erst in der Endphase des Verfahrens auf (Interview 23/CRTC). Die Idee stammte demnach von Fernand Bélisle, dem mächtigen Vizepräsidenten für Rundfunk, der die zentrale Figur des *Structural Hearing* war und ohne eine Aufhebung des *sunset clause* die Finanzierung der Decoder gefährdet sah.

Bélisle war der festen Überzeugung, dass eine starke Kabelindustrie notwendig sei, um die kanadischen Rundfunksender zu schützen (Interview 15/CRTC). Er hatte eine betriebswirtschaftliche Ausbildung und galt als Finanzexperte. Bélisles Einstellung war geprägt von seiner langjährigen engen Zusammenarbeit mit André Bureau, der ihn als CRTC-Vorsitzender in die Behörde geholt und bald zum Verwaltungschef gemacht hatte. Zuvor war Bélisle im *Department of Communications* tätig gewesen – gerade in der Phase, als die Kabelindustrie zum zentralen Agenten der Kanadisierung des Rundfunksystems erklärt worden war. Nach seinem Wechsel in das Führungsgremium der CRTC führte Bélisle Bureaus kabelfreundliche, auf starke Industrien bauende Politik fort. Pathetische Bekenntnisse zum Kulturnationalismus waren nicht seine Sache. Entsprechende *Policy*-Passagen in den Kommissionsdokumenten spiegeln in dieser Hinsicht mehr die Diktion der überzeugten Kulturnationalisten unter den führenden Mitarbeitern der Kommission, wie z.B. von Nick Ketchum, dem *Director English Language Radio and TV Policy*.

Der Vize-Präsident der Kommission beschrieb es als Leitlinie seines Handelns, den – dominant von kulturellen Zielen geprägten – *Broadcasting Act* zu exekutieren. Er interessierte sich jedoch vor allem ganz prosaisch für die finanziellen Aspekte der Regulierung: "*Fern was very good in assessing the financial strength of various organizations. And I think it motivated him a lot to have a sort of long-term financial success story here.*" (Interview 44/Bell Canada). Er fürchtete um die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kabelindustrie und suchte sie zu schützen, weil er glaubte, die ganze Struktur von Schutzmaßnahmen und entsprechenden Verpflichtungen – und damit die dahinterstehenden marktfremden Ambitionen wie die industrielle Basis – seien gefährdet, wenn das Kernstück, die Kabelindustrie, beschädigt würde (Interview 28/CCTA). Angesichts seines Fokus auf finanzielle Aspekte wollte er in der aktuellen Situation die Chance nutzen, in dieser Hinsicht vorzusorgen. Er argumentierte, "*that the CRTC has a window, a time window for creating strong Canadian players, before the market will rule in the future. [...] we [...] have till 2005 to create strong Canadian players that will survive in the market.*" (Interview 37/CRTC). Diese – im Grundsatz auch von der Industrie geteilte – Logik hat die *Structural Decision* stark geprägt. Es war auch Bélisles Einfluss zu verdanken, dass die CRTC in der *Structural Decision* eine so aggressive Position gegenüber amerikanischen Satellitenanbietern einnahm. Aufgrund seiner Nähe zur Kabelindustrie ist es

wenig überraschend, dass er zum Lager derjenigen gehörte, die in der bevorstehenden US-amerikanischen Konkurrenz eine große Gefahr für das kanadische System sahen.

Wenn es aus einer kulturprotektionistischen Perspektive heraus galt, das Rundfunksystem kurzfristig gegen US-Satelliten und langfristig für eine entgrenzte digitale Welt fit zu machen, so lag es angesichts der Funktionslogik des Systems nahe, dafür auf die Kabelunternehmen zurückzugreifen. Schließlich erreichten diese fast alle kanadischen Haushalte, garantierten die Verbreitung bestehender kanadischer Sender, würden – wie bei den vorangegangenen Lizenzierungsrunden – wieder ihren Beitrag dazu leisten, eine neue Generation von Spartensendern auf dem Markt zu etablieren, und sorgten für einen kontrollierten Zufluss von US-Sendern (vgl. CRTC 1993b: 1-10, 4-2). Dass die Kabelindustrie im *Structural Hearing* ihren Plan so weitgehend durchsetzen konnte, ist wesentlich darauf zurückzuführen, dass ihre Argumentation wie ihre Implementationsvorschläge genau auf die aus Sicht der Kommission neuralgischen Punkte in den Bereichen Distribution und Inhalte abgestimmt waren. Es gelang ihr, ihre Interessen als deckungsgleich mit denen des ganzen Rundfunksystems darzustellen. Die Vorschläge der CCTA wiesen einen Weg für die Kommission, ihr Interesse an einer leistungsfähigen und für die marktfremden Ziele des Rundfunksystems instrumentalisierbaren Infrastruktur, das Streben der konventionellen Rundfunkveranstalter und anderer kulturell orientierter Gruppen nach mehr Mitteln für kanadische Programme und den Wunsch der Kunden nach einem größeren Angebot und mehr Entscheidungsoptionen zu verbinden

Die CRTC suchte also auch in der *Structural Decision* eine gewisse Balance zwischen den Stakeholdern zu finden, doch der klare Gewinner war die Kabelindustrie – nicht allein, weil diese es mit ihren konkreten Lösungsvorschlägen am besten vermochte, die kulturnationalistische Rhetorik für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Die Agenda der Kommission hatte von vornherein einen Bias zugunsten der Kabelindustrie. Die Behörde hatte ihre Steuerungsfähigkeit in der Vergangenheit mehr und mehr abhängig gemacht von den Kabelunternehmen, indem sie ihre Schutzmechanismen zunächst für die konventionellen Rundfunkveranstalter und dann für die neueren Angebote wie Pay-TV und Spartensender zu einem großen Maß auf diese Technologie stützte. Eine Gefährdung der historischen Rolle der Kabelunternehmen erschien ihr somit als potentielle Beeinträchtigung ihrer Regulierungsfähigkeit. Die regulativen Erleichterungen für die Kabelindustrie, die die *Structural Decision* vornahm, ließen darauf schließen, dass die Kommission auch längerfristig eine starke Rolle der Kabelunternehmen im Rundfunksystem für unverzichtbar hielt, um dessen kanadischen Charakter bewahren zu können.

Ein leitender Mitarbeiter der Kommission brachte diesen Hintergrund prägnant zum Ausdruck: *"I think that it is probably an accurate reading of the situation that the Commission was very protective of cable. And I would make the point that - I'm not defending that, but there is a historical perspective that one needs to recognize why cable has been so important*

to the Canadian broadcasting system. Cable was seen and developed by the Commission as a key element in allowing the Canadian system to remain Canadian because by controlling cable which then controls the access of Canadian services and has a potential of limiting foreign services to be distributed to Canadians [...] This has been an extremely important part of why the Canadian system has evolved the way it has. However, there's always a time to let go. And the Commission was not fast in letting go." (Interview 15/CRTC).

Das Loslassen wurde der Kommission dadurch erschwert, dass die schärfste potentielle Konkurrenz für die Kabelunternehmen aus dem Nachbarland kam. Innerkanadischer Wettbewerb erschien in dieser Situation wenig verlockend, weil er den einzigen potenten kanadischen Akteur zu schwächen drohte. Während die Vorteile des gegenwärtigen Modells kultur- wie industriepolitisch also klar auf der Hand lagen, fehlte es an einem attraktiven Gegenmodell. Im Gegensatz zur Telekommunikation war es im Rundfunk für die Kommission nicht klar ersichtlich, welche positiven Auswirkungen Netzettbewerb für die Gesellschaft als Ganzes und das Rundfunksystem haben könnte: "*[T]here was less of a clear model of a more competitive environment because the American broadcasting system is not the same. It's very different. The role of cable is quite different in the States [...], hasn't had nearly the importance in terms of its role in providing services. The penetration is much lower. And [...] the regulator in the States of course hasn't used cable as a means to achieve cultural ends. So the advent of satellite DTH in the States was not a sort of major regulatory or cultural issue, whereas clearly it had the potential to be so in Canada.*" (Interview 15/CRTC). Waren Mitarbeiter und Führung der Regulierungsbehörde sich der möglichen ökonomischen Implikationen von Wettbewerb für die Rundfunkindustrie sehr wohl bewußt, so war es nach Aussagen von Beteiligten primär der kulturelle Aspekt, der die Konzeptionalisierung eines Wettbewerbsmodells behinderte (Interview 13/CRTC, Interview 15/CRTC, Interview 36/Industry Canada).

Die kleine Liberalisierungskoalition war der Rundfunkindustrie nicht nur zahlenmäßig und an Kontakten zur Kommission unterlegen. Ihre Argumente gingen überwiegend an der Agenda der Kommission vorbei. Sie vermochte es nicht, eine Marktöffnung überzeugend als positive Chance für das gesamte Rundfunksystem und seine national-kulturelle Mission zu präsentieren, noch lieferte sie genaue Konzepte zur Ausgestaltung eines stärker wettbewerbsgetriebenen Regimes, die den wichtigsten Bedenken Rechnung getragen hätten. Am vehementesten für eine Liberalisierung der Rundfunkdistribution fochten *Public Interest*-Gruppen und Verbraucherschützer, deren primäre Beweggründe – der Nutzen für den Verbraucher in puncto Preis und Service – jedoch traditionell nicht im Vordergrund des Regulierungsregimes standen. Wie ein kanadischer Experte treffend bemerkte, "*the Broadcasting Act [...] doesn't direct the CRTC to consider the best price deal for consumers when making decisions*" (Austin 1994b: A10).

Zudem beschränkten sich diese Gruppen oft auf Forderungen. Die Kabelunternehmen kritisierten ihre Kritiker nicht ganz zu Unrecht, diese seien stark in der Rhetorik, aber schwach bei Lösungsvorschlägen. Der CRTC-Vorsitzende Spicer vermisste bei den *Friends of Canadian Broadcasting* "a visionary solution" (Enchin 1993b). Auch die von den Telefongesellschaften vorgebrachte klassische pro-kompetitive Begründung, dass Wettbewerb zu mehr Innovation und Effizienz führe, traf nicht die neuralgischen Punkte der Rundfunkregulierung (CRTC 1993b: 9-10). Was die potentiellen Vorteile für kanadische Programmanbieter anging, so sprach die Kommission diesem Argument nicht per se seine Bedeutung ab, aber ihre internen Unterlagen lassen darauf schließen, dass sie klar einen *trade-off* zwischen der Eröffnung solcher neuer Möglichkeiten und der Steuerbarkeit des Systems sah und im Zweifelsfall für letztere optierte, zumal die direkten Zulieferer der Kabelunternehmen, die Senderbetreiber, keineswegs auf Wettbewerb drängten¹³ (vgl. z.B. CRTC 1993b: 1-5, 1-12).

Kontrolle im traditionellen Stil hielt die Kommission weiter für nötig. Obschon sie für die digitale Zukunft davon ausging, dass kanadische Anbieter im Konkurrenzkampf zunehmend auf attraktives kanadisches Programm setzen müssten, sah sie offenkundig solche Marktzwänge aufgrund der strukturellen Gegebenheiten nicht als ausreichend an. Nach wie vor mache der kleine kanadische Markt die Produktion anspruchsvoller kanadischer Unterhaltungsprogramme schwierig (CRTC 1993b: 3-4). In Erwartung schwindender Kontrollmöglichkeiten skizzierte der Stab in den *debriefing notes* für spätere Jahre, wenn multiple Distributionsysteme im Angebot waren, ein fokussierteres, signifikant liberalisiertes und dereguliertes Regulierungsregime. Die Mitarbeiter gingen davon aus, dass die Regeln und Verpflichtungen für die vielen Sparten- und Pay-TV-Sender der Zukunft reduziert werden müssten, gedachten diese allerdings nicht – wie beispielsweise in den USA der Fall – völlig von der Regulierung freizusetzen. Auch die Auflagen für die Rundfunkdistribution sollten stark gelockert werden. Nur für das von allen Vertriebsmedien anzubietende Basispaket aus terrestrischen und wichtigen Spartensendern, auf dessen Regulierung sich die Kommission dann konzentrieren sollte, sollten noch strengere Auflagen gelten (CRTC 1993b: 1-7ff). Allerdings ging die *Structural Decision* – anders als die internen Dokumente – nicht näher auf die Gestalt der Regulierung nach der Übergangsphase ein.

Sowohl die *debriefing notes* wie die Einleitung der *Structural Decision* machen deutlich, dass die Regulierungsbehörde die Entwicklung zu einem weniger regulierten System nicht als erstrebenswert und hilfreich für die miteinander verschlungenen kultur- und industriepolitischen Ziele des Regulierungsregimes betrachtete, sondern als durch die technologisch-ökonomischen und gesellschaftlichen Veränderungen aufgezwungen und sie so lange als möglich hinauszuschieben suchte. Folglich hieß die Botschaft dieses Verfahrens für die nähe-

¹³ Ein erfolgreicher amerikanischer Spartensender unterstützte auf der Anhörung sogar explizit die Argumente der Kabelindustrie (Quill 1993d).

re Zukunft eindeutig: "*regulation as usual*" (Globerman u.a. 1996: 223). Die vorgenommenen Veränderungen stellen eine minimale Deregulierung dar. Die starke Akzentuierung massenattraktiven kanadischen Programmmaterials und die Einrichtung eines Fonds für diesen Zweck bedeuten keinen Kurswechsel, sondern lediglich eine Intensivierung der schon in den 1980er Jahren einsetzenden Verlagerung von rein quantitativ orientierten Zwangsmaßnahmen zu einem Mix aus quantitäts- und qualitätsbezogenen Vorgaben, aus Zwangs- und Anreizinstrumenten, aus (weniger) Abschirmung nach außen und (mehr) Förderung wettbewerbsfähiger einheimischer Produkte. Zweifelsohne wurde jedoch der Mangel an attraktiven kanadischen Programmen in einem offeneren Umfeld noch stärker akut als in früheren Jahren.

Der Text des Beschlusses zeugt von einer tiefgehenden Ambivalenz der Kommission gegenüber den neuen Technologien. Die Kluft zwischen der einsichtigen Problemdiagnose in der Einleitung und dem Rest des Dokuments, der auf kurzfristige Maßnahmen zur Sicherung des Systems und seiner Kontrollierbarkeit fokussierte und die daraus abgeleitete Status-quo-Orientierung zementierte, ließ das *Policy*-Konzept der Kommission, wie es in diesem Dokument zum Ausdruck kam, kurzsichtig und inkonsequent wirken. Statt die aufscheinenden Problemlagen aktiv anzugehen, Offenheit für neue Entwicklungen zu zeigen und Rahmenbedingungen für die Entwicklung konkurrierender Technologien und Dienste abzustecken, verlegte sich die Kommission darauf, zu bremsen und abzuwarten. Mit der Ablehnung eines umfassenden *Policy*-Hearings, wie es der Stab vorgeschlagen hatte, und der Konzentration auf die für die Kabelindustrie relevanten Themen vollzog sie zudem nur einen mittleren Grad an *policy-making*. Einen klaren Weg in die Zukunft zeigte die *Structural Decision* somit nicht. Das Schwanken zwischen der Perzeption neuer Realitäten und gleichzeitigen Eindämmungsversuchen machte die Kommission verwundbar für Angriffe von Kritikern wie der folgenden Einschätzung: "[T]he thing one always has to take into mind when considering CRTC documents and decisions, is that if you were just a legalist and you read the words, you could believe one thing, but it's a highly codified language and sometimes [...] says something very different. [...] the Commission is very good [...] at positioning itself as being in favour [...] of new technologies. If you read their preambles, you think, wow. But the reality is, they're not, not at all. They'll do everything to stop it, right? The best example of that was the 1993 structural decision." (Interview 43/Ryerson).

Die auf das *Structural Hearing* folgende Lizenzierungsrunde für neue Spartensender bestätigte den Eindruck von Kritikern der CRTC, deren Strategie sei "*keep cable happy*" (Morrison 1996: 143). Forderte die Kabelindustrie 1993 noch so viele neue Kanäle wie möglich, so teilte sie im folgenden Jahr der Behörde mit, dass ihre nach wie vor analogen Systeme nur die Kapazität für zehn neue Sender hätten. Im Juni 1994 lizenzierte die CRTC wunschgemäß genau diese Anzahl neuer Spartenprogramme. Nach Ansicht vieler Beobachter hätte die Behörde auf Basis ihrer Auswahlkriterien – Rentabilität, Nachfrage, Vielfalt, *Canadian content* – mindes-

tens 12 bis 15 der 48 Bewerber zulassen müssen. Doch dann wären die Kabelunternehmen aufgrund des Kapazitätsengpasses gezwungen gewesen, zur Einhaltung der Bündelungsregelungen US-Sender aus ihren Paketen zu entfernen. Pikanterweise nahmen viele Kabelunternehmen in dieser Zeit noch ein weiteres US-amerikanisches *network* in ihr Angebot auf (Zerbisias 1994c). Wie ein Kommentator konstatierte, "[t]he CRTC protected the interests of the cable industry by licensing just enough channels to keep people interested so they won't unhook and go to satellite and, by not licensing more than 10 channels, it reduces the pressure on cable companies to upgrade their infrastructure" (zit. nach Zerbisias 1994b). Zu den Neuzugängen zählten u.a. Sender für Frauen, Lifestyle, Country-Musik und Dokumentarfilme (Fraser 1999: 209).

7.2 Wendepunkte – die Reformulierung des kulturprotektionistischen *Policy*-Modells

7.2.1 Die Eskalation – die Exemption Order der CRTC für direkt empfangenes Satellitenfernsehen

Die CRTC war bereit, in ihrem Bemühen, die einheimische Kabelindustrie zu beschirmen und im Ausland basierte Distributionssysteme fernzuhalten, noch über ihre klassischen regulativen Schutzstrategien hinaus zu gehen und sich direkt für die Entstehung einer kabelfreundlichen kanadischen Alternative zum amerikanischen Satellitendienst *DirectTV* zu engagieren. Dies erschien umso dringlicher, als das amerikanische Unternehmen mit Erfolg an einem legalen Weg zum kanadischen Marktzutritt arbeitete. Wie Bélisle dem angereisten *DirectTV*-Manager in einem verbalen Schlagabtausch auf dem *Structural Hearing* auseinandergesetzt hatte, war sein Service schon aufgrund der Eigentumsstrukturen in Kanada illegal. *DirectTV* handelte daher im Frühjahr 1994 ein *joint venture* mit der *Power Corporation* aus, einem von Kanadas größten und mächtigsten Unternehmen, das bisher kaum in der einheimischen Rundfunkindustrie engagiert war. "*Power DirectTV*" würde den gesetzlichen Vorschriften entsprechend mehrheitlich von *Power Corp.* kontrolliert werden und verpflichtete sich, alle kanadischen Distributionsregeln einzuhalten. BCE, die Muttergesellschaft von *Bell Canada*, und WIC, ein großer Rundfunkveranstalter aus dem kanadischen Westen und Mehrheitseigner des kanadischen Satellitennetzwerks *Cancom*, zeigten Interesse, sich dem Projekt anzuschließen (Fraser 1999: 36ff).

Derweil fand sich unter der Ägide der CRTC ein rein kanadisches Konsortium zusammen, das von den größten Kabelunternehmen und einem Pay-TV-Anbieter kontrolliert wurde. Bélisle selbst führte dazu Gespräche mit möglichen kanadischen Partnern (Interview 15/CRTC; Interview 37/CRTC). WIC und BCE wurde kommuniziert, dass die CRTC ihre Pläne missbilligte. Wie ein Repräsentant von BCE berichtete, "*Bélisle made it very clear [...] [that] we had to make peace with the cable companies. [...] His message was that we*

wouldn't be competing with cable – that cable would be our partners." (zit. nach Fraser 1999: 41). WIC und BCE schlossen sich also gezwungenermaßen dem kanadischen Konsortium an, das unter dem Namen "*DTH Canada*" ausgerechnet auf der Jahresversammlung der CCTA im Mai 1994 der Öffentlichkeit präsentiert wurde. Einer der beteiligten Kabelnetzbetreiber machte auf der Pressekonferenz deutlich, dass *DTH Canada* in verkabelten Gegenden nicht aktiv konkurrieren werde (Morrison 1996: 148). Zur Übertragung würde es ausschließlich die Kapazitäten von *Telesat* nutzen.

Die Schaffung von *DTH Canada* entsprach ganz der Tradition der kanadischen Rundfunkregulierung, alteingesessene Akteure vor den negativen Auswirkungen neuer Technologien zu bewahren und sie, wenn möglich, mit daran verdienen zu lassen (vgl. Globerman et al. 1996: 217). Ein ehemaliger Mitarbeiter der Regulierungsbehörde fasste die dahinterstehende Logik prägnant zusammen: "*And so the idea was if you could put up a Canadian satellite, then you could repatriate traffic because cable only extended so far out. [...] So the idea was how do you pick up all these Canadians sort of putting big dishes out on the farm or in rural Canada, fishing villages, wherever and picking up all this US programming. [...] why not take the satellite and create a kind of benign entity that really extended the services and footprints of all the existing players in the system. And that was how it came about. As a model, [...] a very command-and-control model, it actually made a lot of sense.*" (Interview 28/CCTA).

Schon im März 1994 hatte die CRTC ein Verfahren in Gang gesetzt, das dem kanadischen Konsortium weiter auf die Sprünge helfen sollte. Auf Antrag von *Telesat* und einem Hersteller von Satellitenempfangsanlagen, der sich später ebenfalls dem Konsortium anschließen sollte, hatte die Behörde vorgeschlagen, kanadische Anbieter digitalen direkt übertragenen Satellitenfernsehens von der Lizenzierung und detaillierten (Preis-)Regulierung auszunehmen, sofern sie bestimmte Kriterien erfüllten. In der *public notice*, mit der sie zu Stellungnahmen aufforderte, zitierte die Behörde ihre eigene Aussage aus dem *Structural Hearing*, um ihre Ziele zu umreißen: "*The Commission considers that the emergence of a strong Canadian DTH industry may provide a degree of price competition to services delivered within Canada by other distribution technologies, and will form an effective part of the overall response by the Canadian broadcasting system to non-Canadian DBS services.*" (CRTC 1993-74: 41). Die *Friends of Canadian Broadcasting* und einige andere Gruppen lehnten diese Herangehensweise ab und forderten eine regelgerechte Lizenzierung kanadischer DTH-Anbieter (Morrison 1996: 148). Die CRTC ließ sich davon nicht abhalten und veröffentlichte Ende August 1994 ihre Befreiungsregelung für Satellitenanbieter, deren Bestimmungen im wesentlichen eine *Light*-Variante der Kabelregulierung darstellten.

Um in den Genuss der Regelung zu kommen, mussten Anbieter sich auf die Verbreitung solcher kanadischer und amerikanischer Programme beschränken, die von der Kommission zugelassen waren, und insgesamt mehr kanadische als nicht-kanadische Programme übertra-

gen. Sie durften selbst keine Programme produzieren, hatten sich an die für Kabelnetze geltenden Bündelungsregeln für Sparten- und Pay-TV-Sender zu halten und nur kanadische Satellitenanlagen für die Verbreitung ihrer Signale zu nutzen (CRTC 1994-111). Der letzte Punkt war kritisch, hätte *Power DirecTV* doch alle Bestimmungen erfüllt bis auf diese, denn das Unternehmen wollte für die amerikanischen Signale, die es von seiner US-Partnerfirma beziehen würde, amerikanische Satelliten nutzen (Fraser 1999: 44). Offenkundig war die *exemption order* so zugeschnitten worden, dass sie den Weg frei machte für *DTH Canada*. Die Vorgabe, nur kanadische Satelliten einzusetzen, erschien unangebracht, weil auch Kabelunternehmen regelmäßig US-Satelliten zur Heranführung amerikanischer Programme nutzten (Attallah 1996: 275). Es ging augenscheinlich darum "to ensure the extension of the current cable monopoly into the satellite realm, rather than to ensure competition" (Siklos 1994b: 3).

Die CRTC-Entscheidung entfachte einen alles Bisherige in den Schatten stellenden öffentlichen Aufruhr (Schultz 1999a: 37). Kritiker warfen der Behörde vor, Konkurrenz zwischen Kabel- und Satellitenanbietern wie zwischen letzteren selbst zu behindern und ein bestimmtes Unternehmen zu favorisieren (vgl. Corcoran 1994; Siklos 1994b). *Power DirecTV* protestierte, und einige der Gruppen, die sich im *Structural Hearing* schon als Liberalisierungsbefürworter gezeigt hatten, so die *Friends of Canadian Broadcasting* und eine Vereinigung von im Rundfunksektor tätigen Künstlern, forderten die Regierung auf, einzugreifen und die Entscheidung zu überprüfen (Brehl/Stewart 1995; Morrison 1996). Die CRTC verteidigte ihren Beschluss öffentlich damit, dass sie *DTH Canada* keineswegs ein Monopol gegeben habe; ein Interessent, der die Kriterien der Ausnahmeregelung nicht erfülle, könne sich im normalen, längerwierigen Verfahren um eine Lizenz bemühen (Interview 13/CRTC; Schultz 1999a: 37). Die Kritiker der CRTC und auch die Bundesregierung ließen sich von diesem Argument nicht überzeugen. Der Regierungswechsel vom Herbst 1993 hatte den politischen Kontext, in dem die Diskussion über die *exemption order* stattfand, wesentlich verändert. Wie bereits in Kapitel 6.2.4 erläutert, nahm die neue liberale Regierung in der Kommunikationspolitik sehr schnell das *Information Highway*-Thema auf und propagierte einen wettbewerbsorientierten Kurs. Insbesondere das Industrieministerium signalisierte schon in der ersten Hälfte des Jahres 1994 in öffentlichen Äußerungen, dass man – anders als die konservative Vorgängerregierung – nicht gewillt war, die kabelfreundliche Strategie der CRTC für die Zukunft mitzutragen (Interview 16/Friends of Canadian Broadcasting; Bronskill 1994; Industry Canada 1994b; Regan 1994). Die Behörde zeigte sich jedoch unempfänglich gegenüber diesen Signalen. Ein Kommentator bezeichnete ihren DTH-Beschluss deshalb als "[f]lying in the face of [...] the government's own principles and guidelines regarding the need for competition on the information highway" (Corcoran 1994: B2).

Die Regierung befand sich freilich in einer problematischen Situation, denn der Chef von *Power Corp.* war ein langjähriger Freund von Premierminister Chrétien, und dem Verwal-

tungsrat des Unternehmens saß Chrétiens Schwiegersohn vor (Brehl 1995e). So war absehbar, dass jegliches Eingreifen Nepotismusvorwürfe der Opposition nach sich ziehen würde (Brehl/Stewart 1995). Sowohl *DTH Canada* als auch *Power DirectTV* unternahmen derweil intensive Anstrengungen, wichtige Beamte und Regierungsmitglieder von ihrer jeweiligen Sicht der Dinge zu überzeugen. Schon zwei Wochen, nachdem die CRTC ihre Entscheidung veröffentlicht hatte, kündigte die Regierung eine Überprüfung an, ließ jedoch zunächst keine konkreten Initiativen folgen (Enchin 1994a). Laut Aussage von Industrieminister Manley konnten er und sein Kollege aus dem *Heritage*-Ressort sich nicht über das weitere Vorgehen einigen (Crane 1994). Im November 1994 drängten die *Friends of Canadian Broadcasting* und die *Canadian Conference of the Arts* die Regierung noch einmal, aktiv zu werden, und argumentierten, dass jede Verzögerung dem *bypass* des nationalen Rundfunksystems zugunsten US-amerikanischer Satellitenservices, den gegenwärtig schon etwa eine halbe Million Kanadier praktizierten, zusätzlichen Antrieb geben werde (Morrison 1996: 150). Denn in den USA hatten *DirectTV*, das im Juni 1994 an den Start gegangen war, und ein weiterer neuer Anbieter bereits in den ersten acht Monaten 900.000 Kunden gewinnen können, zu denen laut Medienangaben auch Tausende Kanadier gehörten, obschon dies streng gesehen illegal war (Enchin 1995a; Wills 1995).¹⁴ Vor diesem Hintergrund ernannte die Regierung Ende November ein unabhängiges Komitee aus "Experten", drei ehemaligen stellvertretenden Ministern mit guten Verbindungen zu den Liberalen, das eine schnelle *policy review* der Satellitenfrage im Rahmen eines öffentlichen Konsultationsverfahrens leisten sollte. Als Anleitung gab die Regierung dem Komitee mit "*that a framework for vigorous competition should eliminate situations where 'one group of competitors is in a privileged position, while others are disadvantaged.'*" (Policy Review Panel 1995: 14).

Währenddessen hatte bei *DTH Canada* ein Wandlungsprozess eingesetzt, der das Unternehmen schließlich zu einem ernsthaften Konkurrenten für die Kabelunternehmen reifen ließ. Die beteiligten Kabelfirmen zogen sich im Herbst 1994 aus dem Konsortium zurück, nachdem das Kartellamt mit der Einleitung eines Antitrustverfahrens gedroht hatte, da der Satellitenanbieter als Wettbewerber der Kabelindustrie von eben dieser mit kontrolliert sein würde. Die verbleibenden Partner – BCE, WIC und der Hersteller von Satellitenempfangsanlagen – benannten das Projekt in "*Expressvu*" um und nahmen eine weniger kabelfreundliche Haltung ein (Fraser 1999: 48). Gleichzeitig erhielten WIC und andere Vertreter der Rundfunkindustrie, allen voran die CCTA, ihre *Death Star*-Rhetorik gegenüber *Power DirectTV* aufrecht¹⁵. In

¹⁴ Bereits seit Mitte der 1970er Jahre waren vor allem in abgelegenen Regionen des Landes große Parabolantennen zum illegalen Empfang von zunächst unverschlüsselten US-Satellitensignalen genutzt worden. Um die neuen, verschlüsselten DTH-Angebote nutzen zu können, mussten sich Kanadier allerdings für die Abrechnung der Abonnementgebühren eine Postadresse in den Vereinigten Staaten besorgen.

¹⁵ Die CAB hielt sich allerdings mit öffentlichen Äußerungen sehr zurück, was wohl auf interne Interessenkonflikte zwischen der Kabelindustrie mehr oder weniger nahe stehenden Mitgliedern zurückzuführen sein dürfte.

ihren Stellungnahmen für das *Policy Review Panel* waren sich diese Akteure alle einig, dass die CRTC mit ihrer *exemption order* im wesentlichen richtig entschieden habe (Enchin 1995a). Der Pay-TV-Anbieter *Astral* bezeichnete *Power DirecTV* gar als "Trojanisches Pferd", das Kanadas kulturelle Souveränität unterminieren werde (Fraser 1999: 47).

Noch bevor das *Panel* im April 1995 seinen Bericht ablieferte, machten zwei weitere Ereignisse zum einen deutlich, dass die CRTC nach wie vor einen sehr kabelfreundlichen Kurs fuhr, und zum anderen, dass dieser Kurs bei der Bevölkerung wie in den Medien immer mehr auf Ablehnung stieß. Im Dezember 1994 erlaubte die CRTC *Rogers* die Übernahme des Medienhauses *Maclean Hunter*, Herausgeber zahlreicher kanadischer Zeitungen und Zeitschriften wie Inhaber von Rundfunkstationen und Kabelnetzen im südlichen *Ontario*. *Rogers* ging es bei diesem Geschäft vorrangig darum, sein Kabelreich abzurunden, bekam das Unternehmen doch so die Kontrolle über etwa 70 Prozent der verkabelten Haushalte in Kanadas wohlhabendster und bevölkerungsreichster Provinz (Fraser 1999: 81). Öffentlich präsentiert wurde die Übernahme jedoch im Gewand des Kulturnationalismus. Ted Rogers versprach, ein schlagkräftiges nationales Medienunternehmen zu schaffen, das es mit den in anderen Gegenden der Welt entstehenden Mediengiganten wie *Time Warner* aufnehmen könne, um kanadische Geschichten zu erzählen und nationale Träume zu beschreiben (Zerbisias 1994a: B1). Aus der Verkoppelung von *Rogers'* Distributionsinfrastruktur und *Maclean Hunters* Inhalten würden sich strategische Synergien ergeben (Fraser 1999: 81). Kanada brauche starke Kabelunternehmen, so *Rogers*, die gegen die Telefongesellschaften konkurrieren und der Bedrohung durch *DirectTV* entgegentreten könnten (Austen 1994a; Brehl 1994).

Demgegenüber hoben Kritiker der Übernahme wie die *Friends of Canadian Broadcasting*, Verbraucherschützer und einige kulturelle Gruppen die Gefahren eines Missbrauchs der so entstehenden Marktmacht und der Wettbewerbsbehinderung hervor. Die Spartensender würden völlig von *Rogers* abhängig werden, da sie ohne Zugang zu dessen Netzen finanziell nicht überleben könnten. Die Telefongesellschaften brachten ihre Besorgnis zum Ausdruck, *Rogers* werde exklusive Vereinbarungen mit den populärsten Spartensendern treffen (Austen 1994a). Sie forderten zudem einen offenen, diskriminierungsfreien Zugang für alle Serviceanbieter zu den Kabelnetzen (Enchin 1994b). Um die Sicherung des Netzzugangs ging es auch Zeitungsverlagen und dem Verband kanadischer Tageszeitungen. Sie verlangten von der CRTC, verbindliche Regeln für den gleichberechtigten Netzzugang von Dritten angebotener *non-programming services* wie Videotext oder Werbekanäle, an denen die Zeitungshäuser Interesse hatten, festzulegen. Freiwillige Richtlinien, wie sie *Rogers* und die CCTA vorschlugen, seien nicht ausreichend (Enchin 1994b; Mahood/Enchin 1994). Die *Friends of Canadian Broadcasting* hatten auch eine Umfrage zu der Übernahme durchführen lassen, derzufolge etwa 60 Prozent der Kanadier sich dafür aussprachen, den Zusammenschluss nicht zu genehmigen (Williamson 1994).

Die CRTC schloss sich *Rogers'* Sicht der Dinge an. Dass sie die Übernahme genehmigen würde, war angesichts des weltweiten Fusionsfiebers kaum anders zu erwarten. Problematisch war hingegen, dass die CRTC nur schwache Vorkehrungen gegen einen Missbrauch der starken Marktposition des neuen Imperiums traf. In ihrer Entscheidung bezeichnete die Behörde den Zusammenschluss als "*timely restructuring within the broadcasting industry*" und ordnete *Rogers* an, sich von *Maclean Hunters* zwei CTV-Sendern zu trennen, nicht auf redaktionelle Entscheidungen bei den Zeitungen und Zeitschriften Einfluss zu nehmen und allen Interessierten einen fairen Zugang zu den eigenen Netzen zu gewähren (Brehl 1994: A1). Allerdings blieb offen, wie die beiden letzteren Vorgaben durchgesetzt werden sollten. Die Kommission lieferte keine genauere Definition eines "fairen" Zugangs und kündigte lediglich die Formulierung industrieweiter Richtlinien zu einem späteren Zeitpunkt an (Kainz 1994). Intern sicherte Fern Bélisle eine freundliche Behandlung der Übernahme durch einen klugen taktischen Schachzug. Er veranlasste den Stab dazu, eine Genehmigung der ganzen Transaktion zu empfehlen, um dann auf der Kommissionssitzung eine harte Haltung gegen die Fusion einzunehmen und den zuständigen Mitarbeitern eine Standpauke zu erteilen, weil sie *Rogers* sogar die Übernahme der CTV-Stationen erlauben wollten. Der Stab war verblüfft und arbeitete eine neue Empfehlung aus, die die Abspaltung der Fernsehsender, an denen *Rogers* ohnehin nicht besonders interessiert war, vorsah. "*And the whole deal went through.*" (Interview 43/Ryerson). Auch David Colville, das zweite Schwergewicht unter den *Commissioners*, als Telekommunikationsexperte den Kabelunternehmen eher kritisch gegenüberstehend, war für den Zusammenschluss, da er auf eine effektive Konkurrenz zwischen Kabel- und Telefonunternehmen hinarbeitete und dafür eine stärkere Konzentration in der Kabelindustrie für nötig hielt (Interview 5/CRTC).

Public Interest-Gruppen warfen der CRTC umgehend vor, wesentliche kultur- und wettbewerbspolitisch problematische Aspekte der Übernahme nicht angemessen bearbeitet zu haben. Die *Friends of Canadian Broadcasting* legten beim Kabinett Berufung gegen die Entscheidung ein und forderten eine erneute Verhandlung zentraler Fragen wie des Netzzugangs und einer möglichen Quersubventionierung zwischen monopolistischen und kompetitiven Diensten durch die CRTC (Enchin 1995b). Auch der Verband der Tageszeitungen und Verbraucherschützer wandten sich an die Regierung (Enchin 1995c). Das Kabinett entsprach den Wünschen dieser Gruppen zu einem großen Maß und ordnete der CRTC an, strikte Regeln für einen fairen und gleichberechtigten Zugang zu den Kabelnetzen zu erarbeiten (Brehl 1995b).

Gab das *Rogers/Maclean Hunter*-Verfahren Anlass zu einer Reihe kritischer Medienberichte über das Verhältnis der CRTC zur Kabelindustrie (vgl. z.B. Austen 1994b; Brehl 1994; Enchin 1995b; Zerbisias 1994d), so sahen sich beide Akteure kurz darauf mit einem wahren PR-Desaster konfrontiert, als der 1993 von der CRTC beschworene "neue Konsument" tatsächlich in Aktion trat. *Rogers* und viele andere Kabelanbieter entschlossen sich bei der Ein-

führung der 1994 neu lizenzierten Spartensender zum Januar 1995, diese dem bislang angebotenen Paket von Spartensendern hinzufügen und die Kunden vor die Alternative zu stellen, entweder das erweiterte und teurere Paket zu abonnieren oder auch auf bereits vertraute Sender zu verzichten. Zudem wurde das neue Angebot nach dem bewährten Prinzip der sogenannten "Ablehnungsoption" vermarktet, d.h. die Kunden würden das erweiterte Paket automatisch erhalten, wenn sie es nicht explizit abbestellten (Galt 1994). Angesichts der ausführlichen Medienberichterstattung über die bevorstehende digitale Revolution und die damit verbundenen Wahlfreiheiten empfanden viele Kunden das Vorgehen der Kabelunternehmen als unangebrachte Gängelung und protestierten bei den Unternehmen oder bei der CRTC. Rogers erhielt nach der Ankündigung der neuen Senderbündelung seit Mitte Dezember durchschnittlich mehr als 100.000 Protestanrufe pro Woche (Brehl 1995a).

Politiker auf Provinzebene und Hinterbänkler der im Bund regierenden Liberalen nahmen die Konsumentenrevolte zum Anlass, nach einem Verbot des *negative option marketing* zu rufen. Anfang Januar trat Rogers schließlich teilweise den Rückzug an und bot seinen Kunden an, ihr altes Paket zum alten Preis behalten zu können. Die neuen kanadischen Sender sollten ein separates Paket bilden. An seiner Vermarktungstechnik wollte Rogers jedoch im Grundsatz festhalten. Kritiker monierten, die CRTC sei genauso verantwortlich für die Krise wie die Kabelunternehmen, da sie deren zweifelhafte Praktiken duldeten (Brehl 1995a). Die Behörde beraumte ein Krisentreffen der Kommission an, um über eine angemessene Reaktion zu entscheiden. Dort setzte Bud Sherman, der den in Europa urlaubenden Keith Spicer als *Chairman* vertrat, gegen den Widerstand von Fern Bélisle eine Pressekonferenz durch, auf der sich die CRTC für die Vorgänge entschuldigen sollte (Fraser 1999: 210f).

Der Vorsitzende des *Policy Review Panels* bezog sich bei der Vorstellung von dessen Bericht auf den Kundenprotest gegen die Vermarktung der Spartensender und interpretierte diesen als deutliches Zeichen für den Wunsch vieler nach kompetitiven Alternativen zum Kabel (Wills 1995). Das *Panel* monierte, die CRTC habe die Entwicklung des direkt empfangbaren Satellitenfernsehens um des Schutzes der Kabelindustrie willen lange verzögert und es versäumt, effektive *Policy*-Richtlinien zur Regulierung dieser neuen Technologie zu erarbeiten, die eine Balance zwischen Wettbewerb und marktfremden Zielen herstellten (Policy Review Panel 1995). Stattdessen habe sie de facto ein Monopol im kanadischen Satellitenmarkt geschaffen. Das Komitee empfahl die Zulassung von direktem Wettbewerb zwischen verschiedenen Distributionssystemen wie Kabel und Satellit sowie zwischen verschiedenen Satellitenanbietern. Nicht nur der Politikinhalt, sondern auch das von der Regulierungsbehörde gewählte Instrument wurden kritisiert. Die Option einer Befreiung von der Lizenzierung sei, so das *Panel*, nur für Dienste von geringer kultureller und ökonomischer Bedeutung für das Rundfunksystem gedacht, was auf das digitale Satellitenfernsehen nicht zutreffe, so dass eine formale Lizenzierung angezeigt sei.

Obschon das *Panel* Wettbewerb als beste Methode pries, um guten Service und maximale Auswahl sicherzustellen, hatten auch seine Empfehlungen einen wettbewerbsbeschränkenden Effekt: "[T]hat protection for and subsidization of domestic cultural producers is appropriate policy was taken as a 'given' rather than as a critical underlying policy issue worth examination" (Globerman et al. 1996: 227). Das *Panel* wollte den Satellitenanbietern zwar nicht die ausschließliche Nutzung kanadischer Satelliten abfordern, plädierte aber dafür, dass sie den gleichen Vorgaben hinsichtlich der Auswahl, Platzierung und Bündelung kanadischer und ausländischer Programmangebote unterliegen sollten wie die Kabelunternehmen. Auch sollten sie analog zu den Kabelgesellschaften, die fünf Prozent ihrer Bruttoeinnahmen aus dem Vertrieb des Basispakets für den *community channel* aufwenden mussten, einen entsprechenden Anteil ihrer Einnahmen in einen Fonds zur Produktion kanadischer Programme abführen (Policy Review Panel 1995: 20ff). Während das *Panel* also einerseits Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern und Technologien befördern wollte, schrieb es andererseits den von der CRTC in der *exemption order* gewählten Ansatz fort, die bislang geltenden regulativen Auflagen schlichtweg auf alle Anbieter auszudehnen. Kabel- und Satellitenanbieter wurden damit verpflichtet, im Grundsatz dasselbe Produkt, dieselben Kanäle anzubieten. Folglich reduzierte sich die Konkurrenzgefahr, die die Satellitenanbieter für die Kabelunternehmen darstellten (Schultz 1999a: 39).

Zur Umsetzung seiner Empfehlungen schlug das *Panel* der Regierung vor, zum ersten Mal die mit dem neuen Rundfunkgesetz geschaffene Möglichkeit zu nutzen, der CRTC *policy directions* zu erteilen. *Expressvu* und *Power DirectTV*, die beiden Kontrahenten, erklärten, mit den inhaltlichen Vorgaben des *Panel*s einverstanden zu sein; *Expressvu* protestierte aber vehement gegen das vorgeschlagene Procedere, der CRTC eine Rücknahme der Befreiungsregelung und die umgehende Aufnahme eines Lizenzierungsverfahrens für alle potentiellen Anbieter zu verordnen. Dies hätte die von *Expressvu* für den 1. September geplante Betriebsaufnahme verzögert (Brehl/Stewart 1995; Wills 1995). Beamte der zuständigen Ministerien trafen sich mit CRTC-Angehörigen, um die Behörde auf einvernehmlichem Wege zur Änderung ihrer Politik zu bewegen, so dass eine formale Verordnung des Kabinetts nicht erforderlich gewesen wäre (Interview 51/CANARIE). Doch die CRTC zeigte sich wenig entgegenkommend, und die Auseinandersetzung eskalierte zu einem öffentlichen Streit zwischen der CRTC-Führung und der Regierung von bislang beispielloser Schärfe. Begleitet von Nepotismusvorwürfen der Oppositionsparteien brachte Industrieminister John Manley schon Ende April den Entwurf für eine entsprechende Kabinettsverordnung zur Implementation der *Panel*-Vorschläge in das Parlament ein (Brehl/Stewart 1995).

Der CRTC-Vorsitzende Keith Spicer hatte sich offenbar von Fern Bélisle dazu überreden lassen, die Anordnung auf den vom Parlament anberaumten Anhörungen als widerrechtlich und als schweren Angriff auf die Unabhängigkeit der Kommission zu geißeln. Spicer argu-

mentierte, es sei illegal, *Expressvu*, wie vom Kabinett gefordert, die bereits erteilte Betriebsgenehmigung rückwirkend wieder zu entziehen. Die Vergabe einer formalen Lizenz an *Expressvu* könne bis Ende Dezember dauern, so dass das Unternehmen effektiv vier Monate lang vom Start abgehalten werde. Die Behörde werde daher die vorgeschlagene Verordnung so nicht implementieren (Brehl/Stewart 1995; Fraser 1999; Stewart 1995a). Darüber hinaus monierte Spicer, die Regierung verletze die gesetzlichen Bestimmungen, nach denen sie der Kommission nur allgemeine *Policy*-Richtlinien vorgeben dürfe. Die Anweisungen der geplanten *Order in Council* seien zu spezifisch und eng gefasst. Sie würden fast alle Lizenzbedingungen und Auflagen für die DTH-Anbieter genau festschreiben, was ein unangebrachtes Mikromanagement des Lizenzierungsprozesses durch die Regierung darstelle¹⁶. John Manley drohte im Gegenzug der Behörde mit gerichtlichen Maßnahmen, falls diese sich wirklich einer Umsetzung der Verordnung verweigern werde. Er gestand aber ein, dass die CRTC im Bezug auf die juristische Problematik einer rückwirkenden Regulierung recht haben könnte, und deutete an, die Lösung könne darin bestehen, *Expressvu* an den Start gehen zu lassen, während es um eine Lizenz nachsuchte (Stewart 1995a). Genau diese Kompromissvariante wurde dann vom Kabinett im Juli 1995 verabschiedet (Brehl 1995c). Mit ihren weiteren Änderungsvorschlägen für die *Order in Council*, die auf einen Ersatz genauerer Vorgaben durch breitere *Policy*-Prinzipien zielten, fand die Kommission dagegen nur wenig Gehör¹⁷.

Wie in der *Order in Council* vorgesehen, setzte die Kommission daraufhin für Herbst 1995 ein offenes Lizenzierungsverfahren für direkt empfangbares digitales Satellitenfernsehen an. *Power DirecTV* erhielt im Dezember 1995 eine Lizenz, ebenso *Expressvu*, das seinen anvisierten Starttermin aufgrund technischer Probleme nicht hatte einhalten können. So kam die Kommission formal den Vorgaben der Regierung nach, doch sie tat nichts, um *Power DirecTV* eine effektive Konkurrenz mit anderen Anbietern zu erleichtern. Der Vorstandsvorsitzende von *Power DirecTV* hatte auf der mündlichen Anhörung im November darauf hingewiesen, dass die Satellitenanbieter unter den gegenwärtigen Bedingungen etwa doppelte so hohe Kosten für den Programmwerb haben würden, weil die technischen Modalitäten für die Zulieferung von Programmen an die Distributionsunternehmen an den Bedürfnissen der Kabelunternehmen orientiert seien. Hier müssten gleiche Startbedingungen für alle Wettbewerber geschaffen werden. Die CRTC erkannte das Problem auf dem Hearing durchaus an, unterließ es aber, dagegen anzugehen (Brehl 1995e: C1; Fraser 1999: 50; Morrison 1996: 150f). *Power DirecTV* befand einen Markteintritt unter diesen Bedingungen für unattraktiv und überließ das Feld Anfang 1996 *Expressvu*. Letzteres Unternehmen, mittlerweile von BCE

¹⁶ Quelle: nicht-öffentliches Protokoll *Commission Meeting, June 20, 1995*; eingesehen in der CRTC im Dezember 2001.

¹⁷ Quelle: nicht-öffentliches Protokoll *Commission Meeting, July 5, 1995*; eingesehen in der CRTC im Dezember 2001.

kontrolliert, nahm nun die Kabelunternehmen als eigentliche Konkurrenten ins Visier, wurde aber durch technische Schwierigkeiten bei *Telesat* noch bis 1997 an der Aufnahme seines Betriebs gehindert.

Am Ende des hochgradig konfliktiven *Policy*-Prozesses, der sich über ein Jahr und zehn Monate hinzog, stand also vorläufig wieder ein faktisches Monopol von *Expressvu*. So überrascht es nicht, dass die Führung der Regulierungsbehörde den ganzen Vorgang als frustrierend und inhaltlich unproduktiv erlebte: "*I look back at that as a very unfortunate time because it was much ado about nothing where we ended up at. And it was largely just because of this pressure from this American company that had some personal contacts across the river [to the government].*" (Interview 13/CRTC). Entgegen der Aussagen von Mitarbeitern und dem Eindruck, der sich aus der Faktenlage ergibt, bestritten die beiden einflussreichsten *Commissioners* jener Jahre, Fern Bélisle und David Colville, im Rückblick, eine anti-kompetitive Distributionspolitik betrieben zu haben (Interview 13/CRTC; Interview 15/CRTC; Interview 28/CCTA; Interview 37/CRTC; Interview 43/Ryerson). Man habe ja einen DTH-Anbieter, und damit einen Konkurrenten für die Kabelunternehmen, zulassen wollen.

In der Tat war der Text der *exemption order* offen formuliert und legte Satellitenanbieter nicht auf eine komplementäre Rolle zum Kabel fest. Die antikompetitive Wirkung ergab sich erst aus dem Zusammenspiel der einzelnen Bestimmungen der Befreiungsregelung und der Aktivitäten der Kommission zur Organisation eines kabelfreundlichen kanadischen DTH-Konsortiums. Diese machten klar, dass es der CRTC nicht wirklich um eine Alternative zur Kabeldistribution, sondern zu amerikanischen DTH-Anbietern ging. Wie die CRTC damals in einer Pressemitteilung formulierte, "*[a] strong domestic [direct-to-home] sector should [...] help the Canadian broadcasting system as a whole to compete with foreign direct-broadcast-satellite services*" (zit. nach Surtees 1994: B7). Insofern als mit der *exemption order* versucht wurde, gefährliche Wettbewerber wie *Power DirectTV* durch schwer erfüllbare Auflagen und langwierige Lizenzierungsverfahren abzubremsen, eine effektive Konkurrenz für die Kabelunternehmen aufzuhalten, damit diese sich für die neue Welt wappnen und eine starke Position im System halten konnten, war diese als komplementär zu den finanziellen Wohltaten für die Kabelindustrie im *Structural Hearing* zu sehen.

Ebenso wie die *Structural Decision*, trugen die *exemption order* und die sie umgebenden Vorgänge in der Behörde die Handschrift von Fern Bélisle. David Colville, der persönlich dem Kulturprotektionismus in seiner bestehenden Form skeptisch gegenüber stand und einen stärker wettbewerbsorientierten Ansatz bevorzugte, hielt sich im Rundfunk im allgemeinen zurück und konzentrierte sich auf das Feld der Telekommunikation. Er und Bélisle hatten eine stillschweigende Übereinkunft, dem jeweils anderen in seinem Feld die Gestaltung der politischen Leitlinien zu überlassen (Interview 23/CRTC; Interview 37/CRTC). Colville und wett-

bewerbsfreundliche Mitarbeiter der Telekommunikationsseite des Hauses stimmten aber insofern mit ihren Kollegen von der Rundfunkseite überein, als auch sie den kanadischen Markt für zu klein für miteinander konkurrierende Satellitenanbieter hielten. Colville teilte John Manley mit, er befürworte Wettbewerb zwischen verschiedenen Technologien, halte es aber für einen Fehler, Wettbewerb innerhalb einer Technologie zu erzwingen (Interview 13/CRTC). Ebenso äußerte einer seiner ehemaligen Mitarbeiter: "*I think, ultimately, the DTH decision [of the government] was the wrong decision for sort of the logic was o.k. behind it, but the problem was that the government was trying to say that there should be competition in satellite. And if you look at a market like Canada, the real question should have been: how do you have competition with cable?*" (Interview 28/CCTA).

Doch die Satellitensaga war weder aus einer *Policy*-Perspektive noch aus einer institutionellen Perspektive "*much ado about nothing*". Für die Entwicklung der *Policy*-Ideen im Rundfunksektor stellten die Auseinandersetzungen um das Satellitenfernsehen einen zentralen Meilenstein dar, denn am Ende des Prozesses war ein Kernelement des kulturprotektionistischen *Policy*-Modells, die monopolistische Distributionspolitik, endgültig Geschichte. Dieser Umbruch lässt sich an den Dokumenten der CRTC gut ablesen. Sprach die CRTC in der *Structural Decision* noch ambivalent und einschränkend von einem "*degree of price competition*", der sich durch einen kanadischen DTH-Anbieter ergeben könnte, so verkündete sie in der Pressemitteilung zu den Lizenzvergaben vom Dezember 1995: "*Today's decision introduces competition in delivering programming services to the home, and will broaden consumer choice by providing an alternative to cable.*" (zit. nach Morrison 1996: 150). Doch es war nicht die Behörde, sondern die Regierung, die sich Wettbewerb zum Ziel gesetzt und diesen Umbruch bewirkt hat.

Die CRTC verlor die Kontrolle über den Politikprozess, weil sie den politisch-institutionellen Kontext und die gegebenen Interessenlagen falsch eingeschätzt hatte. Die Regierung war der Kommission diesmal im Politikwandel einen Schritt voraus. Dies lag zum einen daran, dass die Regierung, inspiriert von dem *Information Highway*-Thema, im Kommunikationssektor eine industriepolitische, pro-kompetitive Agenda forcieren wollte. Zum anderen hatte die Kommission offenkundig den Unwillen der Kunden über ihre Monopolpolitik und deren Bereitschaft, ihm Ausdruck zu verleihen, unterschätzt – aller Rhetorik über den "neuen Konsumenten" zum Trotz. Mag man auch daran zweifeln, ob die Regierung ohne die guten Verbindungen von *Power DirecTV* zur kanadischen Machtelite das *Policy Review Panel* eingesetzt und dessen Empfehlungen dann umgesetzt hätte, so boten ihr die scharfe Kritik von Medien und *Public Interest*-Gruppen an der *exemption order* und die *Exit*- und *Voice*-Strategien individueller Konsumenten eine willkommene Rechtfertigung für ihr Handeln. Dass die Kabelunternehmen so viele Kunden verprellt hatten, machte die Idee wirksamer Konkurrenz politisch attraktiv (Interview 44/Bell Canada). Manley und Chrétien wehrten die

Begünstigungsvorwürfe der Opposition immer wieder damit ab, dass der Beeinflussung durch *Power DirecTV* unverdächtige Gruppen wie die *Friends of Canadian Broadcasting* und die CAC sowie die führenden Zeitungen des Landes effektiven Wettbewerb forderten (vgl. Brehl/Stewart 1995).

So musste die Kommission auch ihre Rolle als dominanter *policy-maker* abtreten an die Regierung, genauer, an deren *Policy Review Panel*. Dies bedeutet aber nicht, dass sie ohne Einfluss auf das Politikergebnis blieb. Nicht nur hielt sie mit ihrem Wirken *Power DirecTV* letztendlich erfolgreich von einem Marktzutritt ab. Es gelang ihr auch, einen wichtigen Aspekt der *Policy*-Formulierung zu präformieren. Sieht man als die zwei entscheidenden Elemente der Satellitenpolitik der Regierung Wettbewerb und gleiche Auflagen für alle Distributionsmedien, so bedeutete nur ersteres einen Bruch mit der Strategie der CRTC. Was den zweiten Aspekt angeht, so hat die Regierung die Strategie der CRTC nicht nur gutgeheißen, sondern mit der Auflage, einen bestimmten Prozentsatz der Einnahmen zur Programmfinanzierung abzuführen, noch ausgedehnt (vgl. Schultz 1999a). Dennoch stellte die Satellitensaga für die CRTC politisch-inhaltlich wie institutionell eine schwere Niederlage dar. Nicht nur musste sie inhaltlich eine signifikante Kehrwende vornehmen. Sie hatte ihren Ruf als *policy-maker* selbst beschädigt. Ihre knapp vierseitige, auf ausführliche Begründungen und Erläuterungen verzichtende *exemption order* kann kaum als Ersatz für ausformulierte und durchdachte *Policy*-Leitlinien für das Satellitenfernsehen gelten. In ihrem Bemühen, ein kanadisches Gegenstück für *DirectTV* auf die Beine zu stellen, produzierte die Kommission einen hektischen, nicht sorgfältig durchdachten Schnellschuss. So tat das *Panel*, was eigentlich Aufgabe der CRTC gewesen wäre – vor der Zulassung bestimmter Anbieter einen angemessenen regulativen Rahmen zu entwickeln (vgl. *Toronto Star*, April 11, 1995).

Was das Verhältnis von Regierung und Behörde angeht, so veranschaulicht ihre Auseinandersetzung um die Satellitenpolitik, dass die Regierung mit den Änderungen im neuen *Broadcasting Act* ihr Steuerungspotential gegenüber der Regierungsbehörde deutlich gestärkt hat. Verglichen mit dem jahrelang schwelenden Streit zwischen Regierung und Behörde um die Einführung von Pay-TV, setzte das Kabinett dieses Mal innerhalb eines halben Jahres die von ihm gewünschte Linie durch. Wenn die Regierung wirklich zum Handeln entschlossen war, konnte sie auch einer unwilligen Regulierungsbehörde nun vergleichsweise schnell und – zu einem großen Maß – effektiv ihren Willen aufzwingen. So ging es dem liberalen Kabinett, das sich 1994 noch in seinem ersten Amtsjahr befand, nicht nur darum, die CRTC inhaltlich zu repositionieren, es wollte auch demonstrieren, wer im Zweifelsfall "Herr im Hause" ist (Interview 28/CCTA; Interview 39/Canadian Heritage). Industrieminister Manley rechtfertigte die *Order in Council* gegenüber den Vorwürfen unangemessener politischer Einflussnahme denn auch mit folgender Bewertung: "*It's true it's precedential, in the sense it is the first time the*

direction power has been used. It's clear we believe the government was elected to make policy; the CRTC is appointed to apply policy." (zit. nach McCarthy 1995: B3).

Allerdings sind hier zwei Einschränkungen angebracht. Zum einen zeigte sich, dass das Instrument der *policy directive* in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung prozessual sehr unhandlich war und aufgrund der gesetzlich geforderten Offenheit und Transparenz des Verfahrens politisch spannungsträchtiger sein konnte als das klassische Instrument der Ex-Post-Überprüfung von Kommissionsentscheidungen. Da die Vorlage für eine solche verbindliche Anweisung an die Kommission in das Parlament eingebracht und so auf öffentlicher Bühne für eine vorgeschriebene Frist zur Diskussion gestellt werden musste, nahm der Prozess auf jeden Fall mehrere Monate in Anspruch – in der Frage der Satellitenpolitik vergingen zwischen Vorlage und Verabschiedung der *Order in Council* fast drei Monate. Die Parlamentsberatung bot nicht nur ein Forum für die umstrittenen Auftritte von CRTC-Chef Spicer, es entzündete sich auch ein heftiger, über Monate anhaltender (partei-)politischer Streit um die persönlichen Verbindungen der Regierung zu *Power Corp* und ihren Umgang mit der Regulierungsbehörde. So wirkte die Erfahrung, die die Regierung mit dem ersten Einsatz der *policy directive* machte, durch die Komplexität des Verfahrens und die langwierige politische Kontroverse abschreckend. Das Kabinett hat das Instrument seither nicht mehr eingesetzt (Interview 39/Canadian Heritage; Schultz 1999a). Zum anderen wurde deutlich, wie schwierig die Feinsteuerung einer unwilligen Regulierungsbehörde sein konnte. Die Regierung konnte der CRTC zwar einen offenen Lizenzierungsprozess verordnen, sie konnte aber ex ante kaum verhindern, dass die Regulierungsbehörde für den ihr nicht genehmen Lizenzbewerber durch die Ausgestaltung der Details im Rahmen der pro-kompetitiven Anweisung weitere Barrieren errichtete. Das Kabinett hätte allerdings ex post die Lizenzentscheidung der CRTC außer Kraft setzen können, zog es aber vor, dies nicht zu tun. Sollte es der Regierung aber wirklich nur um eine pro-kompetitive Distributionspolitik gegangen sein und nicht vorrangig um die Interessen von *Power DirecTV*, so hatte sie ihr Ziel im Grundsatz erreicht.

Allerdings hatte die Regierung ihr neues Steuerungsinstrument in einer Weise eingesetzt, die den mit seiner Einführung verbundenen Intentionen völlig widersprach (vgl. Scott/Elder 2001b: 64ff). Die Notwendigkeit, der Regierung das Recht zu verbindlichen *Policy*-Anweisungen zu erteilen, war immer damit gerechtfertigt worden, dass so eine vorausschauende Anleitung der Regulierungsbehörde statt rückwirkender Eingriffe in einzelne Entscheidungen möglich wäre. Doch hier erließ die Regierung eine formale Anweisung, um eine bereits getroffene Entscheidung der CRTC rückgängig zu machen. Anders hätte sie gegen die *exemption order* nicht vorgehen können, weil gegen solche Befreiungsregelungen nicht – wie bei Lizenzvergaben – Berufung beim Kabinett eingelegt werden konnte. In dieser Hinsicht war die *Order in Council* nur ein weiterer Beleg für den habituellen reaktiven Interaktionsmodus zwischen Regierung und Regulierungsbehörde, was einen Mitarbeiter der letzteren zu

dem sarkastischen Kommentar veranlasste: "[I]t's odd that the government claimed to be all upset about this. If this was such an important issue to them, where was their policy?" (Interview 25/CRTC).

Führte die Satellitensaga vor Augen, dass die autoritative Lösung eines Konflikts mit der Regulierungsbehörde durch die Regierung selten (partei-)politisch unumstritten und spannungsfrei blieb, so bezahlten die führenden Akteure auf Seiten der Regulierungsbehörde noch einen höheren, persönlichen Preis für ihr Verhalten. Keith Spicer hatte sich mit seinen Auftritten vor dem Parlament aus Sicht der Regierung für eine Verlängerung seines Mandates, das 1996 auslief, eindeutig disqualifiziert. Die Liberalen betrachteten ihn seither als "*loose cannon*" (Interview 5/CRTC; s. auch Fraser 1999: 49f). Auch Fern Bélisles Ansehen und Autorität nahmen nachhaltigen Schaden (Interview 28/CCTA). Während die Kabelindustrie engagiert in Ottawa für seine Wiederernennung focht, war er vor allem aus Sicht nicht-industrieller Gruppen wie der *Friends of Canadian Broadcasting* zum Inbegriff eines von der zu kontrollierenden Industrie vereinnahmten Regierungsbeamten geworden: "*There have been allegations made that [...] Fern Bélisle was in the pocket of the cable industry and all the decisions we were making were just favouring the cable operators [...] a lot of people didn't happen to like Fern Bélisle and the way he ran the broadcast side of this Commission. So there was a lot of lobbying going on which was essentially to try and get rid of him.*" (Interview 5/CRTC). Dass diese Bemühungen, Bélisles Wiederernennung zu verhindern, erfolgreich waren, lag zweifelsohne nicht zuletzt an dessen Agieren in der Satellitenkrise.

Ebenso litt das öffentliche Image der Behörde selbst in dieser Phase beträchtlich. Die Mehrzahl der Kommentatoren in den führenden kanadischen Zeitungen fand zu einer allgemein negativen Bewertung der kabelfreundlichen Politik der CRTC. Fragten zurückhaltendere Kommentare, warum man in der Rundfunkdistribution nicht dieselben mutigen Reformen sehe wie in der Telekommunikation (Bryan 1994), so präsentierten andere die Kommission als der Kabelindustrie ergeben (z.B. Austen 1994b; Corcoran 1994; Zerbisias 1995a). Ein vom *Toronto Star* interviewter Manager eines Bauunternehmens brachte die weitverbreitete Grundstimmung drastisch zum Ausdruck: "*[T]he commission is trying to keep new technology away from people. That's why people are upset. They know there are alternatives out there. Who is stopping them from getting the alternatives? It's the CRTC that's stopping them.*" (zit. nach Zerbisias 1995a: C1). Die "*new knowledge consumer/citizens*" (Bricker/Greenspon 2001: 100) forderten die ihnen durch die neuen Technologien verheißene größere Souveränität in der Auswahl von Medienangeboten nun anders als in vorangegangenen Jahrzehnten aktiv und mit Nachdruck ein.

7.2.2 Die verordnete Reformulierung des kulturprotektionistischen Policy-Modells – der Convergence Report der CRTC

Wie ein Kommentator der bekanntesten kanadischen Tageszeitung formulierte, schickte die Regierung der CRTC und der Rundfunkindustrie mit ihrer Entscheidung in der Satellitenfrage "a strong message [...] to [...] clear the way for competition" (Corcoran 1995: B2). Schon im Herbst 1994, noch bevor die Regierung das *Policy Review Panel* einsetzte, sandte sie mit der *Order in Council* zur Konvergenz eine deutliche und weitgespannte Botschaft desselben Inhalts an die Behörde und ihre Klientel. Beides veranschaulichte die Unzufriedenheit der neuen liberalen Regierung mit der Rundfunkpolitik, und insbesondere mit der Distributionspolitik der CRTC. Allerdings stellte die *Order in Council* die erste formale Positionsbestimmung der Regierung Chrétien selbst dar. Mit diesem Dokument wurde die 1983 in den Stand der Regierungspolitik erhobene Strategie, die Kabelunternehmen als zentrale Agenten der Rundfunkregulierung einzusetzen und dafür mit Monopolschutz zu versehen, offiziell verabschiedet. Zwischen März 1983, als *Towards a New National Broadcasting Policy* veröffentlicht wurde, und der Verabschiedung der *Order in Council* im Oktober 1994, also über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren hinweg, enthielten sich konservative wie liberale Regierungen der Formulierung klarer neuer Leitlinien in der Rundfunkpolitik, obschon sich die technisch-ökonomischen Kontextbedingungen und mit ihnen die Opportunitätsstrukturen für Anbieter und Nutzer immer rasanter wandelten und auch das allgemeine ideologische Klima mehr und mehr im Widerspruch zu dem rundfunkpolitischen Protektionismus zu stehen schien.

Die im Herbst 1993 gewählte liberale Regierung hatte aber schon bald nach ihrem Amtsantritt ein Abrücken von traditionellen Positionen zu erkennen gegeben, auch wenn dies zunächst eher vage und mehr als Möglichkeit denn als eindeutige Aussage formuliert wurde. Nach der Aufnahme des Stichworts *Information Highway* in die Thronrede vom Januar 1994 folgten im nächsten Monat erste öffentliche Ausführungen eines Staatssekretär des Industrieministeriums, der die Konvergenz von Individual- und Massenkommunikation als sicher bezeichnete und die Anwendung pro-kompetitiver *policies* versprach, wo immer sie sinnvoll seien. Denn, so der Regierungsvertreter, mangelnder Wettbewerb habe dazu geführt, dass Kanada hinsichtlich der Verfügbarkeit und der Preise fortgeschrittener Telekommunikationsdienste hinter die USA zurückgefallen sei (Ravensbergen 1994a: C7). Das im April 1994 von *Industry Canada* veröffentlichte Diskussionspapier *The Canadian Information Highway*, das die Arbeit des *Information Highway Advisory Council* anleiten sollte, betonte einleitend ausdrücklich, dass größtmöglicher Wettbewerb für alle Ebenen des *Information Highway* anzustreben sei, um in einem späteren Abschnitt zur Regulierung etwas vorsichtiger zu notieren, in einem von konvergierenden Technologien gekennzeichneten Umfeld könnten

Beschränkungen von Anbietern auf bestimmte Branchen und Verbote sektorübergreifender Aktivitäten nicht mehr angemessen sein (Industry Canada 1994b: 12, 20).

Wie weit die regierungsinternen Verhandlungen zur wechselseitigen Marktöffnung in Rundfunk und Telekommunikation schon fortgeschritten waren, wurde im Juni 1994 offenbar, als ein vertrauliches *Policy*-Papier von *Industry Canada* und *Canadian Heritage* aus dem Februar desselben Jahres an die Öffentlichkeit gelangte. Demnach sollte der Wettbewerb zwischen Kabelunternehmen und Telefongesellschaften angetrieben werden; letztere würden Rundfunklizenzen erhalten können, jedoch für die kommenden fünf bis zehn Jahre von der Übernahme eines Kabelunternehmens abgehalten werden (Bronskill 1994). Die Schutzfrist für die Kabelunternehmen brachte das Interesse beider beteiligter Ministerien zum Ausdruck, die Kabelunternehmen als vitale Konkurrenten zu erhalten und eine Remonopolisierung des Marktes durch die wesentlich stärkeren Telefongesellschaften zu verhindern. Befragt nach seiner Haltung zur Konvergenz von Rundfunk und Telekommunikation, sagte Industrieminister Manley in einem Interview vom Juli 1994: "*My basic view is that the discipline of competition is the best guarantee that will get the best possible services at the lowest possible price.*" (zit. nach Regan 1994: 13).

Während all diese Äußerungen veranschaulichten, dass sich in der Regierung ein Positionswechsel zu vollziehen begann, stellten sie noch keine direkte Aufforderung an die Regulierungsbehörde zur Abkehr von ihrer traditionellen Strategie dar. Umgekehrt hielt sich die CRTC auf der Rundfunkseite bis zu dem von der Regierung angestoßenen Konvergenzverfahren mit Aussagen zur Konvergenzthematik und der Gestalt eines stärker wettbewerbsorientierten Systems auffallend zurück. Besetzte sie sonst proaktiv neue Themen, so ließ sie hier eine *Policy*-Lücke entstehen, in die die Regierung vorstoßen konnte. *Industry Canada* stellte 1994 zurecht fest: "*The CRTC [...] did not take up the question of whether telephone companies should be allowed to hold broadcasting licences, and the impact such a decision would have on the broadcasting system.*" (Industry Canada 1994a: 38). Die gesetzlichen Beschränkungen für Telekommunikationsunternehmen lieferten einen Grund für die Zurückhaltung der Kommission, letztlich war aber ihr Protektionismus gegenüber der Kabelindustrie wohl stärker ausschlaggebend. Denn in den internen *debriefing notes* schlug sie vor, sich zu einem späteren Zeitpunkt mit der Frage der Übertragung von Fernsehsignalen durch die Telefongesellschaften zu befassen, und kündigte dies, wenn auch sehr verklausuliert, in der öffentlichen Entscheidung an (CRTC 1993b: 1-10; CRTC 1993-74: 8).

Wie bereits in Kapitel 6.2.4 angesprochen, nannte die *Order in Council* drei Ziele für die *Information Highway*-Strategie der Regierung: Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Stärkung der kulturellen Souveränität und universellen Zugang zu den Netzen (vgl. Government of Canada 1994b). Die Industriepolitik wurde damit erstmals auch für den Kultursektor offiziell der national-kulturellen und sozialen Mission des Regulierungssystems

gleichgestellt. Da die Regierung Wettbewerb bei Netzen und Diensten als zentrales Instrument zur Schaffung von Innovationen und Arbeitsplätzen betrachtete, war dieses Prinzip den national-kulturellen und sozialen Dimensionen der Rundfunkregulierung nunmehr de facto ebenbürtig, keineswegs jedoch übergeordnet. Den zweiten Abschnitt der *Order in Council*, der sich mit der Zukunft von *Canadian content* auf dem *Information Highway* befasste, leitete die Regierung mit dem Bekenntnis zu den "*sovereignty and cultural identity objectives of the Broadcasting Act*" (Government of Canada 1994b: 2) ein. Neue Dienste sollten die kulturellen Ziele des Gesetzes erfüllen. Die Regierung unterstrich, dass auch künftig Schutzmaßnahmen notwendig seien, um die Präsenz und Rentabilität kanadischer Angebote zu sichern, und schloss daran an, der *Information Highway* böte zwar neue Herausforderungen in Form vermehrter ausländischer Konkurrenz, er solle aber auch "*provide a powerful means to expand the market for Canada's worldclass programming*" (Government of Canada 1994b: 2). Der wirkliche ökonomische Wert der neuen Kommunikationsinfrastruktur, so hatte sie vorher ausgeführt, liege in den Inhalten und Diensten, die darauf transportiert werden. Bezog sich die Regierung in allen *content*-orientierten Passagen der *Order in Council* auf die gesetzlich normierten kulturellen Ziele, so schillerten ihre Ausführungen doch sichtlich zwischen kulturellem Protektionismus um der industriepolitischen und kulturellen Effekte willen.

Im *Content*-Abschnitt legte die Regierung fest, dass alle Akteure auf dem *Information Highway* einen fairen und angemessenen Beitrag zur Produktion und Distribution kanadischer Programme zu leisten hatten und die Regierung weiterhin über die notwendigen Instrumente und Mechanismen zur Förderung einheimischer Programme verfügen sollte (Government of Canada 1994b: 5f). Die CRTC sollte eine Reihe von Fragen zur Umsetzung dieser Prinzipien beantworten. Der dritte Abschnitt der *Order in Council*, der unter der Überschrift "*Competition*" die gegenseitige Marktöffnung in Rundfunkübertragung und Telekommunikation thematisierte, sah nicht mehr, wie das Regierungspapier von Anfang des Jahres, eine fixe Übergangsperiode von mehreren Jahren vor, sondern formulierte diesen Punkt als offene Frage nach den Voraussetzungen für einen fairen Wettbewerb zwischen verschiedenen Distributionssystemen (Government of Canada 1994b: 8ff).

Ein Repräsentant der etablierten Telefongesellschaften schätzte die hohe Bedeutung der *Order in Council* für den Politikwandel im Rundfunk zutreffend ein: "*What you're seeing today is a policy directive to competition [...] They've chosen the CRTC as an instrument. This is the first time we've seen a clear signal to the investment community that this government is serious about developing a strategy for competition.*" (zit. nach Vardy 1994: 1). Die Regierung hat hier wesentliche Grundpfeiler für die Architektur des künftigen Rundfunksystems eingezogen und der CRTC die Feinarbeiten zur Ausfüllung der Lücken überlassen. Ihre Vorgaben machten deutlich, dass sie nach den "*benefits of both worlds, regulated monopoly and competition*" (Globerman et al. 1996: 211) strebte - also den durch Konkurrenz generier-

ten Anreizen und dem Beitrag zur nationalen Kultur, um dessen willen das System an Auflagen und Schutzmechanismen aufgebaut worden war. Diese Kompromissposition dürfte mit auf die Interessenkonflikte zwischen den beiden verantwortlichen Ministerien zurückzuführen sein. Da *Industry Canada* eine marktorientierte, deregulative Agenda verfolgte, *Canadian Heritage* aber an den traditionellen Zielen und Mechanismen der Rundfunkregulierung festhalten wollte, produzierte die gemeinsame Standortbestimmung durchaus widersprüchliche Kompromisse, deren konkrete Bewältigung auf die Regulierungsbehörde abgeschoben wurde (Interview 28/CCTA; Interview 32/CCTA; Interview 43/Ryerson). Dieses Vorgehen zeigte sich auch in der heiß umstrittenen Frage, wann und wie die Zulassung der Telefongesellschaften zur Rundfunkübertragung erfolgen sollte.

Die Regulierungsbehörde ihrerseits sah es aus politisch-institutionellen und inhaltlichen Gründen als durchaus positiv an, dass die Regierung ihr die genauere Erarbeitung der Konvergenzpolitik überließ. Zum einen bot sich damit eine Gelegenheit, die durch den Streit über die Satellitenpolitik und andere CRTC-Entscheidungen in jüngster Zeit arg strapazierten Beziehungen zur Regierung wieder zu verbessern und dabei gleichzeitig die eigene *Policy*-Domäne zumindest zu einem gewissen Maß zu bewahren. Zum anderen zweifelte die Führungsspitze der Behörde an der fachlichen Kompetenz der beteiligten Regierungsministerien: "*We wanted to make sure that the government wouldn't live to regret their own recommendations. [...] Our imperative was that we would try to bridge what the government wanted to do with what could be done.*" (Interview 37/CRTC). Die Kommission befand, da die *Order in Council* die *policies* und Fragen der Regierung klar darlegte, konnte diese direkt als Basis für das öffentliche Verfahren herangezogen werden (Rhéaume 1994: 2). Nachdem es der Behörde gelungen war, eine Verlängerung der Abgabefrist für den Bericht um zwei Monate zu erreichen, entschied sie sich für ein mehrstufiges Anhörungsverfahren, bei dem interessierte Parteien zunächst Stellungnahmen einreichen und dann in der zweiten Phase auf die Stellungnahmen anderer Parteien reagieren konnten, bevor schließlich als dritte Stufe vom 6. bis zum 31. März eine mündliche Anhörung stattfand (Austen 1994c).

Institutionell bot die *Order in Council* für die Kommission auch intern eine Herausforderung, weil sie zum ersten Mal Fragen der Rundfunk- und der Telekommunikationspolitik in einem Verfahren zusammenbrachte. Bislang hatten die Mitarbeiterstäbe beider Bereiche weitgehend getrennt operiert und die Auswirkungen ihrer Arbeit auf den jeweils anderen Bereich nicht explizit berücksichtigt. Auch die *Commissioners* pflegten sich meist auf einen Bereich zu spezialisieren. So kam es ab und an durchaus vor, dass Rundfunkentscheidungen mit Telekommunikationsentscheidungen kollidierten (Interview 3/CRTC; Interview 5/CRTC; Globberman et al. 1996: 218). Für das von der *Order in Council* in Gang gesetzte *Convergence Hearing* wurde nun erstmals eine gemeinsame Arbeitsgruppe von – insgesamt 12 – Mitarbeitern der Telekommunikations- und der Rundfunkseite des Hauses zusammengestellt (Rhéau-

me 1994). Um einseitige Perspektiven zu vermeiden, sollte die ganze Gruppe als ein Team zusammenarbeiten. Geleitet wurde die Gruppe allerdings von einer Führungskraft aus der Rundfunkabteilung, Diane Rhéaume, die dort als *Director General Broadcast Analysis* fungierte.

In ihren internen Dokumenten identifizierte die Konvergenz-Arbeitsgruppe präzise die zwei Kernfragen, die sich aus der *Order in Council* auf der Rundfunkseite ergaben und auch das Verfahren maßgeblich beherrschten. Im Blick auf die Netze ging es um den besten Weg, fairen und nachhaltigen Wettbewerb in der Übertragung von Diensten einzuführen. Fair meinte in diesem Zusammenhang, dass Telefongesellschaften, Kabelunternehmen und andere mit genügend Finanzmitteln ausgestattet werden mussten, um konkurrierende Multifunktionsnetze aufzubauen. Nachhaltig bedeutete, dass die Kabelunternehmen nicht durch ihre neuen Mitbewerber aus dem Markt gefegt werden sollten. Im Blick auf die Inhalte war zu erkunden, wie die national-kulturellen und sozialen Ziele der Rundfunkpolitik in einem kompetitiven Umfeld aufrechterhalten und weiterentwickelt werden konnten. Der Begriff "aufrechterhalten" zielte darauf, wie zu verhindern war, dass sich Wettbewerb schädlich auf existierende *Canadian Content*-Angebote auswirkte. Weiterentwickeln hieß: Auf welche Weise sollten neue Anbieter zu den traditionellen Zielen beitragen? (CRTC 1995b: 6f). Hier legte die Formulierung, dass von neuen Marktteilnehmern "*equitable and appropriate contributions*" (Government of Canada 1994b: 5) zur Produktion und Distribution kanadischer Programme erwartet wurden, nahe, dass die vorhandenen Auflagen, wenn auch vielleicht in modifizierter Form, in vergleichbarer Weise auf alle Anbieter angewandt werden sollten. Keith Spicer, der selten um farbige Formulierungen verlegene *Chairman* der CRTC, brachte die Konfliktslagen in der mündlichen Anhörung auf den Punkt, als er von "*two dramas*" sprach: "*the surface one, the contest of the Titans, and the deeper one of the continent versus Canada*" (CRTC 1995c: 3233).

Stentor, der eine der beiden "*Titans*", hatte längst erkannt, dass es für einen erfolgreichen Vorstoß auf Zulassung in den Rundfunkmarkt nötig war, das tieferliegende "*drama*" in den eigenen Vorschlägen ausreichend zu würdigen. Die Telefongesellschaften taten ihr Möglichstes, um Befürchtungen zu zerstreuen, Wettbewerb in der Rundfunkdistribution könne negative Auswirkungen auf die Schutz- und Steuerungsmechanismen des Rundfunksystems haben. So verpflichteten sie sich dazu, alle geltenden Auflagen für die Kabelunternehmen im Hinblick auf die Verbreitung, Bündelung und Plazierung von Sendern einzuhalten. Sie argumentierten zudem, ihr Marktzutritt könne dazu beitragen, das kanadische Rundfunksystem in die digitale Zukunft zu geleiten, und dies nicht nur durch die positiven Effekte des Wettbewerbs wie mehr Nachfrage nach Inhalten und multiple Zugänge zum Endkunden (Stentor 1995: 7ff): "*And our view was that telephone companies had a huge contribution to make to the distribution business [...] we did believe that we had two-way networks and we believed that we would have*

increasingly broadband networks, digital networks. And we thought that that was a very good long-term strategy for the broadcast industry if we got into broadcast distribution. We believed we would help the generation of producers that were moving from analog to digital programming. We believed we would help them make a transition from basically episodic, serial television to interactive type programming." (Interview 44/Bell Canada).

Stentor unterstrich die Notwendigkeit, die kanadische kulturelle Souveränität auch fernerhin durch staatliche Eingriffe zu schützen (*Stentor* 1995: 43ff). Allerdings plädierten die Telefongesellschaften dafür, nicht mehr so stark auf das Angebot an kanadischen Programmen zu fokussieren, sondern auch die Nachfrage durch die Kunden besser zu befördern, z.B. durch finanzielle Anreize (*Stentor* 1995: 43f). Auch wollten die Telefongesellschaften die Reichweite der kulturprotektionistischen Regulierung auf Programmangebote mit massenmedialem Charakter beschränken. Wenn Video- und Audiomaterialien einem einzelnen Kunden auf Einwahlbasis zur Verfügung gestellt würden, und dieser das Material, z.B. Nachrichten oder Finanzinformationen, so zusammenstellen könne, dass es auf seine individuellen Bedürfnisse zugeschnitten sei, handle es sich nicht mehr um Rundfunk im Sinne der gesetzlichen Definition eines Programms "*for reception by the public*" (*Stentor* 1995: 147). Um die Entwicklung solcher interaktiver Multimediaangebote nicht durch regulative Unsicherheit zu behindern, sollte die Kommission sich in Form allgemeiner Richtlinien zu einem engen Rundfunkbegriff bekennen.

Im "Kampf der Titanen" fühlten sich die Telefongesellschaften aufgrund der bekannten kabelfreundlichen Haltung der CRTC-Spitze und des Fokus der Regierung auf dem Überleben ihres Gegenspielers in einer schwächeren Ausgangsbasis als die Kabelgesellschaften: "[T]here was this predisposition towards saving the cable industry at whatever it costs. So if our entry was gonna destroy these companies that had licences, it would be an uphill battle." (Interview 44/Bell Canada). *Stentor* suchte daher nachzuweisen, dass die Kabelunternehmen nicht nur mittel-, sondern auch kurzfristig für den Wettbewerb im konvergierenden Markt gut gerüstet seien. Weil die Kabelgesellschaften behaupteten, ihre finanzielle Überlebensfähigkeit werde durch eine unmittelbare Öffnung ihres Kernmarktes gefährdet (s. Selwyn et al. 1995), und die Telefongesellschaften wussten, dass diese Besorgnis von Fern Bélisle geteilt wurde, fokussierten sie in ihrer Beweisführung insbesondere auf die ihrer Meinung nach gute finanzielle Position der Kabelfirmen (Interview 44/Bell Canada).

Stentor präsentierte es zum einen als Gebot der regulativen Fairness, nach der Freigabe des Telekommunikationsmarktes nun auch den Rundfunkmarkt ohne künstliche Übergangsfrist für neue Wettbewerber zu öffnen, und zum anderen als ökonomische Notwendigkeit. Nicht nur würden viele Kunden lieber ein breites Spektrum von Diensten von einem integrierten Anbieter beziehen, es bedürfe aufgrund der hohen Kosten für die Investitionen in Breitbandnetzwerke zudem einer Diversifizierung des Risikos. Anders als die erst entstehende interak-

tive Kommunikationswelt Sorge die traditionelle Rundfunkübertragung per Kabel während der riskanten Investitionsphase für berechenbare und stabile Einkommensströme: "*If telephone companies are precluded from a fair chance at competing for costumers who want to deal with full services suppliers of telephone, cable and new interactive multimedia services, a serious reassessment of plans to deploy broadband will have to be undertaken.*" (Stentor 1995: 68). Jegliche Verzögerung der notwendigen Investitionen in eine fortgeschrittene Kommunikationsinfrastruktur könne sich äußerst nachteilig für die gesamte kanadische Wirtschaft auswirken. Analog zu der Argumentation, die sie den Verlust ihres eigenen Monopols gekostet hatte, postulierten die Telefongesellschaften nun: "*Domestic communications competition will fuel international competitiveness.*" (Stentor 1995: 61). So verzahnte Stentor geschickt breitere industriepolitische mit kulturpolitischen Argumenten.

Neben der voluminösen Stellungnahme von Stentor erhielt die Kommission mehrere separate schriftliche Kommentare von weiteren Telefongesellschaften. Während diese überwiegend auf spezielle Probleme in ihren Serviceregionen fokussierten (s. z.B. Northwestel 1995), bezog TELUS, die Muttergesellschaft des etablierten Telefonanbieters in der Provinz Alberta, eine radikal marktliberale Position. TELUS sprach sich nicht nur für eine umgehende Liberalisierung der Rundfunkdistribution aus, sondern auch für eine weitestgehende Deregulierung (TELUS 1995: 2f). Das Unternehmen verknüpfte sein Plädoyer für den Markt als primäres Steuerungsinstrument der Programmproduktion und -distribution mit der Befreiung des Kunden aus den bisher von Technik und Regulierung auferlegten Zwängen: "*[T]he availability of virtually infinite choices of information, entertainment, and interactive communications will allow every Canadian to define for themselves what will satisfy their cultural requirements.*" (TELUS 1995: 38).

Verständlicherweise vermochte die Kabelindustrie diese Zuversicht in den Markt nicht zu teilen. Zwar war sie sich aufgrund der Art, wie die Fragen der *Order in Council* formuliert waren, bewusst, dass eine bloße Verweigerungshaltung nicht länger erfolgversprechend war, doch sie wollte die wohl unvermeidliche Marktöffnung möglichst lange hinauszögern und einen effektiven Wettbewerb durch die neuen Konkurrenten erschweren (Interview 32/CCTA, Interview 34/CCTA). So postulierte die CCTA in ihrer schriftlichen Stellungnahme für das Konvergenzverfahren: "*CCTA supports eventual competition in all sectors of the communications industry*" (CCTA 1995: 1). Als Voraussetzungen für die Entwicklung eines funktionsfähigen Wettbewerbs definierte der Verband ein siebenjähriges Moratorium, während dessen sich die Kabelindustrie auf die Marktöffnung vorbereiten könnte, sowie die Beibehaltung aller geltenden *Canadian Content*-Auflagen und ihre Ausweitung auf neue Anbieter (CCTA 1995: 8). Die Kabelunternehmen suchten das von den Telefongesellschaften gezeichnete Niedergangsszenario mit dem Verweis auf Kanadas weltweit führende Stellung im Einsatz von Breitband, Glasfaserkabeln und digitalen Technologien zu entkräften und damit zu suggerie-

ren, dass eine mehrjährige Übergangsperiode bis zur vollen Marktliberalisierung die ökonomische Entwicklung des Landes nicht beschädigen, sondern durch die Sicherstellung eines effektiven Netzwettbewerbes stimulieren würde.

Die Notwendigkeit einer solchen Frist wurde einmal technisch gerechtfertigt. Es werde noch einige Zeit dauern, bis die neuen digitalen, interaktiven Decoder in ausreichender Zahl zur Verfügung stünden¹⁸, und noch fehlten ausgereifte Technologien, die es den Kabelunternehmen erlauben würden, lokale Fernsprechwahlverbindungen über ihre Koaxialkabel anzubieten. Zweitens mangle es auf der regulativen Ebene bislang an detaillierten Richtlinien für einen funktionsfähigen Wettbewerb im Ortsnetz, die erst erarbeitet werden müssten. Drittens würde baldige Konkurrenz durch die Telefongesellschaften schwere finanzielle Probleme für die Kabelunternehmen mit sich bringen und die Finanzierbarkeit ihrer Modernisierungspläne gefährden. Denn die Kabelfirmen müssten die anstehenden enormen Investitionen durch Kreditaufnahmen und Kapitalerhöhungen finanzieren, was an das Vertrauen von Kreditgebern und Investoren in die längerfristige Rentabilität der Kabelindustrie geknüpft sei (CCTA 1995: 5, 14ff). Als Beleg für die finanziellen Zwänge legte die CCTA zwei Expertenstudien vor, einmal zu den Auswirkungen einer schnellen Marktöffnung auf die Rentabilität von Kabelunternehmen und Telefongesellschaften (Selwyn et al. 1995), zum anderen zu den *Financing Challenges for the Canadian Cable Industry* (Toronto Dominion Security Inc. 1995: 1). Auch zu den technischen und regulativen Problemen der Sprachtelefonie über Kabelnetze reichte die Kabelindustrie eine Studie ein (Lemay-Yates Associates, Inc./Hatfield Associates, Inc. 1995).

Im Hinblick auf *Canadian Content*-Fragen verfolgten die Kabelunternehmen einen stärker status-quo-zentrierten Ansatz als die Telefongesellschaften. Sie forderten die Kommission auf, ihre bisherige Strategie einer breiten Interpretation des Rundfunkbegriffes fortzuführen. Auch audiovisuelle Programme, die auf einem Server für den Abruf durch einen individuellen Kunden bereitgestellt werden, wie z.B. Video-on-Demand, sollten der Rundfunkregulierung unterliegen. Nur für interaktive Multimediadienste mit überwiegend informationellem Charakter, z.B. Internetdienste wie AOL, deren kulturelle Dimension nachrangig sei, wären Ausnahmeregelungen angebracht (CCTA 1995: 42ff). In einer separaten Stellungnahme warnte COGECO, ein vertikal integriertes Rundfunkunternehmen aus *Québec*, das Kanadas viertgrößter Kabelnetzbetreiber war, vor dem "Kassandra-Syndrom" und bezeichnete die These, dass digitale Kommunikationsströme in einer globalisierten Welt nicht mehr durch national basierte Regulierer kontrolliert werden könnten, als Mythos. Eine effektive Überwachung der Verkehrsflüsse sei schon zur Bewahrung der Urheberrechte und des Datenschutzes notwendig: "*Therefore, it is our view that there remains a legitimate and workable domain for*

¹⁸ In einem Interview sagte Richard Stursberg, der Präsident der CCTA, die ursprünglich für 1994/1995 angekündigten Set-Top-Boxen würden womöglich erst in zwei oder drei Jahren einsetzbar sein (Brehl 1995).

regulatory oversight on the electronic delivery of content-based services for the foreseeable future" (COGECO 1995b: 6). Ähnlich wie auch *Stentor* argumentierte COGECO, dass die vorrangige Platzierung von kanadischen Programmen künftig beispielsweise durch ein entsprechendes Design von Benutzermenüs oder elektronischen Programmzeitschriften erreicht werden könnte (COGECO 1995b: 6, 19).

Neben den Telefongesellschaften und den Kabelunternehmen stellten die Rundfunkveranstalter die dritte einflussreiche Interessengruppe dar, die weiterhin das Banner des Kulturprotektionismus aufrecht hielt. Ihr Verband, die CAB, prognostizierte, dass sich das Zuschauerverhalten der Entstehung von Filmabrufdiensten zum Trotz in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren nicht grundlegend ändern würde; neue interaktive Angebote würden Fernsehen und Radio nicht ersetzen, sondern ergänzen (CAB 1995b: 4f). So folgerte sie mit Blick auf die Rundfunkregulierung: "*The general principles are sound. What needs to occur is a reformulation and redefinition of how these principles are interpreted and applied in the new environment.*" (CAB 1995b: 11).¹⁹ Wie schon in früheren Publikationen und ähnlich wie die CRTC in der *Structural Decision*, argumentierte die CAB, es gelte die kommenden Jahre zu nutzen, um die Rundfunkveranstalter fit zu machen für das heraufziehende vollständig digitalisierte und interaktive Umfeld, das weit größeren Wettbewerb zwischen Programmanbietern bringen werde. Daher sollten kurzfristig beispielsweise die Regeln zum Vorrang kanadischer lokaler und anderer Sender in der Rundfunkübertragung verschärft werden, und die CRTC sollte anstelle der bislang geltenden selbstregulativen Codes formale Regeln zum Zugang von Programmveranstaltern zu Übertragungssystemen verabschieden. Auch unternahm der Verband erneut einen Vorstoß, zusätzliche Ressourcen für die Produktion kanadischer Programme zu finden, so durch den Vorschlag, Kabelunternehmen und neue Wettbewerber in der Rundfunkdistribution sollten zu diesem Zweck fünf Prozent ihrer Einnahmen abführen (CAB 1995b: 16ff).

Für die längerfristige Zukunft, in der die Digitalisierung die bisherigen Kapazitätsgrenzen überwunden haben würde, sah die CAB in den Grundzügen unveränderte, aber signifikant reduzierte Auflagen für Programmanbieter und Netzbetreiber vor. Weiterhin sollte kanadischen Sendern Vorrang in der Übertragung gebühren, und sie sollten in den angebotenen Senderpaketen in der Überzahl sein. Für die Programmveranstalter sollten nach wie vor *Canadian Content*-Quoten gelten, jedoch keine speziellen Vorgaben für bestimmte Programmkategorien oder finanzielle Mindestinvestitionen. Während die CAB dem Markt im Landesinneren eine größere Rolle zugestehen wollte, plädierte sie für neue Maßnahmen der Abschirmung nach außen, so z.B. die Umleitung von Videobestellungen zu kanadischen Anbietern oder die Blo-

¹⁹ Was die Definition des Begriffes "Rundfunk" anging, so plädierten sowohl die CAB als auch andere Rundfunkveranstalter in ihren separaten Stellungnahmen überwiegend für eine breite Interpretation (s. z.B. Astral 1995; CBC 1995).

ckade von ausländischen Angeboten, die nicht mit den kanadischen Vorschriften konform gingen (CAB 1995b: 32ff). Unter den einzelnen Rundfunkveranstaltern, die sich noch separat zu Wort meldeten, sei auf *Television Northern Canada* und *Télé-Métropole* hingewiesen, die – wie andere Vertreter der beiden "nations within" (z.B. FJCF 1995; Inuit Tapiraisat of Canada 1995) – für ihre Kulturen und Sprachen einen Platz in der neuen Rundfunkwelt einforderten (*Télé-Métropole* 1995; *Television Northern Canada* 1995).

Eine vierte kulturprotektionistisch motivierte, im Vergleich zu den anderen Parteien sehr heterogene Gruppe umfasste die Mehrzahl der in der beim *Structural Hearing* aufgetretenen Liberalisierungskoalition versammelten Interessen. Dazu gehörten Vertreter von Programmproduzenten wie die *Directors Guild of Canada* und die *Canadian Film and Television Production Association*, andere Verbände aus dem Kulturbereich wie die *Union des Artistes*, die *Public Interest-Gruppe Friends of Canadian Broadcasting* sowie die Regierung von *Ontario*. Den Stellungnahmen dieser Gruppen und weiterer Organisationen aus dem Kultursektor wie der *Canadian Conference of the Arts* gemeinsam war, dass sie, ebenso wie die Telefongesellschaften und die Rundfunkindustrie, für Wettbewerb in der Rundfunkdistribution und die Einführung neuer Programmangebote plädierten und die neuen Anbieter vergleichbaren *Canadian Content*-Auflagen unterworfen sehen wollten wie die etablierten Akteure. Auch sprachen sie sich in der Regel für einen breiten Rundfunkbegriff aus (s. *Canadian Conference of the Arts* 1995; *Canadian Film and Television Production Association* 1995; *Directors Guild of Canada* 1995; *Friends of Canadian Broadcasting* 1995; *Union des Artistes* 1995). Mit Ausnahme der traditionell sehr kabelkritischen *Friends of Canadian Broadcasting*, die so schnell wie möglich Wettbewerb zwischen Kabelunternehmen und Telefongesellschaften sehen wollten, äußerten sich die anderen kulturellen Gruppen nicht zu der Frage nach einer Übergangsperiode zum Schutz der Kabelunternehmen.

Die Argumente all dieser Parteien – von den Telefongesellschaften bis hin zu den kulturellen Gruppen – atmeten in den Grundzügen den Geist des staatsorientierten *nation-building*, obschon sie in unterschiedlich starkem Maß industriepolitisch aufgeladen waren. Mit Ausnahme der Telefongesellschaften begegneten diese Akteure größerem Wettbewerb mehr mit Vorsicht denn mit enthusiastischer Unterstützung, auch wenn sie sich davon neue Geschäftsmöglichkeiten versprachen. So machten sie alle die zentrale Frage des Netzwettbewerbs vom Fortbestand der Sicherungsmaßnahmen für *Canadian content* abhängig. Ihr Plädoyer für fortgesetzten Protektionismus hängten sie in der Regel vorrangig an den marktfremden Zielen des Rundfunkgesetzes auf, doch in Anbetracht der klaren industriepolitischen Zielsetzung der *Order in Council* scheuten sich gerade Rundfunkveranstalter, Kabelunternehmen und Produzenten nun nicht, auf den ökonomischen Erfolg ihres Sektors und die geschaffenen Arbeitsplätze zu verweisen. Besonders anschaulich formulierte letzteres ausgerechnet die staatliche CBC: "*Without the protection that regulation confers, those expenditures and the creativity,*

the jobs, and the income tax they represent are in jeopardy. They risk asphyxiation by the electronic elephant that lives south of the border." (CBC 1995: 6).

Kontinuität offenbarte sich nicht nur in den Argumentationsmustern, viele Stellungnahmen bezogen sich mit Formulierungen wie *"the six-decades-old balancing act to preserve Canadian voices within the system"* (CAB 1995b: 11) oder *"déjà vu all over again"* (Astral 1995: 30) direkt auf die formative Phase der kanadischen Rundfunkpolitik, also die späten 1920er und frühen 1930er Jahre. Dass das Konvergenzverfahren sich zu einer Neuauflage jener frühen Debatten unter veränderten Kontextbedingungen und ideologischen Vorzeichen entwickelte, machte auch ein zweiter Argumentationsstrang deutlich, der in der Tradition von Graham Spry und der progressiven Bewegungen auf die soziale Dimension der Rundfunkpolitik fokussierte. Hier ging es also darum, den *Information Highway* nicht nur als Marktplatz für neue elektronische Angebote und Dienste zu sehen, sondern auch als demokratischen Kommunikationsraum – versinnbildlicht durch Metaphern wie *"l'agora"* (FNC/CSN 1995: 7) oder *"electronic commonwealth"* (McLuhan Program in Culture and Technology 1995: 6). Spry hatte 1931 davon gesprochen, eine nationale Radioanstalt werde es verschiedenen Sektionen des Landes möglich machen, ihre Hoffnungen und Probleme miteinander auszutauschen (s. Raboy 1990: 37). Seine Nachfahren formulierten 1995: *"[L'] autoroute de l'information ne saurait être qu'une aire commerciale: elle doit aussi être un moyen permettant à tous de s'exprimer et de communiquer, de se divertir et de participer à toutes les dimensions de la vie en société"* (FNACQ 1995 : 1).

Die Gruppen, die eine solche basisdemokratisch inspirierte Reformulierung klassischer *Public Service*-Ideen am aktivsten propagierten, waren Neugründungen, die in der technologischen Aufbruchsstimmung der 1990er Jahre entstanden waren. So beschrieb z. B. die im November 1993 entstandene *Coalition for Public Information* (CPI), in der sich etwa 350 Schulen, Universitäten, Bibliotheken, *Public Interest*-Gruppen und engagierte Einzelpersonen zusammenfanden, ihr Ziel als *"to ensure that the developing information infrastructure in Canada, the 'Information Highway', serves the public interest, focuses on human communication, and provides universal access to information"* (CPI 1995: 2). Andere Vereinigungen – *Telecommunities Canada* und die *Internet Public Interest Research Group* (IPIRG) – waren geprägt von den in zahlreichen kanadischen Städten entstandenen, gemeinnützigen *community networks*, die einen Zugang zum Internet mit dem Aufbau lokaler Kommunikationsräume verbanden *"to think, learn, and communicate with [...] neighbors"* (IPIRG 1995: 7). Hinzu kamen traditionell sozial orientierte Gruppen wie das *Institut canadien d'éducation des adultes*, anglo- und frankophone Gewerkschaften, Bibliotheken und Verbraucherschützer (s. z.B. FNACQ 1995; FNC/CSN 1995; Institut canadien d'éducation des adultes 1995; National Library of Canada 1995).

Die sozial-demokratisch argumentierenden Gruppen betrachteten die Entstehung des *Information Highway* mehrheitlich als fundamentalen Umbruch und orientierten sich an der offenen, interaktiven Struktur des Internet als Entwicklungsmodell. Allerdings forderten sie, anders als im Internet, Übertragung und Inhalte getrennt zu halten, um zu verhindern, dass die großen Netzbetreiber eine beherrschende Position im Programmmarkt etablieren (s. z.B. Institut canadien d'éducation des adultes 1995: 11; Public Information Highway Advisory Council 1995: 9f). Gerade die neuformierten Gruppen sprachen sich dafür aus, mit dem Ende der alten Rundfunkwelt die herkömmlichen Regulierungsinstrumente weitgehend zu ersetzen, die anderen Organisationen wollten sie zumindest ergänzt sehen. Sie alle strebten nach interaktiven Breitbandzugängen für alle Bürger und öffentlichen Räumen auf dem *Information Highway*. Jeder Bürger sollte nicht nur ein passiver Empfänger von Unterhaltungs- und Informationsmaterial sein, sondern auch selbst zum Produzenten werden können und die Möglichkeit haben, selbstgeschaffene Inhalte anderen zur Verfügung zu stellen: "*In an environment where desktop applications and network communication can be easily used to send messages or provide information services to thousands, if not millions, of users, anyone with access to the Information Highway has the potential to be a 'broadcaster' and to distribute multimedia content.*" (National Library of Canada 1995: 14).

Verschiedene Konzepte einer "*public lane*" zielten primär auf die Schaffung von Arenen für nicht-kommerzielle Aktivitäten, z.B. die Reservierung von (medialem) Raum für Bildungseinrichtungen, *Non-Profit*-Organisationen, Minderheitengruppen etc., verringerte Verbindungsgebühren für Schulen und Bibliotheken oder eine Pflicht für alle Netzbetreiber, *community media* zu übertragen, seien es Radio-, Fernsehsender oder Computernetzwerke. Zur Finanzierung wollte man wahlweise auf Regierungsunterstützung oder Abgaben privater Anbieter zurückgreifen. Die demokratische Öffnung der Kommunikationsnetze wurde hier zum dritten Weg neben Staat und Markt erklärt, um dem Mangel an kanadischen Inhalten zu begegnen: "*Allowing a massive increase in the number of people and organizations who can easily participate, create, communicate and innovate will be the greatest cultural protection this country will ever know.*" (Public Information Highway Advisory Council 1995: 10). Um spezifischere Fragen des Zugangs ging es einem anderen Set sozial orientierter Gruppen, nämlich vier Verbänden und Diensten von bzw. für Behinderte, die eine Berücksichtigung dieser speziellen Lebenslagen beim Design von Übertragungstechnologien und inhaltlichen Angeboten einforderten (Canadian Association of the Deaf 1995; Canada Caption Inc. 1995; DCASh 1995; National Broadcast Reading Service 1995).

Der dritte Argumentationsstrang des *Convergence Hearing* vertrat eine ökonomisch-marktorientierte Perspektive und strebte ebenso wie die frühen Anhänger eines privatwirtschaftlichen Rundfunks danach "*to have broadcasting take its natural place in the free market order of things*" (Raboy 1990: 20). Auch die Befürworter einer Marktsteuerung sahen meist

das Internet als Basis des *Information Highway*. Anders als die sozial-demokratisch orientierten Gruppen, die ihre Forderung nach einer Abkehr vom bestehenden *Policy*-Modell mit einem positiven Gegenbild unter der Überschrift "Lasst tausend Blumen blühen" verknüpften, begründeten sie die Notwendigkeit grundlegender Reformen vorwiegend negativ mit dem unvermeidlichen Bedeutungsverlust herkömmlicher Regulierungsinstrumente in einer entgrenzten Welt – "[a]dvancing technology and the consumer's thirst for more choice, control and greater access to information, is limiting the capacity of all governments to regulate communications" (Director of Investigation and Research 1995: 12) – und den ökonomischen Ineffizienzen der Regulierung. Der Leiter des Kartellamtes postulierte, Regulierung behindere Produktauswahl, Innovationen und effiziente Preisbildung im Kommunikationssektor, und der Schutz dieses Sektors habe negative Auswirkungen auf andere Bereiche der kanadischen Wirtschaft, die im internationalen Wettbewerb stünden (Director of Investigation and Research 1995: 4, 17).

Der Leiter des Kartellamtes war es auch, der das Ansinnen, den Rundfunksektor rasch zu liberalisieren und – bis auf Vorschriften zur Marktschaffung und Wettbewerbssicherung – drastisch zu deregulieren, in einer ausführlichen und kenntnisreichen Stellungnahme, zu der auch eine Studie des Wirtschaftsprofessors Globerman gehörte, am eloquentesten formulierte. Unterstützung fand der Ruf nach mehr Markt weiterhin bei Wirtschaftsorganisationen wie der *Canadian Manufacturers' Association* (CMA) (CMA 1995), der *Canadian Direct Marketing Association* (CDMA) (CDMA 1995) und der *Chambre de commerce du Québec* (Chambre de commerce du Québec 1995), bei Firmen und Organisationen aus dem Bereich der Neuen Medien (@SEC Inc. 1995; CA*net 1995; The MODIA Partnership 1995), bei einigen Einzelpersonen (Adey 1995; Bernier 1995; Jones 1995; van de Kletersteg 1995) und bei zwei Provinzregierungen, von denen eine schon beim *Structural Hearing* für eine Marktöffnung aufgetreten war (Government of Saskatchewan 1995). Während manche dieser Stellungnahmen die *Canadian Content*-Problematik nicht explizit ansprachen und andere glaubten, die kanadischen Rundfunkveranstalter und Produzenten könnten nun auf eigenen Füßen stehen (s. Bernier 1995; Engel 1995; van de Kletersteg 1995), ging die Mehrzahl der Kommentare doch davon aus, dass die Anreize des Marktes allein nicht völlig ausreichen würden und plädierte für eine ergänzende Unterstützung ökonomisch problematischer Genres wie Fernsehserien durch Regierungssubventionen oder Abgaben von Anbietern. So argumentierte der Leiter des Kartellamtes zwar, das Anwachsen der Distributionskapazitäten werde eine Marktnachfrage nach kanadischen Programmen generieren, übernahm aber Globermans Vorschlag gezielter Subventionen für Programme, die wirklich zur Stärkung kanadischer Identität beitragen (Director of Investigation and Research 1995: 52f).

Für das Konvergenz-Verfahren erhielt die Kommission auch Hunderte von Zuschriften von Bürgern und Organisationen, die nicht zu ihrer klassischen Klientel gehören. Die enorme

Grassroots-Beteiligung war größtenteils auf Bemühungen der Kabelindustrie zurückzuführen, Unterstützung für ihre Positionen zu sammeln. Von den 680 Stellungnahmen, die in der ersten Runde des Verfahrens insgesamt bei der CRTC eingingen, brachten 461 die große Bedeutung des *community channel* als Bühne für die lokale Öffentlichkeit in Kanadas Gemeinden und Städten zum Ausdruck. Grob gesagt, umfassten die Autoren vier Gruppen: örtliche Unternehmen und Unternehmensorganisationen; lokale Vereine, Erziehungs- und Gesundheitseinrichtungen und Wohltätigkeitsorganisationen; Kommunalpolitiker und Parlamentsabgeordnete sowie eine Reihe von Mitarbeitern von *community channels*.²⁰ In der zweiten Runde setzte *BCTel* mit einem eigenen Aufruf zum Gegenangriff an, worauf die CRTC 53 Stellungnahmen, zum Teil mit über 100 Unterschriften, erhielt, die Partei für die Telefongesellschaften ergriffen. Einige Bürger nahmen ihren Unwillen über die Geschäftspolitik der Kabelunternehmen zum Anlass, aus eigener Initiative in Petitionen ein Ende des Kabelmonopols zu fordern. TELUS ergänzte seine schriftliche Stellungnahme ganz im Sinne seines Fokus auf den souveränen Konsumenten um eine Umfrage, derzufolge 76 Prozent der Kanadier Entscheidungsfreiheit darüber wollten, von wem sie ihre Unterhaltungs- und Informationsprogramme bezogen und welche sie bezogen (Pratt 1995: A4).

Nach der zweiten Runde schriftlicher Stellungnahmen, in denen die beteiligten Parteien die in der ersten Runde eingegangenen Zuschriften kommentieren konnten, wuchs deren Gesamtzahl auf rekordverdächtige 1085 Eingaben. Diese zweite Runde und die anschließende mündliche Anhörung machten auf der *Policy*-Ebene zwei Dinge sehr deutlich: die breite Ablehnung einer dominant ökonomisch-wettbewerbsorientierten Perspektive, die das kulturprotektionistische mit dem sozial orientierten Lager verband, und die mangelnde Resonanz der sozialdemokratischen Gruppen bei der Kommission. Erwartungsgemäß verbissen sich *Stentor* und die CCTA wechselseitig in ihre Stellungnahmen, doch das beliebteste Angriffsziel stellte der Leiter des Kartellamtes als Repräsentant der marktorientierten Fraktion dar. Insbesondere die Rundfunkindustrie und die anderen kulturell orientierten Gruppen warfen ihm vor, empirisch die ökonomischen Realitäten des Rundfunksystems zu verkennen und normativ im Widerspruch mit der Regierungspolitik zu liegen. Am schärfsten formulierte ersteres wohl eine Vereinigung von Kulturschaffenden: "*To suppose [...] that cablecos or even private broadcasters would sustain current production levels [...] without intervention by the Commission, is either mendacious, misinformed, or naive in the extreme.*" (ACTRA 1995: 3). Als drastisches Gegenbeispiel zum regulierten Rundfunksystem diente seinen Befürwortern die – unregulierte – Filmindustrie, wo kanadische Filme trotz beträchtlicher Subventionen im eigenen Land nicht über einen Marktanteil von sechs Prozent hinauskamen (CAB 1995b: 8). Den Vorschlag des Direktors, auf gezielte Subventionen umzustellen, konterte die CAB mit dem Ein-

²⁰ Dies ergab eine von der Autorin vorgenommene Durchsicht aller Stellungnahmen.

wand, höhere finanzielle Unterstützung in Zeiten massiver Sparanstrengungen der Bundesregierung sei wohl kaum realistisch (CAB 1995a: 8).

Die Befragung der fünf sozial-demokratischen, überwiegend noch jungen und mit solchen Verfahren wenig vertrauten Gruppen, die an der mündlichen Anhörung teilnahmen (CRTC 1995c: 18ff), veranschaulichte exemplarisch die These von erfahrenen Mitarbeitern zweier Industrieorganisationen, dass man schon an den Fragen der *Commissioners* feststellen könne, ob man mit seiner Botschaft überzeugt hat oder nicht (Interview 32/CCTA; Interview 47/CHUM). So erkundigte sich Gail Scott, ein Kommissionsmitglied, nach dem aus ihrer Sicht offenkundigen Widerspruch zwischen den sozial motivierten Interventionsforderungen der *Coalition for Public Information* und deren These, die Bereitstellung von Übertragungskanälen auf breiter Basis werde die traditionelle kulturelle Rundfunkregulierung weitgehend überflüssig machen: "*So, basically it would seem to me that Canadian cultural product is going to do just fine [...] in [...] an open market at home, but that some of the other things, the needs of your members in a market environment won't be met.*" (CRTC 1995c: 149). Ähnlich entwickelte sich der Austausch zwischen zwei Professoren des *McLuhan Program in Culture and Technology* an der Universität Toronto und dem Kommissionsvorsitzenden Spicer, der beharrlich deren stark akademische Ausführungen auf die künftigen Ausgestaltung von *Canadian Content*-Regeln herunterzubrechen suchte. Die Professorin betonte eher ausweichend deren grundsätzliche Wichtigkeit und erläuterte, man habe sich auf den Zugang zu Übertragungsnetzen und die Verbindung von universellem Zugang und *Canadian content* konzentriert (CRTC 1995c: 413ff). Mehrere *Commissioners* suchten die genauere Natur des wolkeigen, in verschiedenen Varianten vorgetragenen Vorschlags einer *public lane* zu ergründen, bis ein Vertreter der *Telecommunities* schließlich konstatierte, die Vorstellungen der verschiedenen Gruppen stellten momentan noch mehr eine Problembeschreibung denn konkrete Lösungsansätze dar: "*And I don't know what the right answer is. But I do know that I want a public presence in the way in which that use is allocated.*" (CRTC 1995c: 4064).

Hielt die Kommission die Idee einer demokratischen Öffnung der Netze als Antwort auf das *Canadian Content*-Problem für wirklichkeitsfremd, so war ihr der Begriff der *public lane* zu unscharf definiert, um sich wirklich ein Bild davon machen zu können (s. CRTC 1995c: 1053, 1058). Unterhalb dieser auf der Ebene der *Policy*-Ideen angesiedelten Verständnisschwierigkeiten litt der Dialog zwischen der Kommission und den *Public Interest*-Gruppen auch daran, dass diese sich in ihrer Argumentation sehr auf die normative Ebene konzentrierten und vielfach klare, ausgearbeitete Implementationsvorschläge vermissen ließen. Die Kommission war in ihren Anhörungen jedoch bestrebt, die Diskussion von Prinzipien und Zielen mit der Suche nach konkreten Lösungsvorschlägen zu verbinden, die sich in Regulierungsvorschriften gießen ließen. David Colville brachte dies in der Unterhaltung mit dem Vorstand eines Kabelunternehmens auf den Punkt: "*[W]e don't intend that this discussion be*

held just at a broad philosophical level. We are here trying to understand where the business is going. [...] And if you have some ideas on what the clear rules are that could help us in managing this transition, we are here to hear them." (CRTC 1995c: 3586).

Mit der Lieferung von "*manageable concepts*", um noch einmal Gail Scott zu zitieren (CRTC 1995c: 815), taten sich die sozial-demokratisch orientierten Gruppen nicht allein aufgrund mangelnder Erfahrung und Ressourcen, sondern auch aus konzeptionellen Gründen schwer. Sie hielten das traditionelle *Policy*-Modell des Rundfunks und die ihm zugrunde liegenden technischen und ökonomischen Problemwahrnehmungen für überholt, sahen die richtige Reaktion auf diese Entwicklungen aber auch nicht in einer simplen Deregulierung. Wie auch viele andere Parteien in der Anhörung betonten, war es noch höchst unklar, wie sich die Kommunikationsinfrastruktur der Zukunft genau entfalten würde, welche technologischen Lösungen sich durchsetzen und ob vieldiskutierte neue Dienste wie Video-on-Demand wirklich den erhofften großen Anklang bei den Kunden finden würden. Daher war es für Gruppen, die über traditionelle Lösungsansätze hinausgehen wollten, noch schwieriger, ein "*post-broadcast model*" (CRTC 1995c: 406) zu konzeptualisieren. Dies war ein Grund dafür, warum diese Gruppen das Konvergenzverfahren als Startpunkt einer breiteren öffentlichen Debatte sehen wollten und weitere Konsultations- und Investigationsprozesse, z.B. in Form einer *Royal Commission*, forderten (Clement 1995: 4; CRTC 1995c: 138, 198f; McLuhan Program in Culture and Technology 1995: 10f).

Während die meisten Teilnehmer des Konvergenzverfahrens die zweite Runde der schriftlichen Stellungnahmen und die Anhörung dazu nutzen, ihre eigenen Vorschläge zu bekräftigen und gegen anderslautende Vorstellungen zu verteidigen, suchte die Kabelindustrie mit einer kleinen Positionsverschiebung von der Defensive stärker in die Offensive zu wechseln. Statt an eine vorher festgelegte Zahl von Jahren wollte sie die Dauer der Übergangsperiode bis zum Marktzutritt der Telefongesellschaften im Rundfunk nun daran knüpfen, dass sie selbst in der Lage war, Sprachtelefonie im Ortsnetz anzubieten. So sollte vermieden werden, dass einer der beiden "Titanen" einen "*head start*" vor dem anderen hatte (Interview 32/CCCTA, Interview 34/CCTA). Für einen effektiven Wettbewerb zwischen Kabel- und Telefonunternehmen in der Sprachtelefonie müssten eine Reihe von regulativen und technischen Bedingungen erfüllt sein: die vollständige Entbündelung des Telefonnetzes, Nummernportabilität, ein kostenorientiertes Preissystem und die Verfügbarkeit von Technologien, mit denen Sprachtelefonie über Kabelnetze angeboten werden könne. Zudem müsse die Kabelindustrie in der Lage sein, die Aufrüstung ihrer Netze zu finanzieren (CRTC 1995c: 1036f, 2264).

Die Abschwächung der eigenen Position erfolgte aus drei Gründen. Erstens hatte sich bei der CCTA die Überzeugung herausgebildet, dass eine langjährige Übergangsfrist von der Regierung und dem Regulierer nicht akzeptiert werden würde. Die Regierung wollte eine *policy*,

die sich rasch implementieren ließ. David Colville hielt den ursprünglichen Vorschlag der Kabelunternehmen für eine Verzögerungstaktik und teilte der CCTA-Führung bei einem Frühstück mit, aus seiner Sicht sei die Voraussetzung für Wettbewerb zwischen den beiden Rivalen, dass ein angemessener regulativer Rahmen geschaffen sei – "*that's when the clock start's ticking*" (Interview 5/CRTC). Zweitens war die ursprüngliche Position der CCTA in den Medien, die ausführlich über das Konvergenzverfahren berichteten, massiv als monopolistisch kritisiert worden. Um dieses negative Image abzustreifen, wollten die Kabelunternehmen den Eindruck vermitteln, ebenso sehr wie die Telefongesellschaften zum Aufbruch in die neue digitale Breitbandwelt entschlossen zu sein. Drittens hatte im Januar 1995 ein Führungswechsel an der Spitze der CCTA stattgefunden, und der neue Präsident, der von *Unitel* kam, war prinzipiell gegen Monopole und überzeugt von der bevorstehenden Konvergenz der Netze (Interview 32/CCCTA, Interview 34/CCTA).

Angesichts der relativ engen Parameter, die die *Order in Council* setzte, und der Interessenkonstellation auf dem Hearing war in Grundzügen vorhersehbar, wie sich die CRTC in ihrem Bericht, der, wie bereits erwähnt, mit kleiner Verspätung Mitte Mai 1995 erschien, positionieren würde. Denn die Anhörung zeigte eine breite Mehrheit gegen die grundlegende Transformation des Regulierungsregimes und für Anpassungsreformen, die prominent durch das zahlenmäßig stärkste Lager, die kulturellen Gruppen und Industrien, verkörpert wurde, aber bis in das sozial orientierte Lager hineinreichte. Diese Mehrheit hegte zwar in den Details unterschiedliche Vorstellungen über das Tempo und die Reichweite regulativer Reformen, plädierte aber grundsätzlich für eine Reformulierung des kulturprotektionistischen *Policy-Modells*, die eine größere Offenheit für Wettbewerb mit der Beibehaltung der weiteren Schutzmechanismen, gerade, aber nicht nur gegenüber den USA, und der *Canadian-Content-Auflagen* verband. Aufgrund der Stoßrichtung der *Order in Council* bezog sich die Wettbewerbsdebatte wiederum, wie schon im *Structural Hearing*, vorrangig auf Netzwettbewerb.

Wie stark sich die CRTC auf den Markt zu bewegen würde, war in diesem Rahmen abhängig vom Ausgang des internen Aufeinandertreffens der Rundfunk- und der Telekommunikationssparte. Ähnlich wie auf Regierungsebene zwischen *Industry Canada* und *Canadian Heritage*, "*there was a competition really between the telecom side which was very pro-competitive and the broadcasting side which had literally never sort of contemplated competition at the time*" (Interview 28/CCTA). Das Mit- und Gegeneinander von David Colville und Fernand Bélisle auf der Führungsebene spiegelte sich auf der Stabebene in der nicht persönlich, aber inhaltlich spannungsreichen Zusammenarbeit der maßgeblichen Mitarbeiter beider Seiten (Interview 3/CRTC). Mike Hennessy von der Abteilung für Telekommunikationspolitik, der Verfasser von 94-19, und Nick Ketchum, der *Director English Language Radio and TV Policy*, waren die Hauptautoren des *Convergence Report* in ihren jeweiligen Feldern, und sie schrieben zusammen das einleitende Kapitel, das grundsätzliche Problemdiagnosen und

Policy-Ziele skizzierte (s. CRTC 1995a: 6ff). Beide hegten konträre Vorstellungen über die angemessene regulative Reaktion auf Wettbewerb und technologischen Wandel. Hennessy war – ganz im Geist von 94-19 – der Überzeugung, die Entwicklung interaktiver, digitaler Technologien werde auch im Rundfunk den Kunden zum Souverän und den *bypass* des kanadischen Systems und kanadischer Angebote einfach machen, und plädierte konsequenterweise für einen Rückzug und Funktionswandel der Regulierung hin zu offenen Märkten, minimalen Auflagen und Wettbewerbssicherung. Dagegen ging es Nick Ketchum darum, die regulativen Instrumente auch in einem kompetitiveren Rundfunkmarkt funktional zu halten. Er war – ganz im Sinne der traditionellen Problemwahrnehmung im Rundfunk – bestrebt, desgleichen in der *On-Demand*-Welt die Produktion und Sichtbarkeit kanadischer Programme regulativ zu befördern (Interview 15/CRTC, Interview 28/CCTA, Interview 40/CRTC).

So hatten Hennessy und die anderen Mitarbeiter von der Telekommunikationsseite wenig Verständnis für die Herangehensweise ihrer Kollegen von der Rundfunkseite: "*[T]he problem with that Convergence Report is that rather than sort of saying – what we tried at one point to sell and didn't work – well, let's articulate [...] what are our goals, our cultural goals and how can we achieve those, it was very much like what are our rules and how can we maintain them.*" (Interview 28/CCTA). Schon das einleitende Kapitel, das die vielsagende Überschrift "*Culture and Competition – Building on Achievements*" trug, machte eindeutig klar, dass es der Rundfunksparte weitgehend gelungen war, die Kontrolle über ihre Domäne zu behalten. Dort stimmte die CRTC zunächst der Regierung zu, dass Wettbewerb bei Netzen und Diensten der Schlüssel für die Schaffung von Wohlstand und Innovationen in der Informationsgesellschaft sei. Allerdings, so die Kommission weiter, könnte das ausschließliche Vertrauen auf Marktkräfte die Präsenz kanadischer Stimmen und Ideen in den heimischen Kommunikationssystemen gefährden: "*If Canadians are to benefit from increased choice, market entry should be regulated in a manner that contributes to the Canadian broadcasting system and the development of quality programming. It is therefore critical that we not ignore the economic limitations of our market, nor lose sight of what we have achieved, by embracing ill-defined promises of unlimited choice that often reflect more dogma than substance, more universal theory than Canadian reality.*" (CRTC 1995a: 7f). In der argumentativen Verteidigung einer weiterhin unumgänglichen Einhegung von Wettbewerb und Marktkräften schlug der Balanceakt zwischen Kultur- und Industriepolitik bei der Kommission stärker zugunsten ersterer aus als bei der Regierung. Die CRTC konstatierte: "*[T]he principles of shared national identity and public service remain valued in the global marketplace. [...] The challenge is to manage the transition to the new environment in such a way as not to lose the central values on which our system has been built.*" (CRTC 1995a: 24f).

Ihre traditionelle Problemdiagnose in puncto *Canadian content* gründete die Kommission darauf, dass in den nächsten fünf bis zehn Jahren kein radikaler Umbruch im Rundfunksystem

bevorstehe. Sie teilte die von der adaptionsorientierten Mehrheit der teilnehmenden Parteien vorgetragene Einschätzung, dass neue interaktive Angebote das bestehende Rundfunksystem bereichern, aber nicht verdrängen würden. Angesichts der Unwägbarkeiten im Hinblick auf die Marktreife der notwendigen Technologien und die Marktnachfrage nach Video-on-Demand werde zumindest mittelfristig die Zunahme von Programmangeboten vor allem im Bereich von konventionellen Rundfunkanbietern, Sparten sendern und Pay-TV erfolgen. Konsequenterweise schloss sich die Behörde auch der Schlussfolgerung an, dass die bestehenden Instrumente der Rundfunkregulierung, die in der Vergangenheit vergleichsweise effektiv für eine Kanadisierung des Systems gesorgt hätten, weiterhin sowohl erforderlich wie auch einsetz- und entwicklungsfähig blieben (CRTC 1995a: 22ff; CRTC 1995b: 64ff). Neue konventionelle, Sparten- und Pay-TV-Sender sollten folglich ähnliche Auflagen in puncto Programmquoten und Produktionsausgaben erfüllen müssen wie etablierte Anbieter desselben Typs. Dies sollte analog auch für neue Wettbewerber in der Rundfunkübertragung gelten. "[I]n a sense," so ein Mitarbeiter der Rundfunkabteilung, "it's pretty simple [...], if you determine that someone is distributing broadcasting, they gotta play by the rules" (Interview 40/CRTC). Zudem sprach sich die Behörde im *Convergence Report* erstmals dafür aus, umfassende, alle Kategorien von Programmanbietern erfassende Regeln zum Zugang zu Verteilnetzen formal festzulegen, um eine bevorzugte Behandlung von mit Netzbetreibern verbundenen Inhaltendiensten zu verhindern.

Weniger einfach gestaltete sich die Frage nach der adäquaten Regulierung in jener Grauzone zwischen Individual- und Massenkommunikation, die die Kabelindustrie 1993 als "*unclaimed territory*" bezeichnet hatte (CCTA 1993: 17). Dies war auch eines der beiden Felder, auf denen sich der interne "Kampf der Kulturen" wesentlich abspielte (Interview 28/CCTA, Interview 40/CRTC). So fanden die Mitarbeiter der Rundfunkseite die von verschiedenen Parteien vorgetragene Idee, das Benutzermenü eines Filmabrufdienstes so zu gestalten, dass zuerst die kanadischen Programme erschienen, anfangs sehr attraktiv – ganz im Gegensatz zu ihren Kollegen von der anderen Seite des Hauses: "*You know, telecom saying oh god, you guys must be nuts, [...] a menu with Canadian content up there first and, you know, people having to go through all of these pages of boring stuff that they don't wanna watch [...] this is video-on-demand, that means it's what the customer wants, so if they wanna watch Canadian, they'll watch Canadian. If they don't wanna watch it, they won't. Your menu is not gonna make any difference.*" (Interview 40/CRTC). Bei eingehenderer Analyse des Vorschlages kamen der Rundfunkseite selbst Zweifel an der praktischen Durchführbarkeit und der möglichen Wirkung auf die Kunden, die den Zwang, zunächst kanadische Angebote durchgehen zu müssen, bevor sie zu den Hollywood-Filmen kämen, wohl eher abschreckend fänden. Schließlich beschloss der Stab, und später auch die *Commissioners*, eine genauere Klärung der Menüproblematik erst dann vorzunehmen, wenn entsprechende Lizenzanträge absehbar waren, und

beschränkte sich im Bericht auf die Empfehlung an potentielle Antragsteller für Video-on-Demand-Lizenzen, sich um eine *Canadian content*-freundliche Gestaltung ihrer Navigationssysteme zu bemühen (CRTC 1995a: 29). Analog zu den traditionellen Auflagen forderte der Bericht aber von VOD-Anbietern die Bereithaltung möglichst vieler kanadischer Titel und einen bestimmten finanziellen Beitrag zur Produktion kanadischer Programme.

Filmabrufdienste wurden von der Kommission eindeutig als Rundfunk deklariert. Ansonsten äußerte sich die Kommission aufgrund ihrer internen Differenzen und der Unsicherheit über die technologische Entwicklung nicht klar zur Interpretation des Rundfunkbegriffs. Beide Seiten des Hauses waren sich zwar einig, dass die gesetzliche Definition auch bestimmte neue Dienste audiovisueller Natur im Bereich Internet/Neue Medien erfassen würde, deren Regulierung nicht wirklich zu den Zielen des Rundfunkgesetzes beitragen würde. Die Rundfunkseite wollte sich aber alle Optionen offen halten, weil noch völlig unklar war, wie diese neue interaktive Multimediawelt aussehen und inwieweit sie rundfunkähnliche Programme mit breiterem Appeal bieten würde. Wie ein Mitarbeiter der Telekommunikationsabteilung sagte, "*we didn't want to regulate a lot of new stuff, didn't see the need. Nick and the gang kind of came down on, yeah, there's not a need, but just in case they do something we should be ready and able to do it, which is why there was this kind of vagueness [...] nobody was ever able to articulate or agree on anything in that uncertain New Media/Internet stuff.*" (Interview 28/CCTA). Da nicht mehr viel Zeit bis zum Abgabetermin des Berichts blieb, setzte die Kommission den Verschiebebahnhof zwischen Regierung und Behörde einmal in der umgekehrten Richtung ein und empfahl, die Regierung möge per Gesetzesänderung solche Dienste, die für das Rundfunksystem nicht von besonderer Signifikanz seien, von der Reichweite des *Broadcasting Act* ausnehmen. Als Beispiele nannte sie interaktive Universitätskurse und bestimmte Internetdienste wie AOL (CRTC 1995a: 25).

Das zweite Feld, in dem die Rundfunk- und die Telekommunikationssparte, wie schon bei 94-19, in Konflikt gerieten, war die Rundfunkdistribution. Doch die von den Kabelgesellschaften vorgeschlagene *Head Start*-Regel bot für David Colville und Fern Bélisle "*a happy way [...] to agree*", denn sie bot der Kommission zum einen eine hervorragende Gelegenheit, die Öffnung des lokalen Telefonmarktes voranzutreiben (Interview 34/CRTC). Zum anderen wurde damit eine Übergangsperiode definiert, die nicht willkürlich wirkte, aber den Kabelgesellschaften Zeit ließ, sich auf den Wettbewerb einzustellen (Interview 28/CCTA). Der Stab war bei der Analyse der von den Telefongesellschaften und Kabelunternehmen eingereichten Studien zu dem Schluss gekommen, dass letztere größere Schwierigkeiten haben würden als erstere, ihre Investitionen zu finanzieren, und ihnen die Festlegung einer Übergangsfrist den Zugang zu Kapital erleichtern würde (CRTC 1995b: 27, 36f). Anders als von der Kabelindustrie gewünscht, band die Kommission den Marktzutritt der Telefongesellschaften im Rundfunk jedoch nur an die Beseitigung der regulativen Barrieren im Ortsnetz, also an Fakto-

ren, die von der Kooperationswilligkeit der Telefongesellschaften abhingen, was die Verzögerungsmöglichkeiten der Kabelunternehmen beschränken sollte²¹ (s. CRTC 1995a: 20).

Waren sich Colville und Bélisle in der Telekommunikation über die Grundprinzipien eines offenen Netzzugangs weitgehend einig, so war die Verständigung über Fragen der Öffnung von Kabelnetzen wesentlich schwieriger. Die Telekommunikationsseite konnte hier aber einen Teilerfolg erzielen. Denn sie schuf für die Kabelgesellschaften einen Anreiz, einen Teil ihrer Kapazitäten nach dem Modell des Telefonsystems auf der Basis eines Tarifs beliebigen (lizenzierten) Inhaltsanbietern zur Übertragung von Video-on-Demand zur Verfügung zu stellen, also keine eigene Auswahl der Dienste wahrzunehmen. Erklärten sich die Kabelunternehmen dazu bereit, so sollten sie entgegen der gültigen Trennung von *content* und *carriage* selbst Pay-TV-Lizenzen halten dürfen (CRTC 1995a: 14f, 30). Ähnlich wie bei den Telefongesellschaften sollten so Anreize für die Netzbetreiber gesetzt werden, ihre eigenen Engpassstellen für andere Parteien durchlässiger zu machen (Interview 28/CCTA).

Den Kabelunternehmen (und Telefongesellschaften) die Aussicht auf eigene Lizenzen für Pay-TV und Pay-per-View zu eröffnen, bedeutete, die gegenwärtig in diesem Bereich gegebenen regionalen Monopole einzelner Anbieter aufzubrechen. Die Kommission gab zu verstehen, dass sie sich für das Bezahlfernsehen und Video-on-Demand zukünftig direkte Konkurrenz zwischen mehreren Anbietern vorstellen konnte (CRTC 1995a: 30). Für die Sparten-sender sah sie mehr Wettbewerb sowohl in existierenden als auch in neuen Formaten voraus, ohne allerdings ins Detail zu gehen und die bislang geübte Praxis der *genre protection* zu thematisieren. Mehr Kanäle, so konstatierte die Kommission in einem späteren Abschnitt ihres Berichtes, machten mehr finanzielle Hilfen für die Produktion kanadischer Programme notwendig. Daher unterstützte sie die von verschiedenen Parteien, u.a. der CAB, vorgeschlagene und auch in dem mittlerweile veröffentlichten Bericht des *Policy Review Panels* zum Satellitendirektfernsehen empfohlene Einführung einer Abgabe für alle neuen Distributionsmedien, die einen bestimmten Prozentsatz ihrer Bruttoeinnahmen für die Programmproduktion zur Verfügung stellen sollten (CRTC 1995a: 33f).

Auch ein Äquivalent zum *community channel* sollten Marktneulinge beisteuern. Die Kommission fasste dies unter den Begriff "*public lane*" und entschied sich damit für eine Auslegung des schillernden Terminus, die ihn gleichzeitig einengte und konkretisierte, also regulativ handhabbar zu machen versprach (vgl. CRTC 1995b: 84). Auch bei einem Verständnis des Begriffs als aktualisierte, technisch fortgeschrittene Version des *community channel* blieben noch viele Fragen zur konkreten Organisation offen. Daher empfahl der Stab, an den Einfallsreichtum der Lizenzbewerber zu appellieren: "[N]ew parties wishing to oper-

²¹ Ohnehin ging die Kommission davon aus, dass, bedingt durch technische Probleme und Marktkräfte, erst in drei bis vier Jahren – weit nach Beendigung der regulativen Verfahren zur Öffnung des Ortsnetzes – mit einer signifikanten Präsenz der Telefongesellschaften im Rundfunkmarkt zu rechnen war. Andere Interessenten als die Telefongesellschaften konnten sich sofort um eine Lizenz zur Rundfunkdistribution bewerben.

ate as broadcast distributors should come forward with new and innovative proposals for providing outlets for community expression, perhaps incorporating conventional community programming as well as interactive community network [...] facilities." (CRTC 1995b: 86; s. auch CRTC 1995a : 37).

Wie letztere Thematik zeigt, hat die CRTC in ihrem *Convergence Report* auch Fragen aufgegriffen, die in der *Order in Council* nicht angesprochen worden waren, aber von Teilnehmern des Verfahrens aufgebracht wurden. Die Kommission nutzte das Konvergenzverfahren, um ihr bisheriges Regulierungsregime in seinen verschiedenen Facetten zu durchleuchten und grob neu zu justieren. Die Führungsspitze der Behörde war ursprünglich davon ausgegangen, auf eine Erkundungsmission für die Regierung zu gehen und dieser die nötigen Grundlagen für ihr geplantes *policy statement* zu liefern: "*After the submissions came in, it became evident that this was not fact-finding any more, this was policy-making. So the proceeding came out to be more important than we had initially expected.*" (Interview 37/CRTC). Schließlich hatte es schon länger kein allgemeines Anhörungsverfahren zur Rundfunkpolitik mehr gegeben. Was das *Structural Hearing* von 1993 nicht leistete, fand nun mit dem *Convergence Hearing* statt – eine weitgespannte Diskussion aller Komponenten des Rundfunksystems. So entwarf die Behörde mit dem *Convergence Report* ein neues *Policy*-Konzept, doch anders als z.B. bei 94-19 war sie hier in ihrer *Policy-Making*-Rolle beschränkt. Hinsichtlich der Grundprinzipien des *Convergence Report* war sie nicht *policy-maker*, sondern *policy-taker*. Dennoch kam das *policy*-orientierte Selbstverständnis der Regulierungsbehörde in der Entwicklung des *Convergence Hearing* vom "*fact-finding*" zum *policy-making* zum Tragen. Allerdings ging dieses Verfahren zwar thematisch in die Breite, aber nicht stark in die Tiefe, was mit seinem besonderen Entstehungshintergrund – dem Auftrag der Regierung mit knappen Zeitvorgaben – geschuldet ist.

Das *Policy*-Konzept des *Convergence Report* steht – ganz im Sinne der Mehrheit der Teilnehmer – nicht für einen Umbruch, sondern für eine wettbewerbsorientierte Reformulierung des kulturprotektionistischen *Policy*-Modells. Es legte die Grundregeln für ein stärker wettbewerbs- und technologiegetriebenes Rundfunksystem fest. Prozessual gesehen verzichtete die Behörde jedoch weitgehend darauf, einen zeitlichen und verfahrenstechnischen Rahmen zur Implementation neuer Regeln, wie z.B. für alle Rundfunkverteiler geltender Vorgaben zur Plazierung und Bündelung von Sendern, zu bestimmen. Inhaltlich blieb das *Policy*-Konzept an kritischen Stellen wie der Frage des regulativen Umgangs mit neuen Medien aufgrund der personell-situativen Konstellation in der Behörde vor dem Hintergrund fluktuierender technisch-ökonomischen Kontextbedingungen vage und ließ es an ideologischer Stringenz und Kohärenz mangeln. Die Behörde nutzte den ohnehin relativ engen Spielraum nicht, den die *Order in Council* für weiterreichende regulative Veränderungen ließ, und griff liberalere Vorschläge aus dem kulturprotektionistischen Lager, wie z.B. von *Stentor* oder einigen Produzen-

ten, kaum auf: "[I]f you read the report, [...] [it is] sort of saying [...] we can continue to regulate as if nothing has changed." (Interview 28/CCTA). Da der *Convergence Report* erstmals Wettbewerb in der Rundfunkverbreitung guthieß und sich aktiv der Förderung eines "more competitive model for both distribution and programming services" (CRTC 1995a: 7) verschrieb, markierte er einen wichtigen Wendepunkt für die Steuerung der Struktur des Rundfunksystems. Was die Regulierung der Inhalte angeht, so betrat er jedoch wenig Neuland.

In der Presse fand der *Convergence Report* eine überwiegend wohlwollende, wenn auch nicht enthusiastische Aufnahme (s. z.B. Kainz 1995; Mayers 1995). Während mancherorts kritisiert wurde, die CRTC zögere mit ihren Vorbedingungen den Zutritt der Telefongesellschaften zum Rundfunkmarkt unnötig lange hinaus (z.B. Austen 1995), legte selbst die sehr marktliberal orientierte *Financial Post* der Regierung die Übernahme der CRTC-Empfehlungen nahe (*Financial Post* 1995: 14). Dass es der CRTC vergleichsweise gut gelungen war, die Interessen der verschiedenen kulturell orientierten Gruppen und Industrien auszubalancieren, machten deren Reaktionen deutlich. Die Telefongesellschaften zeigten sich öffentlich enttäuscht über die Verzögerung ihres Marktzutrittes; Mitarbeiter von *Stentor* und *Bell Canada* gaben aber an, mit der Entscheidung insgesamt durchaus zufrieden gewesen zu sein, da sie, wie von ihnen gewünscht, in der Rundfunkdistribution eine eindeutig pro-kompetitive Stoßrichtung hatte (Interview 44/Bell Canada; Interview 50/Canadian Chamber of Commerce). Die Kabelunternehmen zeigten sich erfreut darüber, dass ihre *Head Start*-Regel im Grundsatz angenommen worden war, und führten dies darauf zurück, dass diese anerkannte "that there had to be a give on both sides" (Interview 32/CCTA). Angesichts der angekündigten zusätzlichen Subventionen für *Canadian content* bezeichnete die CAB den Bericht als großen Gewinn für die Rundfunkveranstalter (Flavelle 1995: E1). Die *Friends of Canadian Broadcasting*, sonst immer für eine kommissionskritische Äußerung zu haben, konstatierten, nun sei die CRTC endlich auf die pro-kompetitive Distributionspolitik der Regierung eingeschwenkt (Vardy 1995: 1). "It's all so wonderfully consensual", so ein Zeitungskommentar, "that the CRTC should be congratulated for successfully avoiding the usual accusations of 'climbing into bed' with one faction or another." (Zerbisias 1995b: E2).

Repräsentanten der, wie in der Rundfunkregulierung von Beginn an üblich, nachrangig bedachten sozialen und Verbraucherinteressen kritisierten den Bericht der CRTC teils in einzelnen Punkten, teils von der grundsätzlichen Ausrichtung her. So vermisste PIAC strenge Vorkehrungen zum Schutz der Kunden vor überhöhten Telefon- und Kabelrechnungen, bis der Wettbewerb greife (Austen 1995: E2). Das *Public Information Highway Advisory Council* lobte zwar "some nice language about community, community building and community networks" in dem Bericht, monierte jedoch, diesen Aussagen fehle es an Verbindlichkeit (Interview 30/ Public Information Highway Advisory Council). Dagegen bemängelte die – markt-

orientierte – CAC, die wie PIAC nicht an dem Verfahren teilgenommen hatte, das Festhalten an *Canadian Content*-Vorschriften schränke die Wahlfreiheit der Kunden ein (Stewart 1995c: E1). Der Präsident der *Coalition for Public Information* griff aus der entgegengesetzten Richtung an: "*The CRTC is still stuck in an industrial-age broadcasting model [...] what they did was rule out the whole participatory interactive nature of the Internet.*" (zit. nach Zerbisias 1995b: E2).

Nach der Veröffentlichung des *Convergence Report* verlagerte sich der Schwerpunkt der Kämpfe zwischen den Hauptkontrahenten in die engere politische Arena. Da die Regierung das Konvergenzverfahren in Auftrag gegeben und für eine volle Aufhebung aller Barrieren, die die Telefongesellschaften am Zutritt zum Rundfunkmarkt hinderten, selbst legislative Entscheidungen zu treffen hatte, musste das "Endspiel" auf dieser Ebene stattfinden. Die Telefongesellschaften und die Kabelunternehmen hatten sich nicht zuletzt deswegen schon während des CRTC-Verfahrens intensiv darum bemüht, ihre jeweiligen Botschaften auch den beiden involvierten Ministerien, *Industry Canada* und *Canadian Heritage*, nahezubringen (Interview 32/CCTA, Interview 50/Canadian Chamber of Commerce). Wie bereits in Kapitel 6.2.4 erwähnt, hieß die Regierung in ihrem – sehr kurz gehaltenen – *Convergence Policy Statement* in den Grundzügen die Empfehlungen der CRTC gut (Interview 12/Industry Canada, Interview 51/Canadian Heritage). Für die Fragen, die die CRTC nur vage beantwortet hatte, bot auch das *Convergence Policy Statement* keine eindeutige Lösung. So erkannte die Regierung zwar explizit an, dass die Reichweite des *Broadcasting Act* in puncto neuer, interaktiver Dienste genauer geklärt werden müsste, umging aber bewusst klare Formulierungen. Denn *Industry Canada* und *Canadian Heritage* waren sich genausowenig einig wie die Telekommunikations- und die Rundfunkseite der CRTC. Ähnlich wie in der Regulierungsbehörde war dieser Dissens zum einen darauf zurückzuführen, dass beide Ministerien seit der Aufspaltung des DOC immer mehr unterschiedliche Weltanschauungen entwickelt hatten, und zum anderen darauf, dass es an Wissen über die technologische Entwicklung mangelte und die öffentliche Debatte über die regulative Problematik noch unterentwickelt war (Interview 12/Industry Canada, Interview 51/Canadian Heritage). Zügig ging die Regierung jedoch die von den Telefongesellschaften geforderte Änderung von Gesetzen und Verordnungen an, so dass deren Betätigung im Rundfunksektor ab dem folgenden Jahr keinerlei Hindernisse dieser Art mehr im Wege standen (Interview 44/Bell Canada, Interview 50/Canadian Chamber of Commerce).

7.2.3 Die Absorption des reformulierten Policy-Modells – Interne Reformanstrengungen der CRTC

Die *Order in Council* zum Satellitenfernsehen und die *Order in Council* zur Konvergenz zeigen an, dass die liberale Regierung in den ersten drei Jahren ihres Mandates sich ungewöhnlich intensiv in die Kommunikationsregulierung einschaltete und großen Wert darauf legte,

selbst politisch gestaltend tätig zu werden. Das Vorgehen der Regierung in der Satellitenfrage und weitere Ex-Post-Interventionen in CRTC-Entscheidungen, wie z.B. zu Telefongebühren oder digitalen Musikdiensten, stießen in der Öffentlichkeit allerdings nicht nur auf Zustimmung, obschon die Kommission selbst in jener Zeit viel Kritik vor allem für ihre Haltung zur Kabelindustrie einstecken musste. Die sich – wie in jeder Phase größerer Unstimmigkeiten zwischen Regierung und Behörde – wieder häufenden nachträglichen Interventionen wurden von Journalisten wie von negativ durch diese Eingriffe betroffenen Firmen, aber auch von anderen Industrievertretern als Gefahr für die Glaubwürdigkeit der Regulierungsbehörde und die Motivation ihrer Mitarbeiter bezeichnet (Austen 1996: A15; Financial Post 1994b: 6; Vardy/Chianello 1994: 1). So äußerte Michael McCabe, der Vorsitzende der CAB: "*This business of overruling the commission at regular intervals is ridiculous*" (zit. nach Zerbisias 1996a: F2). Er brachte die Hoffnung zum Ausdruck, die Ernennung eines neuen CRTC-Vorsitzenden durch die liberale Regierung werde hier eine Verbesserung bringen.

In der Tat hatte es die Regierung Chrétien bis 1995, als sie zum ersten Mal selbst ein Kommissionsmitglied ernennen konnte, mit einer rein von ihrer konservativen Vorgängerregierung berufenen Kommission zu tun. Die parteipolitische Divergenz war nach Ansicht von manchen Beobachtern und Mitarbeitern der Kommission ein wichtiger Faktor für die kritische Haltung der Regierung gegenüber der Behörde (Interview 5/CRTC, Interview 25/CRTC; Siklos 1994a). Auch wenn dies sicher eine Rolle gespielt hat, dürfte die Unzufriedenheit der Regierung mit der tatsächlichen Politik der Kommission und dem konkreten Verhalten bestimmter Personen wohl stärker ausschlaggebend gewesen sein als der parteipolitische Hintergrund an sich. Denn die liberale Regierung ernannte David Colville, der 1990 von der Regierung Mulroney zum *Commissioner* bestellt worden war, 1995 zum Vizechef für Telekommunikation, und John Manley, der Industrieminister, versicherte ihm persönlich, dass er die von der CRTC mit 94-19 eingeschlagene Richtung unterstütze (Interview 5/CRTC).

Für den 1996 freiwerdenden Posten des Kommissionsvorsitzenden suchte das Kabinett dagegen eine Kandidatin aus, von der es annahm, sie würde mehr auf Regierungslinie, insbesondere der Linie von Industrieminister Manley, liegen als Keith Spicer (Cobb 1996). Mit Françoise Bertrand, die in Montreal als Unternehmensberaterin tätig war und zuvor mehrere Jahre den provinzeigenen Fernsehsender *Radio-Québec* geleitet hatte, rückte zum ersten Mal eine Frau an die Spitze der Kommission. Bertrands Ernennung veranschaulicht, dass in die Entscheidung der Regierung nicht selten Faktoren hineinspielen, die mit dem künftigen Aufgabenfeld der Kandidatin oder des Kandidaten wenig zu tun haben. So wählte die Regierung Bertrand nicht allein wegen ihrer Erfahrung im Rundfunksektor und ihrer guten Verbindungen zur liberalen Partei aus, sondern auch wegen ihres Geschlechts, der Fähigkeit, in beiden Landessprachen perfekt zu kommunizieren und ihrer bekannt anti-separatistischen, bundesfreundlichen Haltung (Interview 39/Canadian Heritage; Winsor 1996). Ihre Berufung war mit

ein Schachzug in den fortwährenden Auseinandersetzungen zwischen der Bundesregierung und der zu jener Zeit von den Separatisten regierten Provinz *Québec*.

Wie es auch schon die konservative Regierung bei Keith Spicer gehalten hatte, gab die amtierende Regierung Françoise Bertrand keine genauen Instruktionen mit auf den Weg. Sie legte ihr aber nahe, die Arbeitsweise der Kommission und ihre einzelnen *policies* einer internen Überprüfung zu unterziehen: "*The purpose is to make sure*", so Bertrand, "*the CRTC revises its mandate, its structure and its frame of reference in order to be sure it is still pursuing the goals set out for it and is in tune with the challenges not only of industry and [...] communications but also facing Canadian society.*" (zit. nach Winsor 1996: A6). Gleich nach ihrem Amtsantritt im August 1996 setzte Bertrand einen Prozess gezielter, nach vorne gerichteter Strategiebildung in Gang: "[T]here was a necessity to speak our mind in terms of [...] where do we think we should be going and when will we address those issues that are our concerns." (Interview 21/CRTC). Aus dem mehrmonatigen internen Diskussionsprozess, bei dem auch Experten von außen zu Rate gezogen wurden, resultierte im Frühjahr 1997 ein *Vision Statement*, in dem die Behörde die Herausforderungen der Zukunft skizzierte sowie die Ziele ihrer Tätigkeit und die dafür einzusetzenden Strategien zu artikulieren suchte. Begleitet wurde dieses *Statement* von einem *Vision Action Calendar*, in dem konkret die notwendigen Verfahren zur Umsetzung der *Vision* mit einem Zeitplan angekündigt wurden (CRTC 1998a, 1998e).

Auf der Telekommunikationsseite war der Prozess der Strategiefindung eigentlich schon mit 94-19 erfolgt, auf der Rundfunkseite jedoch stellte das *Vision Statement* mitsamt seinem Arbeitsplan die eigentliche Durch- und Fortführung des durch die beiden *Orders in Council* der Regierung angestoßenen regulativen Umbaus dar und ist somit als komplementär zum *Convergence Report* zu sehen. Françoise Bertrand war der Überzeugung, angesichts technischer Umbrüche und der Entstehung globaler Märkte könne man im Rundfunksektor nicht mehr mit *policies* operieren, die überwiegend in den 1970er und frühen 1980er Jahren formuliert worden waren (Interview 15/CRTC, Interview 21/CRTC). So sah der Plan für die kommenden drei Jahre eine Überarbeitung aller wichtigen *policies* von den Regeln für *Canadian content* und den Vorschriften zur Übertragung von Sendern über die Vorgaben zum *community channel* bis hin zur *Ethnic Broadcasting Policy* vor. Auch das im *Convergence Report* nicht wirklich geklärte Thema Internet/Neue Medien setzte die neue Kommissionschefin auf die Agenda.

In puncto Politikinhalt ließen die zuständigen Minister die künftige CRTC-Chefin wissen, dass ihnen sehr daran gelegen war, Konvergenz und Wettbewerb energischer voranzutreiben (Interview 21/CRTC). Françoise Bertrand stand trotz ihrer langen Tätigkeit im öffentlichen Dienst – und anders als der bislang die Rundfunkregulierung der CRTC prägende Fern Bélisle – einer stärkeren Steuerung durch Marktkräfte aufgeschlossen gegenüber; mehr Wettbewerb

und eine fokussiertere und weniger intrusive Regulierung sah sie als positive Ziele, nicht nur als Reaktion auf Zwänge (Interview 15/CRTC, Interview 21/CRTC, Interview 49/CRTC; Brehl 1997b). Die neue Kommissionsvorsitzende war eine überzeugte Vorkämpferin einer wettbewerbsorientierten Neuausrichtung des kulturprotektionistischen *Policy*-Modells. Obschon auch sie das bestehende System an Auflagen im Grundsatz fortschreiben wollte, so war sie doch bereit, einen Schritt weiterzugehen, als es die alte Führungsriege im *Convergence Report* getan hatte, und durch einen umfassenden Reformprozess schnell die Entwicklung eines liberaleren, weniger strikt regulierten Systems voranzutreiben. In einem von zunehmend intensiverem Wettbewerb geprägten Markt sollten die einzelnen Akteure mehr Handlungsfreiheit erhalten, und die *Canadian Content*-Regulierung sollte zwar nach wie vor alle Anbieter und Märkte erfassen, aber gezielter auf Themen ausgerichtet werden, in denen der Markt eindeutig keine ökonomischen Anreize für die legislativ vorgegebenen Ziele setzte. Angestrebt wurde eine Verschiebung vom Mikromanagement des Sektors hin zu einem stärker problemorientierten Makromanagement.

Das knapp gehaltene, überwiegend in Stichworten formulierte *Vision Statement* spiegelte die Überzeugungen der Vorsitzenden wider. In diesem Dokument nahmen – wie in der *Order in Council* zur Konvergenz – ökonomische, industriepolitische Zielsetzungen einen hohen Stellenwert ein. Die *Vision*, so hieß es dort, sei darauf ausgerichtet, die Kanadier mit einheimischen Programmen zu versorgen, die die kanadische Gesellschaft widerspiegeln, und sie werde zu den ökonomischen Zielen des Landes beitragen: "[S]trong industries with high tech capacity will provide creative high-paying jobs and produce investment in Canada's communications infrastructure and content services" (CRTC 1998a: 2). Die im *Vision Statement* mehrmals wiederholte Formulierung "strong industries" reflektierte, dass auch die neue CRTC-Führung ökonomische Grenzen für ihr Ziel, fairen Wettbewerb zu fördern, sah. In einem Interview knapp ein Jahr nach Amtsantritt formulierte Françoise Bertrand, wenn man starke kanadische Spieler wolle, die hochqualitativen *Canadian content* offerieren, so müsse man ihnen helfen (Brehl 1997b: E1).

Anders als der *Convergence Report* und die ihm vorangegangene *Order in Council*, die die neuen sozialen Themen der Rundfunkregulierung nur streiften, gab das *Vision Statement* deren Bedeutungsgewinn in der kanadischen Gesellschaft im allgemeinen und im neuen *Broadcasting Act* im besonderen Ausdruck, indem es nicht nur die Präsenz kanadischer Stimmen an sich anmahnte, sondern Programme, die die kulturelle Vielfalt und die sozialen Werte des Landes reflektierten (CRTC 1998a). Was den Regulierungsansatz und das verwendete Instrumentarium anging, so hatte die Kommission schon unter Bélisles Ägide begonnen, die durch das neue Rundfunkgesetz von 1991 geschaffenen Möglichkeiten zum flexibleren Instrumenteneinsatz zu nutzen, um bestimmte Kategorien von kulturell wenig relevanten Diensten wie Homeshopping oder Videospiele unter Auflagen von der Lizenzierungspflicht zu be-

freien (s. CRTC 1995a: 26). Entwickelte sich das Regulierungsregime damit vertikal in Richtung auf eine immer größere Differenzierung, so setzte das *Vision Statement* auch horizontal auf einen flexibleren Ansatz. Zur Umsetzung der *Vision* wollte die Behörde ihre komplette "Werkzeugkiste" – "*from protection [...] to promotion [,] from constraint [...] to competition [,] from detailed regulation [...] to broad parameters*" – nutzen (CRTC 1998a: 3).

Zusammengenommen brachten der *Convergence Report* und das *Vision Statement* der Kommission zum Ausdruck, dass die schon seit den 1980er Jahren zunehmende Vermarktlichung des Sektors sich mit einem signifikanten Wandel wesentlicher *Policy*-Ideen und Problemwahrnehmungen verfestigt hatte. Das Ziel einer marktfähigen kanadischen Rundfunkindustrie hatte sich vom ursprünglich übergeordneten Zweck der Beförderung nationaler Souveränität und Identität zu einem beträchtlichen Maß emanzipiert und einen den national-kulturellen Zielen der Rundfunkpolitik vergleichbaren Eigenwert erlangt. Diese Verschiebungen auf der Zielebene sind nicht zu verstehen ohne den Umbruch in der technisch-ökonomischen Dimension des *Policy*-Modells, sowohl im Hinblick auf die volkswirtschaftliche Stellung des Sektors wie auf die Charakteristika der Leistungserbringung. Im Kontext der Debatten um den *Information Highway* schien die große ökonomische Bedeutung der Rundfunkindustrie nunmehr selbst-evident, mussten doch die prognostizierten riesigen Übertragungskapazitäten mit Inhalten gefüllt werden, und dies mit der Globalisierung der Märkte weltweit (vgl. Government of Canada 1996). Die veränderte Wahrnehmung ging über die Sicht des Sektors selbst als Zukunftsindustrie hinaus. Für die konkrete Phase des Politikwandels noch bedeutsamer war die wichtige Rolle, die den Kommunikationsnetzen als für die Zukunftsfähigkeit unverzichtbarer Infrastruktur zuerkannt wurde.

Historisch gesehen, ließ die Knappheit der Sendefrequenzen eine staatliche Steuerung der Frequenzzuteilung aus Effizienzgründen als angeraten erscheinen und beschränkte den Spielraum für Wettbewerb im Sektor. Der kanadische Staat nutzte diese technisch gebotene Regulierungsfunktion, um einer nicht in erster Linie ökonomisch, sondern kulturell problematischen, spezifisch kanadischen Form des Marktversagens abzuhelpen und die Vergabe von Lizenzen an die Auflage zur Produktion und Präsentation kanadischer Programme zu binden. Um die Finanzierbarkeit dieser unrentablen Aktivitäten zu sichern und für ein vielfältiges Angebot zu sorgen, begrenzte er den Wettbewerb weiter durch die Zuweisung spezifischer Nischen an einzelne Programmveranstalter. Mit der Entwicklung hin zu wachsenden Übertragungskapazitäten, sinkenden Übertragungskosten und Substitutionstechnologien für die bislang monopolistisch organisierten Kabelnetze verlor das Argument einer überlegenen Effizienz strikter staatlicher Zugangskontrolle zum System mehr und mehr an Überzeugungskraft. Vielmehr konnte und sollte nun, so der neue Mehrheitskonsens, der Markt eine größere Rolle in der Steuerung der Systemstrukturen erhalten. Bei einer Vielzahl von Kanälen sorgt Wettbewerb demnach im Grundsatz am besten für eine breite Angebotspalette, für innovative, ef-

fiziente und kundenorientierte Angebote und damit auch neue Einnahmen und Arbeitsplätze. Hier trafen sich technischer und sozialer Wandel. Weil der selbstbewußte Konsument der 1990er Jahre sich zunehmend leichter dem kanadischen Rundfunksystem entziehen konnte, galt es, seinen Wünschen nach mehr Auswahl und Entscheidungsfreiheit entgegenzukommen.

Während eine der beiden traditionell konstatierten Formen des Marktversagens allmählich zu schwinden schien, wurde die klassische Problemdiagnose für eine den politischen Zielen entsprechende Präsenz von *Canadian content* lediglich ansatzweise aufgeweicht. Eine grundsätzliche Neuinterpretation mit veränderten Handlungsanleitungen konnte sich hier nur in Randbereichen des Rundfunksystems wirklich verfestigen. So konstatierte die CRTC 1999 eine ausreichende Präsenz kanadischer Angebote im Internet (CRTC 1999). Damit hat sich zwar der Blick auf die technisch-ökonomischen Kennzeichen der Leistungserbringung verändert, die Wahrnehmung der Leistungsfunktionen selbst jedoch nur bedingt. Dies galt nicht allein für das *Canadian Content*-Problem, sondern allgemein für die Konzeption von Rundfunk. Rundfunkveranstaltern und Kabelnetzbetreibern wurde im Rahmen der regulativen Vorschriften nach wie vor die inhaltliche Kontrolle über ihre Frequenzen und Netze zugestanden. Ein Kritiker des *Convergence Report* konstatierte zutreffend: "*The 500-channel universe is simply taking the industrial age model – in the 1950s we had three channels or something – and multiplying it so we get 500. [...] Their concept hasn't changed [...]. It's just more channels.*" (zit. nach Zerbisias 1995b: E2). Im *Convergence Report* konstatierte die Kommission nicht nur, dass Interaktivität und Video-on-Demand das existierende Rundfunksystem ergänzen, aber nicht ersetzen würden (CRTC 1995a: 7). Sie ging auch davon aus, dass Filmabrufdienste von der Größenordnung und Organisationsstruktur her traditionellen Rundfunkveranstaltern ähnlich, also identifizier- und regulierbar sein würden. Denn Anbieter solcher Dienste bräuchten beträchtliche finanzielle Mittel, um an den Start zu gehen, und müßten sich ebenfalls dem Erwerb von Senderechten widmen (CRTC 1995a: 28).

Auch hinsichtlich der ökonomischen Basis des Rundfunksystems erwartete die Kommission für die nächsten Jahre beachtliche Kontinuität, was implizierte, dass sie die Abschirmung des kanadischen Marktes gegenüber dem Nachbarland weiterhin für möglich hielt: "*Central to th[e] structure [of the broadcasting system], particularly for the private sector has been the demand by Canadian viewers for popular U.S. programming and services. Profits generated by providing Canadians with foreign programming and services have been used to help fund [...] the production of frequently unprofitable although valued Canadian programming. This has been the case from the earliest days of radio and it will likely remain so as the information highway develops.*" (CRTC 1995a: 24). Für die längerfristige Zukunft des Rundfunksystems in einer vollständig digitalisierten Welt wurde ein neuer Deutungszusammenhang des Nexus zwischen der Ökonomie der Programmgestaltung und der kulturellen Identität antizipiert, in dem die Interessen der Rundfunkindustrie und der Nation mehr und mehr

zusammenfallen könnten (s. CRTC 1995c: 893). Die Regulierungsbehörde wie die Rundfunkindustrie sahen eine graduelle, langsam voranschreitende Schwerpunktverlagerung in den Strategien privater Rundfunkveranstalter, für die qualitativ hochwertige kanadische Programme von einer Belastung zum Pluspunkt im Konkurrenzkampf würden, mit dem sie sich gegen die amerikanischen Sender abheben könnten (Interview 21/CRTC, Interview 29/Canadian Heritage; CRTC 1995c: 786ff, 919). Allerdings gestanden die Rundfunkveranstalter selbst zu, dass sie in einem kompetitiveren Umfeld zwar den Anreiz hätten, die vorgeschriebene Quote an kanadischen Programmen nicht mehr möglichst billig abzuarbeiten und diese Sendezeit zu einem beträchtlichen Teil einfach abzuschreiben: "[O]ur aim is [...] to try to make each hour and half hour count." (CRTC 1995c: 919). Jedoch seien die Quoten auf absehbare Zeit der stärkere Antrieb für die Produktion und Präsentation kanadischer Programme gerade in den problematischen Programmkategorien wie Serien und Filme. Finanzielle Subventionen zumindest für sichtbar kanadische Filme und Serien wurden ohnehin von nahezu allen Parteien auch längerfristig als unverzichtbar angesehen.

Canadian content verlor, nicht zuletzt dank der Unterstützungs- und Zwangsmaßnahmen von Regulierungsbehörde und Regierung, somit allmählich seinen Ruf, per se geschäftsschädigend zu sein. Auch wenn man darüber hinaus anerkannte, dass die wachsenden Distributionskapazitäten und der Netzwettbewerb neuen Raum für kanadische Angebote schaffen und es diesen leichter machen würden, Zugang zum Markt zu bekommen, so blieb es angesichts der tödlichen Gefahr, die eine weitestgehende Marktsteuerung für die Leistungsfähigkeit des Systems insbesondere hinsichtlich seiner marktfremden Ziele darzustellen schien, im Grundsatz bei dem Credo der 1930er Jahre: "*The state or the [United] States*" (zit. nach CRTC 1995c: 971). Wollte Kanada als (Kultur-)Nation von den neuen Technologien und Märkten profitieren, so war eine umfassende staatliche Regulierung des Systems weiterhin unverzichtbar. Obschon Wettbewerb als Innovationsprinzip fürderhin eine wichtigere Rolle in der Entwicklung des Systems zuerkannt werden sollte, musste er deutlich eingehegt werden, um gesellschaftlich unerwünschten Folgewirkungen entgegenzusteuern. Es ging also um eine ausgewogene Balance zwischen national-kulturellen und sozialen Zielen und der Etablierung starker, wettbewerbsorientierter Industrien (vgl. Bertrand 2000; Colville 2000). Regulierung sollte einmal dazu dienen, fairen Wettbewerb zwischen Netzbetreibern und zwischen Programmanbietern zu schaffen, und gleichzeitig die Präsenz vielfältiger kanadischer Angebote sicherstellen.

Damit erweiterte sich die Rolle der Regulierungsbehörde, sie wandelte sich aber nur schleichend. Die Kommission hielt an ihrer Funktion als Systemmanager grundsätzlich fest. Sie schraubte die Systemsteuerung jedoch zurück, und es war absehbar, dass ihr Einfluss auf die Entwicklung des Systems mit der Entstehung eines digitalisierten Umfelds weiter zurückgehen würde. Mit der Öffnung für den Wettbewerb übernahm sie auch mehr und mehr eine

Schiedsrichterrolle. Zumindest solange aufgrund von Kapazitätsgrenzen im Zugang zur Übertragung noch Engstellen und Möglichkeiten zur Benachteiligung oder Bevorzugung bestimmter Anbieter bestanden und ehemalige Monopolanbieter eine dominante Position im Markt innehatten, musste die Kommission Vorkehrungen zur Sicherung eines fairen und diskriminierungsfreien Zugangs zu den Netzen treffen und zudem die Verbraucherpreise des dominanten Anbieters kontrollieren (Interview 25/CRTC; CRTC 1997-150). Um Innovationen und Investitionen zu befördern und den Akteuren mehr Flexibilität zu geben, sich auf dem Markt zu positionieren, war die CRTC bereit, ihren Zugriff auf das System zu lockern. Im Übergang zur digitalen Welt strebte die Kommission nicht mehr, wie bislang, an, den Aktionsradius von Anbietern mit neuen Technologien oder Formaten genau abzugrenzen und durch solch strenges "Einzäunen" die Überlebens- und Beitragsfähigkeit der etablierten wie der neuen Akteure zu sichern. Auch im Rundfunk entwickelte sich – ähnlich wie in der Telekommunikation – eine asymmetrische Regulierung. Dem unterschiedlichen Charakter der Regulierung in beiden Bereichen geschuldet – hier primär kulturell, dort primär ökonomisch – handelte es sich um eine andere Form der Asymmetrie, die sich nicht an dominanter Marktmacht festmachte, sondern am Umfang der Auflagen, denen der jeweilige (Programm-)Anbieter hinsichtlich der Produktion und Ausstrahlung von vielfältigen, hochwertigen kanadischen Programmen unterlag.

Ein solcher Ansatz war in den Grundzügen schon in der *Structural Decision* entworfen und im *Convergence Report* weitergeführt worden. Konventionelle Rundfunkanbieter, die den strengsten Auflagen im Hinblick auf kanadische Programmanteile, Qualität und Programmvielfalt unterlagen, erhielten dafür den höchsten Grad an regulativem Schutz: eine kritische Zugangskontrolle auf der Basis des traditionellen Tests, ob der jeweilige Markt einen weiteren Sender tragen konnte; garantierte Übertragung als Bestandteil des Basispaketes aller Anbieter; Priorität in der Rangfolge und Maximierung der Werbeeinnahmen. Kurz, die Kommission sah sich weiterhin als verantwortlich für den Erfolg dieser Lizenznehmer, weil ein Scheitern dem Rundfunksystem als ganzem schaden würde. Immerhin zogen die konventionellen Anbieter Mitte der 1990er Jahre noch etwa 65% der vor dem Fernseher verbrachten Zeit auf sich und sorgten für den weit überwiegenden Anteil einheimischer Programme auf kanadischen Fernsehschirmen (CAB 1995b: 9). Obschon die Kommission im *Convergence Report* keine eindeutige Position zur Lizenzierungspolitik von Sparten- und Pay-TV-Sendern bezog, so deutete ihre Argumentation für die digitale Welt vorsichtig auf einen offeneren Marktzugang hin (vgl. CRTC 1995a: 30ff). Schon in der analogen Welt hatten für Sparten-sender unterschiedliche Regelungen gegolten, mit dem Übergang zur digitalen Verbreitung differenzierten diese sich weiter aus und boten für die große Mehrzahl der neuen digitalen Anbieter nur noch wenig Schutz. Für sie sollte es – in den Worten eines Spezialisten für Medienrecht – heißen: "[If] there are sufficient alternatives [...] an applicant can fail without harming the

broadcasting system." (McCarthy Tétrault 2000: 9). Gleiches zeigte sich in der Rundfunkverbreitung wo die CRTC schon im *Convergence Report* den Marktzugang – abgesehen von der Sperrfrist für die Telefongesellschaften – völlig liberalisierte. Dabei machte sie ihre künftig reduzierte Steuerungsrolle deutlich: "[T]echnology and market forces will shape the broad direction and timing of competition" (CRTC 1995a: 20).

Überließ man in der innerkanadischen Konkurrenz mehr und mehr dem Markt und damit letztlich dem Kunden, welche Anbieter erfolgreich sein würden, so war man bemüht – ganz in der Logik der klassischen Problemdiagnose des kanadischen Rundfunks und seiner ökonomischen Grundlagen –, die Abschirmung nach außen weitmöglichst aufrechtzuerhalten und den Marktzutritt von dort nach strikten Regeln zu beschränken. Ausländische Anbieter in der Rundfunkdistribution, insbesondere Satellitensysteme, sollten nach wie vor konsequent außen vor gehalten werden. In der Autorisierung amerikanischer Spartensender zur Verbreitung in Kanada blieb es dabei, dass zuvor geprüft wurde, ob der Sender in direkter Konkurrenz zu einem kanadischen Angebot stand und ob nicht ein kanadischer Anbieter selbst einen solchen Dienst starten wollte (vgl. CRTC 1995a: 30).

Mit dem Übergang von der Detailsteuerung zu einem flexibleren Systemmanagement auf der Basis breiterer Parameter verband sich somit eine signifikante innerkanadische Liberalisierung des Marktzutritts. Der Lizenzierungsprozess für die Mehrzahl neuer Dienste begann sich von einer restriktiven, tiefgehenden Eignungsprüfung hin zu einem Zertifizierungsprozess ohne oder mit vergleichsweise niedrigen Zugangshürden zu wandeln. An der Lizenzierungspflicht als solcher musste aber für kulturell relevante Dienste festgehalten werden, denn, wie ein Industrieverband kommentierte, "*no licence means no control or direction on a policy front*" (Canadian Satellite Users Association 1995: 9). Die Bedeutung der Zugangskontrolle als Steuerungsinstrument ging folglich zurück: "*So what you're gonna find is the regulator plays less of a role as to determine who comes in, but will continue to play a significant role as to what you do when you air.*" (Interview 47/CHUM) – durch für alle Anbieter, egal, ob etabliert oder neu, in einer bestimmten Kategorie gleichermaßen geltende Auflagen zur Produktion und Präsentation vielfältiger kanadischer Programme. Doch trotz ihrer Flexibilisierung und Fokussierung blieben diese Auflagen, soweit sie die Differenzierungsmöglichkeiten für konkurrierende Anbieter beschränkten, wettbewerbshemmend, es handelte sich um eine partielle, das Regime adaptierende, aber nicht transformierende Deregulierung.

Der Wandel auf der Zielebene hin zu mehr Markt und Wettbewerb schlug sich stärker in der Einführung einer für alle Distributionstechnologien gleichen Abgabe durch, mit der die der *Canadian Content*-Regulierung inhärente Quersubventionierung durch eine explizite und wettbewerbsneutrale Form der Umverteilung zwischen verschiedenen Kategorien des Systems ergänzt wurde. Das neue Instrument einer allgemeinen, prozentualen Abgabe reflektiert noch in anderer Hinsicht die stärkere Wettbewerbsorientierung des Regulierungsregimes. Da

sich die Kommission von der Beschränkung des Wettbewerbs zwischen Anbietern durch das Instrument der Zugangskontrolle mehr und mehr verabschiedete, versuchte sie die verminderte Protektion für die Programmveranstalter partiell auszugleichen zum einen durch die Bereitstellung neuer Ressourcen zur Programmfinanzierung, zum anderen durch die entschlossene Förderung und Befürwortung weiterer horizontaler und vertikaler Integration. Hatte sich die CRTC schon unter André Bureau in letzterer Frage zu einer flexiblen Haltung bekannt und – wenn auch in unsystematischer Weise – wachsende Toleranz gegenüber zunehmender Eigentümerkonzentration gezeigt (Raboy 1990:324, 412; Wiesner 1991: 281), so begrüßte sie unter Françoise Bertrand explizit die sich in den 1990er Jahren rasant beschleunigende Konsolidierung unter den Kabelnetzbetreibern und Programmveranstaltern (Interview 5/CRTC, Interview 21/CRTC, Interview 25/CRTC). Die Kontrolle von Programmanbietern war Kabelunternehmen bislang nur in Ausnahmefällen, vor allem zur Rettung finanziell bedrohter Sender, gestattet worden (s. CAB 1995b: 30; CCTA 1995: 49).

Dem Einbau von mehr Wettbewerb in das Rundfunksystem zum Trotz, blieb auf der instrumentellen Ebene der regulative Schwerpunkt, sowohl was die Allokation der Mitarbeiter wie den Umfang der Maßnahmen betraf, auf der *Canadian Content*-Problematik. In der Frage eines diskriminierungsfreien Netzzugangs für Programmanbieter mischten sich kultur- und wettbewerbspolitische Aspekte. Aus einer reinen Marktlogik heraus hätte es genügt, die dominanten Netzbetreiber – die Kabelunternehmen – auf faire Zugangsregeln zu verpflichten, wie es zum Beispiel der Leiter des Kartellamtes forderte (Director of Investigation and Research 1995: 48f). Da die größtmögliche Zahl an kanadischen Angeboten alle Zuschauer erreichen sollte, waren allgemein geltende Zugangsregeln nötig (s. CRTC 1995a: 31). Die geringere Bedeutung der Wettbewerbssicherung im Rundfunk als in der Telekommunikation erklärt sich nicht nur aus der nach wie vor starken Präsenz von *Canadian-Content*-Zielen, sondern auch aus einer anderen Wahrnehmung der sich aus den technisch-ökonomischen Kontextbedingungen ergebenden funktionalen Notwendigkeiten und Opportunitäten. Es wurde kein zwingender Bedarf zur Zusammenschaltung von Netzen zur Rundfunkübertragung gesehen, weil hier, anders als im öffentlichen Telefonnetz, kein Verkehr ausgetauscht werden musste (Bryan 1994). Marktneulinge mussten auch kein flächendeckendes Angebot machen, um Marktchancen zu haben. Zwar hatten die Telefongesellschaften argumentiert, ihr Marktzutritt könne schneller erfolgen, wenn sie Zugang zu den Kabelnetzen erhalten würden (Stentor 1995). Die Kommission erachtete dies als wenig zielführend für einen schnellen Ausbau von Breitbandnetzen, da die Telefongesellschaften dann einen geringeren Anreiz zum Aufbau eigener Netze hätten und auch die Kabelunternehmen sich durch die Aussicht, ihre Netze Konkurrenten zur Verfügung stellen zu müssen, nicht unbedingt zur schnellen Aufrüstung ermuntert fühlen dürften. Zudem sah die Behörde in dem Verlangen der Telefongesellschaften keinen Mehrwert im Sinne neuer, innovativer Dienste, wollten diese doch über die von

den Kabelunternehmen gemieteten Kapazitäten primär herkömmliches Kabelfernsehen offerieren (CRTC 1995b: 20f).

Führung und Stab der Kommission auf der Rundfunkseite sahen auch längerfristig Sinn in ihrer Funktion als Systemmanager: "[A] lot of our regulation is driven towards attempting to maintain a separate culture. [...] It may not be the way we're doing it now, but I think in Canada there will be a pressure to keep requiring content, Canadian content. [...] everything can be not necessarily regulated, but you can give some guidance to anything. [...] So I'm not sure that the ability to control and regulate [...] is going to disappear. [...] It's there." (Interview 7/CRTC). Ebenso vollzog sich, was die Rolle der Kommission in der Beziehung zu den verschiedenen Interessen betraf, zwar ein signifikanter Wandel, aber kein völliger Umbruch. Nach wie vor sah sich die Behörde als Vermittlerin zwischen den Interessen von Netzbetreibern, Programmveranstaltern, Produzenten und Zuschauern. Sie musste sich jedoch nicht nur mit der Formulierung und Überwachung von Verhaltensanforderungen an einzelne Akteure befassen, sondern – ähnlich wie in der Telekommunikation – mehr und mehr regulative Aufmerksamkeit den Interaktionen zwischen Anbietern mit verschiedenen Interessen widmen, seien es konkurrierende Netzbetreiber oder Programmanbieter und Distributionsunternehmen.

War das *Policy*-Modell der Rundfunkregulierung schon traditionell durch eine problematische Verknüpfung nur bedingt vereinbarter Ziele gekennzeichnet, so steigerte seine wettbewerbsorientierte Reformulierung diese Widersprüchlichkeit auf ein Maximum. Die Kollision von Wettbewerbsförderung und Wettbewerbsbeschränkung zur Sicherung der Präsenz kanadischer Angebote wird am deutlichsten in der Rundfunkdistribution. Solange alle Netzbetreiber im wesentlichen die gleichen Sender anbieten mussten, und die Regelungen zur Platzierung und Bündelung von Sendern nicht viel Variation in der Zusammenstellung der Programmpakete erlaubten, konnte sich nur schwer ein effektiver Wettbewerb zwischen den unterschiedlichen Systemen und Anbietern herausbilden (Corcoran 2003; CRTC 1995c: 2249; Globerman et al. 1996: 227). Auch der Souveränität des Kunden wurden damit Grenzen gesetzt. Mochte eine nicht unerhebliche Anzahl von Kanadiern sich darüber ärgern, dass ihnen der legale Zugang zu von der CRTC nicht autorisierten amerikanischen Sendern und US-Satellitenfernsehen verwehrt blieb, so mussten hier die Interessen des Individuums hinter denen der Gesellschaft zurückstehen, so Françoise Bertrand in einem Interview (Brehl 1997b). Folglich stand die Effektivität des reformulierten *Policy*-Modells und damit die Zielerreichung noch weit stärker in Zweifel, als dies beim traditionellen kulturprotektionistischen Ansatz der Fall gewesen war.

Die Frage nach der ökonomischen Tragfähigkeit, die das alte *Policy*-Modell zufriedenstellend gelöst hatte, versprach proportional zur Zunahme des Wettbewerbs immer drängender zu werden, solange sich das System an Auflagen und Verpflichtungen trotz der flexibleren Regulierung nicht grundsätzlich änderte. Denn Wettbewerb reduzierte letztendlich die Ge-

winnspanne der Konkurrenten und damit ihre Fähigkeit und/oder Willigkeit, wenig profitablen *Canadian Content*-Auflagen nachzukommen. Ein ehemaliger Mitarbeiter der Regulierungsbehörde brachte dies auf den Punkt. "[T]hat, in my mind, leads you to the worst of all worlds where businesses that have traditionally had some kind of franchises from the government in return for favours in terms of the cultural production are now kind of opened up to competition without a diminishment of the responsibility to contribute to the system. [...] So what you end up with is, [...] in broadcasting [...] once you've licensed a hundred of those services which, I think, is where we're at now, then you gotta ask yourself the question what is the value of a franchise in that business given that people still only watch about 22 hours of programming a week. You've now fragmented that market, you've increased program acquisition costs and reduced advertising revenues. So why should these people still be contributing?" (Interview 28/CCTA).

Je stärker Regulierer und Politiker innerhalb eines grundsätzlich protektionistischen Rahmens die Entwicklung des Rundfunksystems den Marktkräften überließen, auf die Produktion marktfähiger, idealerweise exportierbarer Produkte setzten und das wirtschaftliche Potential der privaten industriellen Akteure beschworen, desto verwundbarer wurden sie für Angriffe, die in erster Linie kulturell und sozial gerechtfertigten Schutzmechanismen stellten nichts anderes dar als "altmodischen" ökonomischen Protektionismus. Vincent Mosco, ein bekannter – linker – Kommunikationsforscher, warf der Regierung Chrétien am Ende ihrer ersten Amtszeit vor, mit ihrer marktorientierten Strategie habe sie die kanadische Rundfunkpolitik noch weiter als ihre konservativen Vorgänger von der Vorstellung weggeführt, dass Rundfunk ein für bürgerliche Selbstverständigung und nationale Identität zentrales öffentliches Gut darstelle. Dadurch lasse sich die Abschirmung des heimischen Marktes von ausländischer, insbesondere US-amerikanischer Konkurrenz international immer schwerer verteidigen (Mosco 1997). Mehr noch, die industriepolitische Aufladung von Rundfunkregulierung und -politik forderte über kurz oder lang die Frage heraus, wann die sich immer weiter integrierende und konsolidierende Rundfunkindustrie ihren Status als *infant industry* wohl hinter sich lassen würde: "[A]t what point do these companies become big enough to stand on their own?" (Interview 2/CRTC).

Maßnahmen der Regierung, die Etablierung kanadischer Ableger von ausländischen Magazinen durch steuerliche Mechanismen zu erschweren, und ein späteres Urteil der WTO, dass diese Maßnahmen für unzulässig erklärte, lösten nicht nur erregte öffentliche Debatten, sondern auch einen offenen Streit in der Regierung aus. Der Wandel in den ideologischen Orientierungen der kanadischen Politik ließ die Artikulation marktliberaler Positionen für die Kulturpolitik auch in gemäßigten politischen Kreisen zumindest unter Wirtschaftspolitikern zusehends naheliegend erscheinen. Folgte man dem Leitbild einer neoliberalen Marktwirtschaft, so bestand wenig Sinn darin, dass sich Kanada darauf kaprizierte, trotz der unvorteil-

haften Wettbewerbsbedingungen den Aufbau einer einheimischen Industrie staatlicherseits massiv zu befördern. Wie der Leiter der Wirtschaftsredaktion der *Montreal Gazette* während der Magazin-Debatte plastisch formulierte, "*the playing field for bananas and oranges is uneven too: tropical countries produce them much more cheaply than we do, but we do not insist Canadian fruit lovers buy Canadian-made oranges and bananas.*" (zit. nach Mosco 1997: 168). Die WTO-Entscheidung provozierte einen – politisch folgenlosen – Ausbruch des Handelsministers, der Regelungen wie Beschränkungen für ausländische Investitionen im kulturellen Sektor und *Canadian Content*-Vorgaben als plumpe Instrumente kritisierte und argumentierte, Kanada sei besser damit gedient, wenn es sich auch im Kulturbereich ausländischen Investoren öffne und den Akzent auf das Exportpotential seiner Kulturprodukte lege (McCarthy 1997: F1). Dieselbe Symbiose von Neoliberalismus und außenorientiertem Nationalismus strahlte der Bericht eines Senatskomitees zur Kommunikationspolitik ebenfalls aus dem Jahr 1997 aus: "*To strengthen Canadian firms abroad, it is necessary to create a competitive domestic marketplace that is turned aggressively outwards to foreign markets.*" (zit. nach Clarke/Barlow 1997: 129).

7.3 Implementationsschritte – "*Something old, something new, something borrowed, something blue and a silver sixpence in your shoe*"

7.3.1 "Something borrowed" – *neue Regeln für die Rundfunkverbreitung*

Noch bevor Françoise Bertrand den internen Prozess zur Neupositionierung der Regulierungsbehörde in Gang setzte, beraumte die Kommission ein Anhörungsverfahren zur künftigen Regulierung der Rundfunkverbreitung an (CRTC 1996-69). Hier war die Notwendigkeit einer Reform der bisherigen Vorschriften offenkundig am drängendsten. Ziel war ein einheitliches Regelwerk für die verschiedenen auf Abonnementbasis verfügbaren Übertragungstechnologien, seien es Satelliten-, Kabel- oder Funknetze, das die *Cable Television Regulations* aus dem Jahr 1986 ablösen, zugleich aber in wesentlichen Punkten auf den dort formulierten Bestimmungen beruhen sollte. Der Entwurf für einen neuen Regulierungsrahmen, den die Kommission in der *public notice* zur Einleitung des Verfahrens präsentierte, sah vor, dass die bisher für Kabelunternehmen geltenden Regelungen zur Auswahl, Platzierung und Bündelung von Fernsehprogrammen, zum zahlenmäßigen Übergewicht kanadischer Sender und zur *simultaneous substitution*, also zum Austausch der Signale amerikanischer Sender, wenn amerikanische und kanadische Rundfunkveranstalter zeitgleich eine Sendung übertrugen, im wesentlichen unverändert übernommen würden. Die zentrale Differenz zwischen alten und neuen Regelungen markierte die Aufnahme von Bestimmungen zur Marktschaffung und Wettbewerbssicherung. Unter Verweis auf die *Order in Council* und den daraus hervorgegangenen *Convergence Report* definierte es die Kommission nunmehr als ihre Aufgabe, einen geordne-

ten Übergang vom Monopol zum (Netz-)Wettbewerb zu bewerkstelligen und für Chancengleichheit und faire Bedingungen im Markt zu sorgen (CRTC 1996-69: 2f).

Vom *Policy Review Panel* zum Satellitendirektfernsehen lieh sich die Kommission den Vorschlag, Netzbetreiber zu einer Abgabe von fünf Prozent ihrer Bruttoeinnahmen zu verpflichten. Allerdings wandelte sie dies ab, um der kulturellen wie der sozialen Dimension der Rundfunkregulierung gerecht zu werden. Nur Anbieter von Satellitenfernsehen, das sich aufgrund seiner überregionalen Natur nicht gut für Formen lokaler Bürgerbeteiligung eignete, sollten die gesamte Summe an einen unabhängigen Produktionsfonds abführen. Von allen terrestrischen Netzbetreibern erwartete die Kommission, dass sie einen *community channel* bereitstellten und zwischen 1,5 und zwei Prozent ihrer Einnahmen auf dessen Finanzierung verwendeten²². Die restlichen 3,5 bis drei Prozent sollten dann an einen Produktionsfonds gehen (CRTC 1996-69: 10).

Den Wettbewerb ankurbeln wollte die Kommission einmal dadurch, dass sie technische Hürden für den Marktzutritt zu entfernen gedachte. Dies betraf insbesondere den Zugang konkurrierender Anbieter zu den auf dem Gelände von Kabelabonnenten installierten Leitungen, die – ähnlich wie die "letzte Meile" in der Telekommunikation – einen nicht leicht replizierbaren Engpass darstellten (vgl. CRTC 1995a: 18f). Kunden sollten die Freiheit haben, diese Leitungen an das System eines Anbieters ihrer Wahl anschließen zu lassen. Wie schon im *Convergence Report* angekündigt, sollten die Verbraucherpreise neuer Marktteilnehmer nicht reguliert werden. Den bisher noch der Preisregulierung unterliegenden großen Kabelsystemen stellte die Kommission in Aussicht, diese Aufsicht einzustellen, sobald das Angebot eines anderen terrestrischen Netzbetreibers zehn Prozent der Haushalte im Versorgungsgebiet des ehemaligen Monopolisten zur Verfügung stünde (CRTC 1996-69: 12). Angesichts des bevorstehenden Wettbewerbs hielt die Kommission aber auch Änderungen an den bestehenden Regeln zur Preiskontrolle für angebracht. So wollte sie z.B. die im *Structural Hearing* als Anreiz zur Netzaufrüstung gewährten finanziellen Erleichterungen wieder streichen. Was den Zugang von Programmanbietern zu Übertragungsnetzen anging, schlug die Kommission vor, die Regelungen, die sie dafür im Auftrag der Regierung nach der Übernahme von *Maclean Hunter* durch *Rogers* erarbeitet hatte, in die neuen *Broadcasting Distribution Regulations* aufzunehmen. Im Kern verpflichteten die *Access Rules* jeden Netzbetreiber, im Rahmen seiner Kapazitäten alle für seinen Markt angemessenen Fernsehprogramme zu übertragen (CRTC 1996-60).

²² Für die Kabelunternehmen hätte sich damit wenig an ihren bisher bestehenden Verpflichtungen in puncto *community channel* geändert. Unter den alten Regeln mussten sie fünf Prozent der mit dem Verkauf des Basispakets erzielten Einnahmen darauf verwenden. Nun sollten die gesamten Einnahmen aus dem Rundfunkgeschäft als Berechnungsgrundlage gelten. 1995 gaben die Kabelunternehmen etwa 1,7 Prozent davon für den *community channel* aus (CRTC 1996-69: 10).

Drei Themen beherrschten die schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen aus der Rundfunkindustrie und der weiteren kulturellen *community*, von potentiellen neuen Konkurrenten, *Public Interest*-Gruppen, anderen Regierungsstellen und Mitgliedern der allgemeinen Öffentlichkeit: die Maßnahmen zur Wettbewerbsschaffung und -sicherung, die vorgeschlagene Abgabe zur Programmfinanzierung und die Zukunft des *community channel* (CRTC 1997-25; Zerbisias 1996b). Während die CCTA die Meinung vertrat, die Kabelgebühren sollten sofort dereguliert werden, sahen nicht nur Verbraucherschützer, sondern auch viele andere Gruppen die dafür von der Kommission festgelegte Hürde als zu niedrig an. Wie von den Kritikern vorgeschlagen, verschärfte die Behörde in ihrem schriftlichen Beschluss vom März 1997 den Markttest. Eine Preisfreigabe sollte nun erst erfolgen, wenn zum einen mehr als 30 Prozent der Haushalte im Gebiet eines Kabelnetzbetreibers auf einen neuen Anbieter zugreifen konnten, und der etablierte Anbieter zum anderen mindestens 5 Prozent seiner bisherigen Abonnenten tatsächlich eingebüßt hatte (CRTC 1997-25: 5). Weitere Vorkehrungen zur Sicherung eines fairen Wettbewerbs forderten Marktzutrittsaspiranten und Rundfunkveranstalter. Erstere sahen die Gefahr, dass sich die ehemaligen Monopolisten durch exklusive Vereinbarungen mit Fernsehdiensten günstigere Bedingungen für deren Verbreitung verschafften. Letztere befürchteten, Netzbetreiber könnten mit ihnen verbundene Programmanbieter bevorzugt behandeln (CAB 1996a; CAB 1996b). Die Kommission suchte Situationen beider Art entgegenzuwirken, indem sie den Netzbetreibern verbot, Personen oder Firmen unangemessene Vorteile zu gewähren oder sie ungebührlichen Nachteilen zu unterwerfen (CRTC 197-150: 29). Die meisten Parteien auf der Anhörung sprachen sich dafür aus, wechselwilligen Anschlussnehmern die auf ihrem Gelände installierten Leitungen zu übereignen, und die CRTC legte dafür eine geringe Gebühr fest (CRTC 1997-25: 12).

Die kulturell orientierten Interessen und *Public Interest*-Gruppen plädierten für mehr Geld für Programmsubventionen. So forderten die *Friends of Canadian Broadcasting* eine Anhebung der Abgabe auf zehn Prozent (Zerbisias 1996). Die CAB und Vertreter von Regisseuren und Produzenten strebten nach einer Verschiebung in der Mittelverteilung zuungunsten des *community channel*. Erstere wollte die abzuführenden fünf Prozent in ihrer Gesamtheit einen Produktionsfonds zugeleitet wissen, letztere 3,5 bis vier Prozent (CAB 1996b; CRTC 1997-25). Die CAB argumentierte, der *community channel* werde fürderhin ein wichtiges Marketinginstrument für die terrestrischen Netzbetreiber darstellen, so dass diese von sich aus einen Anreiz zur Vorhaltung eines solchen haben würden (CAB 1996b). Ihre Ansicht fand sie durch die Kabelindustrie wie die Telefongesellschaften bestätigt, die den Wettbewerbsvorteil eines solchen Service priesen. Dagegen machten sich viele lokale Vereinigungen und Verbraucherschützer für eine fortwährende Verpflichtung zumindest der Kabelunternehmen zur Erhaltung des *community channels* stark, einige wollten ihn aufgrund der Gefahr einer völligen Kommerzialisierung der Kontrolle der Kabelindustrie entzogen sehen (CRTC 1997-150: 3; Zerbi-

sias 1996). Die Kommission blieb bei ihrem Vorschlag einer fünfprozentigen Abgabe. Ganz im Sinne ihrer neuen Hinwendung zum Markt beschloss sie, die Bereitstellung lokaler Kommunikationsräume müsse nicht mehr regulativ verordnet werden²³. Doch kam sie den Befürwortern des *community channel* und den kleinen Kabelunternehmen, die anteilig höhere Ausgaben für die Förderung lokaler Kommunikation hatten, entgegen. Große terrestrische Netzbetreiber, so ihr Beschluss, durften auf freiwilliger Basis bis zu zwei Prozent ihrer Bruttoeinnahmen für den *community channel* oder eine ähnliche Einrichtung aufwenden, kleine Anbieter sogar die ganzen fünf Prozent (CRTC 1997-150: 3f).

Angesichts der sorgfältigen Ausbalancierung der dominanten Interessenlagen überraschte es nicht, dass die neuen Regelungen zur Rundfunkverbreitung, ähnlich wie der *Convergence Report*, auf große Zustimmung bei Marktzutrittsaspiranten und der Rundfunkindustrie stießen (Brehl 1997a; CP 1997; Zerbisias 1997). Auch die Kabelindustrie war durchaus angetan, obschon einige ihrer Forderungen nach finanziellen Erleichterungen nicht erhört worden waren. Denn ihrem Hauptanliegen, potentiellen Konkurrenten den Marktzutritt zu erschweren durch die Anwendung der bisher für die Kabelunternehmen geltenden *Canadian Content*-Auflagen auf alle Marktteilnehmer, war vollauf Genüge getan worden (Interview 34/CCTA). Wiederum waren es Vertreter der sozial orientierten Gruppen, die ihr Missfallen bekundeten und der CRTC einen Rückzug aus der kanadischen Tradition lokaler Bürgerbeteiligung vorwarfen (Zerbisias 1997). Die Kritik an der mangelnden Unterstützung des *community channel* teilten zwei *Commissioners*, die ein Minderheitenvotum veröffentlichten (CRTC 1997-25).

7.3.2 "Something old, something new" - die TV Policy von 1999

Anfang 1998 nahm die CRTC, wie in ihrem *Vision Action Calendar* angekündigt, ihr nächstes großes Reformprojekt in Angriff. In *Public Notice 1998-44* stellte sie ihre *Policy*-Leitlinien für die Programmgestaltung zur Debatte. Eine komplette Überarbeitung dieses Reglements, wie sie jetzt geplant war, hatte es zuletzt Mitte der 1980er Jahre gegeben. Die Kernfrage der Kommission lautete, wie sich ihre kultur- und industriepolitischen Ziele am besten unter einen Hut bringen ließen, also welche Reformen der vorhandenen Mechanismen die Produktion rentablen, exportfähigen kanadischen Programmmaterials, das die kanadische Gesellschaft in all ihrer Vielfalt reflektiert, befördern würden. Ihrem Bestreben nach einer effizienzsteigernden Deregulierung Ausdruck verleihend, mutmaßte die Behörde, dass es hilfreich sein könnte, den Rundfunkveranstaltern mehr Flexibilität zur Verwirklichung je eigener, distinktiver Programmstrategien zu geben (CRTC 1998-44: 2).

²³ Ob die Kabelunternehmen wirklich einen Anreiz haben, lokalen Partizipationsbedürfnissen zu entsprechen, darf bezweifelt werden. Kritiker monierten schon länger, der *community channel* zeige mehr und mehr glattes, routiniertes, von den Kabelunternehmen produziertes Programm und werde so zum Instrument der Selbstvermarktung der Industrie (Spiller 1995; Zerbisias 1996).

Das Verfahren warf ein Schlaglicht darauf, dass die Rundfunkindustrie aller Konsolidierung zum Trotz mittlerweile von einer deutlich größeren Zahl an Akteuren bevölkert wurde, die zwar den Wunsch nach einem Erhalt des bestehenden Systems teilten, aber im einzelnen durchaus konfligierende Interessen verfolgten. So standen sich bei den konventionellen Rundfunkanbietern die Schwergewichte CTV und *Global* gegenüber. Letzteres Unternehmen hatte sich durch Zukäufe und neue Lizenzen de facto zu einem zweiten privaten nationalen *network* gemauert, noch unterlag es aber niedrigeren *Canadian Content*-Auflagen als CTV und war berüchtigt für seine geringen Anstrengungen in diesem Bereich. Entgegen bisheriger Gepflogenheiten nahm CTV dies keineswegs zum Anlass, eine Reduktion der eigenen Verpflichtungen zu fordern; vielmehr wollte es *Globals* Auflagen erhöht sehen. Denn das *network* suchte sich unter neuer Führung seit kurzem mit einem breiteren Angebot qualitativ hochwertiger kanadischer Produktionen zu profilieren (Saunders 1998a; Zerbisias 1998e). Seine Repräsentanten traten auf dem Hearing mit moderaten und konstruktiven Vorschlägen auf wie der Anregung, neben dem traditionell problematischen Genre Fernsehspiel/-serie auch die Bedeutung von Musik, Comedy und Varieté als unterrepräsentierten Programmkategorien stärker anzuerkennen. *Globals* Führung zog sich nicht allein dadurch den Unwillen der Kommission zu, dass sie insistierte, mit kanadischen Fernsehserien sei kein Geld zu verdienen. Sie fiel durch einige gewagte Forderungen auf, z.B. die Anrechnung von *informercials* als *Canadian content* und die Aufhebung der Werbezeitbeschränkungen (CAB 1998a; Fraser 1999; Friends of Canadian Broadcasting 1998a; Zerbisias 1998f).

Während *Global* höhere *Canadian Content*-Auflagen strikt ablehnte, war genau dies das Ziel von Gewerkschaften, Produzenten und weiteren kulturell orientierten Gruppen. So forderten die Gewerkschaft der im Kommunikationsbereich Tätigen und ein Produktionsfonds die Anhebung der generellen *Canadian Content*-Quote von 60 auf 70 Prozent. Die bekannteste Produzentenorganisation plädierte für eine Verschärfung der von der CRTC in den 1980er Jahren eingeführten Praxis, den Sendern eine bestimmte Anzahl von Programmstunden an und Mindestinvestitionen in unterrepräsentierte Kategorien, insbesondere *drama*, vorzuschreiben. Konventionelle Rundfunkveranstalter sollten 10 Prozent ihrer Einnahmen dafür aufwenden und 10 Programmstunden pro Woche zur Hauptsendezeit ausstrahlen. Einige Produktionsfirmen unterstützten diese Forderung, mehrere Organisationen von Künstlern, Autoren und Regisseuren sprachen sich für 7 Prozent der Einnahmen und 7 Programmstunden aus. Die Rundfunkveranstalter waren gegen fixe Quoten und bevorzugten flexible, auf die Situation der Veranstalter ausgerichtete Vorgaben, wie sie bislang der Fall waren (Atherton 1998b; CAB 1998a; Friends of Canadian Broadcasting 1998a; Murray 1999; Saunders 1998b).

Eine andere, stets öffentlichkeitswirksam agierende kulturel-nationalistische Organisation legte diesmal ihren Schwerpunkt nicht auf kanadische Unterhaltungsprogramme. Die *Friends of Canadian Broadcasting* propagierten eine Stärkung lokaler und regionaler Programme, die

aufgrund der wachsenden Eigentümerkonzentration und des regulativen Fokus auf national verbreitete Unterhaltungsprogramme in den letzten Jahren deutlich ins Hintertreffen geraten waren. Dafür setzten sich auch drei Provinzregierungen, einige Kommunen, Gewerkschaften und regionale Organisationen von Filmschaffenden ein (Friends of Canadian Broadcasting 1998a, 1998b; Saunders 1998b; Zerbisias 1998c). Zwar überschritten sich die Lager der Vorkämpfer für mehr lokale und mehr Unterhaltungsprogramme, doch die CAB wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass beides gemeinsam nur schwer zu erreichen sei: "*One of the challenges for the system is to continue to deliver local programming in an environment in which resources are being concentrated instead on Canadian entertainment programming*" (CAB 1998b: 11).

Der Verband, der die privaten konventionellen Sender repräsentierte²⁴, baute seine Argumentation aus dem *Convergence Hearing* aus, kanadisches Unterhaltungsprogramm müsse attraktiver und für die Sender rentabler gemacht werden. In einem immer kompetitiveren Umfeld müssten alle einheimischen Programme Profit einbringen. Momentan war dies nach Angaben der CAB nur bei Nachrichten und Informationssendungen der Fall, Sportsendungen waren kostendeckend, Fernsehserien brachten Verlust (CAB 1998b: 16). Für letzteres Genre bestehe daher trotz der vorhandenen Subventionen nach wie vor eine große Finanzierungslücke²⁵. Zur Abhilfe schlug die CAB u.a. vor, den Rundfunkveranstaltern direkten Zugang zu den öffentlichen Produktionsfonds zu gewähren, die bislang überwiegend den Produzenten vorbehalten waren. Neben besserer Finanzausstattung bedürfe es eines flexibleren Regulierungssystems, das den Anbietern mehr Raum lasse, auf Marktentwicklungen zu reagieren. Hier ging es der CAB im einzelnen z.B. um eine großzügigere Definition der abendlichen Hauptsendezeit, eine Ausweitung der Kategorie "unterrepräsentierte Programme" auf Dokumentarfilme und Unterhaltungsmagazine²⁶ und vermehrte Optionen zur höheren Anrechnung teurer Unterhaltungsprogramme auf die gesamte *Canadian Content-Quote*. Grundsätzlich sprach sich der Verband dafür aus, den Fokus von der Angebots- auf die Nachfrageseite zu verschieben. Nicht mehr die Erhöhung des Angebots an kanadischen Programmen, sondern der Zuschauerzahlen sollte zum vorrangigen Imperativ werden (CAB 1998a; CAB 1998b). Dies war auch die Meinung der CCTA, die das Regulierungsregime noch stärker auf eine Marktorientierung hin umpolen wollte (Atherton 1998b).

Andere Teilnehmer äußerten die Sorge, eine Fokussierung auf die Steigerung der Zuschauerzahlen könne zu einer Erosion der Programmvielfalt führen. Auch die CRTC befürchtete

²⁴ Die CAB hatte sich im Mai 1998 zwar offiziell für Sparten- und Pay-TV-Sender geöffnet, diese waren aber in einem eigenen *Specialty and Pay Board* organisiert und reichten auch eine eigene Stellungnahme ein.

²⁵ Unabhängige Produzenten zogen dies in Zweifel. Deren Angaben zufolge brachten mittlerweile einige, auch auf den heimischen Markt orientierte Fernsehserien, deren Finanzierung ohnehin zu einem großen Teil aus öffentlichen Quellen erfolgte, für die Sender Profit (Friends of Canadian Broadcasting 2001: 21; Murray 1999: 4).

²⁶ Letztere sollten sich der Werbung für kanadische Programme und kanadische Stars widmen.

eine Programmgestaltung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner als mögliches Resultat des CAB-Plans. So wunderte sich Andrée Wylie, die Fernand Bélisle als Vize-Präsidentin für den Rundfunk nachgefolgt war: "*How do you make a connection between high viewership and quality?*" (zit. nach Zerbisias 1998d: A33). Die Behörde hielt an ihrem angebotsorientierten Ansatz fest. Dennoch charakterisierte Andrée Wylie die neue *TV Policy*, die die CRTC im Juni 1999 veröffentlichte, zu Recht als außergewöhnliches Vertrauensvotum in die Rundfunkveranstalter (Murray 1999: 7). Während sich für die Sparten- und Pay-TV-Sender nichts an den für sie aktuell geltenden Regelungen ändern sollte, sahen sich die konventionellen Rundfunksender mit einer ungewohnten Mischung herkömmlicher Auflagen und neuer Freiräume konfrontiert. So hob die Kommission das Minimum an Programmstunden in unterrepräsentierten Kategorien für die größten Sendergruppen an. Diese sollten nun pro Woche mindestens acht Stunden solcher "*priority Canadian programs*" in der Hauptsendezeit ausstrahlen (CRTC 1999-97: 18). Unter der zuletzt geltenden Regelung hatten CTV und *Global* die Wahl zwischen Ausgabeauflagen und Mindestvorgaben zu Programmstunden, die von zunächst fünf ½ bis 2001/2002 auf sieben Stunden ansteigen sollten (CAB 1998a). Die CRTC versüßte den Rundfunkveranstaltern die Erhöhung der Stundenzahl damit, dass sie weder strikt eingrenzte, was diese währenddessen zu senden hatten, noch wie viel Geld sie mindestens dafür ausgeben mussten.

Die geltenden Vorgaben zu Mindestaufwendungen für bestimmte Programmgenres waren nach Meinung der Kommission zu komplex für das nun hochkompetitive Umfeld und erlaubten den Anbietern nicht genügend Flexibilität. Der verschärfte Wettbewerbsdruck werde dafür sorgen, dass die Rundfunkveranstalter in qualitativ hochwertige Programme investierten, die Zuschauer anziehen (CRTC 1999-97: 6, 25). Mit der Ausweitung der Kategorien der *priority programs*, die während der Hauptsendezeit auszustrahlen waren, ließ die Kommission ihr langjähriges, fast schon monomanisches Kreisen um das Problem *drama* hinter sich. Angesichts der in anglophonen Landesteilen uneinholbar erscheinenden Dominanz amerikanischer Programme in diesem Genre erachtete sie es als wichtig, stärker auf kanadische Expertise und Können in anderen Bereichen zu setzen. Als *priority program* wurden nun Fernsehserien/-filme, Musik- und Variété-Programme, Dokumentarfilme, Unterhaltungsmagazine und regional oder lokal orientierte Unterhaltungsprogramme gewertet (CRTC 1999-97: 15ff). Weiterhin sollte es aber einen spezifischen Anreiz zur Produktion von Fernsehserien/-filmen geben, diese wurden nun mit 150 Prozent auf die vorgeschriebenen Programmstunden in der Hauptsendezeit angerechnet (CRTC 1999-97: 20). Entgegen kam die Kommission den Senderbetreibern auch mit einer weiteren Definition der Hauptsendezeit, die nicht mehr von 20 bis 23 Uhr, sondern von 19 bis 23 Uhr angesetzt wurde (CRTC 1999-97: 18).

Die Aufnahme lokaler und regionaler Produktionen in die Kategorie vorrangig zu fördernden Programme sollte deren schleichendem Niedergang entgegenwirken. Traditionell waren

die Lizenznehmer lokaler Sender, der sozialen Dimension der Rundfunkregulierung folgend, dazu angehalten worden, spezifische Programme für die Zuschauer ihres Sendegebietes anzubieten. Ein zentraler Aspekt waren dabei lokale Nachrichten- und Informationssendungen. Durch entsprechende Lizenzbedingungen hatte die Kommission bislang ein senderspezifisches Mindestmaß solcher Sendungen vorgegeben. Nun strich sie diese Verpflichtung mit der Begründung, es läge im ökonomischen Interesse der Rundfunksender, lokale Nachrichten zu zeigen (CRTC 1999-97: 19). Damit stellte sich die Frage nach anderen Formen lokal orientierter Sendungen wie z.B. Musikshows. Einige *Commissioners* waren der Meinung, es seien spezifische Vorschriften für eine bestimmte Stundenzahl an sogenanntem "*non-news local programming*" angebracht; andere hielten diese Art von kleinräumig orientierten Unterhaltungssendungen für überholt. "*So there was a real split in that. And the result was a very wishy-washy policy statement that says yes, you should reflect your community and [...] we'll talk to you at your renewals about how you do it.*" (Interview 40/CRTC).

Die Inkonsistenz zwischen der erneuerten Betonung des Lokalen und der neuen Offenheit für die Marktkräfte spiegelt nicht nur die widersprüchlichen gesellschaftlichen und ökonomischen Erwartungen an die Rundfunkindustrie. Dass hier ein Konflikt innerhalb der Kommission auftrat, ist auch das Resultat von deren gewandelter Zusammensetzung, bedingt durch das Rundfunkgesetz von 1991 und die veränderten Ernennungspraktiken der liberalen Bundesregierung. Hatte unter der autokratischen Leitung von Fernand Bélisle auf der Rundfunkseite klar die Perspektive des traditionellen Kulturnationalismus vorgeherrscht, so stellte die amtierende Kommission, deren Führungspersonal von den Liberalen mit Ausnahme von David Colville komplett ausgetauscht worden war, mehr als je zuvor einen Mikrokosmos der heterogenen Interessenlandschaft des Sektors dar. Da das Führungsgremium jetzt eine größere Spannbreite vom deregulativ orientierten Verbraucherschützer bis hin zum Aktivist für Minderheitsrechte umfasste, verlagerten sich die Interessenkonflikte stärker als bisher in die Kommission hinein. Unter den nun gesetzlich vorgeschriebenen Repräsentanten der Regionen erwiesen sich besonders die beiden *Commissioners* aus dem Westen, Cindy Grauer und Barbara Cram, als meinungsstarke und hartnäckige Vorkämpferinnen regionaler Interessen (Interview 8/CRTC, Interview 18/CRTC). Auch die Inklusion der neuen sozio-kulturellen Interessenlagen in Gestalt von *Commissioner* Andrew Cardozo, einem Immigranten mit indisch-pakistanischen Hintergrund, hinterließ in der *TV Policy* Spuren, auf die später noch zurückzukommen sein wird.

Auch wenn die *TV Policy* die generellen *Canadian Content*-Quoten aufrechterhielt und die quantitativen Ansprüche für die Hauptsendezeit nach oben schraubte, so stellte sie doch einen deregulativen Schritt dar, da sie das System an Auflagen vereinheitlichte und vereinfachte. Die den verschiedenen Rundfunkveranstaltern über die allgemeinen Vorschriften hinaus durch Lizenzbedingungen auferlegten spezifischen Verpflichtungen zu Ausgaben und Pro-

grammstunden hatten sich in den vorangegangenen Jahren zu einem unübersichtlichen und – wie der Streit zwischen *Global* und CTV zeigt – nicht immer ausgewogenen Patchwork entwickelt. Der Verzicht auf Mindestinvestitionen und die Festlegung einer einheitlichen Mindeststundenzahl für die *networks* in Verbindung mit der Erweiterung des dafür qualifizierenden Programmangebots sollten nicht nur eine Reduktion der administrativen Komplexität bewirken. Damit gestand die Kommission dem Markt auch eine größere Rolle in der Gewährleistung von Programmvielfalt zu. Da den Kanadiern mittlerweile im englischsprachigen Landesteil 48 einheimische Kanäle zur Verfügung standen, erschien es nicht mehr notwendig, jeden konventionellen Sender zur Vorhaltung eines möglichst breit gefächerten Programmangebotes zu verpflichten. Der Wettbewerb würde zu unterschiedliche Profilbildungen der Sender und Sendergruppen führen (CRTC 1999-97: 9, 18, 24).

Gleichzeitig brachte die CRTC mit den neuen Bestimmungen die Überzeugung zum Ausdruck, dass mehr kanadische Programme gewinnbringend produziert werden konnten und auch mussten. Denn die Einnahmen aus der Ausstrahlung amerikanischer Programme waren aufgrund der wachsenden Fragmentierung des Publikums und steigender US-Programmkosten zurückgegangen (Murray 1999). Produzenten und *Public Interest*-Gruppen bezweifelten, dass das Vertrauen der Kommission in die *networks* angebracht war (Interview 41/CCA; Toronto Star 1999; Zerbisias 1999). Dagegen waren die Rundfunkveranstalter, die härtere Auflagen in puncto *drama* gefürchtet hatten, erleichtert über die *TV Policy*, verkörperte diese doch geradezu exemplarisch Françoise Bertrands Strategie eines problemorientierten Makromanagements.

7.3.3 "Something new" – der Beschluss der CRTC zum Internet

Exemplarisch war auch das Verfahren der CRTC zum Komplex Neue Medien/Internet, allerdings nicht in inhaltlicher, sondern in politisch-institutioneller Sicht. Obschon die Regierung in ihrem *Convergence Policy Statement* von 1996 für einen späteren Zeitpunkt *Policy*-Leitlinien zu diesem Thema angekündigt hatte, klärte sie ihren Standpunkt in den folgenden zwei Jahren nicht. Traditionelle Akteure der Kommunikationsindustrie und neue Mitspieler waren zunehmend frustriert über die ungewisse Lage. Rundfunkveranstalter, Kabel- und Telekommunikationsunternehmen sowie Firmen wie IBM waren mittlerweile daran, Online-Dienste und Produkte zu entwickeln. Mit der wachsenden Penetration von PCs und Internetzugängen in der kanadischen Bevölkerung löste das Internet den *Information Highway* als Fokus medialer Zukunftsszenarien ab. Es versprach die zentrale Entwicklungs- und Distributionsplattform für Neue Medien zu werden. Eine für *Bell Canada* tätige Juristin erinnerte sich daran, ständig mit Nachfragen, ob für bestimmte neue Projekte eine Rundfunklizenz notwendig war, konfrontiert worden zu sein, ohne eine klare Antwort geben zu können. Zwei Projekte des Unternehmens seien nicht weiterverfolgt worden, weil das Risiko, dass sie von der

CRTC nachträglich als Rundfunk klassifiziert werden könnten, zu groß war. So beschloss *Stentor* erneut, wie schon beim *Information Highway*, in die Offensive zu gehen und eine politische Klärung zu forcieren. *Stentors "convergence group"* veröffentlichte im März 1998 ein umfangreiches *Policy*-Papier mit dem programmatischen Titel *New Consumers, New Technologies and New Media: An Opportunity for Canada*, in dem sie die Kommission dazu aufforderte, Neue Medien generell von der Rundfunkregulierung zu befreien (Interview 44/Bell Canada). Auch andere interessierte Unternehmen brachten der CRTC wie den beiden zuständigen Ministerien die Notwendigkeit einer klaren Positionsbestimmung nahe (Interview 5/CRTC, Interview 29/Canadian Heritage).

Unterdessen diskutierten *Canadian Heritage* und *Industry Canada* darüber, selbst eine Untersuchung zum regulativen Umgang mit dem Internet vorzunehmen, ein weiteres Konsultationsverfahren durch die CRTC nach dem Muster der *Order in Council* zur Konvergenz in Gang zu setzen oder ein Komitee wie das IHAC zu berufen. Auch die CRTC war informell in diese Überlegungen eingebunden. Doch die beiden Ministerien hatten sich schon zu weit auseinander entwickelt, um sich noch, wie 1994, auf eine gemeinsame *Order in Council* mit breiten *Policy*-Richtlinien verständigen zu können, obgleich sie dies als das politisch-institutionell angemessene *Procedere* erachteten (Interview 36/Industry Canada, Interview 51/CANARIE). Wie ein Regierungsmitarbeiter treffend formulierte: "[W]e had been talking about it but the CRTC took the bull by the horns and initiated a proceeding to look at it" (Interview 29/Canadian Heritage). Dies war vor allem dem Einfluss von Françoise Bertrand zu verdanken, die die Bedeutung des Internet erkannt hatte und es für unumgänglich hielt, sich dem Thema zu widmen (Interview 5/CRTC, Interview 21/CRTC).

Schon im Vorfeld des eigentlichen Anhörungsverfahrens setzte sich die CRTC intensiv mit Rundfunkangeboten im oder über das Internet auseinander. So begannen Mitarbeiter der Rundfunkabteilung Mitte 1997 unter Leitung von Nick Ketchum, ein Diskussionspapier zu erarbeiten (CRTC 1997). Die Gruppe hatte nicht nur Zweifel, ob eine rundfunkähnliche Regulierung angebracht sei, sondern vor allem auch an deren Durchführbarkeit und Effektivität (CRTC 1997: 18ff). Sie sprach einer *exemption order*, womöglich mit der allgemein formulierten Auflage, intensiv kanadische Ressourcen zu nutzen, den Vorzug zu, vorläufig für eine regulative Klarstellung zu sorgen²⁷, während die Kommission gleichzeitig ihre Jurisdiktion über Rundfunk im Internet etabliert hätte und die Situation im Auge behalten könnte. Während Nick Ketchum und einige seiner Kollegen damit also den "*wait-and-see approach*" (Interview 15/CRTC) bekräftigten, den sie zu diesem Thema schon im Konvergenzverfahren vertreten hatten, gingen andere Stabsmitarbeiter und auch *Commissioners* das Verfahren mit der traditionellen Haltung an "*that we ought to do something*" (Interview 21/CRTC). Diese

²⁷ Solche Befreiungsregelungen werden von der Kommission im allgemeinen nach fünf bis sieben Jahren erneut überprüft (CRTC 1996-59).

Position vertrat auch Françoise Bertrand (Interview 21/CRTC). So stand sie anfangs dem Vorschlag einer Befreiungsregelung ablehnend gegenüber, glaubte wohl auch, die CRTC sollte aus politischen Gründen ihre Rolle als Wächter des Kulturnationalismus hochhalten (Interview 15/CRTC). Dagegen waren David Colville und die führenden Stabsmitarbeiter auf der Telekommunikationsseite strikt gegen eine Regulierung (Interview 5/CRTC). Er leitete das *panel* für dieses Verfahren, ihm zur Seite standen neben der Kommissionsvorsitzenden noch je zwei Mitglieder, die mehr auf ihrer bzw. seiner Linie lagen (Interview 6/CRTC, Interview 8/CRTC, Interview 10/CRTC, Interview 21/CRTC).

Die zentrale Frage des *New Media Hearings* stellte zweifelsohne deren Verhältnis zum klassischen Rundfunk dar, doch da es sich hier wie bei dem breiteren Konvergenz-Phänomen um ein zu der herkömmlichen Trennung von Individual- und Massenkommunikation querliegendes Thema handelte, beschloss die Kommission, nach dem Vorbild des *Convergence Report* ein duales Verfahren unter dem Rundfunk- und dem Telekommunikationsgesetz anzusetzen (Interview 51/CANARIE). Als Leiter des für das Hearing zusammengestellten sektorübergreifenden Teams wurde Ted Woodhead bestimmt, der 1998 Direktor der neu auf der Rundfunkseite der CRTC eingerichteten Gruppe *Convergence and Infrastructure Access* geworden war. Woodhead kam ursprünglich von der Telekommunikationsseite des Hauses und brachte deren Denkweise mit. Er trat an das Thema Neue Medien/Internet mit einer primär industriepolitischen und von einem nach außen orientierten *nation-building* bestimmten Perspektive heran. Er begriff einen klaren und schnellen Regulierungsverzicht der CRTC als "Entwicklungshilfe" für die heimische Industrie in diesem Feld, der er international gute Wettbewerbschancen zutraute: "[T]here are many fundamental conditions in Canada that favour New Media content and Internet, the production of Internet content. [...] We have a reasonably highly trained cadre of people in traditional content creation, some of it, because the government subsidizes it through places like this and through this demand that there be these high levels of Canadian content, but also because Canadians have found a place, a sort of niche in things like animation and games development. We've always been strong in these things; things, that aren't really tied in any way to the traditional regulation of conventional media." (Interview 2/CRTC).

Die *public notice*, die die CRTC Ende Juli 1998 herausgab, wurde in Öffentlichkeit, Politik und Industrie weithin als Anzeichen für Regulierungsabsichten gewertet, obschon sie offene Fragen nach der Entwicklung der Neuen Medien und der möglichen Rolle der CRTC stellte (CRTC 98-20/1998-82). Die Regierung war nicht erfreut über die Initiative der Behörde. Sorgte sich *Industry Canada* vor allem im Frühstadium, das duale Verfahren könnte zu einer Dominanz der Rundfunkperspektive und mithin zum Versuch einer Regulierung führen, so hegte *Canadian Heritage* aufgrund seiner fundamentalen Abneigung gegen marktgetriebene Lösungen genau die umgekehrte Befürchtung (Interview 2/CRTC; Interview 12/Industry Ca-

nada, Interview 36/Industry Canada). Sheila Copps, die letzterem Ministerium vorstand, das in der Regierung sicherlich die schwächere Position hatte, hatte schon 1996 ihre Präferenz für eine Regulierung nach Rundfunkgesichtspunkten öffentlich kundgetan (Helm 1996). In der Presse stieß eine mögliche Intervention der CRTC 1998 durchweg auf scharfe Ablehnung, Kommentatoren sahen darin eine Bedrohung der freien Meinungsäußerung und warfen der Behörde eine völlige Unkenntnis dieses – unregulierbaren – Mediums vor (Interview 51/CANARIE; Rothschild 1998).

Industry Canada kam das anti-regulative Klima entgegen, und das Ministerium tat sein Möglichstes, um den öffentlichen Druck auf die CRTC zu verstärken: "*We were sending all the signals we [...] could. Our minister was making speeches, public speeches, regulating the Internet would be a terrible idea in my opinion, it's really not something we wanna do.*" (Interview 36/Industry Canada). Damit wollte man die interne Diskussion in der CRTC zugunsten der Regulierungsgegner beeinflussen. Nachdem sich Mitarbeiter des Ministeriums auf informellem Wege mit David Colville und leitenden Stabsangehörigen der Telekommunikationsseite ausgetauscht hatten, waren sie aufgrund von deren deregulativer Haltung und der Meinungslage in der Öffentlichkeit und der Industrie sehr zuversichtlich, dass das Verfahren in ihrem Sinne ausgehen würde: "*[W]e thought, yeah, let this process run its course. If it comes out in a way in which we were happy, [...] then terrific, we're there. If it doesn't, we'll start another process, frankly.*" (Interview 36/Industry Canada).

Die industriellen Schwergewichte des kulturellen Lagers, die Rundfunkveranstalter und Kabelnetzbetreiber, die beim *Convergence Hearing* im Grundsatz für eine Ausdehnung der *Canadian Content*-Regeln plädiert hatten, hielten dies im Falle des Internet weder für praktikabel noch für erforderlich. Allerdings diagnostizierten die Rundfunkveranstalter bei kostenintensiven Produktionen weiterhin eine strukturelle Benachteiligung gegenüber den USA und forderten mehr finanzielle Förderung. Die Kabelunternehmen sahen diese Notwendigkeit weniger. Generell sprachen sich beide Parteien dafür aus, mögliche Subventionen außerhalb des Regulierungssystems zur Verfügung zu stellen, z.B. durch Regierungszuschüsse oder Steueranreize (CRTC 1998b; CRTC 1998c: 23.11, 24.11., 2.12.; CRTC 1999: 49). Die Erhebung einer Abgabe auf die Verbreitung von Rundfunkinhalten im Internet, wie sie analog in den *Broadcasting Distribution Regulations* beschlossen worden war, wurde nur von einer kleinen Minderheit von Teilnehmern befürwortet, vor allem von Produzenten, Schauspielern und anderen kreativ Tätigen, die davon profitieren würden. Aus diesem Kreis kamen auch einige – wenige – Forderungen nach Quoten oder äquivalenten Regelungen, so z.B. einem Vorrang kanadischer Angebote in Navigationssystemen oder einer Vorschrift, dass kanadische Internet-Provider auf ihrer Startseite mehrheitlich Links zu kanadischen Websites präsentieren sollten (CRTC 1998c: 26.11., 1.12., 4.12.; CRTC 1999: 60f).

Von denjenigen, die aus dem Feld der Neuen Medien stammten, verlangte lediglich der Interessenverband der Multimedia-Produzenten nachdrücklich finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand. Parteien, die traditionell keine kulturellen Inhalte produziert hatten, allen voran die Internet-Provider und Vertreter der Computerindustrie, aber auch einige Telekommunikationsunternehmen, sahen überhaupt keine Notwendigkeit für irgendwelche Formen der Intervention (CRTC 1998c: 24.11., 25.11., 27.11.; CRTC 1999: 49). Noch aggressiver äußerten sich viele Internet-User, entweder in Mails an die CRTC oder im Rahmen eines im Auftrag der CRTC eigens für das *New Media Hearing* eingerichteten Online-Forums. Der bei den frühen und intensiven Nutzern vorherrschende libertäre Geist zeigte sich ganz typisch in Formulierungen wie der folgenden: "*The Internet is for all who use it wherever they are. Let's us get what we want, when we want it from whomever has it to give.*" (Furman 1998). Die Teilnehmer des Internet-Forums sprachen sich im Verhältnis 10:1 gegen eine Regulierung des Internet durch die CRTC aus.

Die wenigen Befürworter waren von sozialen Fragen getrieben, insbesondere dem Vorhandensein zahlreicher, leicht zugänglicher pornographischer Angebote (Thomson 1998). Auch *Public Interest*-Gruppen, Provinzregierungen, Bibliothekare und Pädagogen brachten ihre Besorgnis über anstößige Inhalte und rassistische Propaganda im Netz zum Ausdruck, sprachen sich aber ganz überwiegend für selbstregulative Maßnahmen der Industrie aus (CRTC 1999: 62f). "*Some of these ethnic or racial advocacy groups said they love the Internet, because it allows them to respond immediately to things, statements or whatever that they believe to be derogatory, defamatory, whatever.*" (Interview 2/CRTC). Von den sozialdemokratisch orientierten Gruppen und Aktivisten des *Convergence Hearing* waren nur noch sehr wenige vertreten, die sich primär der Frage des Zugangs zum Internet im breiteren Sinne widmeten und beispielsweise einen "*universal access funds*" oder Mittel für gemeinnützige lokale Gruppen und *networks* forderten (CRTC 1998b: 82ff; CRTC 1998c: 7.12., 8.12.).

Die Regulierungsgegner innerhalb der Behörde wussten somit ein einflussreiches Ministerium und ein extrem breites Spektrum von teils hoch mobilisierten Interessen auf ihrer Seite. Es half, dass ihnen das Verfahren nicht nur negative, sondern auch starke positive Argumente für einen Regulierungsverzicht lieferte. Die überragende Mehrheit der Parteien verwies auf technische Probleme der Regulierung und negative ökonomische Folgewirkungen, da Auflagen oder Abgaben das Wachstum der Multimedia-Industrie behindern und sie ins (benachbarte) Ausland treiben könnten. So charakterisierte der Stab eine Regulierung der Internet-Provider in den *debriefing notes* als "*extremely unpopular option*", die gegenüber der Politik und der breiteren Öffentlichkeit nur schwer zu rechtfertigen sei (CRTC 1999: 59; s. auch Interview 25/CRTC, Interview 47/CHUM). Die positive Seite dieser Diagnose lautete zum einen: "*Most parties reported that there is a strong demand for Canadian new media content on the Internet as well as an adequate supply of content to meet that demand.*" (CRTC 1998b:

103). Zum anderen waren sich die Teilnehmer der Anhörung überwiegend einig, dass zumindest kurz- und mittelfristig keine direkte Konkurrenz zwischen Rundfunk und Internet bestünde, da das Internet schon aufgrund mangelnder Übertragungsgeschwindigkeit und Bandbreite eher als Ergänzung denn als Ersatz des traditionellen Rundfunkangebotes zu sehen sei und seine Stärke mehr in Nischen- als in massenattraktiven Programminhalten liege (CRTC 1998b: 15ff; CRTC 1999: 9, 19ff).

Françoise Bertrand und ihre zwei eher proregulativen Kolleginnen auf dem *panel* änderten angesichts des Verlaufs des Verfahrens ihre Meinung, so dass am Ende ein Konsens in der Führungsspitze bestand. David Colville entwickelte eine anschauliche Lösung für die Auslegung des gesetzlichen Rundfunkbegriffs im Kontext des Internet in Form dreier konzentrischer Kreise, deren erster alphanumerische Inhalte umfasste, die den Großteil des Internetangebots ausmachten und per definitionem nicht Rundfunk waren. Die in den zweiten Kreis fallenden Audio- und Videodienste konnten ebenfalls ausgeschlossen werden, weil sie einen hohen Grad an kundenspezifischen Inhalten aufwiesen und daher nicht, wie im Gesetz verlangt, zum Empfang für die Öffentlichkeit bestimmt waren. Im dritten, kleinsten Kreis blieben dann jene Programme übrig, die herkömmlichen Rundfunk oder diesem vergleichbare Dienste darstellten und die die CRTC ohne Vorbedingungen von der Regulierung befreien würde (Interview 2/CRTC; Interview 5/CRTC). Die Kommission beschloss jedoch, die weitere Entwicklung des Internet und seine Auswirkungen auf die Rundfunkindustrie zu verfolgen – *"which strikes me kind of interesting because to the best of my knowledge that's the first time a regulator has chosen to monitor what she doesn't regulate"*, so ein Industrievertreter (Interview 47/CHUM).

Die CRTC veröffentlichte ihren ausführlichen begründeten Verzicht auf eine Regulierung im Mai 1999. Trotz der weitverbreiteten Meinung, das Internet sei unregulierbar, die allerdings keineswegs von allen Mitarbeitern der Rundfunkabteilung der CRTC und des Kulturministeriums geteilt wurde²⁸, stand auch in den Augen der Öffentlichkeit diese Entscheidung nicht von vornherein fest, wie die Presseberichterstattung zeigt (Friedman 1999; Morochove 1999; Thomson 1998). Wie bereits erwähnt, hatte die Kommission auch schon zuvor bei anderen Diensten auf eine direkte Regulierung verzichtet, doch handelte es sich dabei in der Regel um randständige Services wie Videospiele. Hier hat sie zum ersten Mal auf Auflagen für eine Distributionstechnologie mit potentiell weitreichenden Auswirkungen für das Rundfunksystem verzichtet und ist damit von ihrer üblichen Strategie abgewichen, eine neue Tech-

²⁸ In den Worten eines hochrangigen CRTC-Mitarbeiters: *"[P]eople may have said that we did in the new media proceeding decide to exempt that cause we couldn't regulate in any event. That's not it at all. We could have regulated the Internet. We've always found ways of doing it. Even the regulation of cable was subject to a great deal of litigation in Canada in the early 70s. Nobody questions it anymore."* (Interview 25/CRTC).

nologie in das Regulierungssystem einzubauen und so den marktfremden Zielen der Rundfunkregulierung dienstbar zu machen.

Die *Policy*-Ideen, die dieser Entscheidung zugrundelagen, stellen in zweifacher Hinsicht einen Bruch mit dem traditionellen *Policy*-Modell dar. Erstens etablierte die *New Media Decision* ein neues Verständnis zwischen dem Zusammenhang von Marktkräften und marktfremden Zielen der Regulierung. Demnach resultierte aus dem Problem des kleinen Binnenmarktes hier bislang kein Marktversagen im Sinne eines Mangels von *Canadian content*. Die CRTC war sich sehr wohl bewusst, dass die signifikante Präsenz kanadischer Inhalte im Internet zu einem beträchtlichen Maß bedingt war durch dessen damaligen Charakter als vorrangig textbasiertes Informationsmedium. Dies bedeutete niedrige Produktionskosten, äußerst geringe Barrieren für einen Marktzutritt und eine starke Nachfrage nach lokalen, regionalen und nationalen Informationen in Bereichen wie Nachrichten, Sport und Wetter (CRTC 1999: 55). Der Ausbau schneller breitbandiger Netze würde zukünftig die Übertragung von Videoprogrammen in größerem Umfang und zu besserer Qualität ermöglichen und damit die Kostenrelationen wieder mehr in Richtung des traditionellen Rundfunks hin verändern. Die CRTC hielt es jedoch für wahrscheinlich, dass im Internet das eintreten würde, was für den traditionellen Rundfunk schon von verschiedenen Seiten prophezeit, aber offenkundig noch nicht gegeben war – die Stabilisierung eines auf kanadischen Inhalten beruhenden Geschäftsmodells, das regulative Eingriffe dauerhaft überflüssig machen würde, nicht unbedingt aber auch jeglichen Bedarf an Subventionen (CRTC 1999: 56f).

Zweitens war das *New Media Proceeding* klar vom Vorrang ökonomischer, industriepolitischer gegenüber national-kulturellen Zielen geprägt, was wiederum die Akzeptanz einer Marktlösung für die *Canadian Content*-Frage erleichterte. Schon der Grund für das Verfahren war aus Sicht der maßgeblichen Akteure in der Behörde wie der meisten beteiligten Industrien ein industriepolitischer – die Beseitigung regulativer Unsicherheit als Entwicklungshemmnis. Auch die *public notice* stellte die ökonomische Entwicklung der Industrie vor ihren kulturellen Beitrag, und der schriftliche Beschluss widmete sich deutlich intensiver den ökonomischen als den kulturellen Charakteristika des Feldes. Der industriepolitische Schwerpunkt reflektiert zum einen das allgemeine politisch-ökonomische Klima jener Jahre, zum anderen die Dominanz der Telekommunikationsseite des Hauses im Verfahren. Die späten 1990er Jahren waren die Hochphase des Dotcom-Booms – "*when money was available for high tech companies left, right and center*" (Interview 29/CRTC), und die Regierungen der westlichen Welt im Internet den alles transformierenden Motor der *new economy* erblickten. Die Bedeutung des neuen Mediums für die ganze Volkswirtschaft ließ in den Augen vieler alle anderen Aspekte in den Hintergrund treten. Der schriftliche Beschluss der CRTC, den Ted Woodhead wesentlich verfasste, war in seinem Grundtenor und seiner Argumentationsweise den Dokumenten der Telekommunikationssparte der CRTC näher als jenen der Rund-

funksparte. Ähnlich wie 94-19, der zentrale Telekommunikationsbeschluss der 1990er Jahre, strahlte er einen wettbewerbsorientierten Optimismus aus, ein Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der heimischen Industrie, einen Fokus auf die Expansion heimischer und globaler Märkte. Ganz im Gegensatz dazu betonten Rundfunkentscheidungen der Kommission in der Regel aus einer defensiven Grundhaltung heraus die eigene Schutzbedürftigkeit: "*Like Canada itself, our national broadcasting system is not an accident of the market; it is an act of will.*" (CRTC 1995a: 23).

7.3.4 "Something blue" – die CRTC und die neuen soziokulturellen Themen

War die Kommission unter Françoise Bertrand bereit, in puncto *Canadian content* weit mehr als in früheren Jahren auf den Markt zu vertrauen, so wiesen ihre Initiativen in sozialen bzw. soziokulturellen Themenfeldern in die entgegengesetzte Richtung. Der verstärkte soziale Aktivismus war durch den neuen *Broadcasting Act* von 1991, der dem ohnehin schon anspruchsvollen Zielkatalog des Gesetzes unter anderem die Widerspiegelung der multikulturellen Gesellschaft sowie der besonderen Situation der Ureinwohner und die Berücksichtigung der Bedürfnisse von Behinderten hinzugefügt hatte, vorgegeben und wurde intern durch verschiedene *Commissioners* forciert. Zum Teil waren diese, wie Andrew Cardozo oder der *Métis* Ron Williams²⁹, von der Regierung genau zu diesem Zweck erwählt worden, zum Teil waren sie "Spätberufene", die sich nach ihrer Ernennung für soziale Themen zu interessieren begannen (Interview 6/CRTC, Interview 17/CRTC, Interview 19/CRTC, Interview 26/CRTC). In ihrem *Vision Statement* von 1997 fasste die CRTC ihre sozial orientierten Tätigkeiten unter die Aufgabenkreise "kulturelle Vielfalt" und "soziale Werte". Auf der instrumentellen Ebene zeigten sich die größeren Anstrengungen in diesem Feld zum einen in der Lizenzierungspolitik, zum anderen in neuen Auflagen für Rundfunkveranstalter.

Kulturelle Vielfalt definierte die CRTC als "*presence (who we see) and the portrayal (how we see) of the cultural, ethnic, racial and Aboriginal diversity of Canada*" (Pennefather 2002: 2). Bis in die späten 1990er Jahre hinein hatte sich die Kommission auf den Aspekt der Präsenz im Sinne der Schaffung von Nischen für ethnische Minderheiten und Ureinwohner im Rundfunksystem konzentriert. 1985, als die CRTC ihre erste *policy* zum Rundfunk für ethnische Minderheiten formulierte, gab es sieben Radiosender, eine Fernsehstation in Toronto und zwei Spartensender, die in diese Kategorie fielen. Aufgrund der Frequenzknappheit hatte sich die CRTC gegen die Lizenzierung von Sendern für eine einzige ethnische Gruppe in einem bestimmten Markt entschieden, von den Lizenznehmern wurde die Bedienung eines breiteren Kreises von Minderheiten erwartet (CRTC 1999-117). Als sie die *Ethnic Broadcasting Policy* in den späten 1990er Jahren überarbeitete, behielt sie diesen Grundsatz bei. Da die CRTC den

²⁹ *Métis* entstammen Verbindungen von Ureinwohner(innen) und Frankophonen.

Marktzutritt nun zunehmend weniger restriktiv handhabte und bestrebt war, die vorhandenen terrestrischen und Kabelkanalkapazitäten aufzufüllen, blieb jedoch mehr Spielraum für "ethnische" Sender. So zählte die CRTC 2002 14 solcher Radiosender, mit zwei weiteren in Vorbereitung, vier Lizenzen für terrestrische Fernsehsender in Großstädten und fünf Spartensender. 42 weitere Spartensender waren 2001 für die digitale Verbreitung lizenziert worden (Pennefather 2002). Allerdings hatte sich die Kommission nicht immer ganz freiwillig für "ethnische" Sender entschieden. In zwei Fällen hatte die Regierung auf Druck ethnischer Minderheiten und beteiligter Rundfunkinteressen nachgeholfen. Im ersten Fall hatte die CRTC 1997 in Toronto eine Radiofrequenz an die CBC vergeben. Auf eine Petition unterlegener Mitbewerber hin, die die schwarze *community* von Toronto anvisiert hatten, hat das Kabinett dafür gesorgt, dass die nächsten freien Lizenzen an Repräsentanten von Minderheiten gingen (Interview 39/Canadian Heritage; Bray 2000; CRTC 2000-144). Dasselbe geschah in Vancouver, wo *Rogers* mit dem Vorschlag für einen ethnisch orientierten terrestrischen Sender unterlegen war (CRTC 2000-145).

Radio- und Fernsehangebote für Ureinwohner hatte die CRTC ebenfalls zum ersten Mal 1985 in einem eigenständigen *Policy*-Dokument behandelt. Im Norden Kanadas entstand mit *Television Northern Canada* ein Satelliten-Netzwerk, das von *aboriginal broadcasters* und öffentlichen Fernsehsendern getragen wird (Television Northern Canada 1995: 15). Neben zehn lokalen Fernsehsendern besteht ein weiteres regionales TV-Netzwerk im nördlichen Ontario (CRTC 2004a: 90). Von den in Kanada weit verbreiteten nicht-kommerziellen, lokal verankerten *community radios* waren 1988 mehr als 100 sogenannte "*native stations*", die sich vor allem in kleinen abgelegenen Orten befanden (CRTC 1990-89). Bis ins neue Jahrtausend war deren Zahl auf etwa 120 angewachsen. In den vergangenen Jahren kamen vier Radiosender in kanadischen Metropolen hinzu, die dem neuen landesweiten Netzwerk *Aboriginal Voices Radio* angehören. Ebenso wie diese Radiosender sollte auch das 1999 lizenzierte landesweite *Aboriginal Peoples' Television Network* Programme von und über Ureinwohner nicht nur diesen selbst, sondern auch anderen Kanadiern nahe bringen. Ron Williams sah sich als wichtiger Motor für die Entstehung dieser neuen Dienste (Interview 19/CRTC). Um dem nationalen TV-Netzwerk ein möglichst großes Publikum und ein finanzielles Auskommen zu sichern, schrieb die Kommission den Kabelnetzbetreibern die Übertragung im Basispaket gegen eine Gebühr für alle Abonnenten vor (CRTC 2003-57: 12; Pennefather 2002: 3f).

Cardozo und Williams, die beiden Minderheitenvertreter in der Kommission, hielten die Einrichtung spezieller Sender für wichtig, aber nicht für ausreichend: "*What I wanted to focus on more [...] is how do you reflect cultural and racial diversity in English and French television. So it wasn't enough to sort of shove that off to the side, but it was important to focus it on the mainstream broadcasting. Not for them to do broadcasting in other languages, but for what you see on TV to reflect the diversity. So whether it's the news programming - who's*

reading the news - or whether it's drama. And the focus of drama and documentaries, if they're talking about minority stories. So if you do a series on the history of Canada, how do you talk about immigration [...]? You know, are those stories told? Because there is a history of people going back 300 years, apart from the English and French, that people have come from all over the world. [...] So, sometimes, it's a matter of telling those stories, at other times, it's a matter of having people of colour, for example, reflected in a normal way. So if you got a show based around a hospital, do you have doctors and nurses that look like the doctors and nurses in a hospital? Or all they all white? Cause if you go in the hospital, certainly in the middle- and large-sized cities, you will find a diversity of people. I remember going to Thomson, Manitoba once and the only doctors they had there were of Indian origin [...] No Canadian-born doctor wanted to go to Thomson, Manitoba. The thing is, when you look at television, is that reflected? For the longest time, it hasn't been." (Interview 26/CRTC, s. auch Interview 19/CRTC).

Was man als zweite Phase in der Politik der Kommission gegenüber ethnischen Minderheiten und Ureinwohnern bezeichnen kann, orientierte sich somit auf die Präsenz dieser Gruppen in den Programmen der Mainstream-Sender und die Art ihrer Darstellung (Wylie 2004). In der *TV Policy* von 1999 kündigte die CRTC an, bei neuen Lizenzvergaben oder Lizenzverlängerungen von den Betreibern konventioneller Sender spezifische Konzepte dazu zu verlangen, wie sie die ethnische und nationale Vielfalt in ihren Sendegebietern besser abbilden und eine faire, nicht klischeehafte Darstellung der Minderheiten sicherstellen wollten (CRTC 1999-97: 31). Dies schloss auch die Beschäftigung von Angehörigen dieser Gruppen ein, sei es als Produzenten, Autoren, Techniker oder Moderatoren. Auf dem Hearing hatten mehrere Teilnehmer die Aufstellung einer *task force* aus Rundfunkveranstaltern, Produzenten und Vertretern von Minderheiten vorgeschlagen, die zur Definition der bestehenden Probleme und zur Erarbeitung praktischer Lösungen für die Industrie beitragen könnte (CRTC 1999-97: 32). Die CRTC unterstützte diesen Vorschlag und trieb ihn voran, so dass die *Cultural Diversity Task Force* 2002 ihre Arbeit aufnahm (CRTC 2003-57: 13)³⁰.

Erste konkrete Auswirkungen zeitigte die neue Strategie der Behörde bei den Lizenzerneuerungen der Senderfamilien von *Global* und *CTV*, die 2001 anstanden. Schon im Jahr zuvor hatte ein intern ein sogenanntes "*social issues committee*", an dem drei *Commissioners* und mehrere Stabsangehörige mitarbeiteten, mit der Vorbereitung auf diese Verfahren begonnen, um zu klären, was sich die Behörde von den Rundfunkveranstaltern erwartete und wie man dies vorantreiben konnte. Die Vorbereitung verlief aus Sicht der Beteiligten durchaus erfolgreich (Interview 17/CRTC, Interview 26/CRTC, Interview 56/CRTC). *CTV* und *Global* wurden zur Vorlage umfassender, ergebnisorientierter *diversity plans* verpflichtet, in denen sie

³⁰ Im Juli 2004 lieferte die *Task Force* einen ausführlichen Bericht ab (Dalfen 2004).

darlegen mussten, welche konkreten Aktionen sie unternehmen wollten, um den ethnischen Minderheiten und Ureinwohnern in ihren *communities* besser gerecht zu werden. Die Pläne mussten u.a. detailliert auf Programmgestaltung, Einstellungspraktiken und Beteiligung der jeweiligen *communities* vor Ort eingehen. Zudem war von nun an jährlich ein Tätigkeitsbericht zur Umsetzung dieser Vorhaben abzuliefern (CRTC 2003-57; Pennefather 2002; Shecter 2001). In der Folgezeit wurden auch von anderen Rundfunkveranstalter – konventionellen Sendern wie Spartenkanälen – *diversity plans* gefordert (CRTC 2004a: 113).

Unter der Überschrift "soziale Werte" widmete sich die Kommission in den vergangenen Jahren insbesondere der Berücksichtigung von Bedürfnissen behinderter Menschen. Schon in den späten 1980er Jahren hatte sie begonnen, die Rundfunkveranstalter dazu anzuhalten, Programme mit Untertiteln für Hörgeschädigte zu versehen (CRTC 2002a: 115f). Für die Runde von Lizenzverlängerungen anglophoner Privatsender im Jahr 1995 verschärfte die Kommission ihre Vorgaben und schrieb großen Sendern vor, bis 1998 alle ihre lokalen Nachrichten und bis zum Ende der siebenjährigen Lizenzdauer 90 Prozent ihres gesamten Programmangebotes zu untertiteln. Kleinere Sender wurden weniger strengen Anforderungen unterworfen (CRTC 1995-48). Seit 2002 gelten die Standards von 100 Prozent für Nachrichten und 90 Prozent für das Gesamtprogramm für alle anglophonen Rundfunkveranstalter einschließlich der Sparten-sender. Weil die Kosten für diesen Service für französischsprachige Programme sehr hoch waren, unterlagen diese bis Ende der 1990er Jahre nicht denselben Auflagen wie ihre anglophonen Äquivalente. In der *TV Policy* formulierte die CRTC jedoch das Ziel, die Bestimmungen anzugleichen, was sie bei den folgenden Lizenzverlängerungen schrittweise auch umsetzte (CRTC 1999-97: 34; CRTC 2002a: 115f).

Ende der 1990er Jahre rückten Blinde und Sehbehinderte angesichts neuer Möglichkeiten für deren Unterstützung stärker in den Fokus der Regulierungsbehörde. Die *TV Policy* forderte die Rundfunkveranstalter dazu auf, Videobeschreibungsdienste einzuführen, eine beschreibende Erzählung des Geschehens auf dem Bildschirm (CRTC 1999-97: 34). Das *social issues committee* machte dieses Thema zum zweiten Schwerpunkt ihrer Vorbereitungen für die Lizenzverlängerungen Anfang des neuen Jahrtausends (Interview 17/CRTC). 2001 machte die CRTC zur Lizenzbedingung, dass *Global* und CTV begannen, für einen Teil ihrer Programme diesen Dienst anzubieten. Auch das frankophone *network* erhielt solche Auflagen (CRTC 2002a: 117f). Für Sparten-sender gelten niedrigere Anforderungen (CRTC 2004a: 116).³¹

Die Veränderungen im Leitbild von einer demokratischen Gesellschaft haben offenkundig stark auf die Politik der CRTC durchgeschlagen. Artikulierte Minderheitenvertreter außerhalb

³¹ Seit kurzem fordert die Kommission zudem von den Rundfunkveranstaltern, Behinderte in ihren *diversity plans* zu berücksichtigen. Erste Ergebnisse sollten in den Tätigkeitsberichten für das Jahr 2004 nachgewiesen werden (Wylie 2004).

und innerhalb der Kommission trugen mit gelegentlicher Nachhilfe der Regierung dazu bei, dass der Bedeutungsgewinn, den die Anerkennung minoritärer sozio-kultureller Lebenslagen im Rundfunkgesetz von 1991 erhielt, sich auch in der regulativen Realität widerspiegelte. Jüngere Aussagen der Vize-Präsidentin Andrée Wylie, die forderte, Vielfalt in allen ihren Aspekten müsse selbstverständlich werden, egal ob es um die Themenwahl, die Darstellung bestimmter Gruppen oder die Personalpolitik gehe, veranschaulichen, dass sich die Kommission dieser Agenda voll verschrieben hat, auch wenn nicht klar ist, ob sie jemals die *Canadian Content*-Frage von ihrem zentralen Platz im Regulierungsregime verdrängen wird (s. Wylie 2004). Die Tendenz, über die Rundfunkregulierung unterschiedlichste soziale Problemfelder anzugehen, stieß allerdings in der Behörde durchaus auch auf Vorbehalte: "*Why should cable subscribers be paying to right the wrongs of 200 years of poor treatment of the native peoples? Why should the broadcasting system pay for the exclusion of the deaf, the visually impaired, the marginalized multicultural society, you know, everything? And everyone has these little issues and you add them up and you say, if it's so important, why can't we collectively, as a society, bear them. Why does it have to be attached to the broadcasting system?*" (Interview 25/CRTC).

7.3.5 "... and a silver sixpence in your shoe" – Lizenzierungspolitik, Marktentwicklung und Zuschauerverhalten

Blickt man auf die ökonomische Entwicklung des Fernsehens in den 1990er Jahren, so fallen zwei Entwicklungen ins Auge: die in diesem Jahrzehnt rasant gestiegene Zahl an TV-Sendern und die stärkere Personalisierung des Angebots. Ähnlich wie im Telekommunikationssektor, begann die CRTC im Jahr 2000 mit der Herausgabe eines jährlichen *Broadcasting Policy Monitoring Report*. Damit suchte die Behörde anhand einer Reihe von Leistungsindikatoren von den Zuschauer- bzw. Abonnementenzahlen bis hin zu den Einnahmen privater und öffentlicher Akteure die Ergebnisse und die Effektivität von CRTC-Policies in den Bereichen Radio, Fernsehen, Rundfunkdistribution und Internet zu überprüfen. Ab dem Jahr 2002 enthielt der Bericht auch Angaben zur Gesamtzahl der verfügbaren Angebote in verschiedenen Sprachen und Kategorien. Zieht man zum Vergleich Zahlen von 1998 heran, so ergibt sich insgesamt ein Wachstum von 121 Prozent für kanadische Fernsehsender – von 128 auf 283 (s. Tabelle 7-1). Kleiner blieb die Zahl der zur Verbreitung zugelassenen ausländischen, insbesondere US-amerikanischen Sender. Doch die CRTC ließ hier, um den Wünschen der Zuschauer und Kabelnetzbetreiber nach mehr Auswahl entgegenzukommen, prozentual einen deutlich höheren Anstieg zu. Der Zuwachs von 24 Sendern im Jahr 1988 auf 93 im Jahr 2002 bedeutet eine Zunahme um 288 Prozent (vgl. CRTC 2002a: 1f; Wiesner 1990: 325).

Tabelle 7-1 führt auch vor Augen, in welchen Geschäftsfeldern sich der Zuwachs an kanadischen Angeboten zwischen 1988 und 2002 im wesentlichen abspielte. Zwar legten konven-

tionelle terrestrische Sender um 34 Prozent auf insgesamt 149 Stationen zu, doch die Zahl der stärker personalisierten, auf Abonnementbasis verfügbaren Angebote – von Spartensendern bis zu Video-on-Demand – nahm explosionsartig um 780 Prozent zu. Darin spiegelt sich der Zerfall des Massenpublikums wider. Konnten die konventionellen kanadischen privaten und öffentlichen Sender 1993 noch einen Zuschaueranteil von knapp 59 Prozent im anglophonen Kanada und knapp 79 Prozent in *Québec* auf sich vereinen, so war dieser Anteil bis 2001 auf knapp 41 bzw. 68,5 Prozent zurückgefallen. Dies bedeutete einen Rückgang von 17,3 bzw. 10,4 Prozent (vgl. CRTC 2002a: 41f). Dass die Zahlen sich so deutlich unterscheiden, dürfte an der weitaus größeren Zahl anglophoner als frankophoner Spartenkanäle und Pay-TV-Angebote liegen. Dementsprechend legten diese personalisierten Angebotsformen in *Québec* zwischen 1993 und 2001 in der Gunst der Zuschauer auch nur um 12,3 Prozent auf 18,8 Prozent zu, während ihr Zuschaueranteil in den anglophonen Provinzen um 16,1 Prozent auf 22,5 Prozent anstieg. Addiert man im englischsprachigen Kanada noch den Marktanteil der US-amerikanischen Sparten- und Pay-TV-Sender hinzu, so ergibt sich ein Anteil von 35,9 Prozent, und die konventionellen Sender aus beiden Staaten mussten sich insgesamt mit 55,4 Prozent zufrieden geben. Der Angebotsausweitung zum Trotz änderte sich aber an den Marktanteilen kanadischer versus US-amerikanischer Sender insgesamt nur wenig. Zwischen 1993 und 2001 hielten die kanadischen Sender im anglophonen Kanada einen Marktanteil von etwa 2/3, während die US-Sender Werte zwischen 23,2 und 27,4 Prozent erreichten (CRTC 2002a: 41). Die restlichen sechs bis neun Prozent Marktanteil entfielen primär auf die Nutzung von Videorekordern.³¹

Die außerordentlich positive Entwicklung der Spartensender gehört zweifellos zu den größten Erfolgen der kanadischen Rundfunkpolitik – man kann diese Nischenprogramme als den einzigen Bereich sehen, in dem der Staat alle seine vielfältigen Ziele zu einem großen Maß erreicht hat. Zur erfolgreichen Etablierung der Spartensender trugen nicht nur die Zulassungsbedingungen der CRTC bei, sondern auch die von den Kabelunternehmen vorgenommene Bündelung alter und neuer Sender und ihre seit Anfang der 1990er Jahre geübte umstrittene Praxis der "Ablehnungsoption", die die CRTC im Interesse der Spartensender stillschweigend duldete. So konnten sich die Spartensender eine loyale Zuschauerbasis aufbauen, und viele Kanadier sahen sie nun als wertvolle Bereicherung des Programmmenüs. 1997 bot die Kabelindustrie angesichts der Konsumentenrevolte des Jahres 1995 das neueste Set an Spartensendern als rein optionales Paket an, und doch wurde es von fast der Hälfte der möglichen Kunden gleich abonniert (Atherton 1998a).

³¹ In *Québec* lag der Zuschaueranteil US-amerikanischer Sender mit Werten zwischen 7,5 (1993) und 6,1 Prozent (2001) wesentlich niedriger, und auch auf Videorekorder entfielen geringere Anteile, so dass die kanadischen Sender Werte zwischen 88,3 (1993) und 90,1 Prozent (2001) verbuchen konnten (CRTC 2002a: 42).

Table 7-1: Anzahl der Fernsehsender in Kanada in den Jahren 1988 und 2002

TV-Sender	1988	2002
Terrestrische Sender – <i>insgesamt</i>	111	149
– <i>davon</i>		
CBC (eigene und angeschlossene private Stationen)	65	46
Private kommerzielle Sender	56	78
Bildungsfernsehen	4	7
Religiöse Sender	-	5
Sender für Ureinwohner	8	10
"Ethnische" Sender	1	3
Spartensender, Pay-TV und Video-on-Demand – <i>insgesamt</i>	15	132
– <i>davon</i>		
Analoge Spartensender	12	51
Digitale Spartensender	-	57
Pay-TV	3	8
Pay-per-View	-	12
Video-on-Demand	-	4
Andere	2	2
<i>Summe</i>	128	283

Quellen: CRTC 2002a: 1f; Jeffrey 1996: 244; Wiesner 1990: 179ff.

Dass die Spartensender sich zu einer lukrativen Branche geworden waren, zeigte sich 1996 bei der Lizenzierungsrunde für das neue Paket. Hatten sich die konventionellen Veranstalter bis auf Ausnahmen aus diesem Gebiet lange weitgehend herausgehalten, so suchten sie nun auf den Zug aufzuspringen und erhielten von der CRTC auch eine ganze Reihe von Lizenzen (Fraser 1999: 171f). Damit wurden sie zwar zu wichtigen Mitspielern im Feld der Nischenprogramme, doch es tummelten sich hier auch einige Neuzugänge wie die für den Wetterkanal verantwortliche Ingenieurfirma, ein Zeitungshaus und Produktionsfirmen. Allerdings hat das von der CRTC lange betonte Kriterium der wirtschaftlichen Rentabilität von Vorschlägen ganz kleine Unternehmen im Regelfall von der Lizenzvergabe ausgeschlossen (Jeffrey 1996: 245). Über Spartensender groß geworden ist der Rundfunkveranstalter CHUM. Er kaufte in

den späten 1970ern die unabhängige lokale Station *Citytv* in Toronto, die sich mit ihrem hippen, urbanen, auf das jüngere multikulturelle Publikum der Stadt ausgerichteten Programmstil ein unverwechselbares Profil geschaffen hatte (Fraser 1999: 182ff). Den Ansatz, Zuschauerbindung auf der Basis eines bestimmten Lebensstils zu schaffen, übertrug man Mitte der 1980er Jahre mit der Etablierung des Musikersenders *MuchMusic* vom lokalen Setting auf eine potentiell globale *community* von Gleichgesinnten. Bis zu Beginn des neuen Jahrtausends kamen acht weitere Spartensender hinzu, so dass CHUM nun zu den größten kanadischen Anbietern in dieser Kategorie gehört (vgl. CRTC 2002a: 72ff). *MuchMusic* wird auf Kabelsystemen in den USA, Mexiko und Südamerika übertragen, und innovative Shows der Gruppe wie die Modesendung *Fashion Television* verkaufen sich auf der ganzen Welt (Jeffrey 1996: 241f).

Die Nischenprogramme brachten dem kanadischen Markt nicht nur größere inhaltliche und strukturelle Vielfalt, sondern auch erhebliche neue Einnahmeströme. Die wachsende Bereitschaft der Fernsehzuschauer, für den früher unentgeltlichen Fernsehkonsum zu bezahlen, lässt sich an den Gewinnen vor Steuern und Zinsen ablesen: Während die Profitmargen der konventionellen, werbefinanzierten Veranstalter schon seit den späten 1980er Jahren tendenziell zurückgingen, erkletterten sie für Sparten- und Pay-TV-Sender immer neue Höhen (CAB 2005b: 21; CRTC 2005a: 53ff). Tabelle 7-2 zeigt dies für den Zeitraum von 1995 bis 2002.

Tabelle 7-2: Gewinn privater Sender vor Zinsen und Steuern 1995 – 2002

Gewinnmargen	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Private konventionelle Sender								
– anglophon	14%	15%	17%	11%	15%	14%	13%	9%
– frankophon	8%	6%	10%	13%	14%	12%	10%	11%
Spartensender und Pay-TV								
– anglophon	19%	16%	19%	16%	14%	18%	19%	21%
– frankophon	12%	13%	13%	13%	18%	17%	16%	17%

Quellen: CRTC 2000a: 39; CRTC 2005a: 53ff.

Die Spartensender leisten mit ihren Ausgaben einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung der kanadischen Produktionsindustrie. Sie geben zwar meist billigere Produktionen wie Dokumentarsendungen oder Shows in Auftrag, bieten aber eine Einstiegschance für jüngere, noch

nicht etablierte Produzenten und Raum für innovative, gewagtere Programme, die den konventionellen Rundfunkveranstaltern zu riskant sind. Die Expansion der Spartenkanäle hat einen bislang beispiellosen Boom an informationsorientierten *Low-Budget*-Programmen ausgelöst – und einen entsprechenden Anstieg der Zuschauerzahlen für diese Formen von *Canadian content* (Atherton 1998a).

Können kanadische Produzenten mit aufwendig produzierten US-Unterhaltungsprogrammen nicht mithalten, so hat sich die Hoffnung erfüllt, dass der Trend zum narrowcasting mit seinen niedrigeren Produktionsetats die strukturellen Nachteile der kanadischen Anbieter abmildert (vgl. Atallah 1996: 260). Ganz im Gegenteil zu konventionellen privaten Sendern im anglophonen Kanada, wo der Zuschaueranteil ausländischer Programme sich in der abendlichen Hauptsendezeit immer um die 90 Prozent-Marke herumbewegte, erreichten die englischsprachigen Spartensender mit ihren einheimischen Programmen sogar zwischen 19 und 23 Uhr regelmäßig Einschaltquoten von deutlich über 40 Prozent (CRTC 2000a: 27ff; CRTC 2002a: 47ff). Lediglich im noch engeren und finanzschwächeren frankophonen Markt lagen die Spartensender, wohl mangels ausreichender Verfügbarkeit von einheimischen Programmen, mit ihren diesbezüglichen Einschaltquoten hinter den konventionellen Veranstaltern, wie Tabelle 7-3 zeigt. 2001 übertrafen die Spartensender insgesamt sogar erstmals die Ausgaben konventioneller Sender für kanadische Programme (Murray 2002: 10). Allerdings flossen die Programmausgaben der Spartensender meist nicht in das Problemgenre Fernsehspiel/-serie.

Nachdem sich die Ankunft des digitalen Zeitalters während der 1990er Jahre immer weiter hinauszog, sah sich die CRTC im Umgang mit den akuten Kapazitätsengpässen der analogen Kabelsysteme zu kreativen, allerdings nicht unumstrittenen Lösungen veranlasst. Da für 1997 der Start zweier digitaler Satellitensysteme in Kanada angekündigt war, forderte die Kabelindustrie im Vorjahr die Zulassung neuer Spartensender, teilte der Behörde aber mit, dass sie in ihren analogen Netzen nur Raum für etwa acht Neuzugänge habe. Daher sollten vier neue kanadische Sender zugelassen werden, die dann mit vier amerikanischen Kanälen gekoppelt würden. Wollte die Kommission mehr Sender lizenzieren, könne sie diese ja zur digitalen Verbreitung in der Zukunft bestimmen, so die Kabelindustrie. Die CRTC folgte dem Vorschlag und lizenzierte neben vier anglophonen und vier frankophonen Sendern für die analoge Übertragung weitere 13 Kanäle, die mit dem Übergang zu digitalen Netzen, auf jeden Fall aber bis zum 1. September 1999 ins Angebot kommen sollten. Ganz entgegen den eigenen Prognosen fand die Kabelindustrie beim Start der neuen Sender im Herbst 1997 im anglophonen Kanada Platz für gleich 16 neue Kanäle. Das neue anglophone Paket enthielt neben den vier für die analoge Übertragung lizenzierten Spartensendern nicht nur sechs amerikanische Kanäle, sondern auch sechs Sender von der digitalen Warteliste, die sich ihren vorzeitigen Zugang größtenteils durch finanzielle Zugeständnisse an die Kabelunternehmen erkaufte hatten

(CAB 1999: 10ff; Fraser 1999: 212ff). Die übrig gebliebenen Sender mussten teils wirklich bis zum Herbst 1999 warten, um dann – angesichts der bis dahin noch äußerst begrenzten Reichweite erster digitaler Übertragungsdienste – ins analoge Programmennü der Kabelunternehmen aufgenommen zu werden (CRTC 2003a: 71).

Tabelle 7-3: Einschaltquoten kanadischer Programme bei privaten konventionellen bzw. Sparten und Pay-TV-Sendern 1997 – 2002

Einschaltquoten	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gesamte tägliche Sendezeit (6 – 2 Uhr)						
<i>Private konventionelle Sender</i>						
– anglophon	38%	36%	35%	39%	37%	36%
– frankophon	75%	77%	75%	75%	80%	77%
<i>Spartensender und Pay-TV</i>						
– anglophon	47%	45%	44%	45%	42%	44%
– frankophon	56%	54%	52%	50%	51%	56%
Hauptsendezeit (19 – 23 Uhr)						
<i>Private konventionelle Sender</i>						
– anglophon	14%	13%	9%	13%	9%	7%
– frankophon	64%	63%	62%	66%	71%	75%
<i>Spartensender und Pay-TV</i>						
– anglophon	46%	45%	47%	46%	41%	43%
– frankophon	59%	53%	47%	46%	45%	55%

Quellen: CRTC 2000a: 25ff; CRTC 2003a: 47ff.

Hatten die Spartensender zumindest bis zur Konsumentenrevolte von 1995 in der Regel einen sanften Start ins Geschäftsleben mit nahezu garantiertem Erfolg gehabt, so wiesen die Auseinandersetzungen zwischen Senderbetreibern und Kabelunternehmen um den Umgang mit den Sendern auf der digitalen Warteliste voraus auf das härtere Klima, das die Spartenkanäle im digitalen Umfeld erwartete. Im Jahr 2000 sah die CRTC die Zeit gekommen, neue Nischenprogramme nur noch für die digitale Verbreitung zuzulassen. Denn in den späten 1990er Jahren zwangen die zunehmenden Abonnentenzahlen digitaler Satellitensysteme die Kabelunternehmen dazu, ihre Aufrüstungspläne zu forcieren (Damsell 2001). Allen interessierten Partei-

en war jedoch klar, dass der Start eines digitalen Kanals ein erhebliches finanzielles Risiko darstellte, da die Abonnentenzahl zunächst zwangsläufig beschränkt und ihre Wachstumsrate unsicher sein würde (CRTC 2000-6). Daher betonte der Programmsektor die Notwendigkeit unterstützender Maßnahmen und sprach sich überwiegend für die Fortsetzung der traditionellen Lizenzierungs- und Regulierungsstrategie der Kommission aus. Dagegen plädierten die Betreiber von Übertragungsdiensten für einen marktbasierten Ansatz, mit dem die Vorteile der digitalen Verbreitung, insbesondere die größeren Auswahlmöglichkeiten der Rezipienten, möglichst ausgeschöpft würden. Die CRTC entschied sich bei der Formulierung ihrer *policy* für einen Mittelweg "*that provides a bridge between the traditional regulatory mechanisms – which have been highly supportive of emerging new Canadian services – and a more open-entry environment that allows for greater risk-taking, provides for a greater number of services in the marketplace, and allows the success of services to be increasingly determined by customers*" (CRTC 2000-6: 8).

Die Behörde beschloss, etwa zehn sogenannte "*Category 1 services*" zu lizenzieren, die garantierten Zugang zu den digitalen Netzen erhalten und vor Konkurrenz in ihrem jeweiligen Genre geschützt würden. Dabei sollte es sich um Angebote handeln, die einen erheblichen Beitrag zur Entwicklung und Diversifizierung von *Canadian content* leisteten und hohe Attraktivität für die Zuschauer besaßen. Darüber hinaus wollte die Kommission eine unbeschränkte Anzahl von "*Category 2 services*" zulassen, die lediglich zwei Bedingungen erfüllen mussten: Sie sollten eine niedrigere *Canadian Content-Quote* von mindestens 35 Prozent erbringen und durften nicht in direkter Konkurrenz zu bestehenden Pay-TV- und Spartensendern sowie zu Sendern der Kategorie 1 stehen. Dafür erhielten sie auch keine Privilegien bei der Verbreitung, das heißt, sie mussten sich im freien Wettbewerb miteinander um den Zugang zu den Netzen bemühen. Es sollte lediglich verhindert werden, dass Netzbetreiber mit ihnen verbundene Sender ungebührlich bevorzugten (CRTC 2000-6: 9ff).³²

Die *Licensing Framework Policy for New Digital Pay and Specialty Services* ist zweifelsohne exemplarisch für die neue asymmetrische Regulierungspolitik der Kommission, doch ihr sehr ausgeprägter Kompromißcharakter veranschaulicht auch, dass sich die Frontstellung zwischen den Interessengruppen in die Kommission hinein verlängerte. Denn dort hatte die marktorientierte Fraktion mit den Neubesetzungen der liberalen Regierung Zuwachs bekommen, insbesondere durch den Verbraucherschützer David McKendry sowie die beiden regionalen *Commissioners* aus dem Westen, Cindy Grauer und Barbara Cram (Interview 8/CRTC, Interview 10/CRTC, Interview 18/CRTC). Diese *Commissioners* hatten generell für einen freien Marktzutritt plädiert. Umgekehrt teilte die amtierende Vizepräsidentin für den Rund-

³² Auch wenn den Kabelunternehmen in der analogen Welt die Verbreitung der verfügbaren Sender zunächst nicht vorgeschrieben war, so hatten sie sich Anfang der 1990er Jahre doch selbst dazu verpflichtet, und diese Verpflichtung fand 1996 Eingang in die Regularien zur Rundfunkdistribution (CRTC 1996-60)

funk zwar nicht die kabelfreundliche Haltung ihres Vorgängers, bekannte sich aber zu einem stärker regulativen Ansatz. Auf den Einwand einer Kollegin hin, die anmerkte, "*David McKendry would say that's social engineering what we are doing here*", antwortete Andrée Wylie ungerührt: "*That's what we're here for.*"³³

Zwar sollten mit der Bildung zweier Senderkategorien die widerstreitenden Prinzipien des offenen Wettbewerbs und der Protektion in Einklang gebracht werden, doch der interne Konflikt in der Regulierungsbehörde eskalierte bei der Vergabe der Lizenzen. Denn das dafür ernannte *panel* aus fünf *Commissioners* wählte anstatt von 10 Sendern der Kategorie 1 16 anglophone und fünf frankophone Vorschläge aus. Die Zahl ging vor allem deswegen so hoch, weil sich Mitglieder des *panels* engagiert dafür eingesetzt hatten, neben den etablierten Spielern auch noch nicht etablierte, kleinere Anbieter zu berücksichtigen, die ihrer Meinung nach ohne einen privilegierten Zugang zu den Distributionsmedien keine Chance hätten (Interview 7/CRTC, Interview 17/CRTC). Auf einer Sitzung des gesamten Führungsgremiums protestierten zwei *Commissioners* gegen die Abweichung von der zuvor vereinbarten Anzahl, und die Diskussion glitt rasch in persönlich gefärbte Auseinandersetzungen ab. Das *panel* blieb dennoch bei seiner Entscheidung. Bevor die Behörde jedoch den Beschluss offiziell bekannt geben konnte, sickerten die Namen der erfolgreichen Bewerber um eine Lizenz der Kategorie 1 an eine kanadische Tageszeitung durch. Dieser für die Behörde sehr problematische Bruch mit der Pflicht, interne Vorgänge vertraulich zu behandeln, wurde von Mitarbeitern als bewusster Sabotageakt eines internen Gegners der Vorsitzenden gedeutet, der damit das Ansehen von Françoise Bertrand habe beschädigen wollen (Interview 11/CRTC).

Dass die internen Spannungen auf diese Weise publik gemacht wurden, dürfte mit zum vorzeitigen Abgang von Françoise Bertrand beigetragen haben, die kurz danach kündigte, die Behörde acht Monate vor Ablauf ihres Mandates zu verlassen, nachdem die Regierung ihr nicht frühzeitig verbindlich die Wiederernennung für eine zweite Amtszeit zusichern wollte (Gray/LeBlanc 2000; Jack 2000). Wie bereits erwähnt, war die Frage nach mehr oder weniger Markt in diesen Jahren nicht die einzige Spannungslinie in der Kommission, auch an regionalen Interessen und sozialen Themen entzündeten sich Konflikte. Anders als in den 1980er und frühen 1990er Jahren drückten sich interne Meinungsverschiedenheiten nun gehäuft in der Veröffentlichung von Minderheitsvoten zu Entscheidungen der Kommission aus. Weil Einzelfallentscheidungen im Regelfall weniger Raum für den Ausgleich zwischen verschiedenen Interessen und Positionen lassen als *Policy*-Beschlüsse, kam es insbesondere bei ersteren zu abweichenden Voten (Interview 15/CRTC, Interview 21/CRTC). Vor allem die drei Kommissionsmitglieder ohne direkte Erfahrungen in der Kommunikationsindustrie – der Verbraucherschützer, der Minderheitenvertreter und ein weiteres "unabhängiges" Mitglied – sowie die

³³ Beide Zitate stammen aus einer internen Sitzung der CRTC am 23.11.2000, an der die Verfasserin teilnahm.

beiden regionalen *Commissioners* aus dem Westen, die sich als Vertreterinnen bislang marginalisierter Regionen begriffen, hatten eine sehr positive Sicht von öffentlichen Minderheitsvoten. Sie sahen diese als Möglichkeit, die Entscheidungsfindungsprozesse der Kommission für die Öffentlichkeit transparenter zu machen, und weniger einflussreichen, aber ihnen nicht selten nahe stehenden Gruppen zu kommunizieren, dass deren Positionen in der Kommission Widerhall gefunden hatten (Interview 10/CRTC, Interview 17/CRTC, Interview 18/CRTC, Interview 26/CRTC).

Die *dissenting opinions* wurden in zweifacher Hinsicht zum Instrument der sich als marginalisiert fühlenden Mitglieder der Kommission. Stellten sie zum einen eine Reaktion darauf dar, dass es ihren Autoren nicht gelungen war, die eigenen Anliegen oder die eigene Interpretation der anzuwendenden *policy* in der jeweiligen Entscheidung zu verankern, so signalisierte ihr immer stärkerer Anstieg zum anderen eine Rebellion gegen autoritäre Taktiken der Präsidentin. Die Vorsitzende hatte zunächst einen sehr konsensorientierten Führungsstil verfolgt, kam aber angesichts der Neigung einiger ihrer Kollegen zu Minderheitsvoten und bestimmter inhaltlicher Äußerungen von *dissenters* zu dem Schluss, dass manche nicht bereit waren, ihre Agenda mitzutragen und versuchte, sich innerhalb der Kommission eine stärkere Machtposition zu schaffen. So schloss sie den harten Kern der *dissenters* – die drei industriiefernen Kommissionsmitglieder – weitgehend von *panels* aus und benannte neben den *vice-chairs* vorrangig drei ihr nahestehende Kommissionsmitglieder, auf die sie sich verlassen konnte, für solche im Rundfunk in der Lizenzvergabe und -verlängerung zentralen Entscheidungsgremien. Neben der Steuerung des Informationsflusses vom Stab zum Führungsgremium, die Françoise Bertrand nach Ansicht der *dissenters* in einigen Fällen gezielt zur Durchsetzung ihrer Ziele einsetzte, war dies das einzige institutionelle Machtmittel, dass sie gegenüber den anderen *Commissioners* hatte (Interview 17/CRTC, Interview 21/CRTC, Interview 26/CRTC). Doch anders als ihre autokratischen Vorgänger hatte es die Präsidentin nicht mit *Commissioners* zu tun, die ihren Job überwiegend nicht sehr ernst nahmen und als eine Art Vorruhestand betrachteten. Wie eine langjährige Mitarbeiterin der CRTC konstatierte, "[t]his group, had it been there and managed by Fernand Bélisle a few years ago, I'm not sure he could have gotten away with some of the tactics that he tried." (Interview 3/CRTC).

Für den Stab machte es dieser neue Typus des aktivistischen *Commissioners* sehr viel schwerer prognostizierbar, wie die Entscheidungsfindung auf Kommissionsebene verlaufen würde (Interview 3/CRTC, Interview 15/CRTC). Personell-situative Faktoren, die zum Teil die wachsende Heterogenität von Interessen und Ideen im Feld widerspiegeln, zum Teil aber auch rein persönlich bedingt waren, führten somit dazu, dass die Hierarchisierung, die sich unter Persönlichkeiten wie Bélisle oder André Bureau in den Entscheidungsfindungsprozessen herausgebildet hatte, wieder zurückgeschraubt wurde. Stattdessen kam das Mehrheits-

prinzip, das in der kollektiven Kommissionsstruktur angelegt ist (vgl. Czada 2003: 60), durch Aushandlungs- und Abstimmungsprozesse wieder stärker zum Tragen.

Mitarbeiter des Stabes machten die pluralere Zusammensetzung der Kommission mit dafür verantwortlich, dass es der Behörde unter Françoise Bertrand bei Implementationsentscheidungen, insbesondere Lizenzvergaben, nicht selten an einer klaren Linie mangelte (Interview 25/CRTC, Interview 49/CRTC). Auch die Industrie beklagte dies: "[It]'s quite frustrating when you're trying to figure out what is the current thinking. Is it [...] to make the big ones bigger or is it to make the small ones medium-sized or ...? How important are synergies, how important is diversity of viewpoints and diversity of ownership?" (Interview 35/McCarthy Tétrault). Beispielsweise habe sich die CRTC einerseits bei der Vergabe der digitalen Kategorie 1-Lizenzen sehr bemüht, regional weit verstreute und auch kleine, unabhängige Unternehmen zu bedenken. Andererseits, so ein bekannter Anwalt für Medienrecht, habe die Kommission erst ein halbes Jahr zuvor, im Juli 2000, eine Lizenz für einen terrestrischen Sender in *British Columbia* an CHUM vergeben, damit das Unternehmen sich hinter CTV und *Global* zu einer dritten national agierenden Sendergruppe entwickeln konnte, und dabei deutlich gemacht, dass sie nur größere Spieler für überlebensfähig hielt (Interview 15/CRTC, Interview 35/McCarthy Tétrault, Interview 47/CHUM).

Weitere Beispiele für solche Inkonsistenzen sind die Lizenzvergaben in Vancouver und Toronto/Hamilton, die unter der Ägide von David Colville eingeleitet wurden, der Françoise Bertrand für ein Jahr als Interimspräsident nachfolgte. Für das Hearing in Vancouver im Herbst 2001 präsentierte der Kabelnetzbetreiber *Rogers*, der bereits einen ethnisch orientierten Sender in Toronto betrieb, einen ausgefeilten Vorschlag für eine Station solchen Zuschnitts inklusive großzügiger Ausgaben für unabhängig produzierte ethnische Programme, verlor aber trotzdem gegen eine lokale Gruppe unter Führung eines Radiosenders, die zwar weniger Geld versprach, jedoch durch ihre Verankerung in den lokalen ethnischen *communities* überzeugen konnte (Winsor 2002). Das zweite Verfahren kam in Gang mit einer Bewerbung des bisher nicht im Rundfunkgeschäft tätigen Verlagshauses *Torstar* um Lizenzen für konventionelle Sender in Toronto sowie Hamilton und Kitchener, zwei kleineren Städten im Süden Ontarios. Auch andere Bewerber, unter ihnen *Rogers* und *Craig*, ein bislang nur im kanadischen Westen operierender Rundfunkveranstalter, warfen ihren Ring in den Hut. Die meisten Beobachter erwarteten einen erfolgreichen Verlauf für *Torstar*, versprach das Unternehmen doch einen *Canadian Content*-Anteil von 85 Prozent im Tagesverlauf und ein stark lokal und regional orientiertes Programm. *Craig's* Antrag für eine Lizenz für Toronto/Hamilton basierte dagegen ganz auf dem klassischen Modell der Quersubventionierung zwischen amerikanischen und kanadischen Programmen, bot nur die regulativ vorgeschriebene *Canadian Content*-Quote und lediglich etwas mehr als ein Zehntel des von *Torstar* geplanten Umfangs an lokalen Programmen.

Das *panel* entschied sich gegen die Empfehlung des Stabes mehrheitlich für *Craig* und argumentierte unter Verweis auf die Entscheidung für CHUM in *British Columbia* "that, in this case, the strengthening of a smaller existing regional player should take precedence over the introduction of a new stand-alone player into conventional television broadcasting" (CRTC 2002-81: 6). Die Mehrheit bezweifelte die Finanzierbarkeit von *Torstars* Plänen – ein merkwürdiger Einwand, war der Bewerber doch ein großes und erfolgreiches Medienunternehmen. *Rogers* bekam die Lizenz für einen weiteren ethnischen Sender. Von Industrierepräsentanten zurecht als "worst broadcasting decision in the history of the CRTC" (Zerbisias 2002: 03) bezeichnet, ist der Beschluss das extremste Beispiel für die ungute Melange sichtlich von wechselseitigen Antipathien beeinflusster persönlicher Beweggründe und interessenpolitischer Motive, die den Entscheidungsverlauf von Einzelfallentscheidungen gegen Ende von *Françoise Bertrands* Amtszeit und während des nachfolgenden Interregnums zunehmend prägte. Was den Entscheidungsinhalt anging, war diese Lizenzvergabe aber ein Ausnahmefall, da sich hier die Außenseiter durchsetzten. Es stimmten drei *Commissioners*, die dem Machtzentrum in der *Bertrand*-Ära tendenziell ferngestanden hatten, und teils durch frühere Tätigkeiten oder den regionalen Hintergrund mit den erfolgreichen Bewerbern verbunden waren, gegen zwei der absoluten *insider* jener Jahre. Letztere warfen ihren Kollegen in scharf formulierten Minderheitsvoten vor, die Chance, ein neues Geschäftsmodell zu erproben, das ohne große Mengen von amerikanischen Programmen auskommen sollte, vertan zu haben (CRTC 2002-81).³⁴

Dem unaufhaltsamen Trend zur Konzentration und Konsolidierung trug die CRTC auch mit einem neuen Modus für die Lizenzverlängerungen Rechnung. Mit der *TV Policy* von 1999 führte sie sogenannte "group renewals" ein, d.h. die Lizenzen von konventionellen Sendern, die einen gemeinsamen Besitzer hatten, sollten gleichzeitig in einem Verfahren, und nicht mehr für jede Station individuell, betrachtet werden. Ziel war es, ein Forum für die Diskussion der übergreifenden Unternehmensstrategien von Sendergruppen zu schaffen (CRTC 1999-97: 12). Die privaten Sendergruppen waren aus den seit den frühen 1970er Jahren lizenzierten unabhängigen Stationen hervorgegangen, die als dritte Alternative zu den in den frankophonen und anglophonen Landesteilen jeweils bestehenden öffentlichen und privaten *networks* geschaffen worden waren. Mit der expliziten regulativen Anerkennung dieser Gruppen verabschiedete sich die CRTC von der in der Realität überholten Unterscheidung zwischen *networks* und anderen Kooperationsstrukturen, die, wie das Beispiel *CTV – Global* zeigt, zu ungerechten Belastungen führte. *Global*, *CTV*, *WIC*, Kanadas reichsten privaten, in Vancouver beheimateten Rundfunkveranstalter, und die frankophone *TVA Group* klassifizierte die

³⁴ Das traditionelle Programmschema des neuen Senders erwies sich jedenfalls nicht als Erfolgsrezept für den hart umkämpften Torontoer Markt. Nach großen Verlusten wurde er 2004 an den Mediengiganten *Quebecor* verkauft (Ryan 2004).

CRTC als "*largest multi-station ownership groups*", da sie in mehreren Provinzen zugelassen waren und potentiell mehr als 70 Prozent der Zuschauer in ihrer Sprache erreichen konnten (CRTC 1999-97: 13). Zu den kleineren Gruppen zählte sie CHUM mit seinem Mix aus urbanen Lifestyle-Programmen, lokalen Nachrichten und Filmen, *Craig* und das zweite frankophone *network* TQS.

Gegen Ende des letzten Jahrtausends zogen die Konzentrationstendenzen noch einmal kräftig an. *Global* verkündete im August 1998 die Übernahme der terrestrischen Sender von WIC in *British Columbia*, *Alberta* und *Ontario*, die dem Unternehmen endgültig zu der lange angestrebten nationalen Präsenz verhalf (Fraser 1999: 169). Ganz im Sinne der in der *TV Policy* deklarierten neuen Offenheit für Konsolidierungsprozesse genehmigte die CRTC die Transaktion im Juli 2000 und erlaubte *Global* sogar für *Hamilton* und *Vancouver* die Abweichung von der im *Policy*-Dokument von 1999 noch einmal bekräftigten Regel, dass ein Unternehmen in einem bestimmten Markt nur eine anglo- oder frankophone terrestrische Station betreiben darf (Scofield 2000). *Global* hatte seine Einkaufstour damit aber noch nicht beendet. Da das Unternehmen auf Nachrichten- und Informationsprogramme fokussieren wollte, kaufte es kurz darauf Kanadas größte Zeitungskette *Hollinger/Southam*, die über Tageszeitungen in fast jedem größeren Markt des Landes verfügte (Dornan 2000). Innerhalb weniger Wochen schlug die BCE, die Muttergesellschaft von *Bell Canada*, die erst im Februar 2000 die Übernahme von CTV bekanntgegeben hatte, zurück und erwarb Kanadas führende nationale Tageszeitung (Fraser 2001). Im frankophonen Markt verleibte sich der Multimediagigant *Quebecor*, dem bereits zahlreiche Tageszeitungen und die Sendergruppe TQS gehörten, mit der Übernahme von *Videotron* eines der größten Kabelunternehmen und zudem TVA, das größte *network* *Québecs*, ein. Die CRTC genehmigte auch diese Übernahme, sofern *Quebecor* TQS verkaufte. Angesichts der Integration von Print- und Rundfunkmedien hat die CRTC allerdings *Quebecor* und auch den beiden anglophonen Gruppen Verhaltenskodizes auferlegt, die eine Gefährdung der Meinungsvielfalt verhindern sollen (Scofield 2001).

Die Stimmenmehrheit an TQS ging 2002 an COGECO, einen vertikal integrierten Rundfunkveranstalter und Kabelnetzbetreiber, der bereits zuvor einen Minderheitsanteil an TQS hatte (CRTC 2005a: 39). Noch übersichtlicher wurde die kanadische Fernsehlandschaft 2004 mit dem Erwerb von *Craig* durch CHUM. Damit blieben im konventionellen Fernsehsektor im anglophonen Landesteil drei große private Sendergruppen, und im frankophonen Teil zwei. Hinzu kamen mit dem stärker frankophon orientierten *Astral*, dem 1998 fusionierten Produktionshaus *AllianceAtlantis* und *Corus*, einer Tochtergesellschaft des Kabelnetzbetreibers *Shaw*, drei größere Verbände von Sparten- und Pay-TV-Sendern. Die Kabelnetzbetreiber nahmen die Tatsache, dass die CRTC mit der Genehmigung der Übernahme von CTV durch BCE eine vertikale Integration großen Stils sanktioniert hatte, umgehend zum Anlaß, regulative Gleichbehandlung zu fordern: Wenn der Satellitenbetreiber BCE einen Teil der Kanäle

erwerben durfte, die über sein Distributionssystem gingen, warum sollten die Kabelnetzbetreiber dann auf Minderheitsanteile an analogen Pay-TV- und Spartensendern beschränkt bleiben? Die CRTC entsprach diesem Antrag 2001, einmal aus Gründen der regulativen Fairness, zum anderen, weil mit den Kabelunternehmen als Eigentümern auch eine beträchtliche Finanzquelle für *Canadian content* außen vor blieb (Interview 13/CRTC, Interview 25/CRTC).

Mit dem Start von 49 der von der CRTC Ende 2000 lizenzierten digitalen Spartensender im Herbst 2001 rückte das lange verheißene Universum der 500 Kanäle einen großen Schritt näher³⁵ (CRTC 2004a: 78; Ryan 2001: 4). Die potentielle Kundenbasis der Nischenprogramme war zunächst auf die etwas mehr als 2 Millionen der insgesamt 10 Millionen mit Fernsehern ausgestatteten Haushalte beschränkt, die schon digitale Kabel- oder Satellitendienste abonniert hatten (Damsell 2001). Auch in den folgenden Jahren machten so gut wie alle der neuen digitalen Sender trotz allmählich steigender Einnahmen weiter Verluste (CRTC 2003a: 73f; CRTC 2004a: 77f; CRTC 2005a: 66). Konnte ein anglophoner analoger Spartensender im Jahr 2003 im Durchschnitt auf fast 6 Millionen Abonnenten bauen, so blieb ein digitaler Kanal unter 500.000 (CRTC 2004a: 78). Bis September 2004 hat sich die Anzahl der potentiellen Kunden, also der Abonnenten digitaler Übertragungsdienste, mit knapp 4,5 Millionen immerhin verdoppelt, der Marktanteil der digitalen Sender lag jedoch bei mageren zwei Prozent (CRTC 2005a: 35f, 91).

Nur sehr schleppend in Gang gekommen war die Konkurrenz zwischen verschiedenen Netzbetreibern. Von den ursprünglich fünf lizenzierten DTH-Systemen nahmen zwei 1997 den Betrieb auf – das BCE zugehörige *Expressvu* und *Star Choice*, das von dem Kabelunternehmen Shaw kontrolliert wird (Fraser 1999: 53ff). 2001 kamen beide zusammen erstmals über die Marke von 10 Prozent aller Abonnenten des Basispaketes, im Jahr 2004 konnten sie schon mehr als 25 Prozent auf sich vereinen (CRTC 2005a: 84). Andere alternative Netzbetreiber sind zahlenmäßig bislang unbedeutend geblieben. Wie in den anderen Feldern des Rundfunksektors, sind auch hier die massiv fortschreitenden Konsolidierungstendenzen unübersehbar. Seit 2001 brachten es die vier größten Kabelunternehmen und die beiden Satellitenanbieter zusammengenommen regelmäßig auf einen Marktanteil von 93 und 2004 von 94 Prozent (CRTC 2004a: 105; CRTC 2005a: 90).

Rundfunkveranstalter sahen in den Debatten von Mitte der 1990er Jahre über die Liberalisierung der Rundfunkverbreitung die Gefahr der Vernachlässigung des inhaltlichen Aspekts von Fernsehen gegenüber dem infrastrukturellen Aspekt (Interview 47/CHUM). Auch was ersteren anging, waren aus ihrer Sicht im schwierigen anglophonen Markt durchaus Erfolge zu vermelden (vgl. CAB 1998b). Erstmals war die Presse geneigt, ihnen zuzustimmen: "*Ten*

³⁵ Bis 2005 kamen noch etwa 25 weitere hinzu (CRTC 2005a: 64).

years ago Canadian TV on private networks was awful. Remember The Littlest Hobo? But, in recent years, [...] we've seen some great stuff, tens of thousands of new jobs, billions in economic spin-offs." (Zerbisias 1998b: A33). Der wachsende Konkurrenzdruck verbesserte die Effektivität der Kombination von Quoten und Subventionen. In den späteren 1990er Jahren gab es bei der CBC wie bei den privaten konventionellen Sendern, die früher solche Programme möglichst zu vermeiden suchten, einige attraktive, erkennbar kanadische Fernsehserien, die sich über beträchtliche Zuschauerzahlen freuen konnten. Sie konnten dabei es zwar nach wie vor nicht mit den populärsten US-Shows aufnehmen, aber durchaus mit US-Programmen der Mittelklasse (Murray 2002: 16). Mit dem Aufbau einer prosperierenden Produktionsindustrie seit den 1980er Jahren mauserte sich Kanada zum weltweit zweitgrößten Exporteur von Fernsehprogrammen nach den USA (Zerbisias 1998a).

Ein genauerer Blick auf die Entwicklung von Ausgaben und Zuschauerzahlen lässt allerdings eine nuanciertere Diagnose angemessen erscheinen. Die CRTC betrachtete es 1999 in ihrer *TV Policy* als Erfolg, dass die Einschaltquoten für englisch-kanadische Programme, gemessen an der Gesamtzahl für die anglophonen Programme, zwischen 1992 und 1997 von 27 auf 33 Prozent gestiegen waren (CRTC 1999-97: 9). Trotz der weiteren Zunahme kanadischer Sender und kanadischer Programmangebote hat es in den folgenden Jahren insgesamt keine Verbesserung mehr gegeben (vgl. Tabelle 7-4). Schwierig blieb die Lage beim traditionellen Problemkind der kanadischen Rundfunkregulierung – der Sparte "*drama/comedy*". Zwar zeigten sich gegenüber Mitte der 1980er Jahre, als die anglophonen Kanadier zu 98 Prozent ausländische Produktionen anschauten, sichtliche Fortschritte. Die Einschaltquote in den anglophonen Landesteilen stieg auf etwa sieben bis neun Prozent, verharrte aber während der 1990er und der frühen Jahre des neuen Jahrtausends auf diesem doch immer noch sehr niedrigen Niveau. Die Einschaltquoten wuchsen damit weniger stark als die Verfügbarkeit anglophoner Fernsehserien und Comedies, die bei 1984 bei zwei und 2001 bei 17 Prozent lag (Standing Committee on Canadian Heritage 2003: 1f). Wie Charles Dalfen, seit Anfang 2002 Vorsitzender der CRTC, feststellte: "*Poll after poll suggests that Canadians wish to remain a distinctive and independent people. But in television drama, we don't occupy our own prime time. As a Canadian, I ask myself: is this the mark of a cultural colony?*" (zit. nach McQueen 2003: 12).

Tabelle 7-4 : Einschaltquoten kanadischer Programme während der täglichen Sendezeit (6 – 2 Uhr) 1995-2002

Einschaltquoten	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Alle anglophonen Sender	31%	32%	33%	32%	31%	33%	31%	32%
Alle frankophonen Sender	79%	75%	77%	78%	77%	75%	78%	76%

Quellen: CRTC 2000a: 25ff; CRTC 2003a: 47ff.

Im Sommer 2002 erschien auch das schon Erreichte wieder in Gefahr, denn die Wirtschaftspresse meldete einen Rückgang von 12 anglo-kanadischen Fernsehserien auf fünf (Murray 2002: 7). Die verfügbaren Zahlen für die Ausgabenentwicklung der anglophonen privaten konventionellen Rundfunkveranstalter – mit der CBC immer noch die Hauptlieferanten qualitativ hochwertiger Fernsehserien und -filme – sprechen eine weniger drastische Sprache, als die öffentliche Diskussion um die "*drama crisis*" vermuten ließ. Machten die Ausgaben für Fernsehfilme und Comedy von 1997 auf 1998 einen großen Sprung um 62 Prozent von 45 auf 73 Millionen kanadische Dollar, so sanken sie im folgenden Jahr wieder um 21 Prozent, um 2000 und 2001 um fünf bzw. 4 Prozent zu wachsen. 2002 kam es zu einem leichten Rückgang um sechs Prozent, im folgenden Jahr wieder zu einem Anstieg um 10 Prozent. Ein größerer Einbruch passierte also zwischen 1998 und 1999 und wurde auch bis 2003 nicht mehr eingeholt. In diesem Jahr lagen die Ausgaben bei 64,7 Millionen – fast 12 Prozent höher als 1999 und mehr als 43 Prozent höher als 1997 (CRTC 2003a: 67; CRTC 2004a: 68).³⁶ Damit stiegen die Ausgaben für *drama & comedy* weit stärker als die generellen Ausgaben der privaten konventionellen Sender für einheimische anglophone Programme, die sich 1997 auf 364 Millionen und 2003 auf 406 Millionen beliefen, also nur um etwa 11,5 Prozent zulegten.

Auch die Ausgabenentwicklung der CBC für *drama & comedy* zeigte, wenn auch zeitversetzt, ähnliche Schwankungen wie die der Privaten, stieg aber insgesamt deutlich stärker um 85 Prozent von knapp 36 Millionen im Jahr 1997 auf 66,7 Millionen im Jahr 2003 (CRTC 2004a: 68; McQueen 2003: 7). Darin spiegelt sich wider, dass die CBC sich in jenen Jahren nach harten Budgetkürzungen unter konservativen wie liberalen Regierungen zum ersten Mal wieder über einen Etatzuwachs freuen konnte und sich selbst zu mindestens 90 Prozent *Canadian content* verpflichtet hatte (Gattinger 2002: 198f; Toronto Star 1997: B1). Dies ist die konsequente Fortsetzung eines Weges, den die CBC in der ersten Hälfte der 1980er einschlug, als sie sich angesichts der Zunahme der privaten Sender auf eine diesen gegenüber mehr

³⁶ Hinzugefügt werden muss allerdings, dass die konventionellen Sender immer noch etwa 4 ½ mal soviel für ausländische Fernsehserien und -filme ausgaben wie für kanadische (Murray 2002: 35).

komplementäre denn konkurrierende Strategie verlegte und sich bewusst als distinktiver kanadischer Anbieter mit einem wesentlich vom einheimischen Produktionen beherrschten Sendeschema – auch und gerade zur Hauptsendezeit – zu stilisieren begann (Wiesner 1990: 230). Offenkundig hat sich der öffentliche Rundfunkveranstalter, was die Zuschauergunst anging, damit jedoch immer weiter marginalisiert, und dies nicht nur im anglophonen Kanada. Sank sein Marktanteil dort zwischen 1993 und 2003 von 12,9 auf 7,1 Prozent, so ging er in *Québec* noch drastischer von 22,8 Prozent (1993) auf 11,7 Prozent (2003) zurück (CRTC 2004a: 47f). Die Einschaltquoten kanadischer Programme in der abendlichen Hauptsendezeit stellen sich im anglophonen Kanada bei der CRTC allerdings genau spiegelverkehrt wie bei den privaten konventionellen Veranstaltern dar, mit hohen Anteilen sogar für den Problembereich Fernsehserien/-filme und Comedy (CRTC 2003a: 47f).

Die "*drama crisis*" des frühen 21. Jahrhunderts ging nach Ansicht von Gewerkschaften und anderen kulturellen Lobby-Gruppen auch auf das Konto der CRTC, weil die Behörde sich mit ihrer *TV Policy* von spezifischen Vorgaben zu Programmstunden und Mindestausgaben für kanadische Fernsehserien/-filme verabschiedet und den Rundfunkveranstaltern mit der veränderten Definition von *priority programs* mehr Flexibilität gegeben hatte (Bracken 2005). Die tatsächliche Entwicklung der Ausgabenzahlen liefert weder eine eindeutige Unterstützung für diese Position noch für die von den Rundfunkveranstaltern geführte Gegenseite. Differenziertere Lageanalysen verwiesen auf eine Reihe anderer negativer Einflüsse wie Gewinnrückgänge der Rundfunkveranstalter, eine schrumpfende Nachfrage nach Programmmaterial im internationalen Markt und den Boom der Reality-Shows (McQueen 2003: 13f; Murray 2002: 7). Nichtsdestotrotz nahm Charles Dalfen die breit diskutierte Krise zum Anlass, die traditionelle Fixierung der CRTC auf das Problemkind *drama* wieder aufleben zu lassen und sich damit in diesem Punkt von der Strategie der *TV Policy* zurückzuziehen. Er griff aber nicht zu Zwangsmaßnahmen, sondern legte 2004 ein Anreizprogramm auf, in dem den Rundfunkveranstaltern für höhere Ausgaben und mehr Zuschauer bei einheimischen Fernsehserien und -filmen mehr Werbezeit winkte (CRTC 2005a: 49f).

Mögen seit den 1980er Jahren sichtliche Fortschritte auf der Nachfrageseite wie auf der Angebotsseite zu beobachten sein, am grundlegenden Problem hat sich nur wenig geändert: Bei aufwendigen Unterhaltungsprogrammen bevorzugen anglophone Kanadier in ihrer Mehrheit nach wie vor US-amerikanische Produktionen, und private Rundfunkveranstalter engagieren sich zwar stärker für einheimische Programme, sind aber keineswegs soweit, eine populäre US-Serie durch eine Sendung mit stark kanadischem Touch zu ersetzen (vgl. Murray 2002: 17). Der Spielraum der CRTC für regulative Interventionen wird jedoch sicherlich abnehmen, weil mit verringertem Protektionismus die Bereitschaft ihrer industriellen Klientel sinkt, detaillierte restriktive Auflagen zu erfüllen. Plädierten noch in den Anhörungen zum *Convergence Report* die meisten Teilnehmer, inklusive der großen Telefongesellschaften als

new entrants, dafür, die bestehenden Auflagen zumindest auf absehbare Zeit auf neue Marktteilnehmer auszudehnen, so weist dieser Konsens mittlerweile deutliche Risse auf (vgl. CRTC 2000-6). Die Konflikte innerhalb der einzelnen Industriegruppen nehmen zu, und auch zwischen diesen hat sich der einstmals eher konziliante Umgangston deutlich verschlechtert, wie ein Blick auf jüngere Stellungnahmen zeigt (CAB 2005a; Friends of Canadian Broadcasting 2002). Gerade die Kabelindustrie vollzog, vergleichbar mit den Telefongesellschaften, in den letzten Jahren einen bemerkenswerten Positionswandel und argumentiert nun für eine drastische Reduktion der sie betreffenden Auflagen (CCTA 2001; CCTA 2005; Yale 2002). Dagegen opponieren die Rundfunkveranstalter, fordern aber für sich "*a more open, incentive-based regime*", wenn auch keine so weitreichende Deregulierung wie die Kabelindustrie (CAB 2001; CAB 2005a).

7.4 Einflussfaktoren – Die CRTC als Bremser des Politikwandels

Zwischen 1993 und 2001 hat sich das Regulierungsregime im Rundfunk signifikant verändert, zu einer kompletten Transformation ist es jedoch nicht gekommen. Zu diagnostizieren sind auf der Zielebene Werteverstärkungen, aber keine Umbrüche, und damit Adaptionen in der Form und Operationsweise staatlicher Steuerung durch graduelle Anpassungsleistungen im Wandel vom Mikromanagement zu flexibleren Eingriffen und breiteren Parametern. Die Initiative für diesen Politikwandel mittleren Grades ging nicht von der Regulierungsbehörde aus, vielmehr wurde die CRTC von der Regierung dazu gedrängt. Die Führungsspitze der Regulierungsbehörde gestand dies, wenn auch etwas widerwillig, durchaus ein: "*So I think it's fair to say this Commission was out in front of the government in trying to open up markets to competition. [...] less so with respect to cable. [...] it got more wrapped up in the cultural issue – protecting our cultural identity and being used as this kind of chosen instrument to manage foreign programming coming into the country. So I guess it's fair to say we perhaps got religion with respect to broadcast competition later than with respect to telephone competition.*" (Interview 5/CRTC).

Die Regierung hat die Grundstrukturen des gewandelten *Policy*-Regimes wesentlich selbst bestimmt, die Regulierungsbehörde war hier nicht der alleinige und auch nicht der dominante "Architekt". Ihr fiel vielmehr eine Assistentenrolle in der Politikformulierung zu. Um eine Reorientierung der Kommission herbeizuführen, nahm die Regierung jedoch nicht den legislativen Weg. Vielmehr hatte sie im neuen Rundfunkgesetz von 1991 neue institutionelle Kontrollmechanismen installiert, derer sie sich dann bediente. Mit der *Order in Council* zum Satellitenfernsehen und der *Order in Council* zur Konvergenz nahm sie direkt Einfluss auf die Entscheidungsfindung der Regulierungsbehörde. Im ersten Fall geschah dies zwar nach dem reaktiven Interaktionsmodus, der sich zwischen Regierung und Behörde eingespielt hatte.

Doch während das Kabinett der Regulierungsbehörde sonst meist nur zu verstehen gab, was sie nicht tun sollte, formulierte es dieses Mal Leitlinien für die Regulierung von direkt empfangbarem Satellitenfernsehen.

Der zweite Fall fiel hinsichtlich beider Aspekte aus der Reihe. Denn hier suchte die Regierung proaktiv Anleitung zu geben und formulierte zwar grobe, aber deutliche Grundprinzipien zum Thema Wettbewerb im Kommunikationsmarkt. Allerdings spezifizierte sie die unvermeidlichen *trade-offs* zwischen ihren nicht per se kompatiblen Grundsätzen nicht weiter noch gab sie die Spielregeln für den wettbewerblich strukturierten Markt vor. Insofern ging der Beitrag der Regulierungsbehörde zum neuen *Policy*-Konzept deutlich über eine reine Implementationsleistung hinaus. Sie hatte die von der Regierung gesetzten Grundpfeiler zu einem tragbaren Gebäude zu verbinden und Form und Reichweite der Regulierung neu auszurichten. Dass das Kabinett ihr diese Aufgabe überließ und sich zudem beim umstrittensten Thema, der Öffnung des Rundfunkmarktes für die Telefongesellschaften, über den Grundsatzbeschluss hinaus nicht auf das weitere Vorgehen einigen konnte, spricht wiederum für die grundsätzlich höhere Politikfähigkeit der CRTC gegenüber den beiden verantwortlichen Ministerien. Jedoch konnte sie schon angesichts ihrer internen personell-situativen Konstellation wenig dazu beitragen, die inhärente Widersprüchlichkeit der Vorgaben der Regierung abzuschleifen und diese zu größerer ideologischer Kohärenz zu ordnen.

Die zumindest partielle Trennung von Politikformulierung und –implementation hatte in beiden Fällen problematische Auswirkungen, was die Effizienz und Kohärenz der Entscheidungsfindung und die Erwartungssicherheit der Betroffenen anging. Ein Grund dafür war, dass die Regierung ihre *Policy-Making*-Aktivitäten sowohl in der Satellitensaga wie auch in der Konvergenzdiskussion nach dem Muster eines *Deus ex machina* betrieb, d.h. auf lange Phasen der Inaktivität oder bestenfalls vager Äußerungen folgten relativ kurzfristig Aktivitätsschübe, die die betroffenen Parteien in ihrer längerfristigen Planung so nicht voraussehen konnten. Denn diese orientierten sich vorrangig an der CRTC als dominantem *policy-maker* in der Kommunikationsregulierung.

Aus Fairness- und Effizienzgründen besonders gravierend war sicherlich die Intervention in die Satellitenpolitik der CRTC. Zweifelsohne hatte die Behörde hier einen wenig gelungenen Schnellschuss produziert, doch sie hatte mit ihrer im August 1994 ergangenen Befreiungsregelung Satellitenanbietern, die ihre Bedingungen erfüllten, das Recht verliehen, jederzeit an den Start zu gehen. Auf der Basis dieser Regelung investierte *Expressvu* bis zu 200 Millionen Dollar, um am 1. September 1995 den Betrieb aufnehmen zu können (Brehl 1995). Mehr als 10 Monate nach Veröffentlichung der CRTC-Entscheidung kündigte die Regierung an, den Beschluss aufheben und alle Interessenten einem Lizenzverfahren unterziehen zu wollen. Damit waren die gesamten Vorbereitungen des Konsortiums wieder in Frage gestellt. Solche Bedingungen großer Unsicherheit machen es sehr schwer für Unternehmen, eine sinn-

volle Geschäftsstrategie zu entwickeln und umzusetzen. Die DTH-Entscheidung ist insofern ein Extrembeispiel für die Problematik reaktiver politischer Interventionen, als hier eine besonders lange Frist zwischen der Beschlussfassung der Behörde und der Regierung lag. Dass es schlussendlich bis zum Dezember 1995 und damit weitere acht Monate dauerte, bis der von der Regierung gewünschte Rahmen und die dazugehörigen Lizenzen verabschiedet waren, weist den ganzen Vorgang als Verschwendung von Zeit und Ressourcen aller Beteiligten aus (Scott/Elder 2001b: 67). *Expressvu* rückwirkend zu einer Lizenzierung zu zwingen und erst dann an den Start gehen zu lassen, wie ursprünglich vom *Policy Review Panel* empfohlen, wäre ein aus rechtlicher Sicht heikel gewesen, doch der letztlich gefundene Kompromiß, *Expressvu* den Betriebsbeginn zu erlauben und auf die spätere Einholung einer Lizenz zu verpflichten, widersprach eindeutig dem Ziel der Regierung, eine kohärente *policy* mit für alle Interessenten gleichermaßen geltenden Konditionen zu etablieren. Hätte *Expressvu* wirklich wie geplant zum 1. September den Betrieb aufgenommen, so hätte es gerade im lukrativen Weihnachtsgeschäft einen enormen Startvorteil gegenüber Konkurrenten gehabt (vgl. Brehl 1995c).

Etwas anders gestaltete sich die Sachlage bei der *Order in Council* zur Konvergenz. Im Prinzip stellte die in diesem Fall gewählte Vorgehensweise eine attraktive, vergleichsweise effiziente Option dar, das Expertenwissen der Kommission und ihre Fähigkeit zu effektiver und kohärenter Politikgestaltung mit der demokratietheoretisch erwünschten proaktiven Richtungsgebung durch die Regierung zu verbinden. Unerwünschte Nebenwirkungen resultierten hier nicht aus der Natur des Prozesses selbst, sondern zum einen aus der politisch-institutionellen Konfiguration, in die er eingebettet war, und zum anderen aus der konkreten Ausgestaltung. Aufgrund der Tatsache, dass weder die Behörde noch die Interessengruppen im Regelfall damit rechnen konnten, dass die Regierung ein auftretendes *Policy*-Vakuum frühzeitig selbst füllt, waren zentrale Fragen der *Order in Council* bereits zuvor in der regulativen Arena diskutiert worden, so im *Structural Hearing* und dem Telekommunikationsverfahren, das zu 94-19 führte. Auch wenn die *Structural Decision* sich nur vage zum potentiellen Eintritt der Telefongesellschaften in die Rundfunkdistribution äußerte, konnten die Kabelunternehmen nach dieser Entscheidung doch darauf bauen, dass ihr Monopol für ca. fünf weitere Jahre weitgehend unangetastet bleiben würde. Danach richtete sie auch ihre Investitionsentscheidungen aus. So beklagte sich das Kabelunternehmen COGECO in seiner Stellungnahme für das *Convergence Hearing*: "*Less than two years later, the Government and the CRTC are contemplating a radically different regulatory framework involving increased competition and fewer regulatory constraints. It is only fair that cablecos be given a reasonable opportunity to adjust to such a fundamental change*" (COGECO 1995a: 11). Damit entstand nicht nur regulative Unsicherheit für die betroffenen Unternehmen, es kam zudem er-

neut zu einer – wenn auch nur partiellen – Verdoppelung regulativer Verfahren mitsamt der damit verbundenen Effizienzverluste.

Inhaltlich deckte die CRTC mit ihrem Konvergenzbericht – über die Fragen der Regierung hinaus – die wesentlichen Aspekte der Rundfunkregulierung ab, doch sie präsentierte kein kohärentes Reformpaket, das den modifizierten Regulierungsansatz mit der konkreten Identifikation der notwendigen Umbaumaßnahmen verband. Letzteres erfolgte erst im *Vision Statement* von 1997, also mit beträchtlicher Zeitverzögerung, die sicher teils dem Führungswechsel in der Behörde geschuldet war, und mit einem etwas anderen, nämlich noch deutlicher wettbewerbsorientierten Akzent. Dies wirkte sich negativ auf die Gesamtdauer der regulativen Umbaumaßnahmen aus: Die letzten großen Verfahren waren im Fernsehbereich erst im Mai bzw. Juni 1999 abgeschlossen – 4 ½ Jahre nach der Veröffentlichung der *Order in Council* und vier Jahre nach dem Erscheinen des *Convergence Report*. Der Planungssicherheit für die Unternehmen des Sektors war dies nicht förderlich, vor allem dort, wo es – wie beim Internet – um grundsätzlich neu zu definierende Spielregeln ging. Dass Pläne für konkrete Reformschritte nicht mitgeliefert wurden, dürfte zu einem beträchtlichen Maß auf das extrem enge Zeitlimit zurückzuführen sein. In der Telekommunikation waren diese Vorhaben bereits in 94-19 definiert worden, also konnten sie ohne größere Umstände in den *Convergence Report* integriert werden. Im Rundfunk gab es solche Vorarbeiten nicht. Hinzu kam, dass die Art des mit der *Order in Council* gewählten Vorgehens für die Kommission neu war und sie sich sozusagen außerhalb ihres normalen *Policy-Making-Modus* befand. Die Behörde war vorrangig darauf orientiert, die bevorstehende Politikformulierung der Regierung in aus ihrer Sicht vernünftige Bahnen zu lenken, obschon sie sich bewusst war, dass sie sich mit ihren Empfehlungen auch selbst band (Interview 15/CRTC, Interview 28/CCTA, Interview 37/CRTC, Interview 40/CRTC).

Der enge Zeitrahmen setzte Grenzen für die Dauer der mündlichen Anhörung, die trotzdem vier Wochen umfasste und den wesentlichen Gruppen aller drei verschiedenen Lager Gelegenheit zur Darstellung ihrer Positionen bot. Im Vergleich zu den beiden zuständigen Ministerien und dem von diesen berufenen *Information Highway Advisory Council* stellte die CRTC eine wesentlich offenere und inklusivere Diskussionsarena dar. In der ganzen Konvergenz-Diskussion bot nur das *Convergence Hearing* der Behörde freien Zugang für alle Interessierten zum Verfahren selbst und zu den eingereichten Positionspapieren. Zweifelsohne privilegieren auch die Anhörungsverfahren der CRTC aus inhaltlichen wie aus prozessualen Gründen die ressourcenstarken Industrievertreter, denn die Funktionsfähigkeit der Industrie ist das *sine qua non* des Regulierungsregimes und fachliche Kompetenz wie bessere Finanzmittel befördern eine effektivere Teilnahme. Jedoch war das Interesseneinbindungspotential des *Convergence Hearing* deutlich höher als das der beiden anderen Diskussionsforen. Wie bereits erwähnt, tagte das *Information Highway Advisory Council* hinter verschlossenen Tü-

ren und wies in seiner Zusammensetzung eine extreme Schlagseite zugunsten der Industrie auf. Die beiden Ministerien führten vor der Verkündung der Grundprinzipien für den *Information Highway* keinerlei formelle Konsultationen durch – trotz der seit den 1980er Jahren verfolgten Bemühungen, den regulativen Prozess auch auf dieser Ebene transparenter zu machen. Vertreter der Ministerien und der Industrieverbände ließen wissen, dass es – ganz den traditionellen Gepflogenheiten regulativer Politikformulierung folgend – informelle Gespräche zwischen Ministerien und Industrie über die *Order in Council* gegeben hatte (Interview 32/CCTA, Interview 36/Industry Canada, Interview 51/CANARIE). Die Leitprinzipien für die konvergierende Kommunikationswelt wurden danach in der *Order in Council* nicht mehr zur Diskussion gestellt. Dort hieß es in den verschiedenen Abschnitten jeweils "*it is government policy that [...]*", und auf die unter dieser Überschrift verkündeten Grundsätze folgten die Fragen zur näheren Ausgestaltung und Umsetzung (s. CRTC 1995a).

Die mündlichen Anhörungen der CRTC für *Policy*-Verfahren waren im Rundfunk tendenziell kürzer als in der Telekommunikation, da hier ein sehr informelles Format ohne Kreuzverhör galt. So dauerte das Hearing für die neuen Regeln zur Rundfunkdistribution eine Woche, die Anhörung für die *TV Policy* vier Wochen. Letztere wurde jedoch ergänzt durch eine Serie regionaler Konsultationen, die die Behörde z.B. auch bei der Verlängerung der CBC-Lizenz abhielt. Die Ausweitung der regionalen Anhörungen war ein Element der Bestrebungen von Françoise Bertrand, die Regulierungsbehörde zugänglicher zu machen für die breitere Öffentlichkeit, um ihren Zugang zu Informationen und Wissen zu erweitern: "*A much more spontaneous type of approach to consultation which gives a lot to the understanding of issues from a different point of view than the stakeholders because the stakeholders, [...] they're always self-serving.*" (Interview 21/CRTC).

Weitere Initiativen umfassten die Einrichtung einer gebührenfreien Telefonnummer, die Verfügbarmachung sämtlicher CRTC-Dokumente seit Mitte der 1980er Jahre auf der Website der Behörde und die Einrichtung des Internet-Forums zum *New Media Proceeding* (Interview 21/CRTC). Vertreter von *Public Interest*-Gruppen sahen in diesen Aktivitäten mehr als "*public relations exercises*" (Interview 45/Friends of Canadian Broadcasting). Die Behörde habe bei ihren Touren durch das Land durchaus gelernt: Die Lizenzverlängerung für die CBC sei geprägt worden von der Erfahrung, dass die Menschen den öffentlichen Rundfunkveranstalter vor Ort präsent haben wollten. Die CRTC, so zwei andere Repräsentantinnen solcher Gruppen, bemühe sich wirklich sehr, jedem Gehör zu verschaffen, doch der Prozess kranke an Ressourcenunterschieden, die sich nicht über rein verfahrenstechnische Mechanismen beheben ließen: "*You can get a hearing, they really try hard, but you just can't have enough of an impact because you don't have the lawyers, you don't have the money, you don't have the big people with briefcases there.*" (Interview 30/P-IHAC, s. auch Interview 31/Ottawa University).

Was die Entwicklung des Teilnehmerkreises angeht, so zieht sich die schon seit den 1970er Jahren fortschreitende Auffächerung auch durch die 1980er und insbesondere die 1990er Jahre. Plural war die Arena in diesem Sektor schon früh, vor dem BBG sammelten sich konkurrierende Rundfunkveranstalter, die ersten Kabelnetzbetreiber, Produzenten von Cartoons, die Organisation der kanadischen Schauspieler, *Public Interest*-Gruppen wie die ehrwürdige *Canadian Broadcasting League*, Bildungsverbände, Provinzregierungen und andere (Stewart/Hull 1994: 255ff). Greift man als typisches Verfahren für die 1990er Jahre die Anhörung zur *TV Policy* heraus, so zeigt sich, dass sich an den verschiedenen Kategorien per se wenig geändert hat, diese jedoch in sich heterogener geworden sind (vgl. Friends of Canadian Broadcasting 1998a). Bei den Rundfunkveranstaltern bildeten die Sparten- und Pay-TV-Sender in dieser Zeit noch einen eigenen Verband neben der CAB³⁷, bei den Netzbetreibern gesellten sich zur CCTA Satellitenbetreiber und Telefongesellschaften. Die Produzenten traten mittlerweile mit einem bekannten Verband, der *Canadian Film & Television Production Association*, und erfolgreichen Produktionshäusern an, hinzu kamen verschiedenste Produktionsfonds. Die kreativ Tätigen wurden u.a. durch Schauspieler- und Regisseursorganisationen vertreten. Neben den Industrieverbänden reichten auch viele von deren Mitglieder noch separat Stellungnahmen ein. Bei den *Public Interest*-Gruppen reichte die Palette von der *Canadian Conference of the Arts* über die Verbraucherschützer bis zum *Canadian Diversity Network*.

Für die auf traditionelle soziale Themen wie Verbraucherpreise oder Zugang zum Rundfunksystem fokussierten *Public Interest*-Gruppen war es im Rundfunk noch schwieriger als in der Telekommunikation, auf die Entscheidungsfindung Einfluss zu nehmen – aus inhaltlichen wie aus organisationsbezogenen Gründen. Waren Verbraucherschutz und *Public Service*-Ideen – ob in klassischer oder basisdemokratisch inspirierter Variante – im *Policy*-Modell des Rundfunks schon immer nachrangig, so gerieten sie im Laufe der 1990er Jahre noch weiter ins Hintertreffen, nicht nur durch die Renaissance der Marktsteuerung, sondern auch durch den Bedeutungsgewinn der neuen sozialen Themen, die Eingang in den ideologischen Mainstream und auch in die Gesetzgebung gefunden hatten und von zunehmend gut organisierten ethnischen *communities* vertreten wurden. Ein gutes Beispiel dafür ist das immer wieder beklagte Schicksal lokaler Programme, an denen es außerhalb der großen Zentren fast überall mangelt. Denn sie leiden daran, dass die Ressourcen im System auf andere Problemfelder ausgerichtet wurden, und die CRTC lokale Nachrichten als Anwendungsbeispiel für ihre neue Marktorientierung bestimmte. Zu diesen negativen äußeren Einflüssen kam erschwerend hinzu, dass es während der großen Verfahren der 1990er Jahre an überzeugend vorgebrachten und praktikablen Konzepten für die soziale Dimension in der neuen Medienwelt fehlte.

³⁷ Dieser ging allerdings bald darauf in der CAB auf.

Soziale wie kulturell orientierte *Public Interest*-Gruppen waren dadurch benachteiligt, dass sie in Rundfunkverfahren nicht wie in Telekommunikationsverfahren Kostenerstattung für ihre Ausgaben beantragen konnten: "*And that's a real problem. We can't intervene properly.*" (Interview 42/PIAC). Dies wirkte sich auf die Qualität der Stellungnahmen aus und führte in wichtigen Verfahren ganz zum Teilnahmeverzicht professioneller Gruppen. So trat das auf der Telekommunikationsseite durchaus einflussreiche und etablierte *Public Interest Advocacy Centre*, das in der Regel Koalitionen von Gruppen vertrat, mangels finanzieller Unterstützung auf dem *Convergence Hearing* nicht auf (Austen 1994c). Füllten die Stellungnahmen der Verbände und Unternehmen der Rundfunkindustrie für dieses Verfahren mit ergänzendem Datenmaterial und Studien teils mehrere Ordner, so reichten die gemeinwohlorientierten Gruppen meist nur 10 bis 15 Seiten ein. Finanzielle und technische Informationen, anderes Zahlenmaterial und Voraussagen zur Marktentwicklung kamen daher weitgehend von der Industrie. Im Vergleich zum *Structural Hearing*, auf dem die Kabelindustrie für den Distributionssektor als einziger Lieferant von Zahlen- und Datenmaterial auftrat (vgl. CRTC 1993b), konnte die Kommission mit der Eröffnung einer wettbewerblichen Perspektive aber auf breitere Quellen zugreifen, weil die Telefongesellschaften ihre Stellungnahme mit einer ganzen Reihe von Studien unterfütterten: "*We got a lot of data, that was very helpful, financial data, technical data, statistical information, that was very helpful to get a sense of where people were going. And of course, they were at such opposite ends of the scale that you couldn't help but end up in the middle.*" (Interview 3/CRTC). Ähnlich sorgten bei der Anhörung zur *TV Policy* vom führenden Produzentenverband aufbereitete Daten für eine von dem Material der Rundfunkveranstalter abweichende Perspektive (vgl. Zerbisias 1998d). Allerdings beklagten unabhängige Produzenten und gemeinwohlorientierte Gruppen in diesem Verfahren auch deutliche Datenlücken, was die Profitabilität und damit die Unterstützungsnotwendigkeit für kanadische Shows anging (Murray 1999).

So waren die effektivsten Verfahrensteilnehmer während der 1990er Jahre eindeutig die Verbände der Kabelnetzbetreiber, der privaten Rundfunkveranstalter und -produzenten. Durch die höchste Programmfähigkeit zeichnete sich die CCTA aus. Ihr gelang es, mit Stellungnahmen, die auf der normativen wie auf der konkreten Ebene alle wesentlichen Punkte des jeweiligen Verfahrens abdeckten und notwendige Kompromisse einkalkulierten, die beiden weitgespanntesten *Policy-Hearings* der 1990er Jahre deutlich zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Im *Structural Hearing* von 1993 sicherte sie ihre Monopolstellung ab, indem sie sich selbst überzeugend als zentrale Hüterin der kulturellen Souveränität inszenierte und konkrete Lösungen zur Verknüpfung ihrer eigenen Interessen mit den Anliegen der anderen Akteure der Kulturindustrie bot, zugleich aber das neue Thema der Kundensouveränität aufgriff und in ihrem Sinne instrumentalisierte – eine unschlagbare Kombination. In das *Convergence Hearing* ging die Kabelindustrie als Verlierer, machten die Vorgaben der Regierung doch deutlich, dass die

Monopolära dem Ende entgegen ging. Selbst aus dieser schlechten Ausgangsposition heraus schaffte es die CCTA, mit ihren Vorschlägen zur Gestaltung des Übergangs zum Wettbewerb dem Verfahren ihren Stempel aufzuprägen.

Auch die CAB bemühte intensiv das Vokabular des Kulturnationalismus, doch ihre konkreten Vorschläge schienen der Kommission in wichtigen Fällen das Selbstinteresse der Branche zu sehr über das öffentliche Interesse und die Bedürfnisse anderer Marktakteure von kulturpolitischer Bedeutung, insbesondere der Produzenten, zu stellen. Diese mangelnde Balance kennzeichnete den CAB-Vorstoß zur Einführung von Übertragungsentgelten, den die CRTC mangels klarer Verpflichtungen der Rundfunkveranstalter zur Verwendung der neuen Einnahmen als ineffizientes Mittel zur Steigerung der Unterstützung für die kanadische Programmproduktion sah, und ihren Vorschlag auf dem TV-Hearing der späten 1990er Jahre, den Fokus von der Angebots- auf die Nachfrageseite umzupolen. Doch vermochte die CAB bis ins neue Jahrtausend größere regulative Belastungen oder Verschlechterungen abzuwehren und durch die erfolgreiche Propagierung einer positiven Haltung zu *Canadian content* nicht nur dem Diskurs zu diesem Thema neue Akzente zu geben, sondern auch real neue Freiheiten zu gewinnen. Von den Ressourcen her gesehen, sollte die CAB der CCTA in der Programm- und Einflusskapazität nicht nachstehen, dass sie in den 1990er Jahren dennoch weniger effektiv war, dürfte wesentlich zum einen an der wachsenden internen Heterogenität der CAB gelegen haben, zum anderen daran, dass die Rezeptivität der Kommission für die Kabelunternehmen als Hauptinstrument ihrer Politik während dieser Phase eindeutig größer war (vgl. Interview 47/CHUM).

Mit Abstand hinter CCTA und CAB sind an dritter Stelle die Programmproduzenten, insbesondere die *Canadian Film and Television Production Association*, zu nennen. Ihre Vernetzung mit der Regulierungsbehörde war sicherlich nicht so eng wie die der beiden vorgenannten Verbände. Auch waren ihre Stellungnahmen inhaltlich weniger umfassend, offerierten jedoch, beispielsweise für das TV-Hearing, ausgearbeitete Lösungsvorschläge zu den für die Produzenten wichtigen Debatten um Quoten und Programmfinanzierung. In diesem Bereich stellten die Repräsentanten der Programmproduzenten im weiteren Sinne, d.h. der kreativ Tätigen des Fernsehgewerbes, für die CRTC als kompetente Ansprechpartner mit einer Klientel, die es um des Erfolges der Regulierungspolitik willen einzubinden galt, die signifikanteste Gegenposition zu allzu selbststüchtigen Plänen gerade der Rundfunkveranstalter dar. Entsprechend nahm die Behörde in der *TV Policy* und der *Structural Decision* selektiv Anregungen und Einwände der Produzenten auf.

Den Telefongesellschaften gelang es in den 1990er Jahren zwar, in die regulative Arena einzudringen, sie blieben jedoch Außenseiter. Zwar hatten die Telefongesellschaften gegen Mitte des Jahrzehnts erkannt, dass sie sich in den kulturnationalistischen Diskurs einklinken und die Vorteile ihres Marktzutritts in dessen Kategorien beschreiben mussten, doch wirklich

heimisch wurden sie darin nicht und limitierten so ihre Programmfähigkeit. Abgesehen von der Marktöffnung, machten sie im *Convergence Hearing* allenfalls ansatzweise innovative Politikangebote. Sie plädierten dafür, künftig stärker auf die Anreize des Marktes zu setzen, lieferten aber nur wenige konkrete Vorschläge, wie z.B. eine enge Definition des Rundfunkbegriffs. Im Verfahren zu neuen Distributionsregeln bestand ihr Beitrag vor allem darin, sich um die Einführung strenger wettbewerbssichernder Maßnahmen nach dem Vorbild der Telekommunikationsregulierung zu bemühen – ein Unterfangen, das in einem nach wie vor stark von marktfremden Zielen geprägten Regulierungskontext wenig erfolgreich war (vgl. CRTC 1997-25).

Nicht nur bei der genaueren Ausgestaltung des *Policy*-Modells und seiner Umsetzung in den Verfahren der späteren 1990er Jahre, sondern auch bei den grundlegenden Entscheidungen in den Jahren 1993 und 1994/95 setzten vorrangig die verschiedenen Fraktionen der regulierten Industrie ihre Positionen durch. Anders als in der Telekommunikation, spielten nicht der regulierten Industrie angehörende Gruppen keine entscheidende Rolle an diesen kritischen Wegmarken. Die "Geschäftsnutzer" der Kabelunternehmen waren selbst ein wesentlicher Teil der regulierten Industrie. Die Tatsache, dass sich im Rundfunk heftig miteinander konkurrierende Kategorien von Industrien fanden, dürfte ein interessenpolitischer Grund für die schwächere Position von *Public Interest*-Gruppen gegenüber dem Feld der Telekommunikation sein. In letzterem Bereich wurden solche Gruppen von der CRTC lange dringend als Verbündete gegen die über riesige organisatorische und politische Ressourcen verfügenden Monopolisten gebraucht (vgl. Schultz 1999b). Im Rundfunk hielten sich die verschiedenen Industrie-fraktionen gegenseitig zu einem gewissen Maß im Zaum und achteten aus purem Eigeninteresse darauf, dass ihre Gegenparts *Canadian Content*-Auflagen zu erfüllen hatten. So gehörten Produzenten- und Schauspielerverbände zu den eifrigsten Vorkämpfern von *Canadian Content*-Quoten für Rundfunkveranstalter, profitierten sie doch direkt davon. Gleichfalls musste den Rundfunkveranstaltern an strikten Regeln zum Vorrang kanadischer Sender bei der Verbreitung durch die Netzbetreiber gelegen sein. Bei kulturellen Themen war der Mehrwert der Informationen und Vorschläge von *Public Interest*-Gruppen für die Kommission offenbar geringer als bei sozialen Fragen, wie beispielsweise die *debriefing notes* zum *Convergence Hearing* zeigen, die bei *Canadian Content*-Auflagen überwiegend Industrie-positionen diskutierten, obwohl sich auch nicht-industrielle Gruppen breit – wenn auch häufig gleichlautend – dazu geäußert hatten. Die Interventionen solcher Gruppen bestimmten aber die Abschnitte zu *social issues* (CRTC 1995b).

Dass die *debriefing notes* die von sozial-demokratischen Gruppen propagierte demokratische Öffnung der Kommunikationsnetze nur aus sozialer, nicht aber aus kultureller Perspektive heraus würdigen, macht deutlich, wie wenig es diesen Gruppen gelungen war, ihr Konzept überzeugend als Lösung für die klassischen national-kulturellen *Policy*-Probleme zu präsen-

tieren. Auch schafften sie es nicht, ihre Vorschläge mit den Interessen anderer wichtiger Akteure zu verbinden. Hemmend für die Effektivität dieser Gruppen waren also hier Defizite in der Politikfähigkeit mit Blick auf die grundsätzlichen Dimensionen des *Policy*-Modells. Dort, wo die Vorstellungen dieser Gruppen an etablierte Ausformungen der sozialen Dimension der Rundfunkpolitik wie den *community channel* anknüpften, limitierten sie ihre Einwirkungsmöglichkeiten dadurch, dass sie zwar weithin kompatible Problemdiagnosen und Zielvorstellungen formulierten, es aber an klaren, praktikablen Vorschlägen zur Problemlösung fehlte. Eine Vertreterin der *Coalition for Public Information* gab in der mündlichen Anhörung zu, das *Public Interest*-Gruppen keine fertigen Antworten zu spezifischen Fragen hätten: "[W]hat we have is we have a great fear and concern of what we see as a potential future that does not look very attractive to us, and I think what we are attempting to do is to come forward to you as Commission to say: 'we need to work better together.'" (CRTC 1995c: 127).

Ähnlich sahen sich die *Friends of Canadian Broadcasting* als wichtigste nicht-industrielle kulturelle Gruppe aus Ressourcenmangel zur Selbstbeschränkung gezwungen. So sagte ihr Vorsitzender Ian Morrison auf der gleichen Anhörung: "*We don't focus so much on rules as we do on values and principles.*" (CRTC 1995c: 2754). Die Organisation, die sich als Hüterin der kulturellen Zielsetzungen des *Broadcasting Act* verstand, konzentrierte sich darauf, das Diskussionsklima von CRTC-Entscheidungen zu beeinflussen, indem sie Probleme identifizierte, so durch eigene Studien, z.B. zum Anteil lokal orientierter Sendungen in den Programmen terrestrischer Sender, oder durch Umfragen, und in den Medien Interesse für diese Themen zu erregen sucht (Interview 45/*Friends of Canadian Broadcasting*). Der Schwerpunkt dieser mehr auf Publizität denn auf direkte Beeinflussung der Kommission fokussierenden Strategie liegt also nicht darauf, der CRTC die Zustimmung zu den eigenen Vorschlägen möglichst leicht zu machen; vielmehr soll es der Behörde möglichst schwer gemacht werden, ein Problem zu ignorieren. Wie der lange erfolglose Einsatz der *Friends* für Wettbewerb in der Rundfunkverbreitung zeigt, kann eine solche Strategie zwar längerfristig dazu beitragen, den Boden für Veränderungen zu bereiten. Unmittelbare politische Erfolge zeitigt sie vor allem dann, wenn ein weiterreichender Politikwandel angestrebt wird, nur, wenn die jeweiligen Anliegen organisatorische und konzeptionelle Unterstützung in der breiteren regulativen und/oder politischen Arena finden. Doch als "*gadfly*" der (Kabel-)Industrie wurden die *Friends* dank ihrer guten Medienkontakte gerade von kabelkritischen *Commissioners* wie Andrée Wylie und David Colville durchaus geschätzt – und auch strategisch eingesetzt. So diente ein unübersehbares Treffen in einem der bekanntesten Clubs von Ottawa, das Andrée Wylie mit Ian Morrison vereinbarte, als Signal an die Kabelindustrie (Interview 45/*Friends of Canadian Broadcasting*).

Im Gegensatz zu den *Friends* zeichnete sich ein letztes Set von *Public Interest*-Gruppen, das sich den mit dem *Broadcasting Act* aufgewerteten neuen sozialen Themen widmete, durch

eine enge thematische Beschränkung und damit auch nur sehr eingeschränkte Programmfähigkeit aus. Vertreter von Minderheitengruppen suchten nach der Manier traditioneller, fokussierter Lobby-Gruppen die Politik der Kommission in den sie jeweils betreffenden Bereichen mitzugestalten, oft mit konkreten, praxisorientierten Vorschlägen. Ihre beachtlichen Erfolge, z.B. in puncto Porträitierung von Minderheiten machen einmal mehr deutlich, dass gut begründete Vorstöße auch einzelner, am Rande des Systems stehender Gruppen in klar abgegrenzten Bereichen, die das Gesamtsystem nicht weitreichend veränderten, durchaus zu signifikanten Fortschritten für marktfremde Interessen führen konnten, sofern eine grundsätzliche Aufgeschlossenheit der Behördenspitze für die Thematik gegeben war (vgl. Interview 2/CRTC; Interview 26/CRTC, Interview 41/CCA, Interview 42/PIAC; Raboy 1995a). Dies galt ebenso für die traditionellen sozial-orientierten Gruppen in den Bereichen ihrer spezifischen Expertise. Mochte ihre Erfolgsquote nicht so hoch sein, so konnten sie doch beim Thema Verbraucherschutz in den neuen Regelungen für die Rundfunkverbreitung zu einigen Verbesserungen beitragen (vgl. CRTC 1997-25).

Blicken wir auf das Verhalten der CRTC im Prozess des Politikwandels, so stellen sich primär zwei Fragen: Welche Faktoren beeinflussten die Kommission dahingehend, dass sie trotz der heraufziehenden technologischen Revolution und der in benachbarten Ländern bzw. Politikfeldern ablaufenden Liberalisierungsbestrebungen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre nicht zum Vorreiter eines Politikwandels wurde? Welche Faktoren prägten die Reformarbeit der Kommission in der Reformulierung des *Policy*-Modells, nachdem sie zur Umorientierung gezwungen worden war? Die Interaktion ideen- und interessenbasierter Faktoren hatte in den frühen 1990er Jahren keine eindeutige Prägekraft - weder existierte ein überzeugendes alternatives *Policy*-Modell für ein kompetitives Umfeld noch eine einflussreiche und gut mobilisierte Liberalisierungskoalition. In dieser ambivalenten Situation schoben sich politisch-institutionelle Faktoren in den Vordergrund und formten in der Wechselwirkung mit ideenpolitischen Faktoren das Politikergebnis. Die Regierung ließ der Behörde Freiraum, und diese war auf der Basis ihrer traditionellen Problemdefinition, dass Marktsteuerung eine Gefahr für die Sicherung eines genuin kanadischen Rundfunksystems war, in ihrer Funktion als Systemmanager aus institutionellem Eigeninteresse auf den Erhalt ihrer Steuerungsfähigkeit – und damit auch der Kabelindustrie als Agent der Steuerung – fokussiert. Personell-situative Faktoren waren weniger von Bedeutung, verschärften aber diese Orientierung.

Ein etwas anderes Bild zeigte sich nach dem Erlass der *Order in Council*: Der konkrete *policy output* der Kommission wurde nun vorrangig durch politisch-institutionelle Faktoren in Gestalt der Vorgaben des Kabinetts geformt, innerhalb derer sich die wichtigsten Interessengruppen einordneten. Was die genauere Ausgestaltung der Reform innerhalb dieses Rahmens anging, so war hier die die personell-situative Konstellation an der Spitze der Behörde prägend. Schließlich zeugt die Tatsache, dass trotz des Eingriffs der Regierung die Regulie-

rungsbehörde die Hauptarbeit bei der Erarbeitung eines reformorientierten *Policy*-Konzeptes zu tragen hatte, von der dominanten Bedeutung längerfristiger institutioneller Faktoren, was die Verortung des *policy-making* angeht.

7.4.1 *Interessen – das Fehlen einer einflussreichen, hochgradig mobilisierten Liberalisierungskoalition*

Im Rundfunksektor hatte in den frühen 1990er Jahren keine der drei unterscheidbaren Kategorien von industriellen Interessen ein Bedürfnis nach einem fundamentalen Politikwandel. Sie alle profitierten von der bestehenden Kombination aus Auflagen und Schutzmechanismen mehr, als es in einem freien Markt möglich gewesen wäre. Die hohe Unterstützung, die die Akteure der Kulturindustrie im *Convergence Hearing* für die zentralen Mechanismen des kulturprotektionistischen Modells aufbrachten, macht dies klar. Auch die etablierten nicht-industriellen Akteure vertraten überwiegend diese Position, und die jüngeren sozialdemokratischen Gruppen wollten das zugrunde liegende Prinzip der Quersubventionierung keineswegs aufheben, sondern umpolen. Die Advokaten eines freien Marktes gehörten mit Ausnahme des Leiters des Kartellamtes nicht zu den regulären Spielern in der regulativen Arena, sie hatten nicht einmal den Status von randständigen Akteuren. Vielmehr waren sie Außenstehende ohne signifikante Einflusskanäle in die regulative Arena. Die Marktzutrittsaspiranten, allen voran *Stentor*, wussten, dass sie vor diesem Hintergrund eine Zulassung nur erreichen würden, wenn sie sich zu den Grundpfeilern des Auflagensystems bekannten. Noch rückten die Kabelgesellschaften davon ab, anders als die Telefongesellschaften nach der Liberalisierung des Fernverkehrs, denn sie sahen in der Ausdehnung der Regeln zur Verbreitung, Plazierung und Bündelung von Sendern ein Mittel, um ihren neuen Konkurrenten den Markterfolg zu erschweren.

Was die Frage einer partiellen Liberalisierung und Deregulierung betraf, so gingen die Interessen der industriellen Fraktionen in der kritischen Phase sichtlich auseinander. Neben den Marktzutrittsaspiranten artikulierte lediglich die schwächste Fraktion, unabhängige Produzenten und andere Kreative, aktiv die Position, die bestehenden Sektorstrukturen würden sie in der Ausnutzung neuer technologischer Optionen behindern. Die Kabelindustrie, die nicht von ihrem vorteilhaften Monopolstatus lassen wollte, war das Herzstück dieses Regimes: "*Over the years, cable-TV has become the cash cow, milked by the CRTC for the benefit of all other players.*" (Chianello/Urlocker 1995: 8). Angesichts dessen verhielt sich die Hauptgruppe ihrer industriellen Nutzer, die Rundfunkveranstalter, von Ausnahmen abgesehen passiv-abwartend. So sagte die CAB im Verfahren zur Neuorganisation des Telekommunikationsregimes, sie sei nicht prinzipiell gegen einen Marktzutritt der Telefongesellschaften in der Rundfunkübertra-

gung, vorausgesetzt, bestimmte Bedingungen seien gegeben; sie trat aber nicht aktiv dafür ein (CRTC 94-19: 45)³⁸.

Die vergleichsweise kleine und schwach mobilisierte Liberalisierungscoalition, die weiterhin noch Verbraucherschützer und die *Friends of Canadian Broadcasting* in ihren Reihen zählte, tat sich schwer mit einer kohärenten, zugkräftigen Botschaft. Dies dürfte wohl mit ihrer geringeren Einflussstärke, das heißt, den schlechteren Verbindungen der beteiligten Gruppen zur Kommission, aber vor allem ihrer disparaten Zusammensetzung zusammenhängen, das heißt, der nicht immer kompatiblen Interessen von Produzenten und Konsumenten und des Nebeneinanders von weniger und stärker marktorientierten Gruppen. So lag den Produzenten direkte finanzielle Unterstützung offenbar mehr am Herzen als Wettbewerb in der Distribution, und nur die *Friends of Canadian Broadcasting* betreiben eine echte PR-Kampagne für letzteres Ziel. Dagegen war die Kabelindustrie, die mit ihrem äußerst schlagkräftigen Verband über eine sehr konzentrierte Organisationsmacht verfügte, sehr viel effektiver darin, die zentralen Themen des kulturellen Nationalismus und der Konsumentensouveränität zu einem für die Entscheidungsträger stimmigen Paket von Vorschlägen zusammenzuzurren. Auch hatte sie bereits weit im Vorfeld des CRTC-Verfahrens intensives Marketing für ihr Zukunftskonzept in verschiedenen Arenen betrieben.

In dieser Interessenkonstellation war die Kabelindustrie während des *Structural Hearing* im Vorteil, was sicherlich nicht nur ihrer großen Programm- und Einflussstärke geschuldet war, sondern wohl auch der Tatsache, dass die zweite mächtige Gruppe der Rundfunkindustrie, die CAB, sich nicht für Wettbewerb stark machte. Angesichts der Zurückhaltung der CAB war die Gefechtslage aber nicht absolut eindeutig und sie war auch nicht stabil. Dies war von der Kommission schon während des *Structural Hearing* vermutet worden³⁹, aber sie hatte wohl nicht mit einem so schnellen Anwachsen des Drucks gerechnet. Die Telefongesellschaften ließen nicht ab. Vielmehr schoben sie ihre PR-Maschinerie jetzt erst richtig an und konstruierten eine ausgefeiltere Begründung mit einer weitgespannten Rahmenargumentation und detaillierten Angeboten in einzelnen Punkten: "So, at Stentor, in 93 pretty much, we had decided that we needed to put together the right kind of a story to paint a picture of what was going on in the marketplace, what could go on, what should go on, what benefits there would be for the consuming public, both resident subscribers, business subscribers and others, and what changes needed to be made in public policy and regulation. So we put out a document, I remember very well, in October of 1993. And it basically tried to make the case [...] to actually give the telephone companies the opportunity to make decisions to move into other lines of business. That's really what this was about. [...] And we had built it around quite a bit of

³⁸ Zu den Bedingungen äußerte sich der Jurist der CAB, Peter Miller, in einem Schreiben an die Kommission vom 17.09.1993 (Miller 1993)

³⁹ So prognostizierte sie in der *Structural Decision* wachsende kompetitive Herausforderungen für die Kabelindustrie (CRTC 1993-74: 8).

the concept of the Information Highway. And we used that term back in 93, and it wasn't being used by a lot of people in those days. So we kind of jumped on it, moved forward with it [...] So we put together this paper and the idea behind the paper was to try to outline very clearly to federal decision-makers that these are the things that needed to change and here is why." (Interview 50/Canadian Chamber of Commerce).

Der Mix aus einer guten "story" und massivem Lobbying verschob die Gewichte zugunsten von *Stentor* (und der anderen Liberalisierungsbefürworter), doch der Durchbruch gelang den Telefongesellschaften nicht in der regulativen Arena, sondern in der über den Sektor hinausgehenden, übergeordneten politischen Arena des Kabinetts. Die Interessenkonstellation nach dem Erfolg der Telefongesellschaften in der politischen Arena war allerdings unterhalb der breiten Einigkeit über eine Modifikation des kulturprotektionistischen *Policy*-Modells ebenfalls mehrpolig, umfasste sie doch im kulturell orientierten Lager ein Spektrum von sehr konservativ argumentierenden Gruppen wie der *Canadian Conference of the Arts* und der CCTA über Produzenten, die vereinfachte Regeln für Spartensender vorschlugen, und die längerfristig für eine signifikante Zurückschneidung des Regulierungsregimes plädierende CAB bis hin zu *Stentors* vergleichsweise liberalen Ansatz. (CAB 1995b; Canadian Conference of the Arts 1995; CCTA 1995; CRTC 1995c; *Stentor* 1995).

Der Erfolg der Kabelindustrie, mit einer Verzahnung kulturnationalistischer und marktorientierter Argumente ihr Monopol zu sichern, reflektiert die in der regulativen Arena jener Jahre herrschende Ambivalenz zwischen dem traditionellen sektorübergreifenden Leitbild des protektionistischen, nach innen orientierten *nation-building* und dem neuen Leitbild einer neoliberalen Marktwirtschaft. Mit dem *Information Highway*-Thema konnte *Stentor* das Feld zu einem gewissen Maß so reinterpretieren, dass es offener für eine (ideologische) Vermarktlichung wurde. Doch die Ambivalenz blieb, und die Interessengruppen, die wirklich Einfluss erlangen wollten, hatten sich in diesem Rahmen zu positionieren. Dass man nun, wie die Telefongesellschaften und andere Teilnehmer des *Convergence Hearing*, den positiven Effekten von Wettbewerb in puncto Innovation und Auswahl einen prominenten Platz in der eigenen Argumentation einräumen konnte, und auch die Regulierungsbehörde ganz neoklassisch die Wohltaten des Wettbewerbs rühmte, zeigt, wie sich die industriepolitische Aufladung des Feldes effektiv verknüpfen ließ mit der Bezugnahme auf mittlerweile weit akzeptierte Glaubenssätze des Neoliberalismus. Dass die Befürworter eines wirklichen Marktmodells Außenseiter blieben, zeigt die Grenzen der Attraktivität eines Marktmodells.

7.4.2 *Institutionen – Anfängliche Reformzurückhaltung der CRTC und Eingriffe der Regierung*

Politisch-institutionell wich der Verlauf des Politikwandels im Rundfunk von der Tradition eines primär reaktiven Kontrollverhältnisses zwischen Regierung und Kommission ab. Zu-

nächst blieben die politischen Prozesse jedoch in den vertrauten Bahnen. Das 1991 novellierte Rundfunkgesetz zeichnete sich vor allem dadurch aus, dass es eine noch längere Liste vager, potentiell widersprüchlicher Zielvorgaben für die Regulierung formulierte und der Rundfunkwelt der 1980er Jahre verhaftet war, also kaum Hinweise darauf gab, wie mit den Auswirkungen der kommenden digitalen Revolution umzugehen war. Auch in den nachfolgenden zwei Jahren entzog sich das zuständige Ministerium einer klaren Positionsbestimmung, ob und inwieweit angesichts der veränderten Kontextbedingungen, die die technisch-ökonomischen Gründe für eine Regulierung zu entwerfen begannen, Liberalisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen angezeigt seien. Der Versuch des DOC, mit dem *Television Industry Summit* einen Konsens der Industrieakteure über die Zukunft des Rundfunksystems herbeizuführen, war gescheitert, und es fehlte offenkundig der politische Anreiz, selbst die Klärung der strittigen Themen auf sich zu nehmen, sich also mit den widerstreitenden Ansprüchen der verschiedenen Fraktionen auseinanderzusetzen. Damit überließ das Ministerium de facto der Regulierungsbehörde das Terrain.

Das institutionell-organisatorische Selbstverständnis der CRTC war traditionell durch ihre Rolle als Systemmanager gekennzeichnet, sie fühlte sich verantwortlich dafür, die Entwicklung des Rundfunksystems im Sinne seiner gesetzlichen Ziele zu steuern und sein Überleben zu sichern. Für die Ausübung dieser Steuerungsfunktion hatte sie seit den 1980er Jahren zentral auf die Kabelunternehmen gesetzt. Aufgrund ihrer negativen Diagnose, was ausreichende Marktanreize für die Produktion und Präsentation kanadischer Programme anging, sah sie es als unerlässlich an, zumindest für die Übergangsphase bis zu einer weitgehend digitalisierten Welt an dem um die Kabelunternehmen herum kreierte System an Auflagen festzuhalten, ja die protektionistischen Maßnahmen kurzzeitig noch zu intensivieren, um das kanadische Rundfunksystem fit zu machen für die spätere Phase eines offeneren Marktes. Da starke Kabelunternehmen aus ihrer Perspektive gebraucht wurden, um kanadische Services eine solide wirtschaftliche Grundlage und Zugang zum Endkunden zu sichern und eine attraktive Alternative zu den aus den USA drohenden konkurrierenden Distributionssystemen zu bieten, war jede Schwächung von deren Position aktuell kontraproduktiv. Die Verschränkung des institutionellen Eigeninteresses der Behörde an ihrer Steuerungsfähigkeit mit der traditionellen kulturalistischen *Policy*-Idee des Rundfunks produzierte also eine intensive Fixierung auf die Kabelunternehmen, die dazu führte, dass die CRTC in der *Structural Decision* weder innovative Vorschläge potentieller innerkanadischer Konkurrenten ermunterte noch Lockerungen an den Rändern zuließ, wie z.B. eine begrenzt kompetitive Rolle für drahtlose Übertragungssysteme in unterversorgten Gegenden, die in den internen Dokumenten zum *Structural Hearing* andiskutiert worden war, und sich im Jahr darauf trotz einer sich allmählich sichtlich drehenden Stimmung um die Etablierung eines nicht konkurrierenden DTH-Anbieters bemühte.

Durch ihre Beschränkung auf einen mittleren Grad von *policy-making* und ihren Verzicht darauf, ein weiter gespanntes Reformkonzept vorzustellen, machte sich die CRTC verwundbar für Interventionen der Regierung. Deren ungewohnter Aktivismus in diesem Fall rührte sicher zu einem Teil daher, dass hier wegen der gesetzlichen Beschränkungen für die Telefongesellschaften für eine umfassende Lösung der Thematik das Handeln der Regierung erforderlich war. Dass sie sich so entschlossen und in einer derart umfassenden und öffentlichkeitswirksamen Weise daran machte, reflektiert die hohe politische Attraktivität des *Information Highway*-Themas, die die Differenzen zwischen *Industry Canada* und *Heritage* sowie Widerstände negativ betroffener Industrien zu überstrahlen vermochte. Die Forcierung von Wettbewerb im Rundfunk, insbesondere in der Distribution, war letztlich ein Beiprodukt der Agenda der Regierung für Kanadas Weg in die Informationsgesellschaft.

In Folge dieser Positionsverschiebung bewegten sich Regierung und Regulierungsbehörde nicht mehr auf gleicher Höhe. Obschon die *Order in Council* zu einem beträchtlichen Maß symbolische Politik war, stellte sie gegenüber der Regulierungsbehörde ein Disziplinierungsinstrument dar. Weil die Regierung hier die Grundlinien ihrer neuen Kommunikationspolitik vergleichsweise klar festlegte, bestimmten politisch-institutionelle Faktoren die Politikentwicklung der Kommission wesentlich stärker, als dies sonst der Fall war. Da der Behörde die Ausarbeitung der Leitlinien zufiel, erwuchs ihr jedoch ein gewisser, wenn auch vergleichsweise kleiner Spielraum, wie weit sie die verordnete Marktorientierung treiben wollte. Wie eine ehemalige Mitarbeiterin von Stentor treffend bemerkte: "*The Convergence Policy was the last serious government statement on media policy*"; selbst da habe aber die Kommission den Großteil der Arbeit geleistet (Interview 27/ Global Public).

Nachdem die Regulierungsbehörde auf Regierungslinie eingeschwenkt war, kehrte die Regierung zu ihrer habituellen Enthaltensamkeit in der Politikgestaltung zurück. War die CRTC auch nicht dazu willens gewesen, selbst einen Prozess der *Policy*-Reform anzustoßen, so betrieb sie diesen nach der Amtsübernahme von Francoise Bertrand sehr methodisch und konsequent. Neben dem Arbeitsprogramm für die Neugestaltung ihrer einzelnen *policies* visierte sie auch eine begrenzte institutionell-organisatorische Selbsttransformation an, wollte sie doch den Grad ihrer Interventionen zurückschrauben und darüber hinaus stärker als Schiedsrichter zwischen konkurrierenden Interessen fungieren (vgl. CRTC 1998a). Damit zeigte die Regulierungsbehörde in der Ausgestaltung und Umsetzung des regulativen Umbaus eine hohe eigenständige Reformfähigkeit.

Nach dem Amtsantritt von Françoise Bertrand entspannte sich auch das Verhältnis zwischen Regierung und Behörde zu einem gewissen Maß. Den Angaben eines gut informierten Beobachters zufolge, war die Regierung der Ansicht, da nun ihre "eigenen Leute" am Ruder seien, könne sie diesen nicht ständig in den Rücken fallen, denn dies würde auf Dauer das Ansehen der Behörde beschädigen (Interview 45/Friends of Canadian Broadcasting). Gab es

1996 und 1997 eine Reihe von Zurückverweisungen von Kommissionsentscheidungen zur erneuten Beratung, die aus dem Widerstand von Betroffenen vor allem gegen einzelne Details eines Beschlusses herrührten (vgl. CRTC 1996-48; CRTC 1996-155; CRTC 1997-18), so verlegte sich die Regierung in den folgenden Jahren mehr und mehr darauf, angefochtene (Einzelfall-)Entscheidungen der CRTC als solche unangetastet zu lassen und ihr einen Bericht über das in Frage stehende Problem abzuverlangen. Die Präambel der entsprechenden Regierungsanweisung und die Fragen, die die Regierung stellte, gaben die Richtung vor, die die Kommission einschlagen sollte. So hatte die CRTC über die Bedingungen für die schnellstmögliche Etablierung eines frankophonen Kulturkanals, eines "ethnischen" Radiosenders in Toronto und eines solchen TV-Kanals in Vancouver zu berichten, nachdem entsprechenden Lizenzanträgen zuvor von der Kommission nicht entsprochen worden war (vgl. CRTC 1999-146; CRTC 2000-144; CRTC 2000-145).

Auch wenn nicht mehr, wie unter Keith Spicer, große, öffentlich ausgetragene Konflikte zwischen Behörde und Regierung das Bild bestimmten und über den grundlegenden Regulierungsansatz weitgehend Einigkeit bestand, so traten doch, anders als es in der Telekommunikation lange der Fall war, bei der Implementation immer wieder deutliche Differenzen zutage. Diese waren wesentlich bedingt durch spezifische politisch-institutionelle Charakteristika der Rundfunkregulierung und die *Policy*-Ideen, die sich darin niederschlugen: Das Rundfunkgesetz ist äußerst polyvalent, befördert dadurch also die Wahrscheinlichkeit divergierender Präferenzordnungen von Kabinett und CRTC in Einzelfällen, und der Rundfunksektor ist, nicht zuletzt deswegen, extrem anfällig für die Einwirkung verschiedenster übergeordneter politischer Anliegen der Regierung wie den Multikulturalismus oder die Förderung frankophoner Einrichtungen zur Bekämpfung des Separatismus. So kommentierte ein Mitarbeiter der CRTC die Differenzen zu letzteren Themen: "*We are blamed for not showing political sensitivity which is, in a way a compliment.*" (Interview 52/CRTC).

Dem Umstand entsprechend, dass sich das *Policy*-Modell und die Rolle der Kommission im Rundfunk in den 1990er Jahren nicht fundamental wandelten, blieben die organisatorischen Umbauten beschränkt. Spiegelte die Bezeichnung der Abteilung *Cable, Pay & Specialty Services* Anfang der 1990er Jahre den Monopolstatus der Kabelunternehmen, so widmete sich den Fragen der Verteilnetze später die ebenfalls programmatisch eindeutig betitelte Gruppe *Distribution and Competitive Policy*. Die Sparten- und Pay-TV-Sender wurden mit den neuen sozialen Fragen zu einer Abteilung gebündelt. 1998 kam noch eine Abteilung für Konvergenz hinzu (Interview 2/CRTC). Auch organisatorisch stellte sich eine kleine Konvergenz ein: Von der Telekommunikationsabteilung lernte man die Bedeutung von Streitschlichtungsverfahren in einem wettbewerblich geprägten Umfeld. Die Zahl von Streitigkeiten zwischen Netzbetreibern und Sendern, zwischen konkurrierenden Unternehmen war angewachsen, doch niemand hatte sich wirklich für ihre Erledigung verantwortlich gefühlt, so dass sie

nicht selten vor sich hin schwelten. Um dem abzuweichen, wurde eine eigene Gruppe für *Competitive Disputes* eingerichtet (Interview 25/CRTC).

7.4.3 Ideen – der Mangel an politisch und administrativ attraktiven Policy-Alternativen

Anfang der 1990er Jahre hatte in der regulativen Arena eine breite Erschütterung bisheriger Problemwahrnehmungen im Rundfunk eingesetzt, die im Grundsatz zurückzuführen war auf den sich abzeichnenden Wandel von der Knappheit der Übertragungswege hin zum Überfluss. Trotz dieser Veränderungen bestand aber in der regulativen Arena ein breiter Konsens, dass das vor allem kulturell problematisierte Marktversagen in puncto kanadische Programme vom Verschwinden der Kapazitätsengpässe auf absehbare Zeit nicht grundlegend verändert würde. Weil die bislang durch die technisch-ökonomischen Kontextbedingungen gegebenen Regulierungsnotwendigkeiten aufgrund eben jenes kulturellen Marktversagens zu tiefgreifenden Eingriffen in die Struktur des Rundfunksystems und in die Beziehungen zwischen den verschiedenen Elementen im Sinne marktfremder Ziele genutzt worden waren, und das so entstandene System unter Marktbedingungen nicht leistungsfähig schien, wurden die technologischen Umwälzungen von der Mehrzahl der Spieler in der regulativen Arena mehr als Bedrohung denn als Chance begriffen. Von der Regulierungsbehörde über ihre industrielle Klientel bis hin zu kulturellen und auch manchen sozialen *Public Interest*-Gruppen fürchteten viele um den Bestand bereits erreichter Fortschritte bei der Produktion und Verbreitung kanadischer Programme angesichts eines möglicherweise kaum mehr kontrollierbaren Zustroms amerikanischer Programme und einer rapide ansteigenden Fragmentierung des Zuschauermarktes. Auch in der engeren politischen Arena, d.h. im Kultusministerium, wurde diese Perspektive geteilt (Interview 39/Canadian Heritage). So bestand ein breiter Konsens, dass mit der Zulassung von mehr Wettbewerb, allen voran Netzwettbewerb, womöglich eine Spirale in Richtung Deregulierung in Gang gesetzt werden könnte und daher grundsätzlich Vorsicht bei evtl. Reformmaßnahmen geboten war.

In der regulativen Arena herrschte überwiegend die Meinung, dass das bestehende Rundfunksystem in Anbetracht der widrigen Kontextbedingungen durchaus einen Erfolg darstellte. Es funktionierte aus der Sicht der meisten Beteiligten im großen und ganzen zufriedenstellend: "[I]t was very much of a complete unified organic whole where the regulator, the cable companies, the broadcasters might tussle and fight amongst themselves, but basically everybody was well-fed by the system [...], this environment where, you know, you have negative optioning on cable or you have to take all these big packages which was designed to benefit everybody, right, to benefit the broadcasters, the producers, everybody was making money. The only sort of loser in the system were the consumers who were really heavily subsidizing a lot of stuff they didn't particularly want to get." (Interview 28/CCTA). Dagegen fehlte es an einem attraktiven *Policy*-Modell, das die Leistungen des protektionistischen Modells mit ei-

ner Öffnung für Wettbewerb verbunden hätte. Weder die Liberalisierungscoalition noch die breitere *Policy*-Debatte lieferten hier in jenen Jahren für die Kommission realistische Konzepte. Die prognostizierten Vorteile, die eine Liberalisierung aus damaliger Sicht bot, waren, was mehr Kapazitäten für neue kanadische Inhalte und deren Produzenten anging, nicht frei von schädlichen Nebenwirkungen, und was günstigere Preise und besseren Service für Kunden anging, normativ nur von nachrangiger Relevanz für das System.

Hielt man die fundamentalen Alternativen Markt oder Rückkehr zum öffentlichen Sender als Träger distinktiver kanadischer Programme für unrealistisch, so sah man sich einer diffizilen Situation am "Wissensmarkt" (Nullmeier/Rüb 1993) gegenüber. Dies reflektierte nicht nur die Tatsache, dass die technisch-ökonomischen Kontextbedingungen in dieser Phase noch stark im Schwimmen begriffen waren. Noch hatten die technisch-ökonomischen Umwälzungen das prophezeite Ausmaß nicht erreicht. Daher waren die künftigen Schnittstellen von Technik, Geschäftsmodellen und Verbraucherverhalten schwer zu prognostizieren. Die starke Identifikation des Rundfunks mit der kulturellen Souveränität Kanadas schränkte zudem den Spielraum für (Denk-)Experimente im Politikfeld deutlich ein. Veränderungsorientierte Interessen konnten hier nicht mit den USA als attraktivem Alternativmodell argumentieren. Zweifelsohne hatte sich die FCC schon vor Beginn der *Infohighway*-Debatte bemüht, den Wettbewerb gegen die Kabelunternehmen anzukurbeln. Doch ein Modell, wie sich Wettbewerb mit einem hochkomplexen System an Auflagen und Abwehrmechanismen vertrug, und Umsetzungsvorstellungen zum Weg dahin ließen sich diesen Aktivitäten nicht entnehmen. Denn die USA hatten von jeher weniger Grund gesehen, das Wirken der Marktkräfte im Rundfunksektor einzuhegen, so dass keine ähnlich komplexen Querbeziehungen zwischen Netzbetreibern und Programmanbietern entstanden waren wie in Kanada. Einer technisch möglich gewordenen Beseitigung des Kabelmonopols stand im Nachbarland also wenig im Wege.

Auch wenn der Widerstand individueller Akteure gegen eine Liberalisierung eher vom Interesse an der ökonomischen Leistungsfähigkeit des Rundfunksystems motiviert gewesen sein mochte, so wurde er insbesondere von der Regulierungsbehörde, aber auch von ihrer Klientel primär kulturell gerechtfertigt. Zwar gab es ökonomische Studien, die die weitere Notwendigkeit regulativer Eingriffe zur Sicherung des Marktzugangs der kanadischen Kulturindustrie konstatierten (KPMG 1997), doch immer mehr Ökonomen und Wirtschaftspolitiker hatten nur noch wenig übrig für die hier praktizierte traditionelle Form der Industriepolitik der Schaffung von *national champions* durch Protektionismus. Aus der effizienzorientierten Perspektive des Leitbilds einer neoliberalen Marktwirtschaft war eine solche Strategie nicht zu begründen. Da die Kommission es als ihren Auftrag definierte, alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um das Überleben eines Rundfunksystems zu sichern, das die kanadische Wirklichkeit, die Träume und Bedürfnisse der Bürger des Landes widerspiegelte, schien es ihr 1993 angemessen, die zentralen industriellen Akteure zumindest vorläufig weiterhin zu schützen

und zu stärken, obschon sie sich, wie sie in den *debriefing notes* zum *Structural Hearing* feststellte, bewusst war, dass die Bereitschaft der Regierung, durch protektionistische Politiken in den Markt einzugreifen, generell rapide abnahm (CRTC 1993: 1-3f).⁴⁰

Zusammengefasst, war die ökonomische Problemlösungsfähigkeit eines stärker liberalisierten Modells in der Zeit des *Structural Hearing* daher, was die industriepolitischen Erwartungen an das System anging, ökonomisch fraglich, sein positiver Nutzen für die zentralen politischen – marktfremden – Ziele der Regulierung per se nicht ersichtlich, und ein solches Modell war administrativ problematisch, weil die Kabelindustrie der bevorzugte Agent der Kommission zur Durchsetzung ihrer Kanadisierungsstrategie war. Letzterer Aspekt verlieh dem Argument der Kabelindustrie, ihre Monopolstellung sei wichtig für die Verteidigung des Rundfunksystems gegen die externe Gefahr durch fremde Satellitenanbieter und die Funktionsfähigkeit der Mechanismen zur Quersubventionierung, aus Sicht der Kommission großes Gewicht (vgl. CCTA 1993: 21ff; CRTC 1993b: 4-1f, 9-6f; 11-6). Denn der negative *trade-off* zwischen Konkurrenz und Steuerungsfähigkeit verschärft sich umso mehr, je stärker die Regulierungsbehörde mit ihrem Instrumentarium in die Strukturen des Systems und die Geschäftspolitik der betroffenen Unternehmen eingegriffen und diese von den Marktkräften wegbewegt, also nach marktfremden Zielen gestaltet hat. Das um die Kabelindustrie herum kreierte System aus verschiedenen Sendergruppen mit je spezifischen Auflagen und Anrechten folgte nur sehr bedingt den Regeln des Marktes, es war zu einem beträchtlichen Maß ein Kartenhaus, dessen Steuerbarkeit mit dem Herausziehen des Grundbausteins, des Kabelmonopols, durchaus in Frage stand (Interview 28/CCTA). Aus den positiven Erfahrungen mit der Kabelindustrie als Agent der Rundfunkregulierung heraus wollte die Kommission diesen Mechanismus auch dafür nutzen, das System zukunftsfähig zu machen und blockte daher jedwede Veränderung des Status quo ab. Das Steuerungsinteresse der Kommission hemmte letztlich ihre Offenheit für vorsichtige konzeptionelle Lockerungen und inkrementelle Öffnungen in dieser Phase fluktuierender ideen- und interessenpolitischer Konstellationen.

Klare konzeptionelle Lösungen drängten sich der Kommission aber auch nach der durch die *Order in Council* angestoßenen Umorientierung nicht auf. Zwar etablierte die *Order in Council* die Grundzüge einer wettbewerbsorientierten Reformulierung des kulturprotektionistischen *Policy*-Modells, doch die industriepolitischen, nun stärker wettbewerblich orientierten Ziele und die marktfremden Ziele des Regulierungssystems zusammenzudenken, blieb problematisch, wie die Detailvorschläge der Parteien des kulturprotektionistischen Lagers zur Regulierung in einer digitalen Welt auf dem *Convergence Hearing* deutlich machten. Schließlich hatten diese Vorschläge vielfach eher tentativen Charakter und boten über den allgemeinen

⁴⁰ Die fortwährende Prägekraft des kulturnationalistischen Imperativs zeigte sich ex negativo exemplarisch im späteren Verfahren zu den Neuen Medien: Diese waren unter einer dominant industriepolitischen Perspektive diskutiert und dem Leitbild einer neoliberalen Marktwirtschaft entsprechend reguliert worden, nämlich nur hinsichtlich der Sicherstellung des Netzzugangs von ISPs.

Konsens über das kurzfristige Vorgehen hinaus oft mehr grundsätzliche Prinzipien oder Ideen für einzelne Regulierungsfelder denn eine gangbare Vision für die Entwicklung des gesamten Regulierungssystems.

Kurz, auch wenn sich die Wahrnehmung der Charakteristika der Leistungserbringung verschob, behielt die Leistungsfunktion selbst einen über den Warencharakter hinauschießenden Wert als öffentliches Gut. Die diskursive Rahmung des Rundfunks oszillierte zwischen Markt- und Kulturgut, ohne dass sich eine der beiden Deutungen eindeutig in den Vordergrund hätte schieben können. Die Widerstandsfähigkeit dieses Feldes gegen eine weitreichende Vermarktlichung – und damit auch seine begrenzte Zugänglichkeit für marktbasierter *Policy*-Alternativen – rührt wesentlich aus seiner engen Kopplung an das traditionelle sektorübergreifende Leitbild des defensiven *nation-building*. Dass das Thema des kulturellen Nationalismus Anfang der 1990er Jahre sehr wohl noch Widerhall in der breiteren Öffentlichkeit und in der Politik fand, bewiesen die erfolgreiche *Death Star*-Kampagne der Kabelindustrie wie das Bedürfnis der Bundesregierung, nach den Debatten über das Freihandelsabkommen in ihrem neuen *Broadcasting Act* von 1991 dieses Motiv ausdrücklich zu bestätigen.

Selbst nach der Neupositionierung der Regierung mit der *Order in Council* von 1994 schoben sich effizienz- und wettbewerbsorientierte Aspekte nicht über den bisherigen Protektionismus, und industriepolitische Zielsetzungen nicht eindeutig vor kulturpolitische. Dies veranschaulicht ein Blick auf Regierungsdokumente aus der Entstehungsphase der CRTC und aus der zweiten Hälfte der 1990er Jahre. Das von der damaligen liberalen Regierung 1966 veröffentlichte *White Paper on Broadcasting*, auf dem der *Broadcasting Act* von 1968 basierte, definierte den Sinn und Zweck kanadischer Rundfunkpolitik noch ganz in der national-kulturellen Tradition: "*The determination to develop and maintain a national system of radio and television broadcasting in Canada is an essential part of the continuing resolve for Canadian identity and Canadian unity.*" (zit. nach Raboy 1990: 171). 30 Jahre später stellte eine andere liberale Regierung in ihrem *Policy*-Dokument zu Kanadas Weg in die Informationsgesellschaft die Bereicherung und Stärkung des kulturellen Dialogs, der die kanadische Identität definierte, neben die neuen Chancen für ökonomisches Wachstum und Beschäftigung, die sich durch die globale Vernetzung und den immensen Bedarf nach Inhalten ergäben. An die kulturellen Inhalte stellte die Regierung die Erwartung, die linguistische Dualität und kulturelle Vielfalt des Landes zu reflektieren, und brachte somit die Verbreiterung der marktfremden Zielsetzungen um neue soziokulturelle Themen zum Ausdruck (Government of Canada 1996: 12).

Dass die Kopplung von *nation-building* und Rundfunk sich nicht gelöst hat, ist – ironischerweise – wesentlich als Reaktion auf den durch den Übergang vom Keynesianismus zum Neoliberalismus angetriebenen Wandel des *Nation-Building*-Verständnisses in den Feldern der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu sehen. Denn die Öffnung nach außen und der Rückzug

des Staates festigten – zumindest vorübergehend – in der öffentlichen Meinung die Bedeutung der Kultur im allgemeinen und des Rundfunks im besonderen als Hort kanadischer Identität. Die Autorin eines Berichts zur Problematik anglophoner kanadischer Fernsehserien, eine ehemalige Mitarbeiterin von CBC und CTV, brachte dies prägnant zum Ausdruck: "*As we look to the future of Canada, most of us understand that it is in our interest to cede some of our traditional sovereignty to international organizations; and also, that like it or not, we will have to harmonize some of our national policies with those of the United States of America. What, then, will being Canadian mean in a more continental, more international world? A robust culture will help us imagine our future and respect our past*" (McQueen 2003: 12). Etwas pathetischer formulierte denselben Zusammenhang das Wahlkampfprogramm der Liberalen Partei von 1993: "*Culture is the very essence of national identity, the bedrock of national sovereignty and national pride. At a time when globalization and the information and communications revolution are erasing national borders, Canada needs more than ever to commit to cultural development.*" (zit. nach Policy Review Panel 1995: 15). Ähnliche Aussagen lassen sich auch in anderen Regierungs- und CRTC-Dokumenten finden (vgl. CRTC 1995a: 24f; Canadian Heritage 1998: 2; Dalfen 2002: 1; Policy Review Panel 1995: 10f).

Auch Umfragedaten weisen auf die Verknüpfung von Öffnung im Wirtschaftsbereich und Schließung im kulturellen Bereich hin. Ende des Jahres 2000 sprachen sich 71 Prozent der befragten Kanadier dafür aus, dass das Land Freihandelsverträge mit vielen Ländern abschließen sollte. Gleichzeitig plädierte ein hoher Prozentsatz – 61 Prozent – für Quotenregelungen, die einen hohen Anteil kanadischer Programme in Fernsehen und Rundfunk vorschreiben (Maclean's 2000/2001: 54; s. auch Bicker/Greenspon 2001: 304). Auch ältere Umfragen aus der ersten Hälfte der 1990er Jahre zeigten große Unterstützung für *Canadian Content*-Quoten und mehr qualitativ hochwertiges kanadisches Programm in der Hauptsendezeit (Quill 1993a). In einer Umfrage aus dem Jahr 2005 stimmten 84 Prozent der Befragten der Aussage zu, dass die immer engeren ökonomischen Bindungen an die USA es notwendig machten, die kanadische Kultur und Identität zu stärken (Friends of Canadian Broadcasting 2005). Dieser Hintergrund erklärt wesentlich, warum die Problemdefinition kanadischer Rundfunkpolitik sich 2005 nicht wirklich von der von 1995 unterscheidet, wie ein Blick auf das neueste rundfunkpolitische Dokument des Kultusministeriums zeigt: "*The challenge [...] becomes to create and make accessible high-quality Canadian production in an unlimited world.*" (Canadian Heritage 2005: 4).

7.4.4 *Personen/Situationen – die dominante Position traditionalistischer Commissioners und Mitarbeiter*

Die aus der Wechselwirkung institutioneller und ideenorientierter Faktoren resultierende strikt konservative Haltung der CRTC in der *Structural Decision* von 1993 und im Umgang

mit Satellitenanbietern wurde verstärkt durch die Einstellung des damaligen Führungspersonals. Die Rundfunkseite der CRTC wurde mit Fernand Bélisle von einem Mann beherrscht, der, anders als viele neuberufene Präsidenten oder Vizepräsidenten der Kommission, sein Amt nicht mit dem Vorhaben antrat, neue Ideen oder Projekte durchzuführen. Vielmehr wollte er die auf industriellen Erfolg setzende, kabelfreundliche Strategie seines Vorgängers möglichst fortführen und die von diesem kreierten Strukturen stabil erhalten. Von seinem biographischen Hintergrund her war Bélisle ein Produkt des "Systems" (Interview 39/Canadian Heritage). So agierte er weniger als politischer Gestalter denn als Exekutant eines vorhandenen *Policy*-Konzeptes, war mehr auf praktische Fragen denn auf die großen Linien fokussiert: "*Fern was very good at the organizational level. He wasn't the type for grand visions. But once the direction was clear, he was masterful at delivering the goods.*" (Interview 52/CRTC). Daher war er sehr empfänglich für eine traditionalistische Argumentation, insbesondere für die Anliegen der Kabelindustrie, und wenig aufgeschlossen für Liberalisierungsmaßnahmen, die das empfindliche Ökosystem ohne Not in Gefahr bringen konnten. Schließlich hielt er starke Kabelgesellschaften für wichtig, damit auch die anderen Elemente des Rundfunksystems in einem längerfristig unvermeidlich vom Markt regierten Umfeld überleben konnten. Anderen industriellen Akteuren – den Telefongesellschaften und den Rundfunkveranstaltern – galt Bélisle denn auch als "*very much of a pro-cable person*": "*It was very much like cable was a creature of his own creation.*" (Interview 47/CHUM).

Wie bereits erwähnt, hatte Bélisle de facto, was den Rundfunkbereich und die administrativen Belange der Kommission anging, die Position des Vorsitzenden inne und verfügte damit auch über die diesem gegebenen Einflussmöglichkeiten. Die anderen *Commissioners* jener Jahre waren schwach und interessierten sich meist nur für einige Lieblingsprojekte. Bélisle führte vor Kommissionsitzungen ausführliche Vorgespräche mit seinen Kollegen durch. Wenn einer von ihnen doch einmal ein spezifisches Anliegen hatte, ging Bélisle einen Handel ein und bot seinem Kollegen an, in diesem Punkt mit ihm zu stimmen, wenn er dann im anderen Punkt mit Bélisle stimmen würde (Interview 37/CRTC, Interview 52/CRTC). Bélisles Dominanz rührte also zum einen daher, dass viele seiner Kollegen keine großen fachspezifischen Kenntnisse mitbrachten oder schlicht und einfach den Posten als Vorruhestand betrachteten, und zum anderen aus seinem enormen Fachwissen und seinem politischen Geschick in den internen Entscheidungsprozessen: "*Fern would always have been key in any decision the CRTC was taking that he was sitting on. Because he was so knowledgeable, people had a tendency to defer to him. And he also understood all the moving parts of the equation.*" (Interview 44/Bell Canada). Der andere zentrale *Commissioner* jener Jahre, David Colville, hielt sich im Rundfunkbereich im allgemeinen zurück. Er stand der traditionellen Rundfunkregulierung und ihrem *Canadian Content*-Instrumentarium skeptisch gegenüber, tendierte zu einer industriepolitische Perspektive und zur Förderung international wettbewerbsfähiger Produkte

statt vorrangig nach innen orientierter, ausgeprägt kanadischer Programme (Interview 5/CRTC, Interview 44/Bell Canada). Selbst er sah aber das Haupthindernis für die Liberalisierung der Rundfunkdistribution in den frühen 1990er Jahren in der kulturprotektionistischen Imprägnierung des Feldes und der daraus abgeleiteten Steuerungsrolle für die Kabelindustrie (Interview 13/CRTC).

Den Mitarbeiterstab auf der Rundfunkseite hatte Bélisle gut im Griff. Er ließ sich in der Regel vom Stab über dessen Empfehlungen vor den Kommissionssitzungen informieren. Auf viele Stabsmitglieder hatte der durchsetzungsfähige, diskussionsstarke Vizepräsident, der auf Kommissionssitzungen die Mitarbeiter vor den anderen *Commissioners* bei Missfallen hart angehen konnte, eine einschüchternde Wirkung, und selbst die leitenden Stabsmitarbeiter taten überwiegend ihr Bestes, um seinen Wünschen entgegenzukommen. Nick Ketchum, einer der führenden Mitarbeiter auf der Rundfunkseite, der an der *Structural Decision* verantwortlich mitgearbeitet hatte, hatte in den frühen 1990er Jahren ohnehin nichts gegen einen *go-slow-approach* in puncto Rundfunkdistribution einzuwenden, wenn auch aus anderen Motiven heraus als Bélisle. Er fand, die Entwicklungen in der Industrie waren noch nicht entscheidungsreif. Ketchum, der im übrigen ein überzeugter Kulturnationalist war, hielt es nicht für sinnvoll, wenn eine Regulierungsbehörde die Entwicklung der Industrie zu antizipieren und schon angemessene Regelungen zu formulieren suchte, bevor oder während die Industrie Umbruchsprozesse durchlief. Es sei besser, die Regulierungsbehörde hinke absichtlich etwas hinterher, warte, wie die Dinge sich entwickeln, und lege dann Regeln fest, wenn die Gestalt der neuen Welt sich klarer herauskristallisiert habe. Rückblickend glaubte er nicht, dass die kulturellen und sozialen Ziele der Kommission beschädigt worden waren, oder es der Industrie geschadet habe, dass die Regulierungsbehörde sich etwas länger Zeit gelassen habe mit dem Wettbewerb in der Rundfunkverbreitung (Interview 15/CRTC, Interview 37/CRTC, Interview 40/CRTC, Interview 49/CRTC; Fraser 1999: 35).

Ebenso zeigte sich in der konservativen Tendenz des rundfunkpolitischen Kapitels im *Convergence Report*, das überwiegend möglichst nah am Status quo orientierte Positionen bezog und auf liberalere Standpunkte im kulturprotektionistischen Lager wenig einging, deutlich die Handschrift von Bélisle und Ketchum. Beide waren der Ansicht: "*If we allow competition with the cable companies, we have to do it in a way to preserve the rules.*" (Interview 34/CCTA). Während der Politikformulierung auf Stabsebene insistierte Ketchum darauf, das gesetzliche Mandat der Kommission im Rundfunk mache es unumgänglich, auch in einer *On-Demand*-Welt zumindest Möglichkeiten zu erkunden, um *Canadian content* sichtbar zu machen. Die schlussendliche Kompromissfindung auf der Führungsebene spiegelte das eingespielte Geben und Nehmen zwischen Fernand Bélisle und David Colville, der in dem zwischen Rundfunk und Telekommunikation liegenden Thema des Netzwettbewerbs auf eine konsequente Öffnung der Netze in der Rundfunkdistribution drängte: "[T]he way it worked on

that and on 94-19, David would push up to a certain point, you know, up to a point usually where Fern drew a strong line and then, as a result of that [...], Fern would often support certain things that David wanted. They had a pretty political way in their own right of trading off in terms of their own interests and their own turf in working together." (Interview 28/CCTA). In puncto Neue Medien/Internet, dem zweiten übergreifenden Thema, waren die Positionen jedoch zu weit auseinander, um unter dem gegebenen Zeitdruck eine Einigung zu erreichen. Welch deutliche Spuren die traditionalistische Haltung von Bélisle und der ihm zur Seite stehenden Mitarbeiter im *Convergence Report* hinterlassen hatten, wurde deutlich nach der Amtsübernahme von Françoise Bertrand, die in einem nicht wesentlich veränderten ideen- und interessenpolitischen Kontext die Position der Kommission sichtlich mehr hin zu Markt und Wettbewerb verschob.

Gewichten wir abschließend die unterschiedlichen Einflussfaktoren auf das Verhalten der CRTC an den kritischen Punkten 1992-94 und 1994/95, so ist für das *Structural Hearing* der bremsende Einfluss von Ideen- und Interessenkonstellation als zentral dafür zu sehen, dass die Regulierungsbehörde in dieser Phase nicht unmittelbar auf Netzwettbewerb und ein wettbewerbsorientiertes *Policy*-Modell umstellte, wie es nach 1994 passierte. Technisch-ökonomische Umwälzungen ließen mit dem Wandel von der Knappheit zum Überfluss an Distributionskapazitäten zwar das Potential für neue Dienste und Geschäftsmodelle entstehen, doch sie unterminierten die normativen Orientierungen und Problemdiagnosen staatlicher Regulierung nur partiell. Obschon die Sprache des Marktes seit den 1980er Jahren immer mehr Eingang in die Rundfunkregulierung gefunden hatte, waren sich weite Kreise in der regulativen Arena einig, dass staatliche Interventionen zur Sicherung kanadischer Angebote auch unter veränderten technisch-ökonomischen Kontextbedingungen notwendig sein würden. Ein attraktives alternatives *Policy*-Modell, das die ökonomische Problemlösungsfähigkeit mit der politisch unerlässlichen Stützung der national-kulturellen und sozialen Ziele des Regulierungssystems verbinden würde, hatte sich noch nicht herausgeschält. Dies spiegelte sich in der Interessenkonstellation wider, hemmte es doch die Programm- wie die Mobilisierungsfähigkeit der kleinen Liberalisierungskoalition und beförderte die Zurückhaltung der industriellen Nutzer der Kabelindustrie, der Rundfunkveranstalter. So existierte kein dominanter Druck auf eine Marktöffnung, aber auch kein eindeutiges Übergewicht status-quo-orientierter Interessen.

Dass die traditionelle kulturell-nationalistische Problemwahrnehmung so einflussreich bleiben und prägende Kraft auf die normativen Orientierungen ausüben konnte, verweist auf die Persistenz des staatsorientierten und protektionistischen Leitbildes des *nation-building* in der Rundfunkregulierung. Generell wichen kognitive und normative Charakteristika der Rundfunkregulierung in jenen Jahren mehr und mehr von den sektorübergreifenden Reorien-

tierungsprozessen ab, die in Wirtschaft und Gesellschaft einen Rückzug des Staates und ein nach außen orientiertes, befähigendes statt beschützendes *nation-building* propagierten. Das traditionelle *Nation-Building*-Motiv hemmte den Einfluss des Leitbildes einer neoliberalen Marktwirtschaft auf die Rundfunkregulierung. Unter diesem Deckmantel konnten sich auch industriepolitische Erwägungen halten, die sich noch an traditionellen Strategien des Protektionismus orientierten. Zweifelsohne hatten solche industriepolitischen Vorstellungen auch Einfluss auf die Regulierungsbehörde, doch letztendlich wurzelte ihre Reformabstinenz in der Überzeugung, dass ihr Mandat einen kulturpolitischen Ursprung hatte.

Machten das Fehlen eines starken Reformdrucks wie eines attraktiven Reformmodells signifikante Umbaumaßnahmen in der *Structural Decision* unwahrscheinlich und einen *wait-and-see-approach* wahrscheinlich, so machte der Einfluss dieser beiden Faktoren doch nicht verständlich, warum die CRTC sich konsequent gegen jegliche Form von Politikwandel entschied, auch inkrementale Öffnungen im Netzmonopol und Lockerungen an den Rändern vermied und der Kabelindustrie zusätzliche finanzielle Unterstützung gewährte. Denn die CRTC hatte angesichts der fluktuierenden ideen- und interessenpolitischen Konstellationen hier mehr Manövrierspielraum, zumal die Regierung – wie so meist – der Behörde das Feld überließ. Der konkrete *policy output* war stärker als von der ideen- und interessenpolitischen Reformbasis beeinflusst von einer Verbindung politisch-institutioneller mit ideenorientierten Faktoren. Die entschieden anti-kompetitive Haltung der CRTC gründete in ihrer Fixierung auf die Kabelunternehmen als Agenten des Systemmanagement, in dem sie als Organisation aufgrund der Verwundbarkeit des kanadischen Rundfunksystems durch den Markt nach wie vor ihre Aufgabe sah. Wie selbst einer der schärfsten Kritiker dieses Vorgehens, Ian Morrison von den *Friends of Canadian Broadcasting*, zugestand, war Kabel "*such a convenient way to manage the system*" (zit. nach Austen 1994b: A10). Dass an der Spitze der Rundfunkseite der Behörde ein Mann saß, dessen Einstellungen von der Hochphase des Kabelmonopols in den 1980er Jahren geprägt waren, trug ein Übriges dazu bei, die CRTC auf konservativem Kurs zu halten.

Da die CRTC in Folge ihres Reformverzichts ihre *Policy-Making*-Rolle an die Regierung abtreten musste und letztere entgegen des üblichen reaktionären Kontrollverhältnis zwischen Ministerium und Behörde klare Vorgaben zu den Grundzügen eines reformulierten *Policy*-Modells festlegte, dominierte diese andere Variante politisch-institutioneller Faktoren – die Gebundenheit der CRTC an Weisungen der Regierung – den *policy output* des *Convergence Hearing*. Die fast durchgehend konservative Tendenz im Rundfunkkapitel des *Convergence Report* zeigte, dass die Führungsspitze der Behörde ihre Haltung nur soweit als nötig angepasst hatte. Die personell-situative Konstellation in der CRTC konnte sich dem Politikergebnis gerade deshalb so sichtbar einschreiben, weil sich interessenpolitisch im Blick auf die

Feinheiten der Reform zwischen, teils auch innerhalb der einzelnen Gruppen und ihren Argumentationsketten gewisse Divergenzen manifestierten.

Schließlich demonstriert der Auftrag an die Behörde zur Erstellung eines Reformkonzeptes und die nachfolgende Abstinenz der Regierung in der Politikformulierung, dass langfristige Beziehungsmuster zwischen Behörde und Regierung nur schwer veränderbar sind und beträchtliche Beharrungskraft haben auch in Situationen, in denen die Regierung unzufrieden ist mit der *Policy*-Position der Regulierungsbehörde. Mit Blick auf die Behörde selbst zeigt diese Phase aber, dass ein *policy*-orientiertes Selbstverständnis nicht notwendig mit einer hohen Reformorientierung einhergehen muss. Zwar brachte die *Policy*-Orientierung der Kommission eine klare Diagnose der Veränderungen in ihrer Umwelt und der potentiellen Folgen dieser Umbrüche für das Regulierungsregime hervor, doch ihre Funktion als Systemmanager und die damit verbundene Konzentration auf Steuerungsmechanismen standen einer *Policy*-Reform im Wege. Wie ein ehemaliger Mitarbeiter der Kommission formulierte: "*The broadcasting side was narrowly focused on an environment that they had really created and they had nurtured and controlled.*" (Interview 28/CCTA).

C) 8. Schluss

Den Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit bildete die Beobachtung, dass unabhängige Regulierungsbehörden in parlamentarischen Demokratien diesseits wie jenseits des Atlantik in der Wissenschaft und in der Politik traditionell als "*constitutional anomalies*" (Majone 1996: 299) gesehen worden sind, die den etablierten Mustern demokratisch legitimierter Entscheidungsfindung widerstreiten (vgl. Baldwin/McCruden 1987: 17, 22, 36; Döhler 2002: 102; Thomas/Zajcew 1993: 116). Dies gilt insbesondere für eigenständige *Policy-Making*-Funktionen von Regulierungsbehörden – von einem kanadischen Parlamentskomitee als "*quite alien*" für ein auf der Ministerverantwortlichkeit basierendes politisches System bezeichnet (zit. nach Janisch 1995a: 9). Aus normativen Gründen wie aus schlichtem institutionellem Eigeninteresse haben sich Regierungen daher bei der Gründung von Regulierungsbehörden wichtige Zustimmungsvorbehalte und Eingriffsrechte gesichert. Gleichzeitig sind den Regulierungsbehörden, gerade in Westminster-Demokratien, in der Gesetzgebung oft sehr breite Zielsetzungen vorgegeben worden, die eine eigenständige Strategiebildung nahe legen, um das Mandat operationalisierbar zu machen (Thatcher 2002c).

Die hier untersuchte *Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission* ist augenscheinlich ein äußerst ausgeprägtes Beispiel für diese Spannung, da sie – dem amerikanischen Urbild des politisch-institutionellen Grundmusters einer unabhängigen Kommission sehr nahekommend – umfangreiche Entscheidungskompetenzen in der Regelsetzung, Überwachung und Sanktionierung in einer Organisation vereint, was in Europa auch bei den neueren Behörden so weniger üblich ist, zeigt sich dort doch oft eine breitere Streuung von Zuständigkeiten über mehrere Behörden und Ministerien (Jordana/Sancho 2004: 303, 306). Auch für kanadische Verhältnisse stachen die hohe formale Unabhängigkeit der Behörde und ihre Machtfülle zum Zeitpunkt ihrer Gründung heraus. Die Analyse des *policy-making* der CRTC in Reaktion auf technologisch, transnational und ideologisch induzierte Erschütterungen der klassischen *Policy*-Modelle in den von ihr regulierten Sektoren und den daraus resultierenden Druck zu Liberalisierung und Deregulierung liefert in dreierlei Hinsicht einen Beitrag zu der bislang gerade in Europa noch wenig entwickelten Forschung über die Konsequenzen der Delegation von Entscheidungsbefugnissen, also das Verhalten von Regulierungsbehörden und ihr Verhältnis zu gewählten Entscheidungsträgern.

Erstens zeigt sich mit Blick auf den Umgang der CRTC mit Veränderungsdruck, dass ein proaktives, *policy*-orientiertes Selbstverständnis die Behörde prinzipiell in die Lage versetzte, auf veränderte Kontextbedingungen flexibel und effizient zu reagieren und kohärente *Policy*-Konzepte zu entwickeln. Gleichzeitig resultiert ein solches Selbstverständnis nicht notwendig in einer hohen Reformtätigkeit. Ob und inwieweit die Behörde zum Träger von Politikwandel wurde, hing stark davon ab, ob eine von wichtigen Interessengruppen gestützte und umsetzba-

re *Policy*-Alternative zusammen mit der Unterstützung der politischen Prinzipale vorlag, bzw. in Absenz einer solchen Alternative davon, wie die Behörde die Auswirkungen von Liberalisierung und/oder Deregulierung auf ihre Steuerungsfähigkeit wahrnahm. Zweitens ist im Hinblick auf die Einbindung gesellschaftlicher Interessen in den Politikformulierungsprozess der CRTC zu konstatieren, dass die Behörde bei der konkreten Ausformulierung ihrer regulativen Konzepte stark auf die Expertise gesellschaftlicher Akteure zurückgriff und sich im Rahmen ihrer tendenziell industrielastigen Agenda durchaus um eine Ausbalancierung breiterer Interessen bemühte. Daher waren Industriegruppen mit Ausarbeitungsvorschlägen, die notwendige Kompromisse schon einkalkulierten, die effektivsten Verfahrensteilnehmer, jedoch blieb auch Spielraum für sachverständige Initiativen von *Public Interest*-Gruppen in Feldern ihrer spezifischen Expertise.

Drittens veranschaulicht die Studie, dass, entgegen intuitiver Erwartungen, eine Regulierungsbehörde in einer parlamentarischen Demokratie gleichzeitig zentrales gestaltendes und ausführendes Organ sogar eines fundamentalen Politikwandels sein und hier noch mehr Spielraum als sein Pendant in den USA haben kann. Verbanden sich mit dieser ausgeprägten *Policy-Making*-Rolle der Behörde klare funktionale Vorteile, so erfolgte zumindest ex post aber auch eine Legitimierung und Abstützung des Wandels durch politische Entscheidungsträger, was auf die normative und institutionelle Brisanz solcher Vorgänge verweist. Der dauerhaften Spannung zwischen den zuständigen Ministerien und der Behörde zum Trotz, konnte die CRTC jedoch Kompetenzverlusten entgehen durch ihre den Ministerien überlegene Politikfähigkeit und die breite Unterstützung, die sie von Interessengruppen erfuhr. Allerdings hat sich im Verhältnis zwischen Regierung und CRTC ein Kontrollregime herausgebildet, das insgesamt durch die Präferenz der Regierung für reaktive, voluntaristische Eingriffe defizitäre Auswirkungen sowohl für die Effizienz und Konsistenz der Entscheidungsfindung wie für die demokratische Verantwortlichkeit zeitigt. Im folgenden werden diese drei Aspekte der Studie kurz mit Blick auf in der Regulierungsforschung angewandte theoretische Konzepte und empirische Ergebnisse sowie hinsichtlich ihrer Bedeutung für die europäische Debatte diskutiert.

8.1 Die CRTC und der Politikwandel

Die Ergebnisse der vorliegenden Studie deuten darauf hin, dass die Reaktion von Regulierungsbehörden auf Veränderungsdruck geprägt wird von je spezifischen Konstellationen ideen- und interessenpolitischer Einflüsse wie (politisch)-institutioneller Faktoren, die weitaus komplexer sind, als es alte und neue Ansätze der Regulierungsforschung gewärtigen lassen. Die mittlerweile etwas diskreditierten traditionellen *Private Interest*-Theorien hätten für beide hier untersuchte Felder ein Festhalten der Regulierungsbehörde an der protektionistischen, für die betroffenen Industrien vorteilhaften Regulierung prognostiziert. Der Umbau des Tele-

kommunikationsregimes durch die CRTC verweist jedoch einmal mehr darauf, dass simple *Capture*-Thesen die multipolare Dynamik von Interessenkonfigurationen in der regulativen Arena wie Notwendigkeit einer Begründbarkeit regulativer Maßnahmen außer Acht lassen. Neuere, dem *Rational Choice*-Institutionalismus zugehörige Ansätze der Regulierungsforschung, namentlich Giandomenico Majones Theorie des regulativen Staates, die die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit von Regulierungsbehörden herausstreichen, unterschätzen dagegen Reformhindernisse, die sich aus dem Mangel einer breit akzeptierten *Policy*-Alternative, die auch marktfremde Ziele zu einem akzeptablen Maß bedient, bzw. dem Interesse der Regulierungsbehörde an der Aufrechterhaltung ihrer Steuerungsfähigkeit ergeben können.

Auf der Basis der hier untersuchten Prozesse regulativer Reformen lässt sich die Hypothese formulieren, dass eine *policy*-orientierte Regulierungsbehörde mit einem breiten Ermessensspielraum zum Initiator eines signifikanten Politikwandels werden kann, wenn eine überzeugende Reformidee und eine einflussreiche Interessen umfassende Reformkoalition existent sind und diese auch bei den zentralen politischen Entscheidungsträgern auf Widerhall stoßen. Die institutionelle Verwundbarkeit und Offenheit einer Regulierungsbehörde lassen es zumindest bei großen *Policy*-Veränderungen als unwahrscheinlich erscheinen, dass sie zur "*runaway bureaucracy*" (Pollack 2002: 201) wird, also Maßnahmen ergreift, die aufgrund mangelnder Unterstützung in der regulativen und/oder politischen Arena politisch nicht tragfähig scheinen. Zudem spricht der vorliegende Fall dafür, dass eine Regulierungsbehörde aufgrund ihrer begrenzten Funktion und ihren vielfältigen Abhängigkeiten selbst nicht aktiv alternative Ideen zum vorhandenen *Policy*-Modell der Regulierung entwickeln und dafür Unterstützung suchen wird, wenn es im breiteren Diskurs keine attraktiven Angebote gibt – zumal dann nicht, wenn sie, wie die CRTC, in ihrer Politikformulierung stark auf Vorschläge interessierter Parteien rekurriert. In Situationen eher fluider Ideen- und Interessenkonstellationen hängt es augenscheinlich stark von dem institutionell-organisatorischen Selbstverständnis, das eine Regulierungsbehörde in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ausbildet, und den daraus abgeleiteten Steuerungsinteressen ab, ob die Behörde ihren gesetzlichen und politischen Handlungsspielraum für – begrenztere – *Policy*-Reformen nutzt. Dies legt nahe, dass die Wahrnehmung von Politikformulierungs- und Umsetzungsaufgaben durch eine Behörde unter bestimmten Bedingungen gegenläufig zu den funktionalen Vorteilen wirken kann, die sich Befürworter von dieser Organisationsform versprechen.

Wie der historische Überblick über die Genese der traditionellen *Policy*-Modelle in Rundfunk und Telekommunikation gezeigt hat, war staatliche Regulierung in der Telekommunikation in Kanada seit Beginn des 20. Jahrhunderts das dominante Instrument staatlicher Intervention, im Rundfunk seit 1958, als private Sender der vormals dominanten, in den 1930er Jahren etablierten öffentlichen Rundfunkanstalt de facto nahezu gleichgestellt wurden. In beiden Sektoren waren technisch-ökonomische Kontextbedingungen vorhanden, die sich als

"Marktversagen" begreifen ließen. Zu dessen Ausgleich wie aus nationalen, kulturellen und sozialen Erwägungen heraus erfolgten dauerhafte staatliche Interventionen in den Sektor über unabhängige Regulierungsbehörden in Kombination mit einem begrenzten öffentlichen Leistungsangebot. Die Regulierung fundierte in beiden Sektoren auf protektionistischen *Policy*-Modellen – verstanden als ideelle Referenzsysteme, die Überzeugungen zur Natur des jeweiligen *Policy*-Problems, Zielvorstellungen und Implementationsstrategien umfassen. Die Regulierungsbehörden garantierten das finanzielle Wohlergehen der Telefongesellschaften wie der Rundfunkveranstalter, Wettbewerb wurde im Rundfunk stark begrenzt, in der Telekommunikation praktisch ausgeschaltet.

Im Gegenzug hatten die Regulierten zur Erfüllung marktfremder Regulierungsziele beizutragen. Diese waren im Rundfunk stark von dem sektorübergreifenden Leitbild eines defensiven, staatsinterventionistischen *nation-building* zur Abgrenzung gegenüber dem dominanten Nachbarn USA und zur Integration der scharfen inneren Gegensätze geprägt. Entgegen dem ökonomischen Anreiz zur Ausstrahlung billiger US-amerikanischer Programme sollten die kanadischen Rundfunkveranstalter zur Produktion und Verbreitung einheimischen Programmmaterials angehalten werden, um die nationale Identität zu festigen. Anklänge dieses Motivs finden sich auch in der Telekommunikation in dem Ziel, durch die möglichst weitgehende Verbreitung des Telefondienstes im Lande den Zusammenhalt der Nation zu stärken. In diesem Sektor spielten aber stärker als im Rundfunk soziale Aspekte eine Rolle, das heißt, die Erschwinglichkeit des grundlegenden Telefonservice für möglichst breite Kreise. Im Rundfunk drückte sich dieses Leitbild einer demokratischen Gesellschaft in *Public Service*-Ideen und Vorstellungen demokratischer Kommunikation aus. Gefordert waren also jeweils Mechanismen der Quersubventionierung zwischen lukrativen Tätigkeiten – dem Import amerikanischer Programme und Sender bzw. Ferngesprächen – und weniger ertrag- oder gar verlustreichen Aktivitäten, insbesondere kanadischen Programmen und Ortsgesprächen, wobei diese Redistribution im Rundfunk weit stärker der ökonomischen Logik zuwiderlief als in der Telekommunikation.

Veränderungsdruck ergab sich in beiden Sektoren in der Nachkriegszeit durch fortschreitenden, sich ab den 1970er Jahren rasant beschleunigenden Wandel in den technologisch-ökonomischen Kontextbedingungen, sodann durch damit verbundene Liberalisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen in den USA wie durch Veränderungen in den heimischen sektorübergreifenden Leitvorstellungen hin zum Neoliberalismus, einem offeneren, befähigenden statt beschützenden *nation-building* und einer partizipativen, sozio-kulturell integrativen Demokratie. Die unmittelbaren Vorgängerbehörden der CRTC, das *Board of Broadcast Governors* im Rundfunk sowie die *Canadian Transport Commission* in der Telekommunikation, waren mit der Bearbeitung der ersten Vorläufer dieser Verschiebungen klar überfordert. Beide Behörden operierten auf der Basis relativ vage definierter, potentiell konfligierender gesetzli-

cher Zielvorgaben; und im Verhältnis zu ihrem zentralen Prinzipal, dem zuständigen Ministerium bzw. der Regierung als ganzer, hatte sich ein Modus rückwirkender Kontrolle behördlicher Positionsbildung mit seltenen politischen Eingriffen herausgebildet. Die Behörden genossen somit eine hohe Autonomie. Sie interpretierten ihr Mandat jedoch sehr eng, erlegten sich also selbst strengere Grenzen für ihren Handlungsspielraum auf und suchten sich der Entscheidung von Fragen mit breiteren politischen Konnotationen zu entziehen.

Die Regulierungsbehörden in der Telekommunikation hatten sich traditionell auf die Genehmigung von Gebührenvorschlägen der Telefongesellschaften konzentriert. Ein solches reaktives und adjudikatives Selbstverständnis ließ sich ohne größere Friktionen durchhalten, solange die monopolistischen Strukturen des Sektors als vorgegeben und relativ eng begrenzte, ihrer Form nach klar umreißbare, gewissermaßen standardmäßige Interventionen als angemessen betrachtet wurden, und die regulative Arena relativ wenig konfliktiv war. Mit dem Auftreten von *Public Interest*-Gruppen und neuer Akteure in den Randbereichen der Telekommunikation, die neue technologische Opportunitäten nutzen wollten, verlor diese Herangehensweise im Rahmen der gegebenen politisch-institutionellen Konstellation rapide an Legitimität und Funktionalität. Ähnlich erschwerte die Zurückhaltung des BBG, das meist nur widerwillig und oft nach langem Zögern die Formulierung von breiteren *policies* wahrnahm, ihm die Strukturierung des sich durch die Ausweitung der Zahl der Fernsehsender und die Ausbreitung der Kabelindustrie verändernden Rundfunksystems.

Die 1968 zunächst für den Rundfunksektor gegründete CRTC, seit 1976 auch für die Telekommunikation verantwortlich, setzte sich in ihrem organisatorisch-institutionellen Selbstverständnis deutlich von ihren beiden Vorgängerbehörden ab, auch wenn sie in der Telekommunikation auf der gleichen gesetzlichen Grundlage agierte und im Rundfunk wesentlich weitreichendere Kompetenzen, aber einen dem BBG ähnlichen Zielkatalog erhalten hatte. Ihre gesetzliche Bevollmächtigung "*to regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system*" (zit. nach Hall 1990: 38) übersetzte die CRTC in den ersten beiden Jahrzehnten ihres Wirkens in ein extensives und detailliertes Systemmanagement und eine mehr problemlösungsorientierte, in der Definition von regulativ zu bearbeitenden Themen und Entscheidungskriterien proaktive Operationsweise. Sie begriff sich explizit als *policy-maker* und erarbeitete in Ermangelung klarer von politischer Seite formulierter Leitlinien auch eigenständige Lösungskonzepte für neu auftretende Problemlagen. So legte sie nicht nur Auflagen für konventionelle Rundfunkveranstalter und Kabelnetzbetreiber in einer Reihe von Verordnungen oder unverbindlichen *policy statements* nieder, sondern entschied auch über die Art und Weise der Einpassung neuer Anbieter wie Sparten- und Pay-TV-Sender in das Rundfunksystem und legte deren genaue Rechte und Verpflichtungen fest. Ihre präskriptive, *policy*-orientierte Herangehensweise und ihr Rollenverständnis als sektoraler Manager verlängerte die CRTC in den 1970er und 1980er Jahren auch in die Telekommunikation hinein, wo sie

zwar mehr mit Einzelfallentscheidungen operierte, aber für das jeweilige Verfahren Kriterien zur Entscheidungsfindung formulierte. Sie intensivierte und erweiterte die Aufsicht über die Telefongesellschaften und nahm auch Eingriffe in die Struktur des Sektors vor.

Die *policy*-orientierte Herangehensweise, die sich innerorganisatorisch im Aufbau entsprechender *Policy*-Abteilungen und in der Verwendung offener *Policy*-Verfahren niederschlug, verlieh der CRTC eine gegenüber ihren Vorgängerbehörden drastisch überlegene Politikfähigkeit und ermöglichte es ihr prinzipiell, die Krisenerscheinungen in den von ihr regulierten Sektoren so zu bearbeiten, dass das Funktionieren des Rundfunks- wie des Telekommunikationssystems und die generelle Unterstützung des Regulierungsregimes durch die Politik und die meisten beteiligten Interessengruppen gesichert blieb. Jedoch machte ihr *policy*-orientiertes Selbstverständnis die Behörde nicht in jedem Fall zum Reformmotor. Vielmehr zeigte sie in den beiden von ihr überwachten Sektoren ganz unterschiedliche Reaktionsweisen auf den primär durch neue Technologien ausgelösten Veränderungsdruck. In der Telekommunikation führte sie schon in den 1970er und 1980er Jahren eine inkrementelle Liberalisierungspolitik durch und ließ in immer mehr Randbereichen offenen Wettbewerb zu. Der öffentliche Sprachtelefondienst blieb allerdings ein Monopol, einen Antrag auf Zulassung eines konkurrierenden Anbieters für Ferngespräche lehnte die Behörde 1985 ab. In den 1990er Jahren orchestrierte die CRTC dann eine komplette Transformation des Regulierungsregimes von der Monopolkontrolle hin zur Marktschaffung und -sicherung. Im Rundfunk suchte die Behörde dagegen in den 1970er Jahren neue Technologien und ihre Anbieter, so die Kabelnetzbetreiber und Pay-TV, zu blockieren oder in ihrer Ausbreitung einzudämmen, um negative Auswirkungen auf ihre damalige zentrale Klientel, die terrestrischen Rundfunkveranstalter, zu vermeiden. Ähnlich lehnte sie in den frühen 1990er Jahren Vorstöße zur Einführung von Wettbewerb in der Rundfunkverbreitung ab, um die Kabelunternehmen zu schützen, die die Rundfunkveranstalter als zentralen Baustein des Regulierungsregimes abgelöst hatten. In den 1970er wie in den 1990er Jahren waren es politische Eingriffe, die die ablehnende Haltung der Regulierungsbehörde aufbrachen und Liberalisierungsprozesse in Gang setzten. Allerdings kam es hier nicht zu einem grundlegenden Umbruch im Regulierungsregime wie in der Telekommunikation, sondern zu einer wettbewerbsorientierten Reformulierung des traditionellen kulturprotektionistischen *Policy*-Modells und damit zu einem mittleren Grad an Politikwandel.¹

Wie lassen sich die sektoralen Unterschiede in der Reformbereitschaft der Regulierungsbehörde verstehen? Betrachten wir zunächst die Frage, unter welchen Bedingungen die CRTC signifikanten Politikwandel initiiert hat. Hier zeigte sich das Zusammenwirken von ideen- und interessenpolitischen Faktoren als zentral. Eine potente Reformidee und -koalition waren in

¹ Zudem fanden in den späteren 1990er Jahren soziokulturell begründete Steuerungsansprüche, so die Anliegen von Ureinwohnern, ethnischen Minderheiten und Behinderten, stärker Eingang in die regulative Arena.

der Telekommunikation gegeben, im Rundfunk dagegen nicht. Den Umschlagspunkt in der Telekommunikationsregulierung stellte die 1992 erfolgte Öffnung des Marktes für öffentliche Ferngespräche für den Wettbewerb dar. Hier demonstrierte die positive Entwicklung des bereits liberalisierten Marktes in den USA die *viability* eines Gegenmodells zum bestehenden Regime. Im Nachbarland waren die Preise nicht nur für Geschäftsnutzer, sondern auch für Privatkunden gefallen, das Angebot hatte sich ausgeweitet – und die von Liberalisierungskritikern befürchteten desaströsen Auswirkungen auf die Erschwinglichkeit der Grundversorgung waren ausgeblieben. Ein liberalisiertes Regime versprach also nicht nur ökonomisch erfolgreich zu sein, sondern auch die marktfremden Ziele der Regulierung zu einem akzeptablen Maß zu bedienen. Eine mächtige Liberalisierungscoalition vor allem aus Geschäftsnutzern und Marktzutrittsaspiranten drängte darauf, diese *Policy*-Alternative umzusetzen, während die etablierten Telefongesellschaften keine breite Unterstützung mehr mobilisieren konnten. Diese ideen- und interessenpolitischen Kräfte schlugen vor dem Hintergrund gewandelter Vorstellungen über die Rolle von Staat und Markt auch auf die Haltung des Kabinetts durch: "[T]here was a common perception that there had to be competition." (Interview 36/Industry Canada). Zwar artikulierte das Kabinett vor der Entscheidung der CRTC keine *Policy*-Leitlinien, doch mehr indirekte pro-kompetitive Signale gaben der CRTC den politischen Spielraum für die Liberalisierung. Die personell-situative Konstellation an der Führungsspitze der Behörde schlug sich, auch wenn sie insgesamt von nachrangiger Bedeutung war, in dem entschieden pro-kompetitiven Charakter der Entscheidung nieder, waren doch die führenden *Commissioners* und Mitarbeiter der Telekommunikationsseite in jenen Jahren ideologisch von den positiven Kräften des Marktes überzeugt.

Die zentralen Einflussfaktoren für den Politikwandel der Behörde – Ideen und Interessen – lassen sich zwar als analytische Kategorien separieren, nicht aber in ihrer Wirkung. Angesichts der institutionellen Verwundbarkeit einer Regulierungsbehörde ist es nur schwer vorstellbar, dass eine Behörde wie die CRTC solche weitreichenden Entscheidungen ohne breitere Unterstützung von einflussreichen gesellschaftlichen Akteuren treffen würde, weil dann wohl auch die politische Tragfähigkeit ihres Handelns in Frage gestellt wäre. Denkbar wäre dies wohl allerdings dann, wenn eine klare politische Unterstützung Widerstände mächtiger Interessen ausgleichen würde, wie dies Derthick/Quirk (1985) für die amerikanischen Deregulierungsprozesse beschreiben. Sie betonen ebenfalls die wichtige Rolle eines überzeugenden Reformkonzeptes als Bedingung für weitreichendere Veränderungen, anders als im hier analysierten Fall einer solchen Transformation, der kanadischen Telekommunikationsregulierung, diagnostizieren sie nicht die Verbindung von Ideen und Interessen, sondern die Verbindung von Ideen und deren Aufnahme durch politische Prinzipale und Gerichte als zentral: Letztere Kombination von Faktoren ließ die Behörden gegen den Widerstand der regulierten

Interessen angehen, andere Interessengruppen spielten nach ihrer Analyse keine prominente Rolle (Derthick/Quirk 1985: 19ff; s. auch McCraw 1984).

Auch wenn die vorliegende Studie und die Arbeit von Derthick/Quirk auf unterschiedliche – primär politisch bzw. stärker interessendominierte – Verlaufsprozesse verweisen, legen sie nahe, dass das Netz aus Abhängigkeiten, in die eine Regulierungsbehörde durch politische Eingriffsrechte und Konsultationen mit Interessengruppen eingebunden ist, unerwartete Alleingänge der Behörde bei hoch signifikanten *Policy*-Wechsels im Regelfall verhindert, die am Ausgangspunkt der amerikanischen Prinzipal-Agent-Literatur stehenden Befürchtung von "*runaway bureaucracies*" (Pollack 2002: 201) hier also kaum auftreten dürfte. Ein Insider der kanadischen regulativen Szene brachte dies mit Antonio Gramscis Hegemoniekonzept zum Ausdruck: "*[I]f the CRTC is way out of line in what policy it is doing, you got to have a conflict at some point, right, with the appeals back and forth [...] you lose consent basically, you know, sort of hegemonic consent [...] So if something is out of line too much and you lose the consent of industry or the consent and respect within government, then you got a problem. So they have to be careful [...]*" (Interview 42/PIAC). Aufgrund ihrer breiten gesetzlichen Mandate konnten die amerikanischen Behörden wie die CRTC einerseits unter den beschriebenen Konstellationen als effektive Instrumente des Politikwandels fungieren. Andererseits lässt sich aus Sicht veränderungsinteressierter Interessen wohl schließen, dass von *policy*-orientierten Regulierungsbehörden, die ihr Interessen- und politisches Umfeld sorgfältig im Auge behalten, zumindest bei größeren Umbrüchen die Aufnahme und Ausgestaltung relativ breit konsensfähiger, praktikabel erscheinender Modelle statt ungewöhnliche *Policy*-Innovationen zu erwarten sind.

Im Fall des Rundfunks hemmte das Fehlen eines leistungsfähigen alternativen *Policy*-Modells und einer einflussreichen und gut mobilisierten Liberalisierungscoalition eine signifikante Marktöffnung und Deregulierung durch die Behörde in den frühen 1990er Jahren. Die Regierung sendete in dieser Phase widersprüchliche Signale aus und überließ das Terrain – wie so meist – der Regulierungsbehörde. Mit dem Wandel von der Knappheit zum Überfluß an Distributionskapazitäten erodierten zwar traditionelle technologisch-ökonomische Begründungen für eine Begrenzung der Marktsteuerung, doch es herrschte ein breiter Konsens in der regulativen Arena, dass der Markt nach wie vor nicht genügend Anreize für die Produktion kanadischer Programme bereitstellen würde. Eine attraktive *Policy*-Alternative, die größere Marktsteuerung mit der politisch gewünschten Unterstützung der national-kulturellen und sozialen Ziele des Regulierungssystems vereinbaren würde, war nicht klar ersichtlich. Die USA konnten mit ihrem anders orientierten Rundfunksystem hier nicht als Vorbild dienen. Diese Problematik bremste die Mobilisierungsfähigkeit jener Akteure, die eine Liberalisierung des Marktzutritts in der Rundfunkverbreitung befürworteten, und trug bei zur Zurückhaltung der industriellen Nutzer der Kabelindustrie, der Rundfunkveranstalter.

Diese Konstellation macht verständlich, warum die CRTC Anfang der 1990er Jahre nicht direkt auf Netzwettbewerb umstellte. Und sie zeigt, dass die Behörde auch *constraints* am Wissensmarkt unterlag. Weder die Liberalisierungsbefürworter noch die breitere *Policy*-Debatte boten aus Sicht der Kommission gangbare Konzepte, und sie selbst war vor diesem Hintergrund weder in der Lage noch willens, ein Alternativmodell zu generieren und für dieses um Unterstützung bei Politik und Interessengruppen zu werben. Trotz ihrer proaktiven Haltung, was die Definition spezifischer, regulativ zu behandelnder Probleme anging, schwamm die Behörde eher mit im breiten *Policy*-Diskurs, als dass sie diesen direkt (mit) zu gestalten suchte. Diese sichtlich beschränkte Innovationsrolle der CRTC hat in erster Linie mit ihrer begrenzten, eben regulativen Funktion und den damit verbundenen Abhängigkeiten und normativen Limitationen für behördliches *policy-making* zu tun. Sie reflektiert aber auch die spezifische, in der *Policy*-Entwicklung sehr stark auf den *input* von Interessengruppen abstellende Operationsweise der CRTC (vgl. dazu den nächsten Abschnitt). Ein leitender Mitarbeiter der Regulierungsbehörde argumentierte im Interview, es sei angesichts wandelnder technologisch-ökonomischer Kontextbedingungen besser für die Behörde, etwas zurückzutreten, die Entwicklung der Industrie zu beobachten und die notwendigen regulativen Vorschriften einzuführen, wenn die "neue Welt" klarer geworden sei (Interview 15/CRTC). Auch als Instrument der Politikberatung, wie die CRTC Mitte der 1990er Jahre von der Regierung zum Thema Konvergenz genutzt wurde, liegt die Stärke der Behörde daher in der Produktion pragmatischer, umsetzungsorientierter *Policy*-Konzepte auf Basis im Diskurs vorhandener Ideen und Anregungen statt ungewöhnlicher, neuer Visionen.

Bewies die CRTC in der Telekommunikation schon seit den 1970er Jahren zu einem großen Maß jene Flexibilität und Anpassungsfähigkeit, die Giandomenico Majone als prominentester Verfechter der funktionalen Vorteile einer solchen Organisationsform unabhängigen Behörden unterstellt, so zeigten sich in der Rundfunkregulierung *Lock-in*-Effekte des bestehenden *Policy*-Modells sowohl auf der Ebene der Ideen wie in der internen Verfassung der Regulierungsbehörde, die Majones rationalistischer und funktionalistisch angehauchter Ansatz nicht erfassen kann. Er argumentiert mit Bezug auf die wegweisende Studie von Derthick/Quirk (1985) zu den amerikanischen Deregulierungsprozessen: "[A] *mode of regulation emphasizing independence and expertise [...] can [...] push through deregulation when economic and technological change make public oversight no longer necessary.*" (Majone 1996: 23). Dem zugrunde liegt sein der neoklassischen Ökonomie entlehntes Verständnis von Regulierung, wonach nur in klaren Fällen von Marktversagen regulierende Eingriffe angebracht sind, um die alloкатive Effizienz des Marktes zu verbessern. Dieses von Majone mit Bezug auf die USA formulierte Postulat unterschlägt, dass nicht einmal dort Regime der ökonomischen Regulierung immer nur rein auf die effizienzsteigernde Korrektur von technologisch und/oder ökonomisch bedingtem Marktversagen ausgerichtet waren, und für das Nach-

barland im Norden mit seinem ausgeprägteren Staatsinterventionismus galt das noch viel weniger. Technologisch-ökonomische Veränderungen machten daher per se Liberalisierung und Deregulierung noch nicht politisch tragfähig, solange nicht auch überzeugende Argumente gegen mögliche sozial und/oder kulturell nach wie vor unerwünschte Verteilungswirkungen gefunden waren, sich also *Policy*-Alternativen herauskristallisierten, die den marktfremden Zielen der Regulierung zu einem gewissen Maß Rechnung trugen. So hemmte die fortwirkende Dominanz des sektorübergreifenden Leitbilds eines defensiven *nation-building* im kulturellen Feld den Spielraum für (Denk-)Experimente in der Rundfunkregulierung drastisch.

Das Fehlen einer potenten Reformidee und -koalition machen noch nicht verständlich, warum die CRTC Anfang der 1990er Jahre im Rundfunk eine so strikt anti-kompetitive Position bezog und in einer Situation, in der die traditionellen Interessenkonstellationen und Ideen ins Schwimmen gekommen waren, keine inkrementellen Öffnungen im Netzmonopol oder Lockerungen an den Rändern zuließ, wie sie dies in der Telekommunikation in den 1970er und 1980er Jahren getan hatte. Die Blockade ist in dieser ambivalenten Situation im institutionell-organisatorischen Selbstverständnis der Behörde als Systemmanager und dessen Verknüpfung mit der klassischen Problemdiagnose der Rundfunkpolitik zu suchen². Die kanadische Rundfunkregulierung war zu einem großen Maß gegen die Anreize des Marktes konstruiert, und das Überleben des davon geprägten Rundfunksystems erschien der Behörde unter permanenter Bedrohung durch die Übermacht des US-Rundfunksystems. Die CRTC hatte in den zurückliegenden Jahren ihr System an Auflagen und Sicherungsmaßnahmen mehr und mehr um und über die Kabelindustrie organisiert. Da sie in der Zulassung von Konkurrenz für die Kabelunternehmen eine Gefährdung dieser Steuerungsmechanismen und damit auch ihrer Steuerungsfähigkeit sah, hielt sie am Protektionismus fest. Ähnlich hatte sie in den 1970er Jahren die Kabelnetzbetreiber und Pay-TV als potentielle Bedrohung für ihr damals auf den privaten Rundfunkveranstaltern basierendes Steuerungsregime gesehen. Dass es sich bei dieser Abwehrhaltung nicht um simple *capture* handelt, zeigt sich zum einen daran, dass die dabei geschützten industriellen Akteure im Zeitverlauf wechselten, und zum anderen daran, dass diese defensive Reaktion immer von der Zentralität der Akteure für die Implementation der politischen Ziele des Regulierungsregimes abhing. Die Fixierung von Steuerungsmechanismen, die der Kommission gleichzeitig zentral und prekär erschienen, auf bestimmte industrielle Akteure führte somit regelmäßig zu Verhärtungen in den *policies*, die nicht von der Behörde selbst, sondern von außen, d.h. durch politische Entscheidungsträger aufgebrochen wurden. In der Telekommunikation war dieser Reflex nicht so präsent, weil dort traditionell stabile, nicht

² Dass an der Spitze der Rundfunkseite der Behörde ein *Commissioner* saß, dessen Einstellungen von der Hochphase des Kabelmonopols in den 1980er Jahren geprägt waren, trug ein Übriges dazu bei, die CRTC auf konservativem Kurs zu halten.

gegen den Markt gerichtete Sektorstrukturen bestanden, so dass aus Sicht der Behörde keine vergleichbaren Stützungs- und Strukturierungsleistungen nötig waren.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass ein Bild von unabhängigen Regulierungsbehörden als von Expertise und Problemlösungsorientierung geprägten Institutionen mit "zweckmäßig-effektive[r] Haltung" (zit. nach Majone 1993: 105), wie es Giandomenico Majone zeichnet, sichtlich zu undifferenziert ist und den Blick für institutionell bedingte Beharrungskräfte verstellt. Majones Vorstellung von regulativer Politik als "Politik der Effizienz" (Majone 1993: 102) führt ihn auch in Bezug auf die Leistungsfähigkeit dieser Organisationsform zu übersteigerten Rationalitätserwartungen. Die Verbindung von Regelsetzungskapazitäten mit deren konkreter Umsetzung und Durchsetzung befördert einerseits durchaus den Erwerb von Expertise über die jeweiligen Industrien und die Sensibilität für Veränderungen in technologisch-ökonomischen oder anderen Kontextbedingungen, weil die Funktionalität behördlicher *policies* in deren einzelfallbezogener Anwendung immer wieder auf die Probe gestellt wird, und regulative Behörden in ihrer adjudikativen Funktion einem Handlungszwang unterliegen, d.h. jeden eingehenden Antrag zu bearbeiten und einer Entscheidung zuzuführen haben. Wie der vorliegende Fall zeigt, kann andererseits genau jene Verknüpfung von Funktionen in einer Behörde und deren Entscheidungsgremium dazu führen, dass eine inkrementelle Anpassung der Regeln an sektorale Innovationsdynamiken – unterhalb von (eher seltenen) Situationen eines signifikanten Politikwandels – ausbleibt oder sich verzögert. Denn die Behörde hat augenscheinlich stärker als die sie beaufsichtigenden Beamten und Politiker im Ministerium, die weiter von der operativen Dimension entfernt sind und aufgrund ihres breiteren Werkzeugkastens an Instrumenten besser Defizite bestimmter regulativer Instrumente durch Subventionen o.ä. kompensieren können, die Aufrechterhaltung ihrer Steuerungsfähigkeit im Blick. Dieser institutionelle *Lock-in*-Effekt stellt eine wichtige Standardbegründung für unabhängige Behörden – "*Delegation of rule-making powers may [...] be needed where constant fine-tuning of the rules and quick changes to meet new circumstances are required.*" (Baldwin/McCruden 1987: 5) – zumindest in dieser Generalität durchaus in Frage.

Auch in anderen Forschungsarbeiten lassen sich Hinweise auf die Bedeutung des institutionell-organisatorischen Selbstverständnisses der Behörde – ihrer "*sense of mission*" (Döhler 2007: 20) – und der daraus abgeleiteten Steuerungsinteressen für ihre Aktivitäten und die Offenheit gegenüber Veränderungswünschen finden. So argumentieren Wilks/Bartle (2002), das deutsche Bundeskartellamt habe durch seinen strikten Legalismus, der in den frühen Jahren seiner Existenz dazu beitrug, seine politische Unabhängigkeit und Akzeptanz in der regulativen Arena zu sichern, den Anschluss an *Policy*-Entwicklungen und Veränderungen in der ökonomischen Doktrin verpasst und damit seine eigene Position geschwächt. Angesichts des oft bemerkenswerten Spielraums für Behörden, ihre Mission und ihre Rolle genauer zu definieren, wäre es lohnenswert, systematisch in Vergleichsstudien zu erkunden, welche Anreize

und Bedingungen die Herausbildung eines bestimmten Selbstverständnisses fördern und welchen Eigenwert dies für die Politikgestaltung gewinnen kann. Es scheint wahrscheinlich, dass Behörden, die wie das Bundeskartellamt gegen starke Widerstände, in diesem Fall der Industrie, errichtet oder wie die CRTC im Rundfunk mit vagen, in der praktischen Umsetzung aber sehr problematischen und tiefgreifende Interventionen erfordernden Zielen versehen wurden, ein Selbstverständnis mit einer starken defensiven Komponente entwickeln, weil sie einmal erreichte Equilibria im regulativen Regime nicht gefährden wollen.

8.2 Die CRTC und die verschiedenen Interessen im regulativen Prozess

Arbeiten über die neueren europäischen Regulierungsbehörden haben konstatiert, dass diese Behörden den Entscheidungsprozess zumindest formal offener gemacht haben durch öffentliche Anhörungen und Konsultationsverfahren, während vor den Privatisierungen oft relativ geschlossene Entscheidungssysteme aus Ministerien und öffentlichen Unternehmen bestanden (Thatcher 1998; 2002b). Offenere Prozesse sind sowohl eine Folge der Abhängigkeit der Regulierungsbehörden von externen Informationsquellen über die Entwicklung von Märkten und Technik wie ihres Legitimationsbedarfs. Allerdings wurde im europäischen Kontext auch die naheliegende Frage geäußert, inwieweit es sich dabei um eine "Alibi-Veranstaltung" zur Gewährleistung der Folgebereitschaft der regulierten Klientel handelt (Döhler 2006: 19). Auch eine Analyse von amerikanischen Studien zum Erfolg der Partizipation verschiedener Interessen im regulativen Prozess konstatierte weiteren Forschungsbedarf dazu, wer mit welchem Erfolg an öffentlichen Beteiligungsverfahren teilnimmt und welchen Stellenwert diese Verfahren im administrativen Entscheidungsprozess haben (Croley 1998). Die vorliegende Studie bietet interessante Einsichten für diese Debatte. Zum einen zeigt sie, dass öffentliche Anhörungsverfahren und die durch sie generierten Stellungnahmen und Vorschläge eine sehr wichtige Rolle für die *Policy*-Produktion von Regulierungsbehörden spielen können. Von einer "Alibi-Veranstaltung" kann zumindest im hier untersuchten Fall keine Rede sein. Zum anderen deuten die Ergebnisse der Untersuchung darauf hin, dass der wichtigste *input* für die behördliche Politikformulierung zwar in der Regel von Repräsentanten der Industrie kommt, professionalisierte und relativ moderat auftretende *Public Interest*-Gruppen in den Feldern ihrer spezifischen Expertise aber sehr wohl teils beachtliche Einflussmöglichkeiten haben können³. Überdies vermag das öffentliche Anhörungsverfahren in einer pluralistisch strukturierten regulativen Arena, die in einen makro-politischen Kontext eingebettet ist, welcher Ausgleich und Kompromissbildung fördert, bei der Industrie Positionsbildungen mit einem gewissen Kompromisscharakter zu induzieren, also als *constraint* für offenkundig eigennützi-

³ Mit Blick auf die Einflussmöglichkeiten von *Public Interest*-Gruppen bestätigt die vorliegende Arbeit in wesentlichen Punkten eine ältere Studie von Paul Sabatier (1975).

ge Maximalforderungen zu wirken. Trotz ihres industriellen Bias, der bei einer für die ökonomische Regulierung zuständigen Behörde wohl nur schwer zu vermeiden ist, legt das Beispiel der CRTC den Schluss nahe, dass unabhängige Behörden durch ihre öffentlichen Verfahren in der Tat gegenüber traditionellen ministeriellen Entscheidungssystemen gerade für nicht-industrielle Gruppen ein deutliches "Mehr" nicht nur an Zugangs-, sondern auch an Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten bieten können.

Aufgrund ihres *policy*-orientierten Selbstverständnisses vermochte die CRTC ein größeres Maß an Autonomie gegenüber der Industrie zu gewinnen, als dies bei ihren stark auf die Bearbeitung von Einzelfällen orientierten Vorgängerbehörden der Fall war. Sie definierte vor *Policy*- wie vor wichtigen Einzelfallentscheidungen die anliegenden Themen und formulierte breitere, die spezifischen Interessen der regulierten Industrie transzendierende Entscheidungskriterien, setzte also eine Agenda für das jeweilige Verfahren (vgl. zur Bedeutung dieses Aspekts Atkinson/Coleman 1989). Allerdings war der Grad der Autonomie, den die Behörde sich im Rahmen ihres Mandates in der Zielformulierung herausnahm, ein durchaus begrenzter – begrenzt zum einen durch das gesetzlich Erlaubte und jeweils politisch Machbare wie durch die in den jeweiligen *Policy*-Modellen schon angelegte Balance zwischen verschiedenen Zielen und Interessen, die die CRTC in ein dezidiertes Rollenverständnis als Vermittler zwischen den betroffenen Akteursgruppen übersetzte⁴. Zum anderen ergab sich aber aus der Abhängigkeit der Regulierungsbehörde von der Leistungsfähigkeit und der Folgebereitschaft der regulierten Industrie für die Implementation ihrer *policies* ein gewisser industrieller Bias, der durch die bessere informelle Vernetzung dieser Gruppen mit der Behörde verstärkt wurde. Vertreter der Industrie haben in den Interviews, die für die vorliegende Studie geführt wurden, die Bedeutung informeller Kontakte außerhalb des Zusammentreffens mit Behördenangehörigen in formalen Kontexten heruntergespielt: *"I think at the end of the day the process is pretty transparent and decisions are made based on public input and public discussion and public hearings. Honestly, there are some contacts on the behind-the-scenes lobbying side [...] my experience with lobbying is that at the end of the day it's just another opportunity to convey a message. [...] I think the impact at the end of the day is in your written submissions and your oral interventions and in the public process that takes place."* (Interview 47/CHUM, s. auch Interview 34/CCTA).

Diese Bewertung unterschlägt, dass Industrievertreter durch ihre informellen Kontakte weit größeren Einfluss auf das *agenda-setting* der Kommission nehmen konnten, als dies *Public Interest*-Gruppen möglich war. Letzteren mangelte es vielfach die Ressourcen für ständige, intensive Kontakte mit der Behörde und mit den sie beaufsichtigenden Ministerien, doch solche Vernetzungen sind sehr wichtig, um Anliegen in den regulativen Diskurs einzuspeisen

⁴ Wie ein Führungsmitglied der Regulierungsbehörde konstatierte, *"my job is a daily delicate balance of competing vested interests"* (Interview 5/CRTC).

und als bearbeitenswert zu etablieren (Interview 42/PIAC). Françoise Bertrand unterstützte in ihrer Amtszeit als CRTC-Chefin explizit informelle Kontakte der Behördenmitarbeiter mit den verschiedenen Interessengruppen, um das Verständnis der Behörde für die Entwicklung in den Märkten zu fördern (Interview 21/CRTC; Interview 45/Friends of Canadian Broadcasting). Auch wenn sie damit Offenheit für alle Gruppen intendierte, erleichterte diese Politik aufgrund der Ressourcenunterschiede den Einfluss der Industrie noch mehr. Auch suchten Stabsmitarbeiter teils schon in der Vorbereitung von *public notices*, mit denen ein formelles Verfahren beginnt, den Kontakt mit den Industrielobbys, um anliegende Fragen besser zu identifizieren (Interview 49/CRTC). Zwar fanden sich bei den hier untersuchten Verfahren wenig Hinweise auf konkrete informelle Absprachen zwischen Behörde und Industrie, wie sie bei der von der *Capture*-Theorie unterstellten engen Komplizität dieser Akteure naheliegen würden. Die dem offenen Partizipationsverfahren zugrundeliegenden Normen von Fairness und Transparenz schienen hier durchaus eine gewisse restringierende Wirkung zu entfalten, da auch Industrievertreter mit Verweis auf die Integrität des Verfahrens während dessen Verlauf die Diskussion von Details für unangemessen hielten (Interview 32/CCTA, Interview 34/CCTA, Interview 44/Bell Canada). Auch wenn sich die Unterhaltungen auf der konzeptuellen Ebene bewegten, so ist doch offenkundig, dass der Grad der sozialen Schließung in der Phase der vorläufigen Problemdefinition und Formulierung von Entscheidungskriterien tendenziell höher war als in der nachfolgenden eigentlichen Anhörung.

Dass die Zugangshürden für das eigentliche Anhörungsverfahren niedriger waren, zeigte sich in dem breiten Teilnehmerkreis bei den wichtigen *Policy*-Verfahren in den 1990er Jahren, die sich aus einer oder zwei Runden von schriftlichen Stellungnahmen aller interessierten Parteien und einer anschließenden mündlichen Anhörung zusammensetzten. Das Spektrum reichte in der Telekommunikation von den regulierten Industrien, Marktzutrittsaspiranten bzw. neuen Konkurrenten über Verbände von Geschäftsnutzern bis zu Gewerkschaften, gemeinwohlorientierten Gruppen und öffentlichen Akteuren, insbesondere dem Direktor des Kartellamts und Provinzregierungen. Im Rundfunk fanden sich v.a. verschiedene Kategorien von Netzbetreibern, Rundfunkveranstalter, Produzenten, kreativ Tätige, Kulturgruppen, Verbraucherschützer sowie Vertreter von ethnischen Minderheiten und Behinderten. Die eingereichten schriftlichen Stellungnahmen bildeten im Regelfall zusammen mit weiteren Auskünften auf der mündlichen Anhörung die wesentliche Grundlage für die konkrete Politikformulierung der Behörde in den hier untersuchten Verfahren. Die CRTC leistete relativ wenig eigene Entwicklungsarbeit in der *Policy*-Produktion. Die *debriefing notes*, die der Stab zur Entscheidungsvorbereitung für das kollegiale Führungsgremium der CRTC erstellte, fassten zu den einzelnen Aspekten der *policy* die wichtigsten Positionen der verschiedenen Akteursgruppen zusammen und formulierten in der Auseinandersetzung mit diesen Vorschlägen Entscheidungsoptionen. Die Beschlussfassung über die jeweiligen Leitlinien oder Maßnahmen

unterlag noch der – nicht immer einfachen – Kompromissfindung im Führungsgremium selbst, doch die verabschiedeten *policies* stellten vielfach einen Mix oder eine Modifikation der von den Parteien eingereichten Lösungsansätze dar.

Diese Operationsweise reflektiert einmal die Tradition nordamerikanischer Regulierungsbehörden als den Gerichten verwandte Instanzen mit entsprechend gerichtsähnlichen Verfahren. Insbesondere die Mitarbeiter des Stabes der CRTC äußerten großes Zutrauen in die Leistungsfähigkeit der gemäßigt adversativen Verfahren der Behörde zur Überprüfung von Informationen und Ideen: "*The public process itself is supposed to be the mechanism [...] to ascertain that whatever has been said is correct or incorrect. It's put to the test, if you wish. [...] So if people or associations said, this is our point of view, that's how it should go for the next ten years, then that point of view or that research was put to the test of the others.*" (Interview 4/CRTC; s. auch Interview 9/CRTC, Interview 15/CRTC, Interview 25/CRTC, Interview 48/CRTC). Die Entwicklung von ökonomischer, technologischer und anderer *In-House-Expertise* dient in diesem Verständnis weniger dazu, die Behörde in die Lage zu versetzen, eigenständig komplette Lösungsansätze zu erarbeiten, als dazu, ein grundlegendes Verständnis für die anliegenden Themen zu entwickeln und im Verfahren die richtigen Fragen stellen zu können (Interview 25/CRTC).

Allerdings war diese Selbstbeschränkung nur teilweise freiwillig, sie resultierte auch aus den fehlenden Ressourcen einer unterbesetzten Behörde. Die CRTC hatte seit den 1980er Jahren immer wieder Budgetkürzungen hinzunehmen, litt aber gleichzeitig unter einer wachsenden Aufgabenlast. Dieses Mißverhältnis limitierte ihre Möglichkeiten, im eigenen Haus *Research-Kapazitäten* aufzubauen bzw. Studien bei externen Experten in Auftrag zu geben (Interview 4/CRTC, Interview 25/CRTC). Nicht nur Mitglieder der Kommission, sondern auch externe Experten konstatierten, die Entscheidungen der CRTC könnten durch eine bessere, von den Stakeholdern unabhängige Versorgung mit empirischen Daten und Analysen von *Policy-Optionen*, gerade auch von Praktiken in anderen Ländern, in ihrer Qualität verbessert werden. Damit könne nicht nur der Gefahr mangelnden "Kontroll-Wissens" (Willke 1996) begegnet werden, die Regulierung könne so auch innovativer und stärker vorwärts orientiert werden (Interview 17/CRTC, Interview 18/CRTC, Interview 25/CRTC; Telecommunications Policy Review Panel 2006). Auch bräuchte die CRTC nach Ansicht führender Mitarbeiter eine Gruppe für strategische Planung, um aus dem kurzfristigen, von Lizenzvergaben und -verlängerungen oder *price cap reviews* diktierten Zeithorizont herauszukommen, der ihre Arbeit im Normalfall prägt (Interview 25/CRTC, Interview 52/CRTC).

Es bleibt weiteren Studien zu den europäischen Regulierungsbehörden überlassen, nachzuhalten, ob sich dort auch eine so starke Mitgestaltung konkreter *Policy-Konzepte* durch verschiedene Interessengruppen entwickelt. Schließlich stellt sich das Problem knapper Ressourcen der Regulierungsbehörde und hochkomplexer Regulierungsfragen, deren Bearbeitung

einen hohen Grad an Wissen über Markt und Technik erfordert, dort wie in Kanada. Allerdings könnte eine Reihe von Faktoren dazu beitragen, dass Lösungsvorschläge in europäischen Behörden zu einem größeren Maß intern generiert werden. Erstens sind diese Behörden oft weniger von gerichtsähnlichen Verfahrenstraditionen geprägt, sondern stärker der jeweiligen traditionellen Verwaltungskultur verhaftet (vgl. Döhler 2007; Hall et al. 2000; Thatcher 2005). Zweitens wird Kanada trotz seines im Vergleich zu den USA in der Vergangenheit relativ ausgeprägten Staatsinterventionismus, anders als eine Reihe von europäischen Staaten, als "*weak state*" mit geringerer Autonomie von Interessengruppendruck und geringeren Steuerrücklagen gesehen (Atkinson/Coleman 1989).

Die Vertreter der regulierten Industrien und neuer Mitbewerber lieferten in den hier untersuchten Verfahren thematisch umfassende und bis oft ins Detail ausgearbeitete, kohärente Lösungsvorschläge, untermauert durch umfangreiches Datenmaterial und Studien von Experten. *Public Interest*-Gruppen beschränkten sich in der Regel auf allgemeinere Empfehlungen und/oder auf spezifische Themenfelder, die im Zentrum ihres Wirkens standen. Gegenüber der hohen Programmfähigkeit der Industrie war diejenige der *Public Interest*-Gruppen in der Regel also deutlich limitierter, und dies begrenzte auch ihre Möglichkeiten, die konkrete Ausgestaltung von *policies* mit zu formen, war die CRTC in ihren Verfahren doch immer auf der Suche nach "*manageable concepts*" (CRTC 1995c: 815). Dies bedeutete nicht, dass sie ohne Einfluss blieben. Der CRTC waren diese Gruppen willkommen als Gegengewicht gegen die Industrieinteressen, und sie suchte deren Partizipation auch zu erleichtern, u.a. indem sie ihnen in der Telekommunikation Kostenerstattungen gewährte. Gut begründete, auf inkrementelle Änderungen zielende Vorschläge von professionalisierten Gruppen fanden in Feldern von deren spezifischer Expertise durchaus Eingang in die behördliche Politikformulierung, wenn eine grundsätzliche Aufgeschlossenheit der Behörde für die Thematik gegeben war⁵. Dies galt in der Telekommunikation z.B. für Änderungen in der Definition der Grundversorgung und der Preisregulierung von Ortsdiensten für Privatkunden. Im Rundfunk konnten z.B. Vertreter von ethnischen Minderheiten und Behinderten beachtliche Fortschritte erzielen. Weitgehend ohne Einfluss waren dagegen eine Reihe von Mitte der 1990er Jahre kurzfristig aufgetretenen Gruppen, die statt dem traditionellen Kulturprotektionismus eine basisdemokratische Öffnung von Kommunikationsnetzen anstrebten, damit jeder Bürger nicht nur Konsument, sondern auch Produzent von Information und Unterhaltung sein könnte. Ihre eher wolkigen Vorstellungen waren zu weit von der Perspektive der Kommission entfernt. *Public Interest*-Gruppen waren also im regulativen Spiel ganz klar der Industrie unterlegen, wurden aber im allgemeinen dann als ernstzunehmende Mitspieler akzeptiert, wenn sie professionell auftraten und relativ moderat waren.

⁵ Die Responsivität der Kommission für solche Anliegen wurde in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre auch deutlich durch personelle Veränderungen in der Kommissionsspitze befördert (vgl. Kap. 7.3.4, 7.3.5)

In den zwei für den Politikwandel im Rundfunk zentralen *Policy*-Verfahren in den 1990er Jahren, dem *Structural Hearing* von 1992, in dem die CRTC zunächst Wettbewerb in der Rundfunkübertragung ablehnte, und dem *Convergence Hearing* von 1994/95, in dem sie sich dann im Auftrag der Regierung der genaueren Ausgestaltung eines stärker wettbewerbsorientierten Regulierungsregimes widmete, fanden die Lösungsvorschläge der CCTA, des Verbandes der Kabelnetzbetreiber, insgesamt den größten Anklang bei der Kommission. Dies lag nicht primär daran, dass die CCTA so gewandt mit dem Vokabular des Kulturprotektionismus umzugehen wußte. In ihren Stellungnahmen wurden die eigenen Interessen immer geschickt mit Anliegen der anderen Akteure in der regulativen Arena verknüpft. So offerierte sie im Verlauf des *Structural Hearing*, einen Teil der finanziellen Wohltaten, die sie für sich einforderte, zur Produktion kanadischer Programme bereitzustellen. Im *Convergence Hearing* schlugen die Kabelnetzbetreiber ein *Procedere* für den Übergang zum Wettbewerb vor, das als fair für alle beteiligten industriellen Akteure charakterisiert wurde. In dem Telekommunikationsverfahren zur Öffnung des öffentlichen Ferngesprächsmarktes konnte sich das Unternehmen *Unitel*, das mit seinem Antrag, mit den etablierten Telefongesellschaften konkurrieren zu können, das Verfahren ausgelöst hatte, deswegen mit seinen Vorschlägen zur Ausgestaltung der Bedingungen der Marktöffnung zu einem beträchtlichen Maß durchsetzen, weil es dem Ziel der Kommission, die Auswirkungen der Marktöffnung auf die Ortsgebühren zu minimieren, Rechnung getragen hatte und entsprechende Zuschusszahlungen anbot. Das Ergebnis des darauf folgenden *Policy*-Verfahrens, das eine Generalüberholung der Telekommunikationsregulierung in Angriff nahm, war stark von den Vorschlägen der etablierten Telefongesellschaften geprägt, die sich mittlerweile zu Vorkämpfern der Marktsteuerung entwickelt hatten, in ihrer Stellungnahme aber auch zu einem gewissen Maß den Bedenken der Kommission in puncto anti-kompetitives Verhalten entgegenkamen.

Erfahrene Industrierepräsentanten kalkultierten also vielfach in der Formulierung ihrer Position schon gewisse *trade-offs* zugunsten anderer Interessen ein, um ihre Vorschläge öffentlich besser vermittelbar zu machen und dem Bemühen der Kommission um eine Ausbalancierung verschiedener Interessen entgegenzukommen. Das öffentliche Anhörungsverfahren scheint unter den Bedingungen pluraler Interessenbeteiligung im kanadischen politisch-institutionellen Kontext die regulierte Industrie durchaus dazu anzuhalten, sich in ihrer Positionsbestimmung konstruktiv und zu einem gewissen Maß "*other-regarding*" (Coleman 1988: 170) zu verhalten, während über die ähnlich organisierten Prozesse in den USA berichtet wird, dass sie industrielle Interessen zur Einnahme extremer Positionen verleiten (Bryner 1987: 35f). Die in den USA aufgetretenen pathologischen Erscheinungen dürften daher nicht in erster Linie auf den Charakter des – dort im Vergleich zu Kanada noch deutlich stärker verrechtlichten – Prozesses, sondern auf die formellen und informellen *constraints* der institutionellen Ordnung zurückzuführen sein. Die generell konflikthafte politische Kultur der USA

und das fragmentierte politische System mit seinen zahlreichen Zugangswegen und den relativ niedrigen Hürden für eine juristische Überprüfung von Behördenentscheidungen befördern weder auf Seiten der Industrie noch auf Seiten anderer Interessen eine kooperative Haltung. Kanadas Westminster-System bietet Interessengruppen weniger Ansatzpunkte für eine nachträgliche Überprüfung von Behördenentscheidungen und zeichnet sich traditionell durch eine politische Kultur von "*compromise and brokerage*" (Mendelsohn 2002: 76) aus.

Öffentlich zugängliche Konsultations- und Anhörungsverfahren sind bislang in der Regulierungsforschung vor allem unter dem Aspekt der demokratischen Verantwortlichkeit von Regierungsbehörden diskutiert worden. Hall et al. (2000: 206f) argumentieren in ihrer Studie über die britische Telekommunikationsbehörde, dass die Frage der "*regulatory accountability*" ebenso die regulierte Industrie betrifft, hat sie doch schon angesichts ihres Informationsvorsprungs ebenfalls eine Machtposition in der regulativen Arena. Wenn wir Verantwortlichkeit solchermaßen weiter fassen, dann kann das öffentliche Verwaltungsverfahren zumindest im Kontext einer parlamentarischen Demokratie mit einer konsensorientierten politischen Kultur ein wesentliches Instrument sein, um auch die Industrie für ihre Aktivitäten und Positionen rechenschaftspflichtig zu machen. Sicherlich gibt es aber noch viel Spielraum für ein *fine-tuning* solcher Verfahren, um diesen Effekt zu befördern.

8.3 Die CRTC und die gewählten Entscheidungsträger

Die Rolle der CRTC im Politikwandel in den beiden hier untersuchten Feldern illustriert sehr anschaulich den der Delegation von *Policy-Making*-Funktionen inhärenten Konflikt zwischen der Leistungsfähigkeit der Regierungsbehörde und der demokratischen Legitimität ihres Handelns in parlamentarischen Systemen (vgl. Coen/Thatcher 2005; Lütz 2003). Das Beispiel der CRTC zeigt, dass eine Regierungsbehörde in einer parlamentarischen Demokratie auch in Situationen eines weitreichenden Politikwandels einen sehr großen Gestaltungsspielraum haben kann, der sogar über den einer *independent regulatory commission* in einer vergleichbaren Situation hinausreichen kann. Während eine solche extensive *Policy-Making*-Rolle eine effektive Verarbeitung von Veränderungsdruck zu befördern vermag, bleibt sie vor dem Hintergrund herkömmlicher Vorstellungen repräsentativ-demokratischer *Input*-Legitimation doch mit starken normativen und institutionellen Spannungen behaftet, und signifikante *Policy*-Reformen der Behörde sollten nach Ansicht privater wie politischer Akteure durch politische Entscheidungsträger sanktioniert und legitimiert werden. Die vorliegende Arbeit deutet darauf hin, dass eine Delegation von breiten Politikformulierungsaufgaben an eine Behörde für das zuständige Ministerium auch mit beträchtlichen politischen Kosten hinsichtlich seiner Reputation verbunden sein kann. Zudem lässt sich der Schluss ziehen, dass das zuständige Ministerium versuchen wird, sich *Policy-Making*-Kompetenzen von der Behörde zurückzuholen, sich

dies aber schwierig gestalten kann, wenn die Behörde einmal eine große Politikfähigkeit herausgebildet hat und breite Unterstützung in der regulativen Arena genießt. Mit Blick auf die Gesamtkonstellation wird deutlich, dass sich unter bestimmten makropolitischen und sektorspezifischen Bedingungen in der Beziehung zwischen Regierung und Behörde ein quasi voluntaristisches Regime politischer Verantwortlichkeit und Kontrolle herausbilden kann, das in seiner Gesamtleistung sowohl im Hinblick auf die *Input*- wie auf die *Output*-Legitimation unbefriedigend ist.

Die Prinzipal-Agent-Theorie, der dominante Ansatz für die Untersuchung der Delegation an unabhängige Regulierungsbehörden und der Beziehungen zwischen Politikern und Behörden (Thatcher 2005: 349) ist sehr hilfreich darin, die Bedingungen auszuleuchten, unter denen es zu einer starken *Policy-Making*-Rolle einer Regulierungsbehörde kommen kann. Jedoch kann er die Folgewirkungen dieser Konstellation nur ungenügend erfassen. So zeigt sich am hier untersuchten Fall in drei spezifischen Punkten die Unterkomplexität des Ansatzes, die auch bereits andernorts kritisiert wurde (vgl. Coen/Thatcher 2005; Gilardi/Braun 2002). Einmal wird anschaulich, dass der Ansatz aufgrund seiner zu engen Konzeption der Vorteile und Kosten von Delegation und Kontrolle für den Prinzipal normativ induzierte, aus traditionellen Legitimationsvorstellungen erwachsende Kosten nicht berücksichtigt. Zweitens ist er in der Modellierung von Akteurskonstellationen unterkomplex. Die Bedeutung von Interessengruppen für die "*staying power*" (Schultz 1999a: 30) einer Behörde verweist auf die auch von Gilardi/Braun (2002) monierte mangelnde Aufmerksamkeit für "*third parties*". Schließlich führt der Fokus der Prinzipal-Agent-Theorie auf die Problematik des "*agency loss*" dazu, dass die Auswirkungen von Kontrollmechanismen des Prinzipals auf den Agenten unterbelichtet bleiben und die Verantwortlichkeit des Prinzipals für seine Handlungen oder Nicht-Handlungen aus dem Blick gerät.

Bemisst sich die Problemlösungsfähigkeit – und damit die *Output*-Legitimation – behördlichen Handelns an der Kohärenz und Effizienz der Politikformulierung und am Grad der Erwartungssicherheit für die betroffenen Parteien, insbesondere die Industrie, so brachte die gleichzeitige Wahrnehmung von Politikformulierung und -implementation durch die CRTC in der Transformation der kanadischen Telekommunikationsregulierung sicherlich funktionale Vorteile, wie sie die Regulierungsliteratur für die Delegation von Aufgaben an unabhängige Behörden betont (vgl. Baldwin/McCruden 1987: 4ff; Wilks/Bartle 2002: 156f). Es war nicht das zuständige Ministerium oder das ganze Kabinett, sondern die Regulierungsbehörde, die im Nachgang des entscheidenden Umbruchs von 1992, der Zulassung von Konkurrenz im Markt für öffentliche Ferngespräche, Prinzipien und Struktur der Regulierung von Grund auf neu durchdachte. Die Regierung überließ die breite Politikformulierung weitgehend der CRTC und verzichtete in dieser Phase auch fast völlig auf die Nutzung ihres Rechts, Behördenentscheidungen zu überstimmen. Mit *Telecom Decision 94-19* lieferte die CRTC eine

Blaupause des neuen Regulierungsregimes, die Ziele und Form der Regulierung im Übergang zu einem kompetitiven Markt definierte und die wesentlichen sich daraus ergebenden Reformanforderungen bestimmte: die Reform der Tarifregulierung und ihre Ausgestaltung in den einzelnen Marktsegmenten, die Kriterien für die Deregulierung von Marktsegmenten, die Öffnung noch vorhandener Monopole und die damit verbundenen Fragen von Netzzugang und -zusammenschaltung sowie die Umgestaltung der Tarifstruktur und der Subventionsflüsse. Die CRTC konnte ein integriertes Reformpaket schnüren und dann die verschiedenen Punkte sukzessive abarbeiten; die Interessengruppen konnten sich auf die neue Regulierungsgrundlage und die anstehenden Schritte zur Umsetzung einstellen. Die Behörde, so die einheitliche Meinung in der regulativen Arena, hatte "*a better grasp of the industry than the government*" (Interview 47/CHUM). So reduzierte dieses Vorgehen die Gefahr von Friktionen zwischen den Stadien der Politikformulierung und -implementation. Die wesentlichen Schritte zur Umsetzung des neuen Regulierungsregimes waren bis 1997/98 abgeschlossen. Dies mag als relativ lange Zeitspanne erscheinen, doch ist zu bedenken, dass diese Beschlüsse in öffentlichen Verfahren mit breiter Beteiligungsmöglichkeit für interessierte Parteien formuliert wurden, und die Regulierungsbehörde wie die Interessengruppen in der gleichen Zeitphase eine beträchtliche Anzahl hochkomplexer Verfahren bewältigen mussten.

War die CRTC im Umbau des Telekommunikationsregimes gleichzeitig zu einem großen Maß "Architekt" und "ausführendes Bauunternehmen", so stellte dies die Kulmination eines seit langem eingeschliffenen reaktiven Kontrollverhältnisses zwischen Regierung und Behörde dar. Seit die CRTC 1976 die Zuständigkeit für die Telekommunikation übernommen hatte, war sie der dominante öffentliche Akteur in diesem Feld. Der große gesetzliche Handlungsspielraum der Behörde fußte bis 1993 auf dem Anfang des 20. Jahrhunderts verabschiedeten *Railway Act*, der so vage und offene Formulierungen enthielt, dass Marktöffnungen durch den Regulierer möglich waren. Während der Liberalisierungsschritte, die die CRTC zwischen 1976 und 1992 vornahm, enthielt sich die Regierung der Formulierung von offiziellen politischen Leitlinien für die Entscheidungsfindung der Behörde. Mit einer Ausnahme, der Frage des Resale von Telekommunikationsdiensten, beschränkte sich die Regierung darauf, Zustimmung und Unterstützung für die Entscheidungen der Regulierungsbehörde zu bekunden (Schultz 1999a).

Dieser Verzicht auf explizite politische Führung ist nicht nur von Beobachtern aus der Wissenschaft, sondern auch von verschiedensten privaten Akteuren in der regulativen Arena immer wieder kritisiert worden. Sicherlich waren diese Akteure dabei wesentlich von ihren eigenen Interessen an einer bestimmten Ausrichtung der Regulierung motiviert. Jedoch spiegelten ihre Appelle an die politische Verantwortung des Kabinetts auch die fortwährende Wirkungsmacht repräsentativ-demokratischer Legitimationsvorstellungen in einer parlamentarischen Demokratie und die daraus resultierende normative Problematik solch ausgedehnten

behördlichen *policy-makings* wider. Dies veranschaulichten die vielfach positiven Reaktionen in der interessierten Öffentlichkeit darauf, dass die Regierung sich 1992 endlich ernsthaft an eine neue Telekommunikationsgesetzgebung machte. Pro-kompetitive Akteure wie die CBTA, der Verband der Geschäftsnutzer, versprachen sich von einem neuen Telekommunikationsgesetz insbesondere ein Ende der bis dahin vorhandenen Zersplitterung in der Gesetzgebung zwischen Bund und Provinzen, welche die Ausdehnung des Wettbewerbs im ganzen Land behindert hatte. Aber der Verband argumentierte auch grundsätzlicher: "*Passage will address a serious institutional failing in our government operations in that it will end the failure of Parliament doing its part*" (Schmidt 1995: 221).

Aufgrund des traditionellen Legitimationsverständnisses wurde also von der Regierung weithin erwartet, legislativ die Verantwortung für den weitreichenden Politikwandel in der Telekommunikation zu übernehmen, wenn dies nun auch zu einem beträchtlichen Maß ex post, d.h. nach der wegweisenden CRTC-Entscheidung von 1992, geschah. Auch das zuständige Kommunikationsministerium hatte nach einer Reihe von Konflikten mit der CRTC seit den späten 1970er Jahren immer wieder betont, "*that only the government [...] is empowered to develop major telecommunications policies. This responsibility should not be borne by the CRTC*" (zit. nach Schultz 1999a: 50). Dass das Ministerium jedoch genau jener von ihm selbst so betonten Aufgabe, von Ausnahmen abgesehen, nicht nachkam, schlug sich für dieses in einem beträchtlichen Reputationsverlust in der regulativen Arena nieder, der auch seine Fähigkeit begrenzte, sich Kompetenzen von der CRTC zurückzuholen (Interview 34/CCTA, Interview 42/PIAC, Interview 43/Ryerson, Interview 47/CHUM). Wie ein Vertreter der Geschäftsnutzer mit Blick auf die Regierung anmerkte, "*we are more likely to see the arrival of Godot than the formulation of a telecommunications vision and strategy*" (Horhota 1995: 199).

Mark Thatcher argumentiert auf Basis des Prinzipal-Agent-Ansatzes mit Blick auf die britische Eisenbahnregulierung, dass sich Politiker der Vorteile, die aus der Delegation von Befugnissen an unabhängige Regulierungsbehörden erwachsen, begeben können, wenn sie wiederholt in Entscheidungen der Regulierungsbehörde und die Struktur des regulativen Regimes intervenieren (Thatcher 2005: 367). Der Fall der kanadischen Telekommunikationsregulierung zeigt die andere Seite der Medaille. Zumindest in einer parlamentarischen Demokratie mögen für gewählte Entscheidungsträger auch nicht unbeträchtliche politische Kosten entstehen, wenn sie zuviel Verantwortung an die Regulierungsbehörde abschieben und die ihnen auf der Basis traditioneller Legitimationsvorstellungen zugeschriebene politische Führung schleifen lassen. Die Prinzipal-Agent-Theorie ist blind für diesen Effekt, weil sie sich auf die funktionalen Vorteile und Kosten von Delegation und Überwachung durch Prinzipale konzentriert. Jedoch können auch je spezifische normative Leitvorstellungen im politischen Sys-

tem die Kosten bestimmter Handlungen von Prinzipalen beeinflussen und müssen daher in das Untersuchungsdesign inkorporiert werden.

Angespornt von den Erfolgen der Liberalisierung in den USA und dem Drängen der *business community* nach ähnlichen Erleichterungen sowie von praktischen Problemen der Regulierung unter dem alten Gesetz, brachte die Regierung 1993 ein neues Telekommunikationsgesetz zur Verabschiedung. Jedoch hatte dieses Gesetz, obschon es ein *policy statement* enthielt, weniger klar anleitenden als ermächtigenden und legitimierenden Charakter. Es hatte zwar insgesamt eine pro-kompetitive Stoßrichtung und stattete die zur Systemtransformation entschlossene Regulierungsbehörde mit den notwendigen Instrumenten aus. Der Zielkatalog des *policy statement* führte "*increased reliance of market forces*" auf, war aber geprägt von großer Vagheit und Inkonsistenz. Die Regierung ging eindeutigen Antworten auf die drängenden Fragen, die sich mit dem Übergang zu einem wettbewerbsgesteuerten System verbanden, insbesondere dem Verhältnis von Marktschaffung und marktfremden Zielsetzungen und den grundlegenden Spielregeln im geöffneten Markt, erfolgreich aus dem Weg.

Formal restrukturierte das Telekommunikationsgesetz jedoch die institutionelle Beziehung von Regierung und Behörde im Prozess des *policy-making*, wurde doch, wie seit den 1970er Jahren vom Kommunikationsministerium angestrebt, die Möglichkeit eingeführt, der Behörde bindende Weisungen "*on broad policy matters*" zu erteilen (zit nach Janisch 1993: 695). Daran wird deutlich, dass die Rolle der CRTC als dominanter *policy-maker* im Feld nicht nur normative, sondern auch institutionelle Spannungen produzierte, die zumindest symbolisch in einem *backlash* für die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde resultierten, da die politische Exekutive sich selbst eindeutig als vorrangiger Akteur zu positionieren suchte. Formal ist es der politischen Exekutive durchaus gelungen "*to reclaim policy-making powers*" (Schultz/Doern 1999: 109). Doch zwischen der formalen und der informellen politisch-institutionellen Konfiguration bestand eine tiefe Kluft. Dies führte zu dem paradoxen Resultat, dass wir es einerseits mit einer der am wenigsten unabhängigen Regulierungsbehörden für Telekommunikation in der OECD-Welt zu tun haben, hat doch in kaum einem anderen Land die Regierung das Recht, der Behörde sowohl ex ante Weisungen in *Policy*-Fragen zu erteilen wie auch ex post deren Entscheidungen zu überstimmen (Telecommunications Policy Review Panel 2006). Andererseits hat nicht einmal in den USA, wo unabhängige Behörden in der ökonomischen Regulierung traditionell mit breiten Kompetenzen ausgestattet waren, die zuständige Regulierungsbehörde eigenständig so wichtige Entscheidungen gefällt, wie dies die CRTC gerade mit *Telecom Decision 94-19* getan hat.

In den USA wurde 1996 ein *Telecommunications Act* verabschiedet, der, der den Entscheidungsspielraum der FCC, des amerikanischen Pendantes der CRTC, wesentlich stärker vorstrukturierte als das kanadische Telekommunikationsgesetz von 1993 und den Weg zu einem vollständig für den Wettbewerb geöffneten Kommunikationssektor vorzeichnete. Beispiels-

weise verpflichtete das Gesetz die regionalen Telefongesellschaften, die bislang ein Monopol für Ortsgespräche hatten, dazu, anderen Anbietern an jedem technisch möglichen Punkt einen entbündelten Zugang zu Elementen ihres Netzwerkes zu gewähren und den Weiterverkauf von ihnen angebotener Dienste sowie Nummernportabilität und Ko-Lokation möglich zu machen. Die lokalen Monopolisten, denen bislang der Zugang zum Fernverkehrsmarkt verwehrt war, durften in ihren Regionen erst dann Ferngespräche anbieten, wenn sie gesetzlich bestimmte Kriterien einer "*competitive checklist*" erfüllten. Der FCC trug das Gesetz, teils innerhalb sehr kurzer gesetzlicher Fristen, die Erarbeitung von mehr als 80 neuen Regelungen auf (Aufderheide 1999; Hundt 2000; Rosenbach 1996). Auch wenn viele der Vorgaben und Bedingungen vage blieben, so dass der FCC eine starke Rolle in der Ausgestaltung der regulativen Vorschriften zukam, befasste sich das amerikanische Gesetz vergleichsweise detailliert mit zahlreichen Aspekten des Übergangs zum Wettbewerb, die in Kanada fast allesamt die Regulierungsbehörde entschied. Auch blieb es der CRTC, anders als der FCC, weitgehend selbst überlassen, in welchen Zeiträumen sie welche Regelungen zur Schaffung kompetitiver Märkte entwickelte.

Die, gemessen an den Vorschriften des alten *Communications Act*, deutlich strikteren gesetzlichen Vorgaben und Auflagen für die Regulierungsbehörde, die der amerikanische *Telecommunications Act* von 1996 formulierte, sind sicher zum Teil auf die Problematik der zwischen Bund und Einzelstaaten gespaltenen Zuständigkeit für dieses Feld zurückzuführen, spiegeln aber auch einen generellen Trend der amerikanischen Regulierungspolitik, den gesetzlichen Ermessensspielraum für Regulierungsbehörden stärker zu beschränken (vgl. Kap. 1.2.1). Auf Basis des Prinzipal-Agent-Ansatzes lässt sich schlußfolgern, dass die stärkere gesetzliche Einschränkung administrativer Entscheidungsfreiheit durch inhaltliche Vorgaben und Auflagen zur Regelformung wesentlich eine Funktion der Konkurrenz mehrerer Prinzipale im US-amerikanischen System ist. Der Kongress hat hier ein Eigeninteresse an der Stärkung seines Einflusses auf die Behörden zu Lasten der politischen Exekutive. In einer parlamentarischen Demokratie wie Kanada, in der politische Autorität und Kontrolle zentralisiert sind und die politische Exekutive als dominanter Prinzipal stärkere direkte Durchgriffsrechte auf die Entscheidungen der Regulierungsbehörde hat, dürfte der Anreiz für eine strikte und detaillierte inhaltliche Vorstrukturierung behördlicher Entscheidungsfindung geringer sein. So konstatiert auch Mark Thatcher, dass die europäischen Regulierungsbehörden oft sehr breite Zielvorgaben haben (Thatcher 2005: 353).

Allerdings hat sich z.B. in Großbritannien die Regierung wichtige regulative Kompetenzen wie die Vergabe von Lizenzen vorbehalten (Coen et al. 2002). Auch hat die Regierung dort selbst über die Ausweitung von Wettbewerb in den Infrastruktur- und Versorgungssektoren entschieden, obschon die Regulierer eine wichtige Rolle als Berater spielten (Thatcher 1998: 132). Dass eine Regulierungsbehörde eine fundamentale Systemtransformation orchestriert,

wie es die CRTC in den 1990er Jahren getan hat, dürfte in Europa unwahrscheinlich sein. Doch schon vor den größeren Umbrüchen der 1990er Jahre nahm die CRTC eine wirklich starke eigenständige und vergleichsweise breit ausgreifende *Policy-Making*-Rolle ein. Ob sich so ein Muster in Europa herausbilden kann, scheint ebenfalls fraglich. Hier müssen noch andere Faktoren, insbesondere die stärkere programmatische Funktion europäischer Parteien und die weite Verbreitung von Koalitionsregierungen, in Betracht gezogen werden, die dazu beitragen könnten, dass Regulierungsbehörden weniger Befugnisse und Entscheidungsspielraum erhalten (vgl. Pollack 2002). Koalitionsregierungen gibt es in Kanada nicht, und die großen kanadischen Parteien sind "*brokerage parties*", die mehr auf die Inklusion der vielen politischen Konfliktlinien der kanadischen Gesellschaft hin orientiert sind als auf programmatische Abgrenzung und Positionsschärfung. Ihre Programme sind meist vage formuliert und offerieren den Wählern kaum die Auswahl zwischen unterscheidbaren politischen Projekten. Dagegen haben sich z.B. in Deutschland die Volksparteien sicherlich einander ideologisch angenähert, sind aber nach wie vor bestrebt, Sachfragen parteipolitisch zu besetzen.

In Kanada übertrugen die jeweiligen Gesetze nicht selten "*enormous discretionary powers on regulatory authorities*" (Doern et al. 1999b: 400). Doch auch in diesem Kontext ist die Tatsache, dass die CRTC ihren Status als dominanter *policy-maker* in den von ihr regulierten Sektoren über fast 40 Jahre erhalten konnte, ungewöhnlich (Schultz 1999a). Dies verweist darauf, dass neben makro-politischen Faktoren, die den breiteren Rahmen für die Delegation von Befugnissen an Behörden abstecken, immer auch die Charakteristika des spezifischen Sektors in den Blick genommen werden müssen. Dies gilt einmal für die Natur der spezifischen *Policy*-Probleme. Im Rundfunk wie in der Telekommunikation waren technisch und ökonomisch sehr komplexe und potentiell konflikträchtige Fragen zu bearbeiten. Mit der Einführung von Wettbewerb in der Telekommunikation stellte sich das Problem ungleicher distributiver Konsequenzen für Geschäfts- und Privatkunden, was zwangsläufig zu Protesten von negativ betroffenen sozialen Gruppen führen musste. Im Rundfunk galten Eingriffe politischer Akteure in die Lizenzvergabe generell als heikel wegen der politischen Bedeutung des Mediums. Hinzu kommt die spezifische institutionelle Konfiguration. Anders als im europäischen Kontext entstanden die Regulierungsbehörde und das sie beaufsichtigende Ministerium fast zur gleichen Zeit. Während die Kommunikationsminister im Kabinett meist keine sehr einflussreiche Position innehatten und in der Telekommunikation auch mit Konflikten mit den Provinzen zu kämpfen hatten, hatte die CRTC in ihrem ersten Jahrzehnt auf der Rundfunk- wie auf der Telekommunikationsseite äußerst dynamische und durchsetzungsfähige Vorsitzende, die dank ihrer starken Persönlichkeit und ihrer guten Vernetzung mit der politischen Elite viel dazu beitrugen, die CRTC als Autorität zu etablieren (Schultz 1999a: 51). Der Führung der Behörde und ihrem in großen Teilen jungen Stab war in dieser Frühphase sichtlich daran gelegen, sich deutlich von ihren diskreditierten Vorgängerbehörden abzusetzen

(Schultz/Rich 2003: 120). Die Behörde konnte insbesondere in der Telekommunikation einen Grad an Expertise entwickeln, der dem des Ministeriums, dem es an spezialisiertem Personal mangelte und das kaum "*front line experience*" (Janisch 1993a: 7) hatte, weit überlegen war. Aus diesen Faktoren ergaben sich für politische Entscheidungsträger also starke Anreize, die CRTC als "*instrument of policy*" (Hall 1990: 330) zu nutzen, sie Lösungen für anliegende Probleme entwickeln zu lassen, die durch reaktive Eingriffe korrigiert werden konnten, wenn sie als politisch untragbar erschienen⁶.

Ein solches Verhalten der politischen Exekutive ist durchaus konsistent mit den Erwartungen der Prinzipal-Agent-Theorie. Allerdings verweist die kanadische Erfahrung, dass Prinzipale beträchtlichen *constraints* unterliegen können, wenn sie versuchen, sich *Policy-Making-Terrain* zurückzuholen, auf eine komplexere Akteurskonstellation, als die Prinzipal-Agent-Theorie sie zugrunde legt. Amerikanische Studien in dieser Tradition zeichnen den Kongress als rationalen, relativ unbeschränkten Akteur, der das institutionelle Design der Regulierungsbehörde sorgfältig darauf hin zuschneidet, angesichts der gegebenen Kontextbedingungen die Gefahr eines "*agency loss*" einzudämmen (Epstein/O'Halloran 1994; McCubbins 1985; McCubbins/Schwartz 1984). Im Vordergrund steht die bilaterale Beziehung zwischen Prinzipal und Agent. Was letzteren angeht, interessieren vor allem seine Anreize, den *Policy-Präferenzen* des Prinzipal zuwider zu handeln. Dritte Parteien wie die regulierten Industrien werden überwiegend als Aspekt der Kontextbedingungen oder ihrer Funktion als "Feuermelder" diskutiert, die den Kongress auf behördliche Abweichungen von seinen Intentionen aufmerksam machen (vgl. Gilardi/Braun 2002). Der Einfluss von Vorstellungen Dritter nicht nur auf die Frage der Delegation an sich, sondern auch auf die genauere Ausgestaltung institutioneller Designs bleibt daher unterbelichtet. Auch müssen für spätere Stadien nach der Errichtung unabhängiger Behörden letztere selbst als aktive Spieler in der Entwicklung institutioneller Konfigurationen gesehen werden. Coen/Thatcher konstatieren, "*there are [often] successive delegations, with later ones being strongly influenced by the strategies and resources of existing NMRs [non-majoritarian regulators]*" (Coen/Thatcher 2005: 332f).

Wie ein Beobachter aus der Industrie postulierte, "*the CRTC has developed levels of expertise that are hard to challenge*" (Interview 34/CCTA). Diese Expertise betraf eben nicht nur rein technische oder ökonomische Fragen, sondern auch die Politikgestaltung. Ihre eingeschliffene *Policy-Making-Rolle* spornte die Behörde dazu an, sich auftuende Themenfelder zu besetzen und ihre *policies* selbst immer wieder zu überarbeiten – "*in effect trumping any attempt of Heritage to intervene*", so ein Mitarbeiter der Behörde mit Blick auf die Rundfunkregulierung in den späteren 1990er Jahren (Interview 52/CRTC). Die Arbeitsteilung, die sich zwischen Behörde und Ministerium herausgebildet hatte, machte es schwierig für das schlech-

⁶ Zwangsläufig gerät vor diesem Hintergrund der immer wieder betonte Anspruch des Ministeriums, für die Entwicklung breiterer *policies* zuständig zu sein, in den Ruch von "*symbolic politics*" (Schultz 1999a: 50).

ter aufgestellte Kommunikationsministerium und die ab 1993 zuständigen Ministerien für *Heritage* und *Industry*, aus diesem Modus auszubrechen, wenn sie dies denn wollten.

Im Entwurf des neuen Telekommunikationsgesetzes suchte sich das Kommunikationsministerium größeren Einfluss auf die Entwicklungen im Telekommunikationssektor zu verschaffen, indem es ein neues Lizenzierungsregime einführen wollte, das dem Ministerium die Kontrolle über den Marktzugang verschafft hätte. Jeder Netzbetreiber wäre demnach verpflichtet gewesen, sich vom Ministerium eine Lizenz erteilen zu lassen. Die weit überwiegende Mehrzahl der Interessengruppen, die an den Anhörungen des den Entwurf beratenden Senatskomitees teilnahmen, lehnte diesen Vorschlag entschieden ab. Er wurde weithin als "*'power grab' by the DOC in a turf battle with the CRTC*" gesehen (Janisch 1999b: 178). Während die privaten Akteure in der regulativen Arena vom Ministerium die Formulierung breiter, grundlegender *policies* erwarteten, sahen sie solche Implementationsaufgaben doch als besser bei der Regulierungsbehörde aufgehoben an. Der fast universelle Protest gegen eine solche Regulierung durch das Ministerium kann als massiver Vertrauensbeweis für die Regulierungsbehörde und als drastisches Mißtrauensvotum gegen ein Ministerium, das seine eigentliche Aufgabe vernachlässigte, sich aber gleichzeitig neue Entscheidungsrechte zu sichern suchte, gesehen werden (vgl. Horhota 1995). In Reaktion auf die Proteste und deren Unterstützung durch das Senatskomitee sah sich das Ministerium schließlich gezwungen, den Vorschlag zurückzuziehen⁷.

In der Telekommunikation – wie auch im Rundfunk – konnte sich die CRTC also auf die breite Unterstützung durch interessierte Parteien verlassen. Dies galt nicht nur für jeweiligen Industrien und die Geschäftsnutzer, sondern auch für *Public Interest*-Gruppen (Interview 30/P-IHAC, Interview 42/PIAC, Interview 45/Friends of Canadian Broadcasting). Begründet wurde dies einmal mit der grundsätzlichen Notwendigkeit für regulative Eingriffe, die durch eine zumindest partiell von der Politik abgeschirmte Behörde durchgeführt werden sollten, zum anderen mit der hohen Expertise der CRTC und ihren gegenüber ministerieller Entscheidungsfindung offeneren und transparenteren Verfahren. Es spricht vieles dafür, dass die breite Unterstützung, die die CRTC in der regulativen Arena für ihre starke Rolle erfährt, ein wesentlicher Faktor für ihre "*staying power*" (Schultz 1999a: 30) ist, und erst ein Wegbrechen dieser Unterstützung zu einer Veränderung ihres Status führen wird. Dies scheint sich aktuell in der Telekommunikation anzudeuten. Die zwei größten Telefongesellschaften, *Bell Canada* und *Telus*, kritisierten seit einer Weile, die CRTC sei zu langsam in ihren Prozessen und behindere die Verbreitung neuer Technologien wie VOIP. Sie forderten eine stärkere Deregulierung ihrer Aktivitäten und drängten die Regierung im Jahr 2005 erfolgreich dazu, eine Überprüfung der Telekommunikationspolitik und des regulativen Rahmens einzuleiten, die in einer

⁷ Dieses Fiasko trug mit dazu bei, dass das Kommunikationsministerium 1993 aufgelöst und seine Kompetenzen auf *Canadian Heritage* und *Industry* verteilt wurden (Schultz 2003).

sichtlich begrenzteren Rolle für die CRTC resultieren könnte (McLean/Tuck 2006; Vieira 2006).

Anders als in der Telekommunikation, hat die Regierung die Entwicklung der Rundfunkregulierung in den 1990er Jahren in den Grundzügen wesentlich mitbestimmt, ist damit also der ihr zugeschriebenen Verantwortung für breitere *policies* stärker nachgekommen. Sie nutzte 1994 ihr gesetzliches Recht, der CRTC die Abhaltung einer Anhörung und die Erstellung eines Berichts zu einem bestimmten Thema anzuordnen. Dazu formulierte sie zwar grobe, aber deutliche Grundprinzipien zum Thema Wettbewerb im Kommunikationsmarkt und stellte der Behörde fokussierte Fragen zu deren Implementation. Mit dieser und einer weiteren Initiative suchte die Regierung die Behörde insbesondere auf einen prokompetitiven Kurs in der Rundfunkdistribution zu lenken. Dass die beteiligten Ministerien hier aus ihrem traditionell reaktiven Kontrollmodus ausbrachen und *Policy*-Leitlinien niederlegten, dürfte primär auf das Zusammentreffen zweier Umstände zurückzuführen sein. Einmal wollten die Minister der erst kurz zuvor an die Macht gelangten liberalen Regierung demonstrieren, wer "Herr im Hause" ist; zum anderen machte diese Regierung die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien zu einem Kernelement ihrer politischen Agenda.

Der Einsatz nicht-legislativer Kontrollmechanismen zur Steuerung behördlichen Handelns hatte jedoch in beiden Fällen problematische Auswirkungen auf die Effizienz und Kohärenz der Entscheidungsfindung und die Erwartungssicherheit der Betroffenen, also auf die *Output*-Legitimation. Dies lag im einen Fall vor allem an der politisch-institutionellen Konfiguration im Sektor, im anderen Fall an der Art, wie das Kontrollinstrument eingesetzt wurde. Im Prinzip ist es eine sehr sinnvolle Verknüpfung der Expertise der Behörde und ihrer offenen Verfahren mit ministerieller politischer Verantwortung, die Regulierungsbehörde bestimmte Fragen untersuchen zu lassen, wie die Regierung dies 1994 mit der *Order in Council* zu Konvergenz und Wettbewerb veranlasste. Da jedoch weder die Behörde noch die beteiligten Interessengruppen damit rechnen konnten, dass die Regierung ein auftretendes *Policy*-Vakuum frühzeitig selbst bearbeitet, waren zentrale Fragen der *Order in Council* bereits in der regulativen Arena diskutiert worden. Das Thema Wettbewerb in der Distribution hatte die CRTC ein Jahr zuvor im *Structural Hearing* erst einmal abschlägig beschieden. Auf dieser Basis konnten die Kabelunternehmen darauf bauen, dass ihr Monopol ihnen zumindest für etwa weitere fünf Jahre erhalten bleiben würde. Mit dem Kurswechsel durch die *Order in Council* wurde diese Erwartungssicherheit untergraben, und die zumindest partielle Verdoppelung von Verfahren war für alle Beteiligten wenig effizient.

Noch zwiespältiger in puncto Fairness und Effizienz war die Intervention der Regierung in die Satellitenpolitik der CRTC in den Jahren 1994/95, nachdem die CRTC 1994 eine Regelung verabschiedet hatte, die Satellitenanbieter unter bestimmten Bedingungen davon ausnahm, eine Lizenz beantragen zu müssen. Die Bedingungen waren auf ein kabelfreundliches

kanadisches DTH-Konsortium zugeschnitten. Mehr als zehn Monate nach der Entscheidung der CRTC ließ die Regierung nach einem *Review*-Verfahren die Ausnahmeregelung aufheben und ordnete ein normales Lizenzverfahren an, bis zu dessen Abschluss dann noch einmal mehr als sieben Monate vergingen. Besonders pikant sind an diesem Vorgang ist aber nicht die Verschwendung von Zeit und Ressourcen, sondern dass ein eigentlich zur Ex-Ante-Steuerung gedachtes Instrument, die *policy directive*, zur Ex-Post-Kontrolle genutzt wurde (Scott/Elder 2001b: 66f). Die Notwendigkeit, der Regierung das Recht zu verbindlichen *Policy*-Anweisungen zu erteilen, war immer damit gerechtfertigt worden, dass so eine vorausschauende Anleitung der Regulierungsbehörde statt rückwirkender Eingriffe in einzelne Entscheidungen möglich wäre.

Die Regulierungsforschung hat sich bisher, von Ausnahmen abgesehen (s. Bryner 1987), noch kaum mit dem Effekt des Einsatzes verschiedener Kontrollmechanismen durch Prinzipale auf die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Agenten befasst. Dies dürfte wesentlich an der Dominanz des Prinzipal-Agent-Ansatzes und dessen einseitiger Perspektive auf den Prinzipal und seine Kontrollprobleme liegen. Die Ausgestaltung und der Einsatz von Kontrollmechanismen werden folglich primär auf die damit verbundenen funktionalen Kosten und Nutzen für den Prinzipal hin untersucht (s. z.B. Thatcher 2005). Der Mangel an Arbeiten, die Kontrollinstrumente auch aus Sicht der Regulierungsbehörde beleuchten, ist nicht nur bedauerlich, weil Praktiker immer wieder Kritik an bestehenden Kontrollregimes geübt haben (s. z.B. Scott/Elder 2001b). Nimmt man den Prinzipal wie den Agent in den Blick, so gewinnt man auch eine umfassendere Perspektive auf die Spannung zwischen Effektivität und Legitimität in der regulativen Politik.

Das Kontrollregime, wie es sich in der Praxis für die CRTC herausgebildet hat, erscheint unter beiden Aspekten defizitär. Der Mangel an einigermaßen kohärenten *Policy*-Vorgaben für die Behörde, sei es in den jeweiligen Gesetzen oder durch *policy directives*, in Verbindung mit der Präferenz der politischen Entscheidungsträger für die fallweise Nutzung reaktiver Kontrollinstrumente führt beinahe zwangsläufig immer wieder zu Kollisionen zwischen Regierung und Behörde. Dies macht den *Policy-Making*-Prozess unnötig kompliziert und führt zu Frustrationen auf Seiten der interessierten Parteien und der Regulierungsbehörde. Wie ein leitender Mitarbeiter der Rundfunkseite beklagte, "*we work very hard, we don't always have a lot of resources [...]. And I look over there at Heritage, and they've got a huge broadcasting staff that to my mind, basically, are there to keep an eye on us. But they don't actually create policy. [...] There is no vision, there is no direction, there is no philosophy. There's only second-guessing. And I don't find that very constructive. [...] So, well, do you really need somebody who's there just to prepare appeal documents or to second-guess what we are doing?*" (Interview 25/CRTC)

In Europa herrscht bislang ein anderer *trade-off* zwischen Effektivität und Legitimität vor. Die dort dominierenden informellen Abstimmungsprozesse zwischen Ministerien und Behörden (s. Döhler 2007; Hall et al. 2000) sind sicherlich weniger störend für die Arbeit der Behörde, aber äußerst intransparent. Zwar ist auch hier ein Trend zu erkennen, formelle, zu veröffentlichende Weisungen in das Steuerungsinstrumentarium einzuführen. Doch die kanadische Erfahrung mit *policy directives* lässt an der Nutzung dieser Instrumente zweifeln. Offenbar sind diese, wiewohl aus Legitimations- wie Effektivitätsgesichtspunkten vorteilhafter, für Politiker gegenüber den bestehenden Alternativen zu unattraktiv. Bisher war der von verschiedenen Interessen ausgehende Druck, das Regulierungsregime transparenter zu machen, auch scheinbar noch nicht stark genug, dies zu ändern, auch wenn er in Kanada zu größeren Transparenzvorschriften beim Einsatz reaktiver Instrumente geführt hat. Was das Kontrollregime angeht, kann das hier untersuchte kanadische Fallbeispiel aus europäischer Perspektive so mehr negativen denn positiven Anschauungsunterricht bieten, denn es hat sich auch nach über 35 Jahren noch kein wirklich tragfähiger Modus vivendi zwischen Ministerien und CRTC herausgebildet. Im europäischen Kontext machen die engen informellen Beziehungen zwischen Ministerien und Behörden, die nicht zuletzt darauf zurückzuführen sind, dass letztere oft als Ausgliederung aus ersteren entstanden sind, zumindest vorläufig die Entstehung eines solchen von gegenseitiger Animosität und Rivalität geprägten reaktiven Kontrollregimes eher unwahrscheinlich, doch im Zeitverlauf könnte sich dies mit wachsender Distanz zwischen den Akteuren womöglich ändern.

Auf je andere Weise zeigen die Kontrollregime in Kanada und Europa eine Problematik demokratischer Verantwortlichkeit, die einer primär auf "*agency losses*" fokussierten Perspektive entgeht. Während bei informellen Einflussnahmen die Verantwortung für bestimmte Entscheidungen nicht mehr klar zuzurechnen ist und damit auch die Rechenschaftspflicht unklar wird, zeigt sich am Beispiel der CRTC ein fast schon voluntaristisches Regime der Verantwortlichkeit, in dem gewählte Entscheidungsträger vielfach politische Führung missen lassen, aber je nach ihren eigenen Interessen dann und wann nach dem Muster eines Deus ex machina Entscheidungen an sich ziehen. Beides ist unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten mindestens ebenso problematisch wie ein mögliches Abweichen einer unabhängigen Behörde von den ihr vorgegebenen Zielfunktionen. Mit der Einrichtung von unabhängigen Regierungsbehörden bieten sich für gewählte Entscheidungsträger Möglichkeiten, sich selbst auf eine demokratisch fragwürdige Weise der Verantwortung zu entziehen. Die Diskussion über die Demokratietauglichkeit von Regierungsbehörden darf sich daher nicht allein auf deren Design und Agieren konzentrieren, sondern muss immer das Funktionieren der gesamten Delegations- und Legitimationskette in den Blick nehmen.

Primärliteratur

Originaldokumente

- @SEC Inc. 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Ottawa: @SEC.
- ACTRA (Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists) 1995: Reply Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Ottawa: ACTRA.
- Adey, Barbara 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Toronto: Barbara Adey.
- Astral Communications Inc. 1995 : Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Montréal: Astral.
- AT&T Canada et al. 2000: Telecom Decision 99-20 : The Decision in the Context of Today's Market Realities. A Message from the CEOs of AT&T Canada Corp., Call-Net Enterprises Inc., Primus Telecommunications Canada Inc., RSL Com Canada Inc., March 10, 2000. Ottawa: AT&T Canada et al.
- Beatty, Perrin 1992: Statement on the Moratorium, in: DOC (ed.): Building Partnerships: Television in Transition. Reports Produced Following the Television Industry Summit of December 1991. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 11-14.
- Bernier, M. V. 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Scarborough, Ont.: M. V. Bernier.
- Bertrand, Françoise 2000 : The CRTC Vision for Telecommunications in a Digital World. Opening Remarks to the MIM Telecom Conference. Montreal, Que., October 4, 2000.
- Broadcasting Act, Statutes of Canada 1991.
- CA*net 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. CA*net.
- CAB (Canadian Association of Broadcasters) 1992: Response by the Canadian Association of Broadcasters (CAB) Concerning the Structure of the Distribution System in the New Environment, in: DOC (ed.): Building Partnerships: Television in Transition. Reports Produced Following the Television Industry Summit of December 1991. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 45-52.
- CAB 1995a: Reply Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Ottawa: CAB.
- CAB 1995b: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Ottawa: CAB.
- CAB 1996a: Reply Submission re Public Notice CRTC 1996-69: Call for Comments on a Proposed Approach for the Regulation of Broadcasting Distribution Undertakings. Ottawa: CAB.
- CAB 1996b: Submission re Public Notice CRTC 1996-69: Call for Comments on a Proposed Approach for the Regulation of Broadcasting Distribution Undertakings. Ottawa: CAB.
- CAB 1998a: Reply Submission re Public Notice CRTC 199-44: Call for Comments – Canadian Television Policy Review. Ottawa: CAB.

CAB 1998b: Submission re Public Notice CRTC 199-44: Call for Comments – Canadian Television Policy Review. Ottawa: CAB.

CAB 1999: Submission re Public Notice CRTC 1999-19: Call for Comments on a Licensing Framework for New Pay and Specialty Services. Ottawa: CAB.

CAB 2001: A Submission to the House of Commons Standing Committee on Canadian Heritage with Respect to: A Study on the State of the Canadian Broadcasting System. Ottawa: CAB.

CAB 2005a: Phase 2 Submission in Reply to Comments Filed in Phase 1 of the Telecommunications Policy Review. Ottawa: CAB.

CAB 2005b: Presentation before the Senate Committee on Transport and Communications: Review of Canadian Media Industries. Ottawa, February 23, 2005.

Call-Net 1999: Petition to Her Excellency the Governor in Council, Pursuant to Section 12(1) of the Telecommunications Act in the Matter of Telecom Decision CRTC 99-15, Unbundled Local Loop Fixed-Rate Service Order Charges, September 29, 1999. North York, Ont.: Call-Net Enterprises Inc.

Canada Caption Inc. 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Oakville, Ont.: Canada Caption.

Canadian Association of the Deaf 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Ottawa: Canadian Association of the Deaf.

Canadian Conference of the Arts 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Ottawa: Canadian Conference of the Art.

Canadian Film and Television Production Association 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Ottawa: Canadian Film and Television Production Association.

Canadian Heritage 1998: Culture & Heritage: Making Room for Canada's Voices. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services.

Canadian Heritage 2005: Reinforcing Our Cultural Sovereignty – Setting Priorities for the Canadian Broadcasting System. Second Response to the Report of the Standing Committee on Canadian Heritage. Gatineau, Que.: Canadian Heritage.

Canadian Satellite Users Association 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Ottawa: Canadian Satellite Users Association.

CBC (Canadian Broadcasting Corporation) 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Toronto: CBC.

CCTA (Canadian Cable Television Association) 1993: A Clear Vision: Cable Vision 2001. Ottawa: CCTA.

CCTA 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Ottawa: CCTA.

CCTA 2001: The Integration of Culture and Commerce. A Proposal for Change. Ottawa: CCTA.

CCTA 2005: Submission to the Telecommunications Review Panel. Ottawa: CCTA.

- CDMA (Canadian Direct Marketing Association) 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Don Mills, Ont.: Canadian Direct Marketing Association.
- Chambre de commerce du Québec 1995: Mémoire en réponse à l'Avis public CRTC 1994-130, Appel d'observations concernant l'arrêté C.P. 1994-1689. Montréal: Chambre de commerce du Québec.
- Charman, Wayne/Ferras, Mike 1992: „Structural Hearing“ Critical Path. Memorandum to the Commission. Ottawa: CRTC.
- Chrétien, Jean 2003: Notes for an Address by Prime Minister Jean Chrétien on the Occasion of a Tribute to the Prime Minister. Toronto, November 13, 2003. <http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=pmarchive&Sub=Speeches&Doc=convention20031113_e.htm>
- Clement, Andrew 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Toronto: Andrew Clement.
- CMA (Canadian Manufacturers' Association) 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Ottawa: Canadian Manufacturers' Association.
- COGECO Inc. 1995a: Reply Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Montréal: COGECO.
- COGECO Inc. 1995b: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Montréal: COGECO.
- Colville, David 1999: Convergence, Culture and Multimedia: Canada's Dynamic Regulatory Framework. Notes for an address for the Harvard University Lecture Series.
- Colville, David 2000: Notes for an Address before the Standing Committee on Industry. Ottawa, February 22, 2000.
- Colville, David 2002: Introductory Remarks. Notes for an Address on the Occasion of the Release of the Regulatory Framework for a Second Price Cap Period. Gatineau, Que., May 30th 2002.
- CPI (Coalition for Public Information) 1995: Reply Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Toronto: CPI.
- CRTC (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission) 1985-139: Public Notice CRTC 1985-139: A Broadcasting Policy Reflecting Canada's Linguistic and Cultural Diversity. Ottawa: CRTC.
- CRTC 1986-182: Public Notice 1986-182: Regulations Respecting Broadcasting Receiving Undertakings. Ottawa: CRTC.
- CRTC 1987-260: Public Notice 1987-260: Introductory Statement to Decisions CRTC 87-895 to 87-906: Canadian Specialty and Pay Television Services. Ottawa: CRTC.
- CRTC 1990-89: Public Notice CRTC 1990-89: Native Broadcasting Policy. Ottawa: CRTC.
- CRTC 1991: CRTC Members' Orientation Book. Ottawa: CRTC.
- CRTC 1992-13: Notice of Public Hearing CRTC 1992-13: Structural Hearing. Ottawa: CRTC.
- CRTC 1992a: Timetable for Structural Hearing. Ottawa: CRTC.
- CRTC 1992b: Structural Hearing: How to Proceed. Ottawa: CRTC.

CRTC 1993-74: Public Notice CRTC 1993-74: Structural Public Hearing. Ottawa: CRTC.

CRTC 1993-77: Public Notice CRTC 1993-77: Call for Applications for Licences to Carry on New Canadian Specialty, Pay Television and Pay-per-View Programming Undertakings. Ottawa: CRTC.

CRTC 1993a: Briefing Book regarding the Review of Regulatory Framework. Ottawa: CRTC.

CRTC 1993b: Structural Hearing March 1, 1993: Staff Debriefing Notes. Panel Debriefing April 19-20, 1993. Ottawa: CRTC.

CRTC 1994-111: Public Notice CRTC 1994-11: Exemption Order Respecting Canadian Direct-to-Home Satellite Distribution Undertakings. Ottawa: CRTC. <<http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/1994/PB94-111.htm>>

CRTC 1995-48: Public Notice CRTC 1995-48: Introduction to Decisions Renewing the Licences of Privately-Owned English-Language Television Stations. Ottawa: CRTC.

CRTC 1995^o: Competition and Culture on Canada's Information Highway: Managing the Realities of Transition ("Convergence Report"). Ottawa: Public Works and Government Services Canada. <<http://www.crtc.gc.ca/ENG/HIGHWAY/HWY9505E.htm>>

CRTC 1995b: Debriefing Notes, 6 March 1995 Public Hearing. Ottawa: CRTC.

CRTC 1995c: Public Hearing on Convergence. Transcript of Proceedings. Hearing Held at Hull, Québec. Ottawa: CRTC.

CRTC 1996-48: Public Notice CRTC 1996-48: Process for Reconsideration of Decisions to Licence Four Pay Audio Programming Undertakings. Ottawa: CRTC.

CRTC 1996-59: Public Notice CRTC 1996-59: Policy Regarding the Use of Exemption Orders. Ottawa: CRTC.

CRTC 1996-60: Public Notice CRTC 1996-60: Access Rules for Broadcasting Distribution Undertakings. Ottawa: CRTC.

CRTC 1996-69: Public Notice CRTC 1996-69: Call for Comments on a Proposed Approach for the Regulation of Broadcasting Distribution Undertakings. Ottawa: CRTC.

CRTC 1996-155: Public Notice CRTC 1996-155: Reconsideration of Decisions Related to Canadian Talent Development by Commercial Radio Stations. Ottawa: CRTC.

CRTC 1997: Internet Broadcasting – Regulatory Issues & Approaches: A Discussion Paper. Ottawa: CRTC.

CRTC 1997-18: Public Notice CRTC 1997-18: Process for Reconsideration of Decisions CRTC 96-630 and CRTC 96-631 dated 11 September 1996. Ottawa: CRTC.

CRTC 1997-25: Public Notice CRTC 1997-25: New Regulatory Framework for Broadcasting Distribution Undertakings. Ottawa: CRTC.

CRTC 1997-150: Public Notice CRTC 1997-150: Broadcasting Distribution Regulations. Ottawa: CRTC. <<http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/1997/PB97-150.htm>>.

CRTC 1998-44: Public Notice CRTC 1998-44 : Canadian Television Policy Review – Call for Comments. Ottawa: CRTC.

CRTC 1998a: From Vision to Results at the CRTC. Ottawa: CRTC.

CRTC 1998b: New Media – Call for Comments. Briefing Book. Ottawa: CRTC.

CRTC 1998c: Public Hearing Examining New Media. Transcript of Proceedings. Hearing Held at Hull, Québec. Ottawa: CRTC.

CRTC 1998d: Report Card on the CRTC Interconnection Steering Committee (CISC): Status of Local Competition. Ottawa: CRTC.

CRTC 1998e: Vision Action Calendar. Ottawa: CRTC.

CRTC 1999: New Media Debriefing Notes. Ottawa: CRTC.

CRTC 1999-97: Public Notice CRTC 1999-97: Building on Success – A Policy Framework for Canadian Television. Ottawa: CRTC.

CRTC 1999-117: Public Notice CRTC 1999-117: Ethnic Broadcasting Policy. Ottawa: CRTC. <<http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/1999/PB99-117.htm>>

CRTC 1999-146: Public Notice CRTC 1999-146: Call for Comments Concerning Order in Council P.C. 1999-1454. Ottawa: CRTC.

CRTC 2000-6: Public Notice CRTC 2000-6: Licensing Framework Policy for New Digital Pay and Specialty Services. Ottawa: CRTC. <<http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Notices/2000/PB2000-6.htm>>

CRTC 2000-144: Public Notice CRTC 2000-144: Call for Comments Concerning Order in Council P.C. 2000-1464. Ottawa: CRTC.

CRTC 2000-145: Public Notice CRTC 2000-145: Call for Comments Concerning Over-the-Air Television Services in Vancouver – Order in Council 2000-1551. Ottawa: CRTC.

CRTC 2000-745: Telecom Decision CRTC 2000-745: Changes to the Contribution Regime. Ottawa: CRTC. <<http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Decisions/2000/DT2000-745.htm>>

CRTC 2000a: Broadcasting Policy Monitoring Report 2000: Radio, Television, Broadcasting Distribution, Internet. Ottawa: CRTC.

CRTC 2000b: CRTC Action Plan 2000 – 2003. Ottawa : CRTC.

CRTC 2001: Report to the Governor in Council: Status of Competition in Canadian Telecommunications Markets. Deployment/Accessibility of Advanced Telecommunications Infrastructure and Services. Ottawa: CRTC.

CRTC 2001-238: Telecom Decision CRTC 2001-238: Restructured Bands, Revised Loop Rates and Related Issues. Ottawa: CRTC. <<http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Decisions/2000/DT2001-238.htm>>

CRTC 2002-34: Telecom Decision CRTC 2002-34: Regulatory Framework for Second Price Cap Period. Ottawa: CRTC. <<http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Decisions/2002/DT2002-34.htm>>

CRTC 2002-81: Broadcasting Decision CRTC 2002-81: New Television Station for Toronto/Hamilton. Ottawa: CRTC.

CRTC 2002a: Broadcasting Policy Monitoring Report 2002: Radio, Television, Broadcasting Distribution, Internet, Social Issues. Ottawa: CRTC.

CRTC 2002b: Report on Interactive Television Services. Ottawa: CRTC.

CRTC 2002c: Report to the Governor in Council: Status of Competition in Canadian Telecommunications Markets. Deployment/Accessibility of Advanced Telecommunications Infrastructure and Services. Ottawa: CRTC.

CRTC 2003-57: Reconsideration of Decision CRTC 2001-757 Pursuant to Order in Council P.C. 2002-330. Ottawa: CRTC.

CRTC 2003a: Broadcasting Policy Monitoring Report 2003: Radio, Television, Broadcasting Distribution, Social Issues, Internet. Ottawa: CRTC.

CRTC 2003b: Report to the Governor in Council: Status of Competition in Canadian Telecommunications Markets. Deployment/Accessibility of Advanced Telecommunications Infrastructure and Services. Ottawa: CRTC.

CRTC 2004a: Broadcasting Policy Monitoring Report 2004: Radio, Television, Broadcasting Distribution, Social Issues, Internet. Ottawa: CRTC.

CRTC 2004b: Report to the Governor in Council: Status of Competition in Canadian Telecommunications Markets. Deployment/Accessibility of Advanced Telecommunications Infrastructure and Services. Ottawa: CRTC.

CRTC 2005a: Broadcasting Policy Monitoring Report 2004: Radio, Television, Broadcasting Distribution, Social Issues, Internet. Ottawa: CRTC.

CRTC 2005b: Report to the Governor in Council: Status of Competition in Canadian Telecommunications Markets. Deployment/Accessibility of Advanced Telecommunications Infrastructure and Services. Ottawa: CRTC.

CRTC 84-18: Telecom Decision CRTC 84-18: Enhanced Services. Ottawa: CRTC.

CRTC 85-19: Telecom Decision CRTC 85-19: Interexchange Competition and Related Issues. Ottawa: CRTC.

CRTC 90-3: Telecom Decision CRTC 90-3: Resale and Sharing of Private Line Services. Ottawa: CRTC.

CRTC 90-73: Telecom Public Notice CRTC 90-73: Unitel Communications Inc. and B.C. Rail Telecommunications/Lightel Inc. – Applications to Provide Public Long Distance Voice Telephone Services and Related Resale and Sharing Issues: Scope and Procedure. Ottawa: CRTC.

CRTC 92-12: Telecom Decision CRTC 92-12: Competition in the Provision of Public Long Distance Voice Telephone Services and Related Resale and Sharing Issues. Ottawa: CRTC.

CRTC 92-78: Telecom Public Notice CRTC 92-78: Review of Regulatory Framework. Ottawa: CRTC.

CRTC 94-19: Telecom Decision CRTC 94-19: Review of Regulatory Framework. Ottawa: CRTC.

CRTC 95-21: Telecom Decision CRTC 95-21: Implementation of Regulatory Framework – Splitting of the Rate Base and Related Issues. Ottawa: CRTC. <<http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Decisions/1995/DT95-21.htm>>

CRTC 95-36: Telecom Public Notice CRTC 95-36: Implementation of Regulatory Framework – Local Interconnection and Network Component Unbundling. Ottawa: CRTC.

CRTC 96-10: Telecom Decision CRTC 96-10: Local Service Pricing Options. Ottawa: CRTC. <<http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Decisions/1996/DT96-10.htm>>

CRTC 97-42: Telecom Public Notice CRTC 97-42: Service to High-Cost Serving Areas. Ottawa: CRTC.

CRTC 97-8: Telecom Decision CRTC 97-8: Local Competition. Ottawa: CRTC. <<http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Decisions/1997/DT97-8.htm>>

- CRTC 97-9: Telecom Decision CRTC 97-9: Price Cap Regulation and Related Issues. Ottawa: CRTC. <<http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Decisions/1997/DT97-9.htm>>
- CRTC 98-20/1998-82: Telecom Public Notice CRTC 98-20/ Broadcasting Public Notice CRTC 1998-82: New Media – Call for Comments. Ottawa: CRTC.
- CRTC 99-16: Telecom Decision CRTC 99-16: Telephone Service to High-Cost Serving Areas. Ottawa: CRTC. <<http://www.crtc.gc.ca/archive/ENG/Decisions/1999/DT99-16.htm>>
- Dalfen, Charles 2002: Going for Gold: Let's Make an Appointment with Canadian Drama. Notes for an Address to the Banff Television Festival. Banff, Alberta, June 10, 2002.
- Dalfen, Charles 2004: Notes for an Address to the CAB 2004 convention "Putting Canada First". Ottawa, November 29, 2004.
- DCASh (Disabled Canadians for an Accessible Information Superhighway) 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Toronto: DCASh.
- Deschênes, Lucie 1992: Towards an Information Society. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.
- Director of Investigation and Research 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Ottawa: Director of Investigation and Research.
- Directors' Guild of Canada 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Toronto: Directors Guild of Canada.
- DOC (Department of Communications) 1983: Towards a New National Broadcasting Policy. Ottawa: DOC.
- DOC (ed.) 1992: Building Partnerships: Television in Transition. Reports Produced Following the Television Industry Summit of December 1991. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.
- DOC 1992: The Information Society: New Media ... New Choices. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.
- Engel, Fred 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. West Vancouver, B.C.: Fred Engel.
- Environment Canada 2000: A Guide to the Canadian Environmental Protection Act, 1999. Ottawa: Environment Canada.
- External Advisory Council on Smart Regulation 2003: The Regulatory Process: Enabling Smart Regulation – A Dialogue with Stakeholders. <<http://www.smartregulation.gc.ca/en/05/01/i3-01.asp>>
- FCC (Federal Communications Commission) 2003: Choosing Cable Channels. <<http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/cablechannels.html>>
- FCC 2004: In the Matter of Annual Assessment of Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming: Tenth Annual Report. MB Docket No. 03-172. Washington, D.C.: FCC.
- FCC 2005: Biennial Regulatory Review 2004. Wireline Competition Bureau. WC Docket No. 04-179. Staff Report. Washington, D.C.: FCC.

- FJFC (Fédération de la Jeunesse canadienne-française) 1995: Mémoire en réponse à l'Avis public CRTC 1994-130, Appel d'observations concernant l'arrêté C.P. 1994-1689. Ottawa: FJFC.
- FNACQ (Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec) 1995: Mémoire en réponse à l'Avis public CRTC 1994-130, Appel d'observations concernant l'arrêté C.P. 1994-1689. Montréal: FNACQ.
- FNC/CSN (Fédération nationale des communications/Confédération des syndicats nationaux) 1995: Mémoire en réponse à l'Avis public CRTC 1994-130, Appel d'observations concernant l'arrêté C.P. 1994-1689. Montréal: FNC/CSN.
- Friends of Canadian Broadcasting 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Toronto: Friends of Canadian Broadcasting.
- Friends of Canadian Broadcasting 1998a: 1998 Canadian Television Policy Hearings (CRTC PN 1998-44): What Intervenors are Telling the CRTC on Key Issues. Ottawa: Friends of Canadian Broadcasting.
- Friends of Canadian Broadcasting 1998b: Submission re Public Notice CRTC 1996-69: Call for Comments on a Proposed Approach for the Regulation of Broadcasting Distribution Undertakings. Toronto: Friends of Canadian Broadcasting.
- Friends of Canadian Broadcasting 2001: Brief to the House of Commons Standing Committee on Canadian Heritage. Toronto: Friends of Canadian Broadcasting.
- Friends of Canadian Broadcasting 2002: Analysis of Canadian Association of Broadcasters' Submission to Commons Heritage Committee. Toronto: Friends of Canadian Broadcasting.
- Friends of Canadian Broadcasting 2005: Ottawa Expected to Stand Up for Canada on Satellite Radio. Press Release, September 5, 2005. Ottawa: Friends of Canadian Broadcasting.
- Furman, Mitchel 1998: Stay out of Internet Regulations. E-mail to info@crtc.gc.ca, August 10, 1998.
- Government of Canada 1994a: Ministers Dupuy and Manley Launch Policy Initiative for Information Highway. Press Release, Ottawa, October 11, 1994.
- Government of Canada 1994b: Request from His Excellency the Governor in Council to the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC) for a Report Under Section 14 of the Telecommunications Act and Section 15 of the Broadcasting Act. P.C. 199, October 8, 1994. Ottawa: Privy Council Office.
- Government of Canada 1996: Building the Information Society: Moving Canada into the 21st Century. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.
- Government of Canada 1997: Speech from the Throne to Open the First Session of the 36th Parliament of Canada. Ottawa: House of Commons, September 23, 1997. <http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=pmarchive&Sub=FactSheets&Doc=fact_sh19970923633_e.htm>
- Government of Canada 1999: Speech from the Throne to Open the Second Session of the 36th Parliament of Canada. Ottawa: House of Commons, October 12, 1999. <http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=pmarchive&Sub=FactSheets&Doc=fact_sh199910121080_e.htm>
- Government of Canada 2000a: The 2000 Budget: Better Finances, Better Lives. Ottawa: February 28, 2000. <http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=pmarchive&Sub=FactSheets&Doc=budgetbetterlife.20000228_e.htm>

- Government of Canada 2000b: The 2000 Budget: Promoting Skills, Knowledge and Innovation. Ottawa: February 28, 2000. <http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=pmarchive&Sub=FactSheets&Doc=budgetinnovation.20000228_e.htm>
- Government of Canada 2000c: P.C. 2000-1050, June 26, 2000. Ottawa: Privy Council Office.
- Government of Canada 2000d: P.C. 2000-1051, June 26, 2000. Ottawa: Privy Council Office.
- Government of Canada 2001: Speech from the Throne to Open the First Session of the 37th Parliament of Canada. Ottawa: House of Commons, January 30, 2001. <http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=pmarchive&Sub=FactSheets&Doc=sftopportunit_20010130_e.htm>
- Government of Canada 2002: Canada's Innovation Strategy: Skills and Learning. Ottawa, February 12, 2002. <http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=pmarchive&Sub=FactSheets&Doc=innovation2.20020212_e.htm>
- Government of Canada 2003a: Budget 2003: Families, Communities, and Culture. Ottawa, February 18, 2003. <http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=pmarchive&Sub=FactSheets&Doc=budgetfamilies.20030218_e.htm>
- Government of Canada 2003b: Budget 2003: Overview. Ottawa, February 18, 2003. <http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=pmarchive&Sub=FactSheets&Doc=budgetoverview.20030218_e.htm>
- Government of Saskatchewan 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Regina: Government of Saskatchewan.
- IHAC (Information Highway Advisory Council) 1995: Connection, Community, Content: The Challenge of the Information Highway. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.
- Industry Canada 1994a: Agenda: Jobs and Growth. Building a More Innovative Economy. Ottawa: Industry Canada. <<http://www.ic.gc.ca/cmb/welcomeic.nsf/532340a8523f33718525649d006b119d/c9da8a8af0409435852569f4006c88b6!OpenDocument>>
- Industry Canada 1994b: Building Canada's Information and Communications Infrastructure. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.
- Industry Canada 1996: Convergence Policy Statement. Ottawa: Industry Canada.
- Institut canadien d'éducation des adultes 1995: Mémoire en réponse à l'Avis public CRTC 1994-130, Appel d'observations concernant l'arrêt C.P. 1994-1689. Montréal: Institut canadien d'éducation des adultes.
- Intven, Hank/Ménard Robert J. 1992: Convergence, Competition and Cooperation. Policy and Regulation Affecting Local Telephone and Cable Networks. Report of the Co-Chairs of the Local Networks Convergence Committee. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.
- Inuit Tapiraisat of Canada 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689.
- IPIRG (Internet Public Interest Research Group) 1995: Reply Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. IPIRG.

- Jones, Fred 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Willowdale, Ont.: Fred Jones.
- Kletersteeg, Theo van den 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Riviere Beaudette, Que.: Theo van den Kletersteeg.
- KPMG 1997: The Economics of Culture and Canadian Content in the Information Society: An Overview of the Numbers and the Issues. Background Paper for the Information Highway Advisory Council. Toronto: KPMG.
- Lemay-Yates Associates, Inc./Hatfield Associates, Inc. 1995: Report on Telephony over Cable, Barriers to Telephony over Cable, Cable Network Unbundling. Prepared for Canadian Cable Television Association. Verdun, Que./Boulder, Col. : Lemay-Yates Associates, Inc./Hatfield Associates, Inc.
- McLuhan Program in Culture and Technology at the University of Toronto 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Toronto: McLuhan Program in Culture and Technology.
- McQueen, Trina 2003: Dramatic Choices. A Report on Canadian English-language Drama. Prepared for the CRTC and Telefilm Canada. Ottawa: CRTC.
- Miller, Peter 1993: Re Telecom Public Notice 92-78: Review of Regulatory Framework. Letter to the CRTC. Ottawa: CAB.
- Ministerial Task Force on Program Review 1986a: Management of Government: Regulatory Agencies. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.
- Ministerial Task Force on Program Review 1986b: Management of Government: Regulatory Programs. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.
- Murray, Catherine 2002: More Money Blues. Review of Financial Support for Canadian Television. A Report Prepared for the Standing Committee on Canadian Heritage, House of Commons. Burnaby, B.C.: Simon Fraser University.
- National Broadcast Reading Service Inc. 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Toronto: National Broadcast Reading Service.
- National Library of Canada 1995: Reply Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Ottawa: National Library of Canada.
- Northwestel Inc. 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Yellowknife, N.W.T.: Northwestel Inc.
- Ostry, Bernard 1993: The Electronic Connection: An Essential Key to Canadians' Survival. Report to the Department of Industry. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.
- Pennefather, Joan 2002: Diversity in Broadcasting: It Matters Who Makes it. Notes for an Address to the 33rd Annual Conference of the International Institute of Communications. Johannesburg, South Africa, October 1, 2002.
- Policy Review Panel 1995: Direct-to-Home Satellite Broadcasting: Report of the Policy Review Panel. Ottawa: Canadian Heritage.
- Public Information Highway Advisory Council 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Gloucester, Ont.: Public Information Highway Advisory Council.

- Racine, Paul 1992: Summation Presented by Mr. Paul Racine, Assistant Deputy Minister, Communications Policy, Department of Communications, in: DOC (ed.): Building Partnerships: Television in Transition. Reports Produced Following the Television Industry Summit of December 1991. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 5-9.
- Rhéaume, Diane 1994: Information Highway: Draft Public Notice & Proposed Process. Memorandum to the Commission, October 7, 1994. Ottawa: CRTC.
- Selwyn, Lee L. 1995: Cable Television Competition in Canada: Achieving Economic Efficiency and Other Policy Goals for Canada's Information Highway. Report Prepared for the Canadian Cable Television Association. Boston, Mass.: Economics and Technology Inc.
- Soehn, Shirley 2000: Telecommunications Overview. Presentation for the CRTC Employee Orientation, Hull, CRTC, November 1, 2000.
- Spiller, Frank 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Ottawa: Frank Spiller.
- Standing Committee on Canadian Heritage 2003: Our Cultural Sovereignty: The Second Century of Canadian Broadcasting. Chapter 5: Canadian Programming. <<http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/2/HERI/Studies/Reports/herirp02-e.htm>>
- Stentor 1993: The Information Highway: Canada's Road to Economic and Social Renewal – A Vision Statement. Ottawa: Stentor Telecom Policy Inc.
- Stentor 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Ottawa: Stentor.
- Telecommunications Act, Statutes of Canada 1993.
- Telecommunications Review Panel 2006: Final Report 2006. Chapter 9: Policy-Making and Regulatory Institutions. <<http://www.telecomreview.ca/epic/internet/intprp-gecrt.nsf/en/rx00063e.html>>
- Télé-Métropole Inc. 1995: Mémoire en réponse à l'Avis public CRTC 1994-130, Appel d'observations concernant l'arrêté C.P. 1994-1689. Montréal: Télé-Métropole.
- Television Northern Canada 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Iqaluit: Television Northern Canada.
- TELUS Corporation 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Edmonton: TELUS.
- The MODIA Partnership 1995: Submission re Public Notice CRTC 1994-130, Call for Comments Concerning Order in Council P. C. 1994-1689. Toronto: The MODIA Partnership.
- Toronto Dominion Security Inc. 1995: Financing Challenges for the Canadian Cable Industry. Toronto: Toronto Dominion Security Inc.
- Union des Artistes 1995 : Mémoire en réponse à l'Avis public CRTC 1994-130, Appel d'observations concernant l'arrêté C.P. 1994-1689. Montréal: Union des Artistes.
- Working Group examining cable-broadcast synergies and new services 1992a: Discussion Document used by the Working Group examining cable-broadcast synergies and new services, in: DOC (ed.): Building Partnerships: Television in Transition. Reports Produced Following the Television Industry Summit of December 1991. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 53-59.
- Working Group examining cable-broadcast synergies and new services 1992b: Report by pay-TV, pay-per-view and specialty services concerning cable-broadcasting synergies and new

services, in: DOC (ed.): Building Partnerships: Television in Transition. Reports Produced Following the Television Industry Summit of December 1991. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 61-65.

Wylie, Andrée 2004: Notes for an Address to the Innoversity Creative Summit. Toronto, Ont., May 13, 2004.

Yale, Janet 2002: Presentation by Canada's Cable Companies to the Standing Committee on Canadian Heritage. Ottawa, February 19, 2002.

Artikel aus Zeitungen und Zeitschriften

Acheson, Keith/Maule, Christopher 1989: Five Ways to Unscramble Broadcasting Policy. *The Financial Post*, June 15, 1989.

Anderssen, Erin/Valpy, Micheal 2003: Face the Nation: Canada Remade. *The Globe and Mail*, June 6, 2003.

Atherton, Tony 1991: Multi-channel „Deathstars“: Border-hopping Technology Threatens Canadian TV, Experts Fear. *The Kitchener – Waterloo Record*, December 9, 1991.

Atherton, Tony 1998a: Specialty Channels Have Enjoyed a Decade of Success and Increased Canadian Content. *The Ottawa Citizen*, July 26, 1998.

Atherton, Tony 1998b: CRTC Opens “CanCon” Hornet’s Nest. *The Ottawa Citizen*, September 23, 1998.

Austen, Ian 1994a: Rogers Deal Will Affect Almost All of Us. *The Halifax Daily News*, September 18, 1994.

Austen, Ian 1994b: Consumers Ignored in CRTC Rulings. *The Spectator*, December 24, 1994.

Austen, Ian 1994c: Public Driven off Information Highway Hearings, Says Lawyer. *The Vancouver Sun*, December 13, 1994.

Austen, Ian 1995: CRTC Goes Slow on Competition in Cable TV. *The Gazette*, May 20, 1995.

Austen, Ian 1996: Look to the United States: Why We Still Need the CRTC. *The Vancouver Sun*, July 4, 1996.

Bauchmüller, Michael 2006: Der Herr der Netze. *Süddeutsche Zeitung*, 9. Oktober 2006.

Bauer, Antonie 2004: Muskelspiele der Giganten. *Süddeutsche Zeitung*, 13. Februar 2004.

Bracken, Laura 2005: Drama Crisis Over? Don’t Bet on it. *Playback Magazine*, March 28, 2005.

Bray, David 2000: Last Call. *The Broadcaster*, July 2000.

Brehl, Robert 1994: \$3.1 Billion Cable Merger Gets Go-ahead. *The Toronto Star*, December 20, 1994.

Brehl, Robert 1995a: Rogers Bows to Anger, Drops Cable Ultimatum. *The Toronto Star*, January 6, 1995.

Brehl, Robert 1995b: Cabinet Demands CRTC Make Cable Access “Fair”. *The Toronto Star*, March 15, 1995.

Brehl, Robert 1995c: Sept. 1 Set for Satellite TV Launch. *The Toronto Star*, July 8, 1995.

- Brehl, Robert 1995d: Big Fight Looms for Highway Rider Bell and Rogers Racing to Sell High-speed Internet Access. *The Toronto Star*, November 6, 1995.
- Brehl, Robert 1995e: Cable Firms Loose Satellite TV Bid. *The Toronto Star*, December 21, 1995.
- Brehl, Robert 1997a: CRTC Takes Aim at Cable Industry. *The Toronto Star*, March 12, 1997.
- Brehl, Robert 1997b: On Guard for Thee. *The Toronto Star*, July 19, 1997.
- Brehl, Robert/Stewart, Edison 1995: Satellite TV Company Blasts Cabinet Decision. *The Toronto Star*, April 27, 1995.
- Broniskil, Jim 1994: At the Wheel; Info Highway Advisor is to Work in Secret. *The Spectator*, March 17, 1994.
- Bronskill, Jim 1994: Ottawa Encourages Cable-telephone Competition. *The Gazette*, June 1, 1994.
- Bryan, Jay 1994: Canada Risks Loosing Telecommunications Edge. *The Gazette*, November 3, 1994.
- Chianello, Joanne/Urlocker, Michael 1995: CRTC Struggles to Stay Relevant. *The Financial Post*, March 4, 1995.
- Cobb, Chris 1996: The Bertrand File: Montrealer New Boss of the CRTC. *The Calgary Herald*, June 28, 1996.
- Corcoran, Terence 1994: CRTC's Satellite Decision Needs Review. *The Globe and Mail*, September 1, 1994.
- Corcoran, Terence 1995: Satellite Competition Should not be Delayed. *The Globe and Mail*, April 7, 1995.
- Corcoran, Terence 2003: CRTC Botches Another Decision. *The National Post*, January 18, 2003.
- CP (Canadian Press) 1993a: CRTC Hearings Unleash Dogfight over TV Future. *The Kitchener – Waterloo Record*, March 1, 1993.
- CP 1993b: Cable Industry Creates Billionaires, but Leaves Artists Starving, CRTC told. *The Kitchener – Waterloo Record*, March 2, 1993.
- CP 1993c: Money is the Root of all CRTC Pitches. *The Kitchener – Waterloo Record*, March 15, 1993.
- CP 1997: Cable Watchdog Tightens Rules in New Year. *The Toronto Star*, December 23, 1997.
- Crane, David 1994: Job-creating Package Here Soon, Manley Says. *The Toronto Star*, September 30, 1994.
- Cribb, Robert 2000: CRTC Seen as Both Bully and Cultural Defender. *The Toronto Star*, January 8, 2000.
- Damsell, Keith 2000: 'A True Gem,' Monty Says. *The Globe and Mail*, September 16, 2000.
- Damsell, Keith 2001: 600 Channels, but Who's Watching? *The Globe and Mail*, May 11, 2001.
- Dornan, Christopher: Unprecedented Foresight. *The Globe and Mail*, August 1, 2000.
- Enchin, Harvey 1993a: TV Industry Hearing Will be One to Watch. *The Globe and Mail*, March 1, 1993.

Enchin, Harvey 1993b: Cable Industry Blasted at CRTC Hearings. *The Globe and Mail*, March 2, 1993.

Enchin, Harvey 1993c: CRTC Urged to Cut Restrictions. *The Globe and Mail*, March 3, 1993.

Enchin, Harvey 1993d: Cable Operators Wave the Flag. *The Globe and Mail*, March 4, 1993.

Enchin, Harvey 1993e: TV Control no Longer Remote. *The Globe and Mail*, June 4, 1993.

Enchin, Harvey 1993f: Cable Firms Only Show in Town. *The Globe and Mail*, June 10, 1993.

Enchin, Harvey 1994a: "Dead" Deathstar May Rise Again. *The Globe and Mail*, September 13, 1994.

Enchin, Harvey 1994b: Stentor Wants Extended Cable Rates Regulated. *The Globe and Mail*, September 23, 1994.

Enchin, Harvey 1995a: Canadian Firms Threaten Suit to Keep Out Deathstar. *The Globe and Mail*, January 11, 1995.

Enchin, Harvey 1995b: Lobby Group Asks Ottawa to Quash Maclean Takeover. *The Globe and Mail*, January 28, 1995.

Enchin, Harvey 1995c: Newspaper Lobby Eyes Cable-TV Access. *The Globe and Mail*, January 31, 1995.

Financial Post 1994a: CRTC Takes the Right Path. *The Financial Post*, September 21, 1994.

Financial Post 1994b: CRTC Should Stay Out of Recent CRTC Decisions. *The Financial Post*, December 30, 1994.

Financial Post 1995: Cable, Phone Competition Will Bring Better Service. *The Financial Post*, May 24, 1995.

Flavelle, Dana 1995: Better Service, Lower Price Predicted for Consumers. *The Toronto Star*, May 20, 1995.

Fraser, Matthew 2001: Media Merger Frenzy Will Go on in 2001. *The Financial Post*, January 2, 2001.

Friedman, Matthew 1999: CRTC Admits the Obvious: Decision Not to Regulate Internet Content Recognizes That Normal Laws Apply. *The Gazette*, May 24, 1999.

Galt, Virginia 1994: Uproar Over Rates Threatens Channels. *The Globe and Mail*, January 6, 1995.

Geist, Michael 2000: High-Speed Net Clash Moves into High Gear. *The Globe and Mail*, September 21, 2000.

Gray, Jeff/LeBlanc, Daniel 2000: CRTC Head Makes Surprise Early Exit. *The Globe and Mail*, December 5, 2000.

Helm, Richard 1996: Fund Shuffles TV's 'Stacked Deck,' Copps Tells Industry. *The Edmonton Journal*, October 29, 1996.

Jack, Ian 2000: Wanted: A Watchdog to Serve as a Fire Hydrant. *The Financial Post*, December 22, 2000.

Kainz, Alana 1994: Clash of Titans Coming Soon on Information Net. *The Spectator*, December 20, 1994.

Kainz, Alana 1995: Information Highway: Make Service Affordable, CRTC Says. *The Ottawa Citizen*, May 20, 1995.

- Lewis, George M./Massicotte, Jacques 1994: CRTC Regulatory Framework Decision: Regulator Delivers on a Positive Vision Statement for the 21st Century. Toronto: RBC Dominion Securities.
- Lewis, Michael 2001: CRTC Starts Telephone Price Cap Review. *The National Post*, October 1, 2001.
- Maclean's 2000/2001: Global Poll: The Questionnaire. *Maclean's*, December 25, 2000/January 1, 2001.
- Mahood, Casey/Enchin, Harvey 1994: Publishers Want Cable-TV Access. *The Globe and Mail*, September 2, 1994.
- Mayers, Adam 1995: Spicer Move to Cut Barriers Beneficial. *The Toronto Star*, May 20, 1995.
- McCarthy Tétrault 2000: *Regulatory Reporter Broadcasting*. Issue September 7, 2000.
- McCarthy, Shawn 1995: Competition's Coming, Industry Minister Says. *The Toronto Star*, July 8, 1995.
- McCarthy, Shawn 1997: Do We Want Cultural Protection? *The Toronto Star*, February 1, 1997.
- McLean, Catherine 2005: Bell Keeps Pace with VOIP Rivals in Quebec. *The Globe and Mail*, March 31, 2005.
- McLean, Catherine/Tuck, Simon 2006: Bernier Trumpets New Telecom Approach. *The Globe and Mail*, June 14, 2006.
- Morochove, Richard 1999: What If CRTC Had Gone the Other Way? *The Toronto Star*, May 20, 1999.
- Oda, Beverley 1993: The Issues Facing Broadcasting. *Playback*, December 6, 1993.
- Oldag, Andreas 2005: Frühere Tochterfirma schluckt AT&T. *Süddeutsche Zeitung*, 1. Februar 2005.
- Paddon, David 2005: Biz Leaders Praise Telecom Policies. *CP*, February 24, 2005.
- Partridge, John 2001: CRTC Cuts Phone Subsidy Collected. *The Globe and Mail*, May 1, 2001.
- Pigg, Susan 2000: Telecom Mergers Leave Cable Feeling Disconnected. *The Toronto Star*, September 18, 2000.
- Pratt, James 1994: Consumer Demand to Rule Information Highway. *The Calgary Herald*, February 28, 1995.
- Quill, Greg 1993a: More Canadian TV Welcomed in Survey. *The Toronto Star*, February 5, 1993.
- Quill, Greg 1993b: Pay for Programs, Cable TV Firms Urged. *The Toronto Star*, February 13, 1993.
- Quill, Greg 1993c: New Technology Shakes Broadcasting's Foundation. *The Toronto Star*, February 27, 1993.
- Quill, Greg 1993d: Zapping the Deathstar. *The Toronto Star*, February 27, 1993.
- Quill, Greg 1993e: Hughes Says Satellite TV Industry Won't Be Branch Plant Operation. *The Toronto Star*, April 10, 1993.

Ravensbergen, Jan 1994a: Info Highway to Be Open to All, Minister Says. *The Gazette*, February 3, 1994.

Ravensbergen, Jan 1994b: Brave New World of Information Superhighway is Fast Approaching. *The Gazette*, October 1, 1994.

Regan, Tom 1994: Manley's Road Map. *The Halifax Daily News*, July 12, 1994.

Rhamey, Peter et al. 1995 : CRTC Convergence Hearings: Report on the Telecommunications Turf War. Toronto: Nesbitt Burns, Telecom Research.

Rinehart, Dianne 1993a: Phone Firms Make Pitch to CRTC. *The Globe and Mail*, March 10, 1993.

Rinehart, Dianne 1993b: Deathstar People Deny Killer Role. *The Globe and Mail*, March 11, 1993.

Rothschild, Eric 1998: No Need for CRTC to Regulate Internet. *The Toronto Star*, September 24, 1998.

Ryan, Andrew 2001: TV's New Wave. *The Globe and Mail*, September 1, 2001.

Ryan, Andrew 2004: Reruns of Rocky? What Were They Thinking? *The Globe and Mail*, August 28, 2004.

Salutin, Rick 2000: Mergers, Syntropies and Power. *The Globe and Mail*, September 15, 2000.

Saunders, Doug 1998a: Will Canada Still Be a TV Star? *The Globe and Mail*, September 23, 1998.

Saunders, Doug 1998b: CRTC Asked to Rule That Small TV Is Beautiful. *The Globe and Mail*, September 30, 1998.

Saunders, Doug 2003: Part 6: Not Very Canadian. *The Globe and Mail*, June 18, 2003.

Scofield, Heather 2000: TV World Faces Shake-out As Third Network Okayed. *The Globe and Mail*, July 7, 2000.

Scofield, Heather 2001: CRTC Okays Newsroom Convergence. *The Globe and Mail*, August 3, 2001.

Sears, Val 1993: TV Chiefs Want Cable Industry to Pay Up. *The Toronto Star*, March 9, 1993.

Siklos, Richard 1994a: CRTC Decision Strips Consumers of Media Option. *The Financial Post*, August 24, 1994.

Siklos, Richard 1994b: CRTC Dishes Out Another Defeat for "Deathstars". *The Financial Post*, September 1, 1994.

Stewart, Edison 1995a: CRTC Vows to Ignore Cabinet's TV Static. *The Toronto Star*, June 7, 1995.

Stewart, Edison 1995b: Ottawa Threatens TV Court Battle. *The Toronto Star*, June 8, 1995.

Stewart, Edison 1995c: Head-on Fight Urged for TV and Telephone. *The Toronto Star*, May 20, 1995.

Surtees, Lawrence 1994: CRTC Exempts Satellite Broadcasters. *The Globe and Mail*, March 3, 1994.

Surtees, Lawrence 1998: CRTC Votes to Slash Rates for Renting Local Phone Lines. *The Globe and Mail*, December 1, 1998.

- Surtees, Lawrence 2000: Cable Deal a Victory Over Goliath BCE. *The Globe and Mail*, March 24, 2000.
- Thomson, Derek 1998: Reining in the Net. *The Toronto Star*, November 26, 1998.
- Toronto Star 1995: Satellite TV. *The Toronto Star*, April 11, 1995.
- Toronto Star 1997: Canadian TV: It Sells. *The Toronto Star*, January 26, 1997.
- Toronto Star 1999: Canadian Producers Raise Alarm. *The Toronto Star*, September 3, 1999.
- Tuck, Simon 2000: Quebecor Move a Direct Counter to BCE. *The Globe and Mail*, March 25, 2000.
- Tuck, Simon 2001: Local Rate Debate Kicks Off. *The Globe and Mail*, October 2, 2001.
- Vardy, Jill 1994: Ottawa Opens Up Cable, Phone Fight. *The Financial Post*, October 12, 1994.
- Vardy, Jill 1995: CRTC Stalls Telecoms' Broadcasting Debut. *The Financial Post*, May 20, 1995.
- Vardy, Jill/Chianello Joanne 1994: Phone Rate Rise on Hold: Federal Cabinet Hands Major Phone Companies Setback as CRTC Is Told to Rethink Its Approval of Local Hikes. *The Financial Post*, December 14, 1994.
- Vieira, Paul 2006: Regulator Fading to Black: Future of the CRTC. *The National Post*, May 13, 2006.
- Williams, Natalia 1999: Sprint Launches Local Phone Net: Bell Rival to Serve Toronto, Markham and Mississauga. *The Toronto Star*, September 2, 1999.
- Williamson, Robert 1994: Rogers' Bid Unpopular, Poll Says. *The Globe and Mail*, August 30, 1994.
- Wills, Terrance 1995: Pizza-sized Dishes Will Give Viewers Huge Choice. *The Ottawa Citizen*, April 7, 1995.
- Wilson-Smith, Anthony 2000/2001: A Time to Act. *Maclean's*, December 25, 2000/January 1, 2001, 44f.
- Winseck, Dwayne 2000: Take Cover, Here Comes Mediasaurus. *The Globe and Mail*, September 27, 2000.
- Winsor, Hugh 1996: Federalist Selected to Head CRTC. *The Globe and Mail*, June 28, 1996.
- Winsor, Hugh 2002: Cabinet Would Be Wise to Duck CRTC Imbroglia. *The Globe and Mail*, May 7, 2002.
- Zerbisias, Antonia 1993: Cable Companies Pleased With Regulatory Reforms. *The Toronto Star*, June 4, 1993.
- Zerbisias, Antonia 1994a: Dissecting the Remote (Us) and the Control (Them): Is the Rogers Cable Deal Good, Bad or Just Ugly? *The Toronto Star*, March 12, 1994.
- Zerbisias, Antonia 1994b: Cable and CRTC Paper Trail Leaves a Very Fishy Odor. *The Toronto Star*, July 8, 1994.
- Zerbisias, Antonia 1994c: Broadcast Blessings. *The Toronto Star*, June 11, 1994.
- Zerbisias, Antonia 1994d: CRTC Has Buried Its Head in Mr. Rogers' Sandbox. *The Toronto Star*, December 20, 1994.

- Zerbisias, Antonia 1995a: Whose Side is Keith Spicer on? *The Toronto Star*, February 19, 1995.
- Zerbisias, Antonia 1995b: CRTC Adrift in '50s on 500 Channels. *The Toronto Star*, May 20, 1995.
- Zerbisias, Antonia 1996a: New CRTC Chief Takes on Big Job. *The Toronto Star*, June 28, 1996.
- Zerbisias, Antonia 1996b: When People Can't Talk Back. *The Toronto Star*, October 13, 1996.
- Zerbisias, Antonia 1997: The Public Airwaves Aren't Public Any More. *The Toronto Star*, March 12, 1997.
- Zerbisias, Antonia 1998a: A Higher Profile. *The Toronto Star*, March 1, 1998.
- Zerbisias, Antonia 1998b: TV Profits Soar on Public Funding. *The Toronto Star*, May 7, 1998.
- Zerbisias, Antonia 1998c: Programming, CBC Role to Be Tackled at Hearings. *The Toronto Star*, September 23, 1998.
- Zerbisias, Antonia 1998d: Private Broadcasters Challenged. *The Toronto Star*, September 24, 1998.
- Zerbisias, Antonia 1998f: Global Jolts Sleepy Heads. *The Toronto Star*, October 15, 1998.
- Zerbisias, Antonia 1999: CRTC Demands More Prime Time Can-con. *The Toronto Star*, June 12, 1999.
- Zerbisias, Antonia 2002: CRTC Betrays Its Own Principles and Viewers. *The Toronto Star*, April 9, 2002.

Sekundärliteratur

- Abromeit, Heidrun 1998: Entwicklungslinien im Verhältnis von Staat und Wirtschaft, in: Kastendiek, Hans/Rohe, Karl/Volle, Angelika (Hrsg.): *Länderbericht Großbritannien: Geschichte – Politik – Wirtschaft – Gesellschaft*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 358-378.
- Acheson, Keith/Maule, Christopher 1996: Copyright and Trade Regimes Governing Print, Television and Film, in: Dorland, Micheal (ed.): *The Cultural Industries in Canada: Problems, Policies and Prospects*. Toronto: James Lorimer & Company, 308-327.
- Andersen, Uwe 2002: Ordnungspolitik, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): *Lexikon der Politikwissenschaft: Theorien, Methoden, Begriffe*. München: Beck, 601.
- Anderson, C. Leigh 1992: New Actors, Old Script: Technology and Broadcasting Policy, in: Abele, Frances (ed.): *How Ottawa Spends 1992-93: The Politics of Competitiveness*. Ottawa: Carleton University Press, 241-266.
- Andrew, Caroline/Pelletier Réjean 1978: The Regulators, in: Doern, G. Bruce (ed.): *The Regulatory Process in Canada*. Toronto: Macmillan of Canada, 147-164.
- Angus, Elisabeth 1995: Beyond the Copper Monopoly: Alternatives for Local Telecom Networks, in: Globerman, Steven et al. (eds.): *The Future of Telecommunications Policy in Canada*. University of British Columbia: Faculty of Commerce and Business Administration, 369-384.
- Angus, Elisabeth 1996: Canadian Telecom in Transition – and More to Come, in: Stanbury, W. T. (ed.): *Perspectives on the New Economics and Regulation of Telecommunications*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 23-33.
- Armstrong, Christopher/Nelles, H. V. 1986: *Monopoly's Moment: The Organization and Regulation of Canadian Utilities, 1830-1930*. Philadelphia: Temple University Press.
- Atkinson, Michael M./Coleman, William D. 1989: Strong States and Weak States : Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies, in: *British Journal of Political Science* 19, 47-67.
- Attallah, Paul 1996: Narrowcasting: Home Video and DBS, in: Dorland, Micheal (ed.): *The Cultural Industries in Canada: Problems, Policies and Prospects*. Toronto: James Lorimer & Company, 256-279.
- Audley, Paul 1994: Cultural Industries Policy: Objectives, Formulation, and Evaluation, in: *Canadian Journal of Communications* 19, 317-352.
- Aufderheide, Patricia 1999: *Communications Policy and the Public Interest. The Telecommunications Act of 1996*. New York/London: Guilford Press.
- Aufderheide, Patricia 2000: *The Daily Planet: A Critic on the Capitalist Culture Beat*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Austen, Ian 1999: Culture Between Commercials, in: Szuchewycz, Bohdan/Sloniowski, Jeanette (eds.): *Canadian Communications: Issues in Contemporary Media and Culture*. Scarborough, Ont.: Prentice Hall, 268-276.
- Babe, Robert E. 1979: *Canadian Television Broadcasting Structure, Performance and Regulation*. Ottawa: Minister of Supply and Services.
- Babe, Robert E. 1990: *Telecommunications in Canada: Technology, Industry, and Government*. Toronto: University of Toronto Press.

- Babe, Robert E. 1996: Convergence and the New Technologies, in: Dorland, Micheal (ed.): *The Cultural Industries in Canada: Problems, Policies and Prospects*. Toronto: James Lorimer & Company, 283-307.
- Badaracco, Joseph L. 1985: *Loading the Dice: A Five-Country Study of Vinyl Chloride Regulation*. Boston: Harvard Business School Press.
- Baldwin, Robert/Cave, Martin 1999: *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Baldwin, Robert/McCrudden, Christopher 1987: *Regulation and Public Law*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Bandelow, Nils C. 1999: *Lernende Politik: Advocacy-Koalitionen und politischer Wandel am Beispiel der Gentechnologiepolitik*. Berlin: Edition Sigma.
- Bandelow, Nils C. 2003: Policy Lernen und politische Veränderungen, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München: Oldenbourg, 289-330.
- Banting, Keith G. 1997a: The Internationalization of the Social Contract, in: Courchene, Thomas J. (ed.): *The Nation State in a Global/Information Era: Policy Challenges*. Kingston, Ont.: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, 255-285.
- Banting, Keith 1997b: The Social Policy Divide: The Welfare State in Canada and the United States, in: Banting, Keith et al. (eds.): *Degrees of Freedom: Canada and the United States in a Changing World*. Montréal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 267-309.
- Beck, Ulrich 1986: *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Beer, Samuel H. 1978: In Search of a New Public Philosophy, in: Anthony King (ed.): *The New American Political System*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 5-44.
- Beigie, Carl E. 1973 : An Economic Framework for Policy Action in Canadian Telecommunications, in: English, H. Edward (ed.): *Telecommunications for Canada: An Interface of Business and Government*. Toronto: Methuen, 37-212.
- Bell, David V. J. 1992: *The Roots of Disunity: A Study of Canadian Political Culture*. Toronto: Oxford University Press.
- Benz, Angelika 1997: Privatisierung und Regulierung im Post- und Fernmeldewesen, in: König, Klaus/Benz, Angelika (Hrsg.): *Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 262-353.
- Benz, Angelika/König, Klaus 1997: Privatisierung und staatliche Regulierung – eine Zwischenbilanz, in: König, Klaus/Benz, Angelika (Hrsg.): *Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 607-650.
- Bercuson, David et al. 1986: *Sacred Trust? Brian Mulroney and the Conservative Party in Power*. Toronto: Doubleday.
- Bernstein, Marver H. 1955: *Regulating Business by Independent Commission*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Böllhoff, Dominik 2002: The New Regulatory Regime: The Institutional Design of Telecommunications Regulation at the National Level, in: Héritier, Adrienne (ed.): *Common*

- Goods: Reinventing European and International Governance*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 235-261.
- Borchard, Ralf 1997: NAFTA: Langfristige Richtlinie kanadischer Handelspolitik, in: Schultze, Rainer-Olaf/Schneider, Steffen (Hrsg.): *Kanada in der Krise: Analysen zum Verfassungs-, Wirtschafts- und Parteiensystemwandel seit den 80er Jahren*. Bochum: Universitätsverlag Dr. N. Brockmeyer, 203-230.
- Borchert, Jens 1995: *Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates: Großbritannien, Kanada, die USA und Deutschland im Vergleich*. Frankfurt/Main: Campus.
- Braden, Don 1995: Can Large Contribution Payments be Maintained in Light of the CRTC's Competition Decision?, in: Globerman, Steven et al. (eds.): *The Future of Telecommunications Policy in Canada*. University of British Columbia: Faculty of Commerce and Business Administration, 313-326.
- Braithwaite, John/Drahos, Peter 2000: *Global Business Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bricker, Darrell/Greenspon, Edward 2001: *Searching for Certainty: Inside the New Canadian Mindset*. Toronto: Doubleday Canada.
- Brickman, Ronald/Jasanoff, Sheila/Ilggen, Thomas 1985: *Controlling Chemicals: The Politics of Regulation in Europe and the United States*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Broschek, Jörg 2004: Collaborative Federalism in Kanada: Eine neue Ära in den Beziehungen zwischen Bund und Provinzen?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 35, 428-448.
- Broschek, Jörg/Schultze, Rainer-Olaf 2003: Föderalismus in Kanada: Pfadabhängigkeiten und Entwicklungswege, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2003: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden: Nomos, 333-366.
- Brown, John 1981: *Canadian Regulatory Agencies: Quis custodiet ipsos custodes?* Toronto: Butterworths.
- Bryden, Philip 1991: Canadian Administrative Law: Where We've Been, in: *Queen's Law Journal* 15, 7-30.
- Bryner, Gary C. 1987: *Bureaucratic Discretion. Law and Policy in Federal Regulatory Agencies*. New York: Pergamon Press.
- Buchan, Robert J./Johnston, C. Christopher 1982: Telecommunications Regulation and the Constitution: A Lawyer's Perspective, in: Buchan, Robert J. et al. (ed.): *Telecommunications Regulation and the Constitution*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 115-166.
- Busch, Andreas 2000: "Economic Governance" in angelsächsischen Demokratien, in: Kaiser, André (Hrsg.): *Regieren in Westminster-Demokratien*. Baden-Baden: Nomos, 59-73.
- Canadian Bar Association 2003: *Telecom Regulation and Administrative Law – An Increasingly Busy Intersection*. Minutes Administrative Law Section. Victoria: Canadian Bar Association, British Columbia.
- Castells, Manuell 1996: *The Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture*. Oxford: Blackwell.
- Castles, Francis G. 1993: Changing Course in Economic Policy: The English-Speaking Nations in the 1980s, in: Castles, Francis G. (ed.): *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Aldershot: Dartmouth, 3-34.

- Cerny, Philip G. 1997: Paradoxes of the Competition State. The Dynamics of Political Globalization, in: *Government and Opposition* 2, 251-274.
- Clarke, Harold D et al. 1996: *Absent Mandate: Canadian Electoral Politics in an Era of Restructuring*. Toronto: Gage.
- Clarke, Tony/Barlow, Maude 1997: *MAI: The Multilateral Agreement on Investment and the Threat to Canadian Sovereignty*. Toronto: Stoddart.
- Clarkson, Stephen 2003: *Uncle Sam and US: Globalization, Neoconservatism, and the Canadian State*. Toronto. University of Toronto Press.
- Coen, David et al. 2002: *Regulating the Utilities: Business and Regulator Perspectives in the UK and Germany*. London: Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society.
- Coen, David/Thatcher, Mark 2005: The New Governance of Markets and Non-Majoritarian Regulators, in: *Governance* 18, 329-346.
- Coglianesse, Cary 1997: Assessing Consensus: The Promise and Performance of Negotiated Rulemaking, in: *Duke Law Journal* 46, 1255-1346.
- Coleman, William D. 1988: *Business and Politics: A Study of Collective Action*. Kingston/Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Coleman, William D. 1994: Keeping the Shotgun Behind the Door: Governing the Securities Industry in Canada, the United Kingdom, and the United States, in: Hollingsworth, J. Rogers/Schmitter, Philippe C./Streeck, Wolfgang (eds.): *Governing Capitalist Economies: Performance and Control of Economic Sectors*. New York/Oxford: Oxford University Press, 244-269.
- Collins, Richard 1990: *Culture, Communication, and National Identity: The Case of Canadian Television*. Toronto: University of Toronto Press.
- Colville, David 1986: Changing Telecommunications Policy: A Policy Maker's Perspective, in: Stanbury, W. T. (ed.): *Telecommunications Policy and Regulation: The Impact of Competition and Technological Change*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 447-450.
- Courchene, Thomas J. 2001: *A State of Minds: Toward a Human Capital Future for Canadians*. Montréal: Institute for Research on Public Policy.
- Courtois, B. A. 1995: Putting the Customer in Charge, in: Globerman, Steven et al. (eds.): *The Future of Telecommunications Policy in Canada*. University of British Columbia: Faculty of Commerce and Business Administration, 111-123.
- Croley, Steven P. 1998: Theories of Regulation: Incorporating the Administrative Process, in: *Columbia Law Review* 98, 1-168.
- Crouch, Colin/Farrell, Henry 2002: *Breaking the Path of Institutional Development: Alternatives to the New Determinism*. MPIfG Discussion Paper 02/5. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Currie, A. W. 1960: The Board of Transport Commissioners as an Administrative Body, in: Hodgetts, J. E./Corbett, D. C. (eds.): *Canadian Public Administration*. Toronto: Macmillan of Canada, 222-240.
- Czada, Roland 1999: Technische Sicherheitsregulierung am Beispiel der Atomaufsicht in Deutschland und den Vereinigten Staaten, in: Czada, Roland/Lütz, Susanne/Mette, Stefan: *Regulative Politik*. Hagen: FernUniversität Hagen, 26-102.

- Czada, Roland 2003: Technische Sicherheitsregulierung am Beispiel der Atomaufsicht in Deutschland und den Vereinigten Staaten, in: Czada, Roland/Lütz, Susanne/Mette, Stefan: *Regulative Politik: Zählungen von Markt und Technik*. Opladen: Leske + Budrich, 35-102.
- Czada, Roland/Lütz, Susanne 1999: Einleitung zum Gesamtkurs, in: Czada, Roland/Lütz, Susanne/Mette, Stefan: *Regulative Politik*. Hagen: FernUniversität Hagen, 7-25.
- Czada, Roland/Lütz, Susanne 2003: Einleitung – Probleme, Institutionen und Relevanz regulativer Politik, in: Czada, Roland/Lütz, Susanne/Mette, Stefan: *Regulative Politik: Zählungen von Markt und Technik*. Opladen: Leske + Budrich, 13-34.
- Czada, Roland/Lütz, Susanne/Mette, Stefan 1999: *Regulative Politik*. Hagen: FernUniversität Hagen.
- Czada, Roland/Lütz, Susanne/Mette, Stefan 2003: *Regulative Politik: Zählungen von Markt und Technik*. Opladen: Leske + Budrich.
- Davies, Kenneth C. 1971: *Discretionary Justice*. Urbana: University of Illinois Press.
- Davlut, Brigitte 2000: *Canadian Communications Competition Review*. Ottawa: Public Interest Advocacy Centre.
- Degenstein, Frank 1989: Telecom Competition in Canada, Speech to the The Canadian Communications Conference, Toronto, May 9, 1989, in: Donald J. Cruickshank Associates Inc. (eds.): *The Long Distance Competition Debate*. Manotick, Ont.: Donald J. Cruickshank Associates Inc., 6-11.
- Demarigny, Fabrice 1996: Independent Administrative Authorities in France and the Case of the French Council for Competition, in: Majone, Giandomenico (ed.): *Regulating Europe*. London/New York: Routledge, 157-179.
- Derthick, Martha/Quirk, Peter J. 1985: *The Politics of Deregulation*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Desbarats, Peter 1996: Private Television: The Villain of the Piece Seen in a New Light, in: Holmes, Helen/Taras, David (eds.): *Seeing Ourselves: Media Power and Policy in Canada*. Toronto: Harcourt Brace and Company, 302-313.
- Diver, Colin S. 1981: Policymaking Paradigms in Administrative Law, in: *Harvard Law Review* 95, 395-434.
- Doern, G. Bruce 1978: Introduction: The Regulatory Process in Canada, in: Doern, G. Bruce (ed.): *The Regulatory Process in Canada*. Toronto: Macmillan of Canada, 1-33.
- Doern, G. Bruce 1997: Regulating on the Run: The Transformation of the CRTC as a Regulatory Institution, in: *Canadian Public Administration* 40, 516-538.
- Doern, G. Bruce 1999: Moved Out and Moving On: The National Energy Board as a Reinvented Regulatory Agency, in: Doern, G. Bruce et al. (eds.): *Changing the Rules: Canadian Regulatory Regimes and Institutions*. Toronto: University of Toronto Press, 82-97.
- Doern, G. Bruce et al. 1999a: Canadian Regulatory Institutions: Converging and Colliding Regimes, in: Doern, G. Bruce et al. (eds.): *Changing the Rules: Canadian Regulatory Regimes and Institutions*. Toronto: University of Toronto Press, 3-26.
- Doern, G. Bruce et al. 1999b: Conclusions, in: Doern, G. Bruce et al. (eds.): *Changing the Rules: Canadian Regulatory Regimes and Institutions*. Toronto: University of Toronto Press, 389-406.

- Döhler, Marian 2002: Institutional Choice and Bureaucratic Autonomy in Germany, in: *West European Politics* 25, Special Issue: The Politics of Delegation: Non-Majoritarian Institutions in Europe (Editors: Mark Thatcher/ Alec Stone Sweet), 101-124.
- Döhler, Marian 2006: Regulative Politik und die Transformation der klassischen Verwaltung, in: Bogumil, Jörg u.a. (Hrsg.): *Politik und Verwaltung. Auf dem Weg zu einer postmanagerialen Verwaltungsforschung*. PVS-Sonderheft 37. Wiesbaden: VS-Verlag, 208-227.
- Döhler, Marian 2007: Vom Amt zur Agentur? Organisationsvielfalt, institutioneller Anpassungsdruck und Wandlungsprozesse im deutschen Verwaltungsmodell, in: Döhler, Marian/Jann, Werner (Hrsg.): *Agencies in Westeuropa*. Opladen: VS-Verlag (i.V.).
- Dorland, Micheal 1996: Cultural Industries and the Canadian Experience: Reflections on the Emergence of a Field, in: Dorland, Michael (ed.): *The Cultural Industries in Canada: Problems, Policies and Prospects*. Toronto: James Lorimer & Company, 347-365.
- Dowler, Kevin 1996: The Cultural Industries Policy Apparatus, in: Dorland, Micheal (ed.): *The Cultural Industries in Canada: Problems, Policies and Prospects*. Toronto: James Lorimer & Company, 328-346.
- Ebbinghaus, Bernhard/Manow, Philip 2001: Introduction: Studying Varieties of Welfare Capitalism, in: Ebbinghaus, Bernhard/Manow, Philip (eds.): *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan, and the USA*. London: Routledge, 1-23.
- Eberle, Dagmar 2003: Kommunikationspolitik in Kanada – politische Steuerung zwischen Protektionismus und Wettbewerb, in: Holzinger, Katharina u.a. (Hrsg.): *Politische Steuerung im Wandel: Der Einfluss von Ideen und Problemstrukturen*, Opladen: Leske + Budrich, 193-218.
- Eberle, Dagmar u.a. 2001: Politik – Institutionen, Akteure, Entwicklungen, in: Lenz, Karl: *Kanada*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 265-312.
- Eberle, Dagmar et al. 2003: Mission Accomplished? A Comparative Exploration of Conservatism in the United States and Canada, in: Schultze, Rainer-Olaf et al. (eds.): *Conservative Parties and Right-Wing Politics in North America: Reaping the Benefits of an Ideological Victory?* Opladen: Leske + Budrich, 11-30.
- Eberlein, Burkhard 2000: Regulierung und die Konstitution von Märkten in Europa, in: Czada, Roland/Lütz, Susanne (Hrsg.): *Die politische Konstitution von Märkten*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 89-106.
- Economic Council of Canada 1979: *Responsible Regulation*. Ottawa: Supply and Services Canada.
- Eising, Rainer 2000: Begrenzte Rationalität und regulatives Lernen in der EG: die Liberalisierung der Elektrizitätsversorgung, in: *Politische Vierteljahresschrift* 41, 251-278.
- Eisner, Marc Allen 1991: *Antitrust and the Triumph of Economics: Institutions, Expertise, and Policy Change*. Chapel Hill, Calif.: University of North Carolina Press.
- Eisner, Marc Allen 2000: *Regulatory Politics in Transition*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Eisner, Marc Allen et al. 2000: *Contemporary Regulatory Policy*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Elgie, Stewart A. G. 1993: Environmental Groups and the Courts: 1970-1992, in: Thompson, Geoffrey et al. (eds.): *Environmental Law and Business in Canada*. Aurora, Ont.: Canadian Law Book, 185-224.

- Ellis, David 1992: *Split Screen: Home Entertainment and the New Technologies*. Toronto: Friends of Canadian Broadcasting.
- English, H. Edward 1973: Canadian Telecommunications: Problems and Policies, in: English, H. Edward (ed.): *Telecommunications for Canada: An Interface of Business and Government*. Toronto: Methuen, 3-36.
- Epstein, David/O'Halloran, Sharyn 1994: Administrative Procedures, Information, and Agency Discretion, in: *American Journal of Political Science* 38, 697-722.
- Epstein, David/O'Halloran, Sharyn, 1999: *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. New York: Cambridge University Press.
- Esping-Andersen, Gosta 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Everson, Michelle 1998: Administering Europe?, in: *Journal of Common Market Studies* 34, 195-216.
- Falzon, Frank A. V. 2001: *Standard of Review on Judicial Review or Appeal*. Victoria, B.C.: Administrative Justice Project.
- Ferejohn, John A./Shipan, Charles R. 1989: Congressional Influence on Administrative Agencies: A Case Study of Telecommunications Policy, in: Dodd, Larry/Oppenheimer, Bruce (eds.): *Congress Reconsidered*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 393-410.
- Filion, Michel 1996a: Broadcasting and Cultural Identity: The Canadian Experience, in: *Media, Culture & Society* 18, 447-467.
- Filion, Michel 1996b: Radio, in: Dorland, Micheal (ed.): *The Cultural Industries in Canada: Problems, Policies and Prospects*. Toronto: James Lorimer & Company, 118-141.
- Fleras, Augie/Elliott, Jean Leonard 1996: *Unequal Relations : An Introduction to Race, Ethnic and Aboriginal Dynamics in Canada*. Scarborough, Ont.: Prentice Hall.
- Fox, David 1979: *Public Participation in the Administrative Process*. Ottawa: Law Reform Commission of Canada.
- Francis, John 1993: *The Politics of Regulation: A Comparative Perspective*. Cambridge, Mass.: Blackwell.
- Fraser, Matthew 1999: *Free-for-All: The Struggle for Dominance on the Digital Frontier*. Toronto: Stoddart Publishing.
- Fulford, Robert 1993: A Post-Modern Dominion: The Changing Nature of Canadian Citizenship, in: Kaplan, William (ed.): *Belonging: The Meaning and Future of Canadian Citizenship*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 104-119.
- Gagnon, Alain-G./Iacovino, Raffaele 2002: Framing Citizenship Status in an Age of Polyethnicity: Quebec's Model of Interculturalism, in: Telford, Hamish/Lazar, Harvey (eds.): *Canadian Political Culture(s) in Transition. Canada: The State of the Federation 2001*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 313-342.
- Gattinger, Monica 2002: The Liberals' Reinvestment in Arts and Culture: From Patron to Patronage?, in: Doern, G. Bruce (ed.): *How Ottawa Spends 2002-2003: The Security Aftermath and National Priorities*. Don Mills, Ont.: Oxford University Press, 196-215.

- Gilardi, Fabrizio 2002: Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis, in: *Journal of European Public Policy* 9, 873-893.
- Gilardi, Fabrizio 2004: Institutional Change in Regulatory Policies: Regulation Through Independent Agencies and the Three New Institutionalisms, in: Jordana, Jacint/Levi-Faur, David (eds.): *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 67-89.
- Gilardi, Fabrizio/Braun, Dietmar 2002: Delegation aus der Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie, in: *Politische Vierteljahresschrift* 43, 147-161.
- Globerman, Steven 1986: Economic Factors in Telecommunications Policy and Regulation, in: Stanbury, W. T. (ed.): *Telecommunications Policy and Regulation: The Impact of Competition and Technological Change*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1-80.
- Globerman, Steven 1987: *Culture, Governments and Markets*. Vancouver: The Fraser Institute.
- Globerman, Steven et al. 1995: Analysis of Telecom Decision 94-19, Review of Regulatory Framework, in: Globerman, Steven et al. (eds.): *The Future of Telecommunications Policy in Canada*. University of British Columbia: Faculty of Commerce and Business Administration, 417-439.
- Globerman, Steven et al. 1996: Convergence, Competition and Canadian Content, in: Stanbury, W. T. (ed.): *Perspectives on the New Economics and Regulation of Telecommunications*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 209-243.
- Globerman, Steven/Carter, Deborah 1988: *Telecommunications in Canada: An Analysis of Outlook and Trends*. Vancouver: The Fraser Institute.
- Globerman, Steven/Hagen, Daniel A. 1998: *The Impacts of Technological Change and Globalization on Cultural Content in Broadcasting*. Paper Presented at the Canadian Telecommunications Policy Conference "Adapting to New Realities", Ottawa, February 12, 1998.
- Goldberg, David et al. 1998: Conclusions, in: Goldberg, David et al. (eds.): *Regulating the Changing Media: A Comparative Study*. Oxford: Clarendon Press, 295-314.
- Grande, Edgar 1989: *Vom Monopol zum Wettbewerb? Die neokonservative Reform der Telekommunikation in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Grande, Edgar 1993: Entlastung des Staates durch Liberalisierung und Privatisierung? Zum Funktionswandel des Staates im Telekommunikationssektor, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): *Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat?* Baden-Baden: Nomos, 371-392.
- Grande, Edgar 1996: Das Paradox der Schwäche: Forschungspolitik und die Einflusslogik europäischer Politikverflechtung, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich, 373-399.
- Grande, Edgar 1997: Vom produzierenden zum regulierenden Staat: Möglichkeiten und Grenzen von Regulierung und Privatisierung, in: König, Klaus/Benz, Angelika (Hrsg.): *Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 576-591.
- Grande, Edgar/Eberlein, Burkhard 2000: Der Aufstieg des Regulierungsstaates im Infrastrukturbereich: Zur Transformation der politischen Ökonomie der Bundesrepublik Deutschland, in: Czada, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Von der Bonner zur Berliner Repu-*

- blik: 10 Jahre Deutsche Einheit*. Leviathan-Sonderheft 19/1999. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 631-650.
- Gundlach, Hardy 2001: Stand und Entwicklung der Medienkonzentration im Fernsbereich, in: Abromeit, Heidrun u.a. (Hrsg.): *Politik, Medien, Technik. Festschrift für Heribert Schatz*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 354-379.
- Gwyn, Richard 1995: *Nationalism without Walls: The Unbearable Lightness of Being Canadian*. Toronto: McClelland & Stewart.
- Habermas, Jürgen 1998: Jenseits des Nationalstaates? Bemerkungen zu Folgeproblemen der wirtschaftlichen Globalisierung, in: Beck, Ulrich (Hrsg.): *Politik der Globalisierung*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 67-84.
- Hale, Geoffrey E. 2002: Innovation and Inclusion: Budgetary Policy, the Skills Agenda, and the Politics of the New Economy, in: Doern, G. Bruce (ed.): *How Ottawa Spends 2002-2003: The Security Aftermath and National Priorities*. Don Mills, Ont.: Oxford University Press, 20-47.
- Hall, Clare et al. 2000: *Telecommunications Regulation: Culture, Chaos and Interdependence Inside the Regulatory Process*. London: Routledge.
- Hall, Peter A. 1989: Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas, in: Hall, Peter A.: *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press, 361-391.
- Hall, Peter A. 1992: The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s, in: Steinmo, Sven et al. (eds.): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press, 90-113.
- Hall, Peter A. 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, in: *Comparative Politics* 25, 275-296.
- Hall, Peter A./Soskice, David 2001 (eds.): *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C. R. 1996: Political Science and the Three New Institutionisms, in: *Political Studies* XLIV, 936-957.
- Hall, R. 1990: *The CRTC as Policy-Maker, 1968-1992*. PhD thesis. Montreal: McGill Graduate Program in Communications.
- Hardin, Herschel 1974: *A Nation Unaware: The Canadian Economic Culture*. North Vancouver: J.J. Douglas.
- Hardin, Herschel 1985: *Closed Circuits: The Sellout of Canadian Television*. Vancouver: Douglas & McIntyre.
- Hariton, George 1995 : Industry Response to Kevin Wilson's Article, in: *Canadian Journal of Communications* 20, 191-193.
- Harris, Richard A./Milkis, Sidney M. 1989: *The Politics of Regulatory Change: A Tale of Two Agencies*. New York: Oxford University Press.
- Harris, Richard A./Milkis, Sidney M. ²1996: *The Politics of Regulatory Change: A Tale of Two Agencies*. New York: Oxford University Press.
- Harris, Richard G./Watson, William G. 1993: Three Visions of Competitiveness: Porter, Reich and Thurow on Economic Growth and Policy, in: Courchene, Thomas J./Purvis,

- Douglas D. (eds.): *Productivity, Growth and Canada's International Competitiveness*. Kingston, Ont.: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, 233-280.
- Harrison, Kathryn 1999: Retreat from Regulation: The Evolution of the Canadian Environmental Regime, in: Doern, G. Bruce et al. (eds.): *Changing the Rules: Canadian Regulatory Regimes and Institutions*. Toronto: University of Toronto Press, 122-142.
- Harrison, Kathryn/Hoberg, George 1994: *Risk, Science, and Politics: Regulating Toxic Substances in Canada and the United States*. Montreal/Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Harter, Philip J. 1997: Fear of Commitment: An Affliction of Adolescents, in: *Duke Law Journal* 46, 1389-1428.
- Hendry, James McL. 1976: Some Observations on the Canadian Regulatory Agency, in: *The Dalhousie Law Journal* 3, 3-38.
- Héritier, Adrienne u.a. 1994: *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union*. Opladen: Leske + Budrich.
- Héritier, Adrienne/Schmidt, Susanne K. 2000: After Liberalization: Public Interest Services and Employment in the Utilities, in: Scharpf, Fritz W./Schmidt, Vivien A. (eds.): *Welfare and Work in the Open Economy. Volume II: Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press, 554-596.
- Hill, Margaret M. 1999a: Managing the Regulatory State: From 'Up,' to 'In and Down,' to 'Out and Across', in: Doern, G. Bruce et al. (eds.): *Changing the Rules: Canadian Regulatory Regimes and Institutions*. Toronto: University of Toronto Press, 259-276.
- Hill, Margaret M. 1999b: Recasting the Federal Transport Regulator: The Thirty Years' War, 1967-1997, in: Doern, G. Bruce et al. (eds.): *Changing the Rules: Canadian Regulatory Regimes and Institutions*. Toronto: University of Toronto Press, 57-81.
- Hiller, Petra/Krücken, Georg 1997: *Risiko und Regulierung: Soziologische Beiträge zu Technikkontrolle und präventiver Umweltpolitik*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Hirsch, Joachim 1996: *Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*. Berlin: Ed. ID-Archiv.
- Hoberg, George 1997: Governing the Environment. Comparing Canada and the United States, in: Banting, Keith et al. (eds.): *Degrees of Freedom: Canada and the United States in a Changing World*. Montréal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 341-385.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang 1996: *Regulating Media: The Licensing and Supervision of Broadcasting in Six Countries*. New York/London: Guilford Press.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang et al. 1999: *Konvergenz und Regulierung: Optionen für rechtliche Regelungen und Aufsichtsstrukturen im Bereich Information, Kommunikation und Medien*. Baden-Baden: Nomos.
- Holzhäuser, Michael 2001: *Essential Facilities in der Telekommunikation: Der Zugang zu Netzen und anderen wesentlichen Einrichtungen im Spannungsfeld zwischen sektorspezifischer Regulierung und allgemeinem Wettbewerbsrecht*. München: Beck.
- Holzinger, Katharina/Knill Christoph 2003: Faktoren des Steuerungswandels: Das Zusammenspiel von Ideen, Bedingungen und Mustern politischer Steuerung, in: Holzinger, Katharina u.a. (Hrsg.): *Politische Steuerung im Wandel: Der Einfluss von Ideen und Problemstrukturen*. Opladen: Leske + Budrich, 7-27.

- Horhota, George R. 1995: Charting the Future of Telecommunications Policy in Canada – Wanted: Navigator with a Sense of Direction, in: Globerman, Steven et al. (eds.): *The Future of Telecommunications Policy in Canada*. University of British Columbia: Faculty of Commerce and Business Administration, 199-206.
- Horowitz, Gad 1985: Conservatism, Liberalism and Socialism in Canada: An Interpretation, in: Thorburn, Hugh G. (ed.)⁵ 1985: *Party Politics in Canada*. Scarborough, Ont.: Prentice-Hall, 41-59.
- Horwitz, Robert B. 1994: Judicial Review of Regulatory Decisions: The Changing Criteria, in: *Political Science Quarterly* 109, 133-169.
- Howe, Paul/Fletcher, Joseph F. 2002: The Evolution of Charter Values, in: Telford, Hamish/Lazar, Harvey (eds.): *Canadian Political Culture(s) in Transition. Canada: The State of the Federation 2001*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 265-291.
- Howlett, Michael 1994: The Judicialization of Canadian Environmental Policy, 1980-1990: A Test of the Canada-United States Convergence Thesis, in: *Canadian Journal of Political Science* XXVII, 99-127.
- Howlett, Michael/Ramesh, M. 1995: *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Sub-systems*. Don Mills, Ont.: Oxford University Press.
- Huber, Evelyne/Stephens, John D. 2000: Welfare State and Production Regimes in the Era of Retrenchment, in: Pierson, Paul (ed.): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 107-145.
- Huber, John D. et al. 2001 : Legislatures and Statutory Control of Bureaucracy, in : *American Journal of Political Science* 45, 330-345.
- Hundt, Reed E. 2000: *You Say You Want A Revolution: A Story of Information Age Politics*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Intven, Hank 1994: Traffic Rules on Canada's Information Highways: The Regulatory Framework for New Cable and Telephone Services, in: *Media & Communications Law Review* 4, 131-171.
- Jackson, David/de la Mothe, John 2001: Nuclear Regulation in Transition: The Atomic Energy Control Board, in: Doern, G. Bruce et al. (eds.): *Canadian Nuclear Energy Policy: Changing Ideas, Institutions, and Interests*. Toronto: University of Toronto Press, 96-112.
- Jackson, Robert J./Jackson, Doreen 2000: *Politics in Canada: Culture, Institutions, Behaviour and Public Policy*. Toronto: Prentice Hall.
- Janisch, Hudson 1979: Policy Making in Regulation: Towards A New Definition of the Status of Independent Regulatory Agencies in Canada, in: *Osgoode Hall Law Journal* 17, 46-106.
- Janisch, Hudson 1986: Winners and Losers: The Challenges Facing Telecommunications Regulation, in: Stanbury, W. T. (ed.): *Telecommunications Policy and Regulation: The Impact of Competition and Technological Change*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 307-400.
- Janisch, Hudson 1989a: Five Myths of Canadian Telecommunications, in: Donald J. Cruickshank Associates Inc. (eds.): *The Long Distance Competition Debate*. Manotick, Ont.: Donald J. Cruickshank Associates Inc., 132-137.
- Janisch, Hudson 1989b: The North American Telecommunications Industry, in: Button, Kenneth/Swann, Dennis (eds.): *The Age of Regulatory Reform*. Oxford: Clarendon Press, 299-320.

- Janisch, Hudson 1990: Telecom 2000: A Glance at Future Trends in Canadian Telecommunications Regulation, in: *Media & Communications Law Review* 1, 1-24.
- Janisch, Hudson 1993: At last! A New Canadian Telecommunications Act, in: *Telecommunications Policy* 17, 691-698.
- Janisch, Hudson 1995a: Further Developments with Respect to Rulemaking by Administrative Agencies, in: *Canadian Journal of Administrative Law & Practice* 9, 1-17.
- Janisch, Hudson 1995b: New Federal Telecommunications Legislation and Federal-Provincial Arrangements, in: Gliberman, Steven et al. (eds.): *The Future of Telecommunications Policy in Canada*. University of British Columbia: Faculty of Commerce and Business Administration, 149-197.
- Janisch, Hudson 1999: Competition Policy Institutions: What Role in the Face of Continued Sectoral Regulation?, in: Doern, G. Bruce et al. (eds.): *Changing the Rules: Canadian Regulatory Regimes and Institutions*. Toronto: University of Toronto Press, 101-121.
- Janisch, Hudson 2002: *New Developments in Communications Law and Policy*. A Paper for the Conference on "Fairness and Transparency in Telecom Regulation", Ottawa Congress Centre, April 26-27, 2002.
- Janisch, Hudson 2003a: *Canadian Telecommunications Markets and Regulation: Is Competition Sustainable?* Paper prepared for Presentation at Hong Kong University of Science and Technology, Dec. 9, 2003.
- Janisch, Hudson 2003b: *Telecommunications in Turmoil*. A Paper for the Conference on "Competition, Pricing, and Natural Monopoly: Taking Stock of Network Industries", Centre for Innovation Law and Policy, University of Toronto, May 23, 2003.
- Jeffrey, Liss 1996: Private Television and Cable, in: Dorland, Micheal (ed.): *The Cultural Industries in Canada: Problems, Policies and Prospects*. Toronto: James Lorimer & Company, 203-256.
- Jenson, Jane 1989: Paradigms and Political Discourse: Protective Legislation in France and the United States before 1914, in: *Canadian Journal of Political Science* XXII, S. 235-258.
- Jenson, Jane 2003: The Canadian Citizenship Regime in a Conservative Era, in: Schultze, Rainer-Olaf et al. (eds.): *Conservative Parties and Right-Wing Politics in North America: Reaping the Benefits of an Ideological Victory?* Opladen: Leske + Budrich, 81-100.
- Johnson, David 1991: Regulatory Agencies and Accountability: An Ontario Perspective, in: *Canadian Public Administration* 34, 417-434.
- Johnson, Peter 1998: The United States, in: Goldberg, David et al. (eds.): *Regulating the Changing Media: A Comparative Study*. Oxford: Clarendon Press, 201-245.
- Johnston, C. Christopher 1980: *The Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission: A Study of Administrative Procedures in the CRTC*. Ottawa: Law Reform Commission of Canada.
- Jones, David Phillip/De Villars, Anne S. 1985: *Principles of Administrative Law*. Toronto: Carswell.
- Jordan, Grant/Schubert, Klaus 1992: A Preliminary Ordering of Policy Network Labels, in: *European Journal of Political Research* 21, 7-27.
- Jordana, Jacint/Levi-Faur, David 2003: *The Rise of the Regulatory State in Latin America: A Study of the Diffusion of Regulatory Reforms across Countries and Sectors*. Paper prepared

- for presentation at the 2nd ECPR General Conference, Marburg, Germany, 18-21 September 2003.
- Jordana, Jacint/Sancho, David 2004: Regulatory Designs, Institutional Constellations and the Study of the Regulatory State, in: Jordana, Jacint/Levi-Faur, David (eds.): *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 296-319.
- Kagan, Robert A. 2001: *Adversarial Legalism: The American Way of Law*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Katzenstein, Peter J. 1985: *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kaufmann, Donna Soble 1987: *Broadcasting Law in Canada: Fairness in the Administrative Process*. Toronto: Carswell.
- Keenleyside, Anthony 1995: Canada Does Not Need New Comprehensive Telecommunications Legislation, in: Globerman, Steven et al. (eds.): *The Future of Telecommunications Policy in Canada*. University of British Columbia: Faculty of Commerce and Business Administration, 207-213.
- Kelman, Steven 1988: Why Public Ideas Matter, in: Reich, Robert B. (ed.): *The Power of Public Ideas*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 31-53.
- Kernaghan, Kenneth/Siegel, David 1995: *Public Administration in Canada*. Scarborough, Ont.: Nelson Canada.
- Kerwin, Cornelius M. 1994: The Elements of Rule-Making, in: Rosenbloom, David H./Schwartz, Richard D. (eds.): *Handbook of Regulation and Administrative Law*. New York: Marcel Dekker, 345-381.
- Kiefer, Marie Luise 2001: *Medienökonomik: Einführung in eine ökonomische Theorie der Medien*. München/Wien: Oldenbourg.
- King, Craig 1989: Responding to the Acceleration of the Business Cycle, Speech to the Canadian Information Processing Society, Toronto, September 20, 1989, in: Donald J. Cruickshank Associates Inc. (eds.): *The Long Distance Competition Debate*. Manotick, Ont.: Donald J. Cruickshank Associates Inc., 105-107.
- King, Gary et al. 1994: *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kitschelt, Herbert et al. 1999: Convergence and Divergence in Advanced Capitalist Democracies, in: Kitschelt, Herbert et al. (eds.): *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 427-460.
- Kleinsteuber, Hans J. 1996: Regulierung des Rundfunks in den USA: Zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht am Beispiel der FCC, in: *Rundfunk und Fernsehen* 44, 27-50.
- Kleinsteuber, Hans J. 1999: Information Highway und Canadian Content: Zur Debatte um Neue Technologien im Kanada der 90er Jahre, in: *Zeitschrift für Kanada-Studien* 19, 57-72.
- Kleinsteuber, Hans J. 2000: Das Rundfunksystem der USA, in: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): *Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 2000/2001*. Baden-Baden: Nomos, 836-848.
- Kleinsteuber, Hans J./Wiesner, Volkert 1988: Eigenproduktionen in Fernsehen und Hörfunk: Erfahrungen mit den Canadian Content Rules, in: *Rundfunk und Fernsehen* 36, 329-346.

- Kolko, Gabriel 1965: *Railroads and Regulation, 1877-1916*. New York: W. W. Norton.
- König, Klaus/Benz, Angelika 1997: Zusammenhänge von Privatisierung und Regulierung, in: König, Klaus/Benz, Angelika (Hrsg.): *Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 13-72.
- Kresl, Peter Karl 1996: The Political Economy of Canada's Cultural Policy: The 1990s, in: Lapierre, André et al. (eds.): *Language, Culture and Values in Canada at the Dawn of the 21st Century*. Ottawa: Carleton University Press, 223-245.
- Kroeger, Arthur 1996: Governing in the Millennium: How *Much* Less Government?, in: Courchene, Thomas J. (ed.): *Policy Frameworks for a Knowledge Economy*. Kingston, Ont.: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, 51-68.
- Kymlicka, Will 1998: *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*. Don Mills, Ont.: Oxford University Press.
- Lafontaine, Oskar/Müller, Christa 1998: *Keine Angst vor der Globalisierung: Wohlstand und Arbeit für alle*. Bonn: Dietz.
- Law Reform Commission of Canada 1985: *Report on Independent Administrative Agencies: A Framework for Decision Making*. Ottawa: Law Reform Commission of Canada.
- Lehne, Richard 2001: *Government and Business: American Political Economy in Comparative Perspective*. New York: Chatham House Publishers.
- Levi-Faur, David 2004: *The Rise of the British Regulatory State: Transcending the Privatization Debate*. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Lindner, Ralf 2005: Der Beitrag der Macdonald Commission am wirtschafts- und sozialpolitischen Paradigmenwandel in Kanada, in: Schultze, Rainer-Olaf/Zinterer, Tanja (Hrsg.): *Politik beraten und gestalten: Royal Commissions in Kanada*. Wiesbaden: VS Verlag (i.E.).
- Linneweber, Axel 1994: *Einführung in das US-amerikanische Verwaltungsrecht: Kompetenzen, Funktionen und Strukturen der "Agencies" im US-amerikanischen Verwaltungsrecht*. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Lipset, Seymour Martin 1990: *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada*. New York: Routledge.
- Lowi, Theodore J. 1979: *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*. New York: W. W. Norton & Company.
- Lütz, Susanne 2002: *Der Staat und die Globalisierung von Finanzmärkten: Regulative Politik in Deutschland, Großbritannien und den USA*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Lütz, Susanne 2003a: Governance in der politischen Ökonomie – zum Stand der Debatte, in: *Politische Vierteljahresschrift* 44, 231-243.
- Lütz, Susanne 2003b: Zwischen Effektivität und Legitimität – Regulative Politik im Politikfeld- und Ländervergleich, in: Czada, Roland/Lütz, Susanne/Mette, Stefan: *Regulative Politik: Zählungen von Markt und Technik*. Opladen: Leske + Budrich, 241-264.
- Lütz, Susanne 2004: Convergence within National Diversity – A Comparative Perspective on the Regulatory State in Finance, in: *Journal of Public Policy* 24(2), 169-197.
- Lütz, Susanne/Czada, Roland 2000: Marktkonstitution als politische Aufgabe: Problemskizze und Theorieüberblick, in: Czada, Roland/Lütz, Susanne (Hrsg.): *Die politische Konstitution von Märkten*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 9-35.

- Macaulay, Robert 1989: *Directions: Review of Ontario's Regulatory Agencies*. Toronto: Queen's Printer for Ontario.
- Magder, Ted 1993: *Canada's Hollywood: The Canadian State and Feature Films*. Toronto: University of Toronto Press.
- Magder, Ted 1996: Film and Video Production, in: Dorland, Micheal (ed.): *The Cultural Industries in Canada: Problems, Policies and Prospects*. Toronto: James Lorimer & Company, 145-177.
- Maier, Matthias Leonhard u.a. 2003: Einleitung: Kann Politik lernen?, in: Maier, Matthias Leonhard u.a. (Hrsg.): *Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze in der Politik-analyse*. Opladen: Leske + Budrich, 7-22.
- Majone, Giandomenico 1993: Wann ist Policy-Deliberation wichtig?, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. PVS-Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 97-115.
- Majone, Giandomenico 1994: The Rise of the Regulatory State in Europe, in: Müller, Wolfgang C./Wright, Vincent (eds.): *The State in Western Europe. Retreat or Redefinition?* IIford: Frank Cass, 77-101.
- Majone, Giandomenico (ed.) 1996: *Regulating Europe*. London/New York: Routledge.
- Majone, Giandomenico 1999: The Regulatory State and its Legitimacy Problems, in: *West European Politics* 22, 1-24.
- Manzer, Ronald 1985: *Public Policies and Political Development in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- March, James G./Olsen, Johan P. 1984: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, in: *American Political Science Review* 78, 734-749.
- March, James G./Olsen, Johan P. 1989: *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Mayntz, Renate 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. PVS-Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 39-56.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt/New York: Campus, 39-72.
- McCraw, Thomas K. 1984: *Prophets of Regulation*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- McCubbins, Mathew D. 1985: The Legislative Design of Regulatory Structure, in: *American Journal of Political Science* 29, 720-748.
- McCubbins, Mathew D./Schwartz, Thomas 1984: Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms, in: *American Journal of Political Science* 28, 165-179.
- McGarity, Thomas O. 1991: *Reinventing Rationality: The Role of Regulatory Analysis in the Federal Bureaucracy*. New York: Cambridge University Press.
- McGarity, Thomas O. 1992: Some Thoughts on "Deossifying" the Rulemaking Process, in: *Duke Law Journal* 41, 1385-1462.
- McGowan, Francis/Wallace, Helen 1996: Towards a European Regulatory State, in: *Journal of European Public Policy* 3, 560-576.

- McManus, John C. 1973: Federal Regulation of Telecommunications in Canada, in: English, H. Edward (ed.): *Telecommunications for Canada: An Interface of Business and Government*. Toronto: Methuen, 389-428.
- McNamara, Kathleen R. 2002: Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation, in: *West European Politics* 25, 47-76.
- McNulty, Jean 1988: Technology and Nation-Building in Canadian Broadcasting, in: Lorimer, Rowland M./Wilson, Donald C. (eds.): *Communication Canada: Issues in Broadcasting and New Technologies*. Toronto: Kagan and Woo, 176-198.
- Meisel, John 1989: Near Hit: The Parturition of a Broadcasting Policy, in: Graham, Katherine A. (ed.): *How Ottawa Spends 1989-90: The Buck Stops Where?* Ottawa: Carleton University Press, 131-63.
- Mendelsohn, Matthew 2002: Four Dimensions of Political Culture in Canada Outside Quebec: The Changing Nature of Brokerage and the Definition of the Canadian Nation, in: Telford, Hamish/Lazar, Harvey (eds.): *Canadian Political Culture(s) in Transition*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 51-82.
- Mette, Stefan 1999: Telekommunikationsregulierung: Ein Überblick über die Entwicklung in der Europäischen Union und der Bundesrepublik Deutschland, in: Czada, Roland/Lütz, Susanne/Mette, Stefan: *Regulative Politik*. Hagen: FernUniversität Hagen, 172-238.
- Mette, Stefan 2003: Telekommunikationsregulierung: Ein Überblick über die Entwicklung in der Europäischen Union und der Bundesrepublik Deutschland, in: Czada, Roland/Lütz, Susanne/Mette, Stefan: *Regulative Politik: Zählungen von Markt und Technik*. Opladen: Leske + Budrich, 171-240.
- Mihlar, Fazil 1999: The Federal Government and the 'RIAS' Process: Origins, Need, and Non-compliance, in: Doern, G. Bruce et al. (eds.): *Changing the Rules: Canadian Regulatory Regimes and Institutions*. Toronto: University of Toronto Press, 277-292.
- Mitnick, Barry M. 1980: *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms*. New York: Columbia University Press.
- Moe, Terry M. 1985: Control and Feedback in Economic Regulation: The Case of the NLRB, in: *American Political Science Review* 79, 1094-1116.
- Moran, Michael 1986: Theories of Regulation and Changes in Regulation: the Case of Financial Markets, in: *Political Studies* XXXIV, 185-201.
- Moran, Michael 2003: *The British Regulatory State: High Modernism and Hyper Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Morrison, Ian 1996: Roadblock to Competition?, in: Insight Press (ed.): *The Changing Role of the CRTC*. Toronto: Insight Press, 143-153.
- Mosco, Vincent 1997: Marketable Commodity or Public Good: The Conflict Between Domestic and Foreign Communications Policy, in: Swimmer, Gene (ed.): *How Ottawa Spends 1997-98. Seeing Red: A Liberal Report Card*. Ottawa: Carleton University Press, 159-178.
- Mosco, Vincent 2001: *The Transformation of Communication in Canada*. Manuskript.
- Mullan, David J. 1985: Administrative Tribunals: Their Evolution in Canada from 1954 to 1984, in: Bernier, Ivan/Lajoie, Andrée (eds.): *Regulations, Crown Corporations and Administrative Tribunals*. Toronto: University of Toronto Press, 155-201.
- Mullan, David J. 2001: *Administrative Law*. Toronto: Irwin Law.

- Murray, Catherine 1999: Flexible Regulation: A Can Con Turn On?, in: *Policy Options*, 63-69.
- Mussio, Laurence B. 2001: *Telecom Nation: Telecommunications, Computers, and Governments in Canada*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Myles, John/Pierson, Paul 1997: Friedman's Revenge: The Reform of "Liberal" Welfare States in Canada and the United States, in: *Politics & Society* 25, 443-472.
- Nash, Knowlton 1994: *The Microphone Wars: A History of Triumph and Betrayal at the CBC*. Toronto: McClelland & Stewart.
- Nemetz, Peter N. et al. 1986: Social Regulation in Canada: An Overview and Comparison with the American Model, in: *Policy Studies Journal* 14, 580-603.
- Nevitte, Neil 1996: *The Decline of Deference: Canadian Value Change in Crossnational Perspective*. Peterborough, Ont.: Broadview Press.
- Noll, Roger G. 1985: Government Regulatory Behavior: A Multidisciplinary Survey and Synthesis, in: Noll, Roger G. (ed.): *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley: University of California Press, 9-63.
- North, Douglass C. 1990: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W. 1993: *Die Transformation der Sozialpolitik: Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*. Frankfurt/New York: Campus.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) 1999: *Regulatory Reform in the United States*. Paris: OECD.
- OECD 2002a: *Canada: Maintaining Leadership through Innovation*. Paris: OECD.
- OECD 2002b: *Regulatory Reform in Canada: Government Capacity to Assure High Quality Regulation*. Paris: OECD.
- OECD 2002c: *Regulatory Reform in the Telecommunications Industry. Regulatory Reform in Canada – From Transition to New Regulation Challenges*. Paris: OECD.
- Olson, Mancur 1965: *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Ostry, Sylvia/Stanbury, William T. 1999: The Economic Council on Regulatory Reform: Reprise and Retrospection, in: Bird, Richard M. et al. (eds.): *Rationality in Public Policy: Retrospect and Prospect, A Tribute to Douglas G. Hartle*. Canadian Tax Papers No. 104. Toronto: Canadian Tax Foundation, 181-231.
- Parkin, Andrew/Mendelsohn, Matthew 2003: *A New Canada: An Identity Shaped by Diversity*. Montréal: Centre for Research and Information on Canada.
- Peers, Frank W. 1969: *The Politics of Canadian Broadcasting, 1920-1951*. Toronto: University of Toronto Press.
- Peers, Frank W. 1979: *The Public Eye: Television and the Politics of Canadian Broadcasting, 1952-1968*. Toronto: University of Toronto Press.
- Pekkarinen, Jukka 1989: Keynesianism and the Scandinavian Models of Economic Policy, in: Hall, Peter A. (ed.): *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press, 311-345.
- Peters, B. Guy 1998a: *Comparative Politics: Theory and Methods*. New York: New York University Press.

- Peters, B. Guy 1998b: Institutionalization and Deinstitutionalization: Regulatory Institutions in American Government, in: Doern, G. Bruce/Wilks, Stephen (eds.): *Changing Regulatory Institutions in Britain and North America*. Toronto: University of Toronto Press, 51-79.
- Phillips, Susan D. 1994: New Social Movements in Canadian Politics: On Fighting and Starting Fires, in: Bickerton, James P./Gagnon, Alain-G. (eds.): *Canadian Politics*. Peterborough, Ont.: Broadview Press, 188-206.
- Pierson, Paul 2000: Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies, in: Pierson, Paul (ed.): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 410-456.
- Pildes, Richard H./Sunstein, Cass R. 1995: Reinventing the Regulatory State, in: *The University of Chicago Law Review* 62, 1-129.
- Pollack, Mark A. 2002: Learning from the Americanists (Again): Theory and Method in the Study of Delegation, in: *West European Politics* 25, Special Issue: The Politics of Delegation: Non-Majoritarian Institutions in Europe (Editors: Mark Thatcher/ Alec Stone Sweet), 200-219.
- Presthus, Robert 1973: *Elite Accommodation in Canadian Politics*. Toronto: Cambridge University Press.
- Pross, Paul A. 1992: *Group Politics and Public Policy*. Toronto: Oxford University Press.
- Prosser, Tony 1997: *Law and the Regulators*. Oxford: Clarendon Press.
- Przeworsky, Adam/Teune, Henry 1970: *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: John Wiley & Sons.
- Raboy, Marc 1990: *Missed Opportunities: The Story of Canada's Broadcasting Policy*. Montreal/Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Raboy, Marc 1994: The Role of the Public in Broadcasting Policy-making and Regulation: Lessons for Europe from Canada, in: *European Journal of Communication* 9, 5-23.
- Raboy, Marc 1995a: Influencing Public Policy on Canadian Broadcasting, in: *Canadian Public Administration* 38, 411-432.
- Raboy, Marc 1995b: The Role of Public Consultation in Shaping the Canadian Broadcasting System, in: *Canadian Journal of Political Science* XXVIII, 455-477.
- Rankin, Murray 1985: The Cabinet and the Agencies: Toward Accountability in British Columbia, in: *UBC Law Review* 19, 25-69.
- Reich, Robert B. 1988: Policy Making in a Democracy, in: Reich, Robert B. (ed.): *The Power of Public Ideas*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 123-156.
- Rhéaume, Diane 1997: Administrative Practices of the CRTC, in: Insight Press (ed.): *Preparing for a CRTC Proceeding: The Complete Course*. Papers delivered at an Insight conference held on April 29-30, 1997. Toronto: Insight Press, 507-538.
- Rian, Michael H. 1995: Regulation in a Newly Competitive Market, in: Globerman, Steven et al. (eds.): *The Future of Telecommunications Policy in Canada*. University of British Columbia: Faculty of Commerce and Business Administration, 99-109.
- Rideout, Vanda 2003: *Continentalizing Canadian Telecommunications: The Politics of Regulatory Reform*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.

- Rideout, Vanda/Reddick, Andrew 2001: Multimedia Policy for Canada and the United States: Industrial Development as Public Interest, in: Mosco, Vincent/Schiller, Dan (eds.): *Continental Order? Integrating North America for Cybercapitalism*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 265-291.
- Roman, Andrew J. 1978: Regulatory Law and Procedure, in: Doern, G. Bruce (ed.): *The Regulatory Process in Canada*. Toronto: Macmillan of Canada, 68-93.
- Roman, Andrew J. 1985: Governmental Control of Tribunals: Appeals, Directives, and Non-Statutory Mechanisms, in: *Queen's Law Journal* 10, 476-497.
- Roman, Andrew J. 1992: *Effective Advocacy before Administrative Tribunals*. Toronto: Carswell.
- Rose-Ackerman, Susan 1992: *Rethinking the Progressive Agenda : The Reform of the American Regulatory State*. New York: The Free Press.
- Rose-Ackerman, Susan 1995: *Umweltrecht und -politik in den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Rosenbach, Marcel 1996: Von der Agenda for Action zum Telecommunications Act von 1996 – US-Kommunikationspolitik zwischen Deregulierung und öffentlichem Interesse, in: Kleinsteuber, Hans J. (Hrsg.): *Der „Information Superhighway“: Amerikanische Visionen und Erfahrungen*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 89-119.
- Sabatier, Paul 1975: Social Movements and Regulatory Agencies: Toward a More Adequate – and Less Pessimistic – Theory of "Clientele Capture", in: *Policy Sciences* 6, 301-342.
- Sabatier, Paul A. 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasentheorie, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. PVS-Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 116-148.
- Sabatier, Paul et al. 1999: Coalition Stability in US Automotive Pollution Control Policy, in: Sabatier, Paul (ed.): *An Advocacy Coalition Lens on Environmental Policy*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Sabatier, Paul/Brasher, Anne 1993: From Vague Consensus to Clearly-Differentiated Coalitions: Environmental Policy at Lake Tahoe, 1964-85, in: Sabatier, Paul/Jenkins-Smith, Hank (eds.): *Policy Change and Learning*. Boulder: Westview Press, 149-176.
- Salter, Liora 1995: Accountability and Capture of Agencies: Proposals for Change, in: Franks, C.E.S. et al. (eds.): *Canada's Century: Governance in a Maturing Society. Essays in Honour of John Meisel*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 278-297.
- Scharpf, Fritz W. 1970: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.
- Scharpf, Fritz W. 1995: Demokratische Politik in Europa, in: *Staatswissenschaft und Staatspraxis* 6, 565-591.
- Scharpf, Fritz W. 1996: Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich, 109-140.
- Scharpf, Fritz W. 1999: *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a.M; New York: Campus.

- Schiller, Dan/Mosco, Vincent 2001: Introduction: Integrating a Continent for a Transnational World, in: Mosco, Vincent/Schiller, Dan (eds.): *Continental Order? Integrating North America for Cybercapitalism*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.
- Schmidt, Joseph 1995: New Federal Telecommunications Legislation and Federal-Provincial Arrangements, in: Globerman, Steven et al. (eds.): *The Future of Telecommunications Policy in Canada*. University of British Columbia: Faculty of Commerce and Business Administration, 219-222.
- Schmidt, Susanne K. 1998: *Liberalisierung in Europa: Die Rolle der Europäischen Kommission*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Schmidt, Vivien A. 2002: *The Futures of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Schneider, Steffen 1997: Von der neoliberalen Agenda zur Fourth National Policy? Entwicklungslinien kanadischer Wirtschaftspolitik in den 80er und 90er Jahren, in: Schultze, Rainer-Olaf/Schneider, Steffen (Hrsg.): *Kanada in der Krise: Analysen zum Verfassungs-, Wirtschafts- und Parteiensystemwandel seit den 80er Jahren*. Bochum: Universitätsverlag Dr. N. Brockmeyer, 123-163.
- Schneider, Steffen/Schultze, Rainer-Olaf 1997: Vom ethnischen Nationalismus zum Separatismus: Der Fall Québec, in: Schultze, Rainer-Olaf/Schneider, Steffen (Hrsg.): *Kanada in der Krise: Analysen zum Verfassungs-, Wirtschafts- und Parteiensystemwandel seit den 80er Jahren*. Bochum: Universitätsverlag Dr. N. Brockmeyer, 315-348.
- Schneider, Volker 1999: *Staat und technische Kommunikation: Die politische Entwicklung der Telekommunikation in den USA, Japan, Großbritannien, Deutschland, Frankreich und Italien*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schneider, Volker 2001: *Die Transformation der Telekommunikation: Vom Staatsmonopol zum globalen Markt (1800-2000)*. Frankfurt a. M./New York: Campus Verlag.
- Schuck, Peter H. 1977: Public Interest Groups and the Policy Process, in: *Public Administration Review* 37, 132-140.
- Schuck, Peter H./Elliott, E. Donald 1990: To the Chevron Station: An Empirical Study of Federal Administrative Law, in: *Duke Law Journal*, 984-1077.
- Schultz, Richard 1982: Partners in a Game Without Masters: Reconstructing the Telecommunications Regulatory System, in: Buchan, Robert J. et al. (ed.): *Telecommunications Regulation and the Constitution*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 41-114.
- Schultz, Richard J. 1983: Regulation as Maginot Line: Confronting the Technological Revolution in Telecommunications, in: *Canadian Public Administration*. 26, 203-218.
- Schultz, Richard J. 1988: Regulating Conservatively: The Mulroney Record, 1984-1988, in: Gollner, Andrew B./Salée, Daniel (eds.): *Canada Under Mulroney: An End-of-Term Report*. Montréal: Véhicule Press, 186-205.
- Schultz, Richard J. 1995: Old Whine in New Bottle: The Politics of Cross-Subsidies in Canadian Telecommunications, in: Globerman, Steven et al. (eds.): *The Future of Telecommunications Policy in Canada*. University of British Columbia: Faculty of Commerce and Business Administration, 271-287.
- Schultz, Richard J. 1996: From Engineering Economics to „New Economics“: The Transformation of Canadian Telecommunications, in: Stanbury, W. T. (ed.) 1996: *Perspectives on the New Economics and Regulation of Telecommunications*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 35-46.

- Schultz, Richard J. 1999a: Still Standing: The CRTC, 1976-1996, in: Doern, G. Bruce et al. (eds.): *Changing the Rules: Canadian Regulatory Regimes and Institutions*. Toronto: University of Toronto Press, 29-56.
- Schultz, Richard J. 1999b: Winning and Losing: The Consumers' Association of Canada and the Telecommunications Regulatory System, 1973-1993, in: Doern, G. Bruce et al. (eds.): *Changing the Rules: Canadian Regulatory Regimes and Institutions*. Toronto: University of Toronto Press, 174-200.
- Schultz, Richard J. 2003: Dancing Around the Digital Divide: The Fight for a Federal Broadband Access Policy, in: Doern, G. Bruce (ed.): *How Ottawa Spends 2003-2004: Regime Change and Policy Shift*. Don Mills, Ont.: Oxford University Press, 186-203.
- Schultz, Richard J./Alexandroff, Alan 1985: *Economic Regulation and the Federal System*. Toronto: University of Toronto Press.
- Schultz, Richard/Audet, Sophie 1995: *Sovereignty Diminished / Sovereignty Resurgent: International Trade Agreements and Canadian Telecommunications*. Paper prepared for Conference „Current Issues in Telecommunications Regulation“, Montreal, Nov. 2-3, 1995.
- Schultz, Richard J./Brawley, Mark R. 1996: Telecommunications Policy, in: Doern, G. Bruce et al. (eds.): *Border Crossings: The Internationalization of Canadian Public Policy*. Toronto: Oxford University Press, 83-107.
- Schultz, Richard J./Doern, G. Bruce 1998: No Longer 'Governments in Miniature': Canadian Sectoral Regulatory Institutions in a North American Context, in: Doern, G. Bruce/Wilks, Stephen (eds.): *Changing Regulatory Institutions in Britain and North America*. Toronto: University of Toronto Press, 108-130.
- Schultz, Richard J./Rich, Andrew 2003: Telecommunications Deregulation, in: Pal, Leslie A./Weaver, R. Kent (eds.): *The Government Taketh Away: The Politics of Pain in the United States and Canada*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 107-136.
- Schultze, Rainer-Olaf 1996: Interessenrepräsentation und Westminster-Modell: Kanada ein abweichender Fall?, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 7, 163-193.
- Schultze, Rainer-Olaf 1997: Repräsentationskrise, Parteiensystem- und Politikwandel in Kanada seit den 80er Jahren, in: Schultze, Rainer-Olaf/Schneider, Steffen (Hrsg.): *Kanada in der Krise: Analysen zum Verfassungs-, Wirtschafts- und Parteiensystemwandel seit den 80er Jahren*. Bochum: Universitätsverlag Dr. N. Brockmeyer, 269-313.
- Schuppert, Gunnar Folke 1997: Vom produzierenden zum gewährleistenden Staat: Privatisierung als Veränderung staatlicher Handlungsformen, in: König, Klaus/Benz, Angelika (Hrsg.): *Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 539-575.
- Schwartz, Herman 2000: Round up the Usual Suspects!: Globalization, Domestic Politics, and Welfare State Change, in: Pierson, Paul (ed.): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 17-44.
- Scott, Sheridan 1990: The New Broadcasting Act: An Analysis, in: *Media & Communications Law Review* 1, 25-58.
- Scott, Sheridan 1995a: Regulation on the Information Highway, in: Insight Press (ed.): *The Information Highway Marketplace: Competing for the Consumer*. Toronto: Insight Press, 69-78.

- Scott, Sheridan 1995b: Regulation on the Information Highway: Capturing the Elusive Butterfly, in: *Canadian Journal of Administrative Law & Practice* 9, 305-333.
- Scott, Sheridan 1998: The Impact of Technological Change on Canada's Cultural Industries, in: Browne, Dennis (ed.): *The Culture/Trade Quandary: Canada's Policy Options*. Ottawa: Centre for Trade Policy and Law, 54-94.
- Scott, Sheridan E./Elder, David B. 2001a: Changing Communications Regulation in the Information Age, in: *Canadian Journal of Administrative Law & Practice* 14, 153-189.
- Scott, Sheridan E./Elder, David B. 2001b: *Changing Communications Regulation in the Information Age*. Manuskript.
- Seidman, Harold/Gilmour, Robert 1986: *Politics, Position, and Power: From the Positive to the Regulatory State*. New York: Oxford University Press.
- Selznick, Philip 1985: Focusing Organizational Research on Regulation, in: Noll, Roger G. (ed.): *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley: University of California Press, 363-367.
- Shapiro, Martin 1988: *Who Guards the Guardians? Judicial Control of Administration*. Athens, Ga.: University of Georgia Press.
- Shapiro, Martin 1996: Codification of Administrative Law: The US and the Union, in: *European Law Journal* 2, 26-47.
- Sherman, Louis R. (Bud) 1995: Changing Public Policy and Telecommunications in Canada, in: Globerman, Steven et al. (eds.): *The Future of Telecommunications Policy in Canada*. University of British Columbia: Faculty of Commerce and Business Administration, 13-19.
- Siegel, Arthur 1996: *Politics and the Media in Canada*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.
- Simeon, Richard/Willis, Elaine 1997: Democracy and Performance: Governance in Canada and the United States, in: Banting, Keith et al. (eds.): *Degrees of Freedom: Canada and the United States in a Changing World*. Montréal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 150-186.
- Skocpol, Theda 1985: Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research, in: Evans, Peter B. et al. (eds.): *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, 3-43.
- Slatter, Frans F. 1982: *Parliament and Administrative Agencies*. Ottawa: Law Reform Commission of Canada.
- Sonnenschein, Martin u.a. 2003: *Innovative Regulierung: Chancen für Telekommunikation und Medien in Deutschland*. Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Soskice, David 1999: Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s, in: Kitschelt, Herbert et al. (eds.): *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 101-134.
- Stanbury, William T. 1986: Decision Making in Telecommunications: The Interplay of Distributional and Efficiency Considerations, in: Stanbury, W. T. (ed.): *Telecommunications Policy and Regulation: The Impact of Competition and Technological Change*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 481-516.
- Stanbury, William T. 1989: *Reforming Direct Regulation in Canada*, in: Button, Kenneth/Swann, Dennis (eds.): *The Age of Regulatory Reform*. Oxford: Clarendon Press, 49-78.

- Stanbury, William T. 1992: Reforming the Federal Regulatory Process in Canada, 1971-1992, in: House of Commons (ed.): *Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub-Committee on Regulations and Competitiveness of the Standing Committee on Finance*. Ottawa: Supply and Services Canada, Issue 23, 17 Nov.-10 Dec., A1-A293.
- Stanbury, William T. 1993: *Business-Government Relations in Canada: Influencing Public Policy*. Scarborough, Ont.: Nelson Canada.
- Stanbury, William T. 1995a: Chronology of Events Related to the Canadian Telecommunications Industry: January 1992 to March 1995, in: Globerman, Steven et al. (eds.): *The Future of Telecommunications Policy in Canada*. University of British Columbia: Faculty of Commerce and Business Administration, 489-521.
- Stanbury, William T. 1995b: Redeeming the Promise of Confluence: Analysis of Selected Policy Issues Facing the CRTC, in: Globerman, Steven et al. (eds.): *The Future of Telecommunications Policy in Canada*. University of British Columbia: Faculty of Commerce and Business Administration, 441-488.
- Stanbury, William T. 1996: Editor's Introduction, in: Stanbury, W. T. (ed.) 1996: *Perspectives on the New Economics and Regulation of Telecommunications*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1-20.
- Stanbury, William T./Vertinsky, Ilan B. 2002: *Canadian Global and Regional Integration: Not Yet a Borderless World*. Paper prepared for the Conference "Cultures of Economy – Economic Cultures," Bavarian American Academy, Munich, June 20-22, 2002.
- Stewart, Andrew/Hull, William H. N. 1994: *Canadian Television Policy and the Board of Broadcast Governors, 1958-1968*. Edmonton: University of Alberta Press.
- Stewart, Richard 1988: Regulation and the Crisis of Legalisation in the United States, in: Daintith, Terence (ed.): *Law as an Instrument of Economic Policy: Comparative and Critical Approaches*. Berlin: Walter de Gruyter, 97-133.
- Stigler, George J. 1971: The Theory of Economic Regulation, in: *Bell Journal of Economics and Management Science* 2, 3-21.
- Streeck, Wolfgang 1998: Industrielle Beziehungen in einer internationalisierten Wirtschaft, in: Beck, Ulrich (Hrsg.): *Politik der Globalisierung*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 169-202.
- Strick, John 1988: Socio-Economic Influences of Satellite Communications Technology, in: Lorimer, Rowland M./Wilson, Donald C. (eds.): *Communication Canada: Issues in Broadcasting and New Technologies*. Toronto: Kagan and Woo, 263-281.
- Strick, John C. 1990: *The Economics of Government Regulation: Theory and Canadian Practice*. Toronto: Thompson.
- Strøm, Kaare 2000: Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, in: *European Journal of Political Research* 37, 261-289.
- Sturm, Roland et al. 2002: *Der regulatorische Staat in Deutschland und Großbritannien: Konvergenz und Divergenz im intersektoralen Vergleich*. London: Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society.
- Stursberg, Richard 1989: Federal Government Telecommunications Policy Issues, in: Donald J. Cruickshank Associates Inc. (eds.): *The Long Distance Competition Debate*. Manotick, Ont.: Donald J. Cruickshank Associates Inc., 149-151.
- Surtees, Lawrence 1994: *Wire Wars: The Canadian Fight for Competition in Telecommunications*. Scarborough: Prentice-Hall.

- Swann, Dennis 1989: The Regulatory Scene: An Overview, in: Button, Kenneth/Swann, Dennis (eds.): *The Age of Regulatory Reform*. Oxford: Clarendon Press, 1-23.
- Taylor, Allan R. 1989: The New National Dream, Speech to the The Canadian Club of Toronto, 16 October, 1989, in: Donald J. Cruickshank Associates Inc. (eds.): *The Long Distance Competition Debate*. Manotick, Ont.: Donald J. Cruickshank Associates Inc., 184-190.
- Taylor, Charles 1992: The Politics of Recognition, in: Gutman, Amy (ed.): *Multiculturalism and "The Politics of Recognition"*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 25-73.
- Taylor, Charles 1993: *Reconciling the Solitudes: Essays on Canadian Federalism and Nationalism*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Telecommission 1971: *Instant World: A Report on Telecommunications in Canada*. Ottawa: Information Canada.
- Telford, Hamish/Lazar, Harvey 2002: Canadian Political Culture(s) in Transition and the State of the Federation, in: Telford, Hamish/Lazar, Harvey (eds.): *Canadian Political Culture(s) in Transition. Canada: The State of the Federation 2001*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 3-31.
- Thatcher, Mark 1998: Institutions, Regulation, and Change: New Regulatory Agencies in the British Privatised Utilities, in: *West European Politics* 21, Special Issue: Britain in the Nineties: The Politics of Paradox (Editor: Hugh Berrington), 120-147.
- Thatcher, Mark 2002a: Analysing Regulatory Reform in Europe, in: *Journal of European Public Policy* 9, 859-872.
- Thatcher, Mark 2002b: Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation, in: *West European Politics* 25, Special Issue: The Politics of Delegation: Non-Majoritarian Institutions in Europe (Editors: Thatcher, Mark/Stone Sweet, Alec), 125-147.
- Thatcher, Mark 2002c: Regulation after Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe, in: *Journal of European Public Policy* 9, 954-972.
- Thatcher, Mark 2005: The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe, in: *Governance* 18, 347-373.
- Thatcher, Mark/Stone Sweet, Alec 2002: Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions, in: *West European Politics* 25, Special Issue: The Politics of Delegation: Non-Majoritarian Institutions in Europe (Editors: Thatcher, Mark/Stone Sweet, Alec), 1-22.
- Thelen, Kathleen/Steinmo, Sven 1992: Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: Steinmo, Sven et al. (eds.): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press, 1-32.
- Thomas, Paul G. 2002: Parliament and the Public Service, in: Dunn, Christopher (ed.): *The Handbook of Canadian Public Administration*. Don Mills, Ont.: Oxford University Press, 341-368.
- Thomas, Paul G./Zajcew, Orest W. 1993: Structural Heretics: Crown Corporations and Regulatory Agencies, in: Atkinson, Michael M. (ed.): *Governing Canada. Institutions and Public Policy*. Toronto: Harcourt Brace Jovanovich, 115-147.
- Thorburn, Hugh G. 2001: Interest Groups and Policy Making in Canada, in: Thorburn, Hugh G./Whitehorn, Alan (eds.): *Party Politics in Canada*. Toronto: Prentice Hall, 49-60.

- Thunert, Martin 1997: Kanada – ein Land mit "blockierter" Verfassung? Canada Round und Charlottetown Accord in verfassungspolitischer Perspektive, in: Schultze, Rainer-Olaf/Schneider, Steffen (Hrsg.): *Kanada in der Krise: Analysen zum Verfassungs-, Wirtschafts- und Parteiensystemwandel seit den 80er Jahren*. Bochum: Universitätsverlag Dr. N. Brockmeyer, 75-119.
- Thunert, Martin 2003: Conservative Think Tanks in the United States and Canada, in: Schultze, Rainer-Olaf et al. (eds.): *Conservative Parties and Right-Wing Politics in North America: Reaping the Benefits of an Ideological Victory?* Opladen: Leske + Budrich, 229-252.
- van Dijk, Jan 1999: *The Network Society: Social Aspects of New Media*. London: Sage.
- van Waarden, Frans 1993: Über die Beständigkeit nationaler Politikstile und Politiknetzwerke. Eine Studie über die Genese ihrer institutionellen Verankerung, in: Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 191-212.
- Vandervort, Lucinda 1979: *Political Control of Independent Administrative Agencies*. Ottawa: Law Reform Commission of Canada.
- Vipond, Mary 1992: *Listening In: The First Decade of Canadian Broadcasting, 1922-1932*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Vogel, David 1986: *National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Vogel, David 2001: *Ships Passing in the Night: The Changing Politics of Risk Regulation in Europe and the United States*. EUI Working Papers. San Domenico: European University Institute.
- Vogel, Stephen K. 1996: *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca; London: Cornell University Press.
- von Bredow, Wilfried et al. 2004: Transnational Learning in the "Global Village"? Some Thoughts on German-Canadian Comparisons, in: Hoerder, Dirk/Groß, Konrad (eds.): *Twenty-Five Years Gesellschaft für Kanada-Studien: Achievements and Perspectives*. Augsburg: Wißner-Verlag 2004, 169-198.
- von Finckenstein, Konrad 1997: Canadian Economic Regulation: Balancing Efficiency and Fair Process, in: Robson, John/Lippert, Owen (eds.): *Law and Markets: Is Canada Inheriting America's Litigious Legacy?* Vancouver: The Fraser Institute. http://oldfraser.lexi.net/publications/books/laws_markets/
- Warren, Kenneth F. 1994: Adjudication, in: Rosenbloom, David H./Schwartz, Richard D. (eds.): *Handbook of Regulation and Administrative Law*. New York: Marcel Dekker, 225-286.
- Waters, W. G./Stanbury, W. T. 1999: Deregulation, Pressures for Re-Regulation, and Regulatory Shifts: The Case of Telecommunications and Transport. Doern, G. Bruce et al. (eds.): *Changing the Rules: Canadian Regulatory Regimes and Institutions*. Toronto: University of Toronto Press, 143-173.
- Watt, David J. 1995: Can Large Contribution Payments be Maintained in Light of the CRTC's Competition Decision?, in: Globerman, Steven et al. (eds.): *The Future of Telecommunications Policy in Canada*. University of British Columbia: Faculty of Commerce and Business Administration, 327-349.

- Weingast, Barry R./Moran, Mark J. 1987: Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission, in: Mackay, Robert J. et al. (eds.): *Public Choice and Regulation: A View from Inside the Federal Trade Commission*. Stanford, Cal.: Hoover Institution Press, 30-62.
- Wiesner, Volkert 1991: *Rundfunkpolitik und kulturelle Identität in Canada: Eine Analyse staatlicher Steuerungsmöglichkeiten durch Normensetzung und Regulierungs-Institutionen im dualen Rundfunksystem*. Münster: Lit.
- Wilks, Stephen/Bartle, Ian 2002: The Unanticipated Consequences of Creating Independent Competition Authorities, in: *West European Politics* 25, Special Issue: The Politics of Delegation: Non-Majoritarian Institutions in Europe (Editors: Mark Thatcher/ Alec Stone Sweet), 148-172.
- Willke, Helmut 1996: *Ironie des Staates: Grundlagen einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaften*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Willke, Helmut 1997: *Supervision des Staates*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Wilson, Graham K. 2003: *Changing Regulatory Systems*. Paper presented at the Annual Convention of the American Political Science Association, Philadelphia, August 2003.
- Wilson, James Q. 1980: *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.
- Wilson, James Q. 1989: *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: HarperCollinsPublishers.
- Wilson, Kevin G. 1995: Competition in Long-Distance Telephony: A Critical Analysis of Telecom Decision CRTC 92-12, in: *Canadian Journal of Communications* 20, 167-190.
- Wilson, Kevin G. 1996: Canada's New Regulatory Framework: Convergence, Competition and the Information Highway, in: *Telecommunications Policy* 20, 607-621.
- Winseck, Dwayne 1995: Power Shift?: Towards a Political Economy of Canadian Telecommunications and Regulation, in: *Canadian Journal of Communications* 20, 81-106.
- Winseck, Dwayne 1997: Canadian Telecommunications: A History and Political Economy of Media Reconvergence, in: *Canadian Journal of Communication* 22, 217-260.
- Winseck, Dwayne 1998: *Reconvergence: A Political Economy of Telecommunications in Canada*. Cresskill, N.J.: Hampton Press.
- Woodrow, R. Brian et al. 1980: *Conflict over Communications Policy: A Study of Federal-Provincial Relations and Public Policy*. Montreal: C.D. Howe Institute.
- Woodrow, R. Brian/Woodside, Ken B. 1986: Players, Stakes and Politics in the Future of Telecommunications Policy and Regulation in Canada, in: Stanbury, W. T. (ed.): *Telecommunications Policy and Regulation: The Impact of Competition and Technological Change*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 101-288.
- Yale, Janet 1995: Local Exchange Competition: "The Beginning of the End" or "The End of the Beginning?", in: Globerman, Steven et al. (eds.): *The Future of Telecommunications Policy in Canada*. University of British Columbia: Faculty of Commerce and Business Administration, 403-410.
- Yull, Tandy Kate 1993: *Triune Nationalism: Cultural, Political and Techno-Economic Discourses in Canadian Telecommunications & Broadcasting Policy*. Master's thesis. Ottawa: Carleton University, School of Journalism and Communications.

Zinterer, Tanja 2004: *Politikwandel durch Politikberatung? Die kanadische Royal Commission on Aboriginal Peoples und die Unabhängige Kommission "Zuwanderung" im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.

Zürn, Michael 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaates: Globalisierung und Denationalisierung als Chance*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Anhang

Liste der Interviews

Interview Nr.	Organisation¹	Datum
1	CRTC (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission)	19.10.2000
2	CRTC	25.10.2000
3	CRTC	01.11.2000
4	CRTC	03.11.2000
5	CRTC	07.11.2000
6	CRTC	14.11.2000
7	CRTC	15.11.2000
8	CRTC	17.11.2000
9	CRTC	17.11.2000
10	CRTC	22.11.2000
11	CRTC	23.11.2000
12	Industry Canada (Department of Industry)	30.11.2000
13	CRTC	05.12.2000
14	CRTC	06.12.2000
15	CRTC	07.12.2000
16	Friends of Canadian Broadcasting	08.12.2000
17	CRTC	11.12.2000
18	CRTC	11.12.2000
19	CRTC	13.12.2000
20	CRTC	15.12.2000

¹ Es wird jeweils die Organisation genannt, für die der oder die Befragte zum Zeitpunkt des Interviews tätig war. War der oder die Befragte zum Zeitpunkt des Interviews nicht berufstätig, so wird die Organisation angegeben, für die er oder sie zuletzt tätig war.

21	CRTC	15.12.2000
22	CRTC	15.12.2000
23	CRTC	19.12.2000
24	CRTC	19.12.2000
25	CRTC	21.12.2000
26	CRTC	21.12.2000
27	Global Public (Global Public Affairs)	26.11.2001
28	CCTA (Canadian Cable Television Association)	28.11.2001
29	Canadian Heritage (Department of Canadian Heritage)	28.11.2001
30	Public Information Highway Advisory Council	28.11.2001
31	Ottawa University	28.11.2001
32	CCTA	29.11.2001
33	CRTC	30.11.2001
34	CCTA	03.12.2001
35	McCarthy Tétrault (McCarthy Tétrault, Barristers & Solicitors • Patent & Trade-Mark Agents)	03.12.2001
36	Industry Canada	04.12.2001
37	CRTC	04.12.2001
38	CCA (Canadian Conference of the Arts)	05.12.2001
39	Canadian Heritage	05.12.2001
40	CRTC	06.12.2001
41	CCA	07.12.2001
42	PIAC (Public Interest Advocacy Centre)	07.12.2001
43	Ryerson Polytechnic University	10.12.2001
44	Bell Canada	10.12.2001
45	Friends of Canadian Broadcasting	11.12.2001
46	Gowlings (Gowling Lafleur Henderson LLP)	11.12.2001
47	CHUM	11.12.2001

48	CRTC	12.12.2001
49	CRTC	12.12.2001
50	Canadian Chamber of Commerce	13.12.2001
51	CANARIE (Canada's Advanced Internet Development Organization)	13.12.2001
52	CRTC	15.12.2001
53	CRTC	18.12.2001
54	CRTC	18.12.2001
55	CRTC	19.12.2001
56	CRTC	19.12.2001

Lebenslauf

Dagmar Eberle

25. Nov. 1970	Geb. in Donauwörth (Kreis Donau-Ries)
Juni 1990	Abitur am Gymnasium Donauwörth
Wintersemester 1990/1991 – Sommersemester 1997	Studium der Politikwissenschaft und Neueren und Neuesten Geschichte an der Universität Augsburg Abschluss: Diplom-Politologin
Jan. 1998 - Aug. 1999	HypoVereinsbank, München
Sept. 1999 - Sept. 2000	Postgraduierten-Studien an der Carleton University in Ottawa
Okt. 2000 - Dez. 2000	Studienaufenthalt bei der <i>Canadian Radio-Television and Tele- communications Commission (CRTC)</i>
Jan. 2001 – Dez. 2003	Promotionsstipendium der Universität Augsburg Forschungs- und Lehrtätigkeit am Institut für Kanada-Studien der Universität Augsburg
Febr. 2004 – April 2005 u. Nov. 2005 – März 2008	Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissen- schaft der FernUniversität in Hagen
Seit April 2008	Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Otto-Suhr-Institut für Poli- tikwissenschaft der Freien Universität Berlin