

Robischon, Tobias

Book — Digitized Version

Telekommunikationspolitik im deutschen Einigungsprozeß: Steuerung und Eigendynamik sektoraler Transformation

Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, No. 35

Provided in Cooperation with:

Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

Suggested Citation: Robischon, Tobias (1998) : Telekommunikationspolitik im deutschen Einigungsprozeß: Steuerung und Eigendynamik sektoraler Transformation, Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, No. 35, ISBN 3-593-36110-8, Campus Verlag, Frankfurt a. M.,
<https://hdl.handle.net/11858/00-001M-0000-0012-588E-1>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/209617>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Telekommunikationspolitik im deutschen Einigungsprozeß



Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Max Planck Institute for the Study of Societies
Köln

Tobias Robischon ist wissenschaftlicher Referent der Schader-Stiftung in Darmstadt. Er war wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln.

Tobias Robischon

Telekommunikationspolitik im deutschen Einigungsprozeß

Steuerung und Eigendynamik sektoraler
Transformation

Campus Verlag
Frankfurt/New York

9811444

Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung
Bibliothek

OF-283

1011: 101895

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Robischon, Tobias:

Telekommunikationspolitik im deutschen Einigungsprozeß:
Steuerung und Eigendynamik sektoraler Transformation / Tobias

Robischon. – Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag, 1999

(Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln; Bd. 35)

ISBN 3-593-36110-8

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

Copyright © 1999 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main

Umschlaggestaltung: Atelier Warminski, Büdingen

DTP: Doris Oelerich, Köln; Christel Schommertz, Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung, Köln

Druck und Bindung: KM-Druck, Groß-Umstadt

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

Inhalt

Abbildungen	9
Abkürzungen	11
Vorwort	13
Kapitel 1	
Analyse sektoraler Transformationsprozesse	15
1.1 Telekommunikation – ein Fall geglückter Einheit	15
1.2 Zum analytischen Ansatz	17
1.3 Die Studie	21
Kapitel 2	
Das Verhältnis der deutschen Telekommunikationssektoren von 1945 bis 1989	24
2.1 1945 bis Mitte der sechziger Jahre: Systemteilung analog zur Teilung Deutschlands	25
2.1.1 Die Situation im Jahr 1945	25
2.1.2 Entstehung der separaten Postgebiete	26
2.1.3 Teilung der Telekommunikationsnetze	28
2.1.4 Interne technische Kopplung und räumliche Reorganisation der Netze	30

2.2	Mitte der sechziger Jahre bis 1974: Neuregelung der institutionellen und technischen Verhältnisse	34
2.2.1	Nachkriegsordnung des gegenseitigen Verhältnisses	35
2.2.2	Instrumentalisierung der postalischen Nachkriegsordnung für das Anerkennungsbestreben der DDR	36
2.2.3	Neuregelung des institutionellen und technischen Verhältnisses im Kontext der neuen Ostpolitik	38
2.3	1974 bis 1989: Ausbau der technischen Verbindungen geprägt von den innerdeutschen Beziehungen	41
2.3.1	Abkommen und Vereinbarungen	41
2.3.2	Verhandlungsergebnisse	43
2.4	Die Entwicklung des Verkehrsaufkommens im innerdeutschen Telefonverkehr von 1947 bis 1989	46
2.5	Telefonverkehr als Spiegel der Deutschlandpolitik	49

Kapitel 3

	Die Telekommunikationssektoren von DDR und BRD	52
3.1	Systemgegensatz oder deutsch-deutsche Verwandtschaft?	53
3.1.1	Ein Klassifikationsschema zum institutionellen Vergleich von Telekommunikationssektoren	53
3.1.2	Klassifikation des DDR-Telekommunikationssektors	55
3.1.3	Institutionen im Übergang: Die bundesdeutsche Postreform von 1989	57
3.1.4	Klassifikation der neuen bundesdeutschen Ordnung	60
3.1.5	Zur institutionellen Verwandtschaft der deutschen Telekommunikationssektoren	63
3.2	Akteurkonstellationen in Ost und West	67
3.2.1	Entscheidungsverflechtung im Telekommunikationssektor der DDR	68
3.2.2	DDR: Bürokratische Rivalitäten im Schatten des ZK	75
3.2.3	Entscheidungsverflechtung im bundesdeutschen Telekommunikationssektor	77
3.2.4	BRD: Zentralistische Strukturen und institutioneller Dissens	82
3.3	Technische Basis der sektoralen Leistungsstruktur	85
3.3.1	DDR: Im Teufelskreis von Ressourcenknappheit und Netzüberlast	85
3.3.2	BRD: Auf der Suche nach Wachstumsperspektiven	92
3.4	Der Status quo ante	95

Kapitel 4

Vom Telefonstau zur Postunion – November 1989 bis März 1990	99
4.1 Die technischen Ausgangsprobleme: Netzüberlast	99
4.1.1 Verbindungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR: Verkehrsüberlast	99
4.1.2 Anschlüsse am Telefonnetz der DDR: Nachfrageüberlast	101
4.2 Problemlösungsversuche mittels tradierter Handlungsstrategien	103
4.2.1 Bewältigung der Verkehrsüberlast im innerdeutschen Fernmeldeverkehr mit den Routinen der deutsch-deutschen Postverhandlungen	103
4.2.2 Bewältigung der Nachfrageüberlast des ostdeutschen Netzes mittels planwirtschaftlicher Handlungsstrategien	110
4.3 Technische Ansätze zur Problemlösung	117
4.3.1 Interoperabilität der Netze durch gemeinsame Standards	118
4.3.2 Digitalisierung der Vermittlungstechnik mit bundesdeutscher Hilfe	120
4.3.3 Overlaynetz und Übernahme aller westdeutschen Standards	122
4.4 Gesamtdeutsche Einheitlichkeit als technische Ideallösung	126

Kapitel 5

Vorbereitung auf die Einheit – März 1990 bis Oktober 1990	132
5.1 Ein neue Aufgabe: Netzausbau auf Westniveau	132
5.2 Zentral gesteuerte Vorbereitungen auf die Vereinigung	138
5.2.1 Finanzierung des Ausbauprogramms	143
5.2.2 Organisatorische Integration der Deutschen Post	148
5.2.3 Planung des Netzausbaus	153
5.3 Übernahme des Kombinars Nachrichtenelektronik	161
5.3.1 Akquisitionsaktivitäten der bundesdeutschen Fernmeldeindustrie	162
5.3.2 Ergebnisse und Eigendynamik des Übernahmeprozesses	167
5.4 Beschleunigung des Ausbaus durch Liberalisierung?	170
5.4.1 Lizenzierung privater Mobilfunknetze für das Gebiet der DDR	175
5.4.2 Aufhebung des Telefondienstmonopols zugunsten privater Satellitentelefonien	181
5.5 Einigung zwischen zentraler Steuerung und Eigendynamik	189

Kapitel 6	
Beschleunigung unter Druck – Oktober 1990 bis Juli 1991	194
6.1	Noch immer nicht erreicht: Bewältigung der Überlastprobleme 194
6.2	Problemlösung unter Drohung institutioneller Änderungen zu Lasten der DBP Telekom 198
6.2.1	Erste Bedrohung: Bewältigung der Anschlußknappheit durch Einschränkung des Netzmonopols 202
6.2.2	Zweite Bedrohung: Bewältigung des Ost-West-Engpasses durch Einschränkung des Telefondienstmonopols 209
6.2.3	Dritte Bedrohung: Einheitsbedingte finanzielle Mehrbelastung der DBP Telekom 213
6.3	Der letzte Kraftakt des Monopols 221
Kapitel 7	
Voraussetzungen und Determinanten sektoraler Transformation	225
7.1	Zur Bedeutung des Status quo ante 225
7.1.1	Institutionelle Verwandtschaft vereinfacht organisatorische Vereinigung 226
7.1.2	Gefährdete Besitzstände und Ressourcenmangel motivieren zur Kooperation 227
7.1.3	Technischer Rückstand erleichtert Netzmodernisierung 229
7.2	Determinanten des Transformationsprozesses 230
7.2.1	Fehlen endogener Transformationshemmnisse 230
7.2.2	Zentralisierte und fragmentierte sektorale Binnenstruktur 231
7.2.3	Situationswahrnehmung der Akteure 233
Gesetze, Verordnungen und Verträge	235
Literatur	237

Abbildungen

2-1	Telefonleitungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR, 1969 bis 1990	44
2-2	Anzahl der Telefongespräche zwischen Ost- und Westdeutschland, 1963 bis 1990	48
3-1	Institutionelle Dimensionen von Telekommunikationssektoren	54
3-2	Vergleich der institutionellen Ordnung der Telekommunikationssektoren der Bundesrepublik und der DDR im Jahr 1989	65
3-3	Wachstum des DDR-Telefonnetzes: Anzahl der Telefonhauptanschlüsse, 1949 bis 1989	86
3-4	Telefongespräche aus der und in die DDR im Jahr 1988	87
3-5	Telefonhauptanschlüsse pro 100 Einwohner in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR, 1946 bis 1989	93
3-6	Vergleich des Status quo ante der Telekommunikationssektoren	97
5-1	Koordinationsgremien Deutsche Bundespost – Deutsche Post	140
5-2	Finanzierungsoptionen der TELEKOM-Infrastruktur in der DDR	145
5-3	Versorgungsziele des Ausbauprogramms Telekom 2000	160
5-4	Kooperationsbeziehungen zwischen den Betrieben des Kombines Nachrichtenelektronik und der westdeutschen Fernmeldeindustrie, Stand April 1990	166
5-5	Verlauf der Westintegration des ostdeutschen Telefonnetzes in den Planungen	190
6-1	Telefonanschlüsse in Ostdeutschland: Änderungen der für 1991 geplanten Zuwächse	207

Abkürzungen

BCE	Bell Canada Enterprises
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BMPF	Bundesministerium für Post und Fernmeldewesen
BMPT	Bundesministerium für Post und Telekommunikation
Btx	Bildschirmtext
CCITT	International Telegraph and Telephone Consultative Committee/Comité consultatif international des communications télégraphiques et téléphoniques à grande distance
COCOM	Coordinating Committee for East-West-Trade-Policy
DA	Demokratischer Aufbruch
DBP	Deutsche Bundespost
DCS-1800	Standard für digitale Mobilfunknetze
DECT	Digital European Cordless Telephone
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DIVA	Direkte Verbindung über Ausnahmehauptanschluß
DP	Deutsche Post
DPG	Deutsche Postgewerkschaft
DPV	Deutscher Postverband im Beamtenbund
DWK	Deutsche Wirtschaftskommission
Eutelsat	European Telecommunication Satellite Organization
FAG	Fernmeldeanlagen-gesetz
FTZ	Fernmeldetechnisches Zentralamt
GMT	gemeinsame Firma von BCE und Axel-Springer-Verlag
GSM-900	Standard für digitale Mobilfunknetze
HA	Telefonhauptanschluß

IKZ 50	Impulskennzeichen 50
Inmarsat	International Maritim Satellite Organization
Intelsat	International Telecommunication Satellite Organization
ISDN	Integrated Services Digital Network
ITU	International Telecommunications Union
IVSt	Internationale Vermittlungsstelle
KNE	Kombinat Nachrichtenelektronik
MfS	Ministerium für Staatssicherheit
MPF	Ministerium für Post und Fernmeldewesen der DDR
NEL	VEB Nachrichtenelektronik Leipzig
NMT-450	Standard für analoge Mobilfunknetze
NVA	Nationale Volksarmee
PCN	Personal Communication Network
PFG	Post- und Fernmeldegesetz
PKI	Philips Kommunikations Industrie
PTT	Post-, Telefon- und Telegrafverwaltung
RGW	Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe
RKZ	Regelkennzeichen
SBZ	sowjetische Besatzungszone
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
UPU	Universal Postal Union (Weltpostverein)
VdP	Verband der Postbenutzer
VEB NA Leipzig	VEB Nachrichtenanlagenbau Leipzig
VSt	Vermittlungsstelle
ZFTN	VEB Zentrum Forschung und Technologie Nachrichtentechnik
ZZK	Zentraler Zeichengabekanal

Vorwort

Dieses Buch handelt nicht nur von einem besonders geglückten Stück Einigungspolitik. Es erzählt auch die Geschichte der letzten großen Schlacht zum Erhalt des Fernmeldemonopols und deren Ende in einem Pyrrhussieg der Verteidiger des Monopols. Mit einem milliardensteuern Kraftakt gelang es, das Anfang der neunziger Jahre bereits angeschlagene Fernmeldemonopol in das vereinigte Deutschland zu retten. Doch die finanzielle Erschöpfung der Monopolkassen infolge dieser Anstrengung lieferte den entscheidenden Anstoß zu einer Entwicklung, an deren Ende wenige Jahre später die vollständige Liberalisierung des deutschen Telekommunikationsmarktes stand.

Die Idee zu dieser Arbeit entstand im Frühjahr 1991 unter dem Eindruck des anhaltenden innerdeutschen Telefonnotstands und der damit verbundenen scharfen politischen Auseinandersetzungen. Zu Beginn des Projekts dominierte zunächst, unter dem Eindruck der laufenden Transformation in Ostdeutschland, die Suche nach Erklärungen für die sich als Verbindung aus chaotisch-turbulentem politischem Wandel und desaströsen technischen Zuständen darstellende Entwicklung. Dies erwies sich aber im Verlauf der empirischen Arbeit als eine völlig unzutreffende Charakterisierung des Transformationsverlaufs im Telekommunikationssektor: Statt Turbulenz fand sich ein geradliniger, hoch determinierter und relativ friktionsarmer Prozeß, der zudem noch als ein »erfolgreicher« Vereinigungsverlauf gelten kann – zumindest im Vergleich zu anderen Politikbereichen. Diese Erkenntnisse zwangen nicht nur zur vollständigen Revision der Ausgangshypothesen, sie versetzten den Autor auch in die für einen Sozialwissenschaftler vergleichsweise ungewöhnliche Lage, einmal nicht unerwartetes Versagen, sondern unerwarteten Erfolg erklären zu müssen.

Dieses Buch ist die überarbeitete Fassung der Dissertation des Autors am Fachbereich Politische Wissenschaften der FU Berlin. Entstanden ist die Ar-

beit am Kölner Graduiertenkolleg für Sozialforschung und am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Zu ihrem Entstehen haben viele und vieles beigetragen. Den nachhaltigsten Einfluß auf den Autor hatte wohl die »Kölner Schule« als Ganzes, dieses nur schwer faßbare Gemisch aus kritischem Rationalismus, Rational Choice und dem lebensbejahenden Humor rheinisch-katholischer Prägung, das die Kölner Soziologie auszeichnet. Den Direktoren des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Fritz W. Scharpf und Renate Mayntz, gilt mein Dank für ihre kritische und gleichwohl geduldige Betreuung des Projekts. Die Kollegiaten des Graduiertenkollegs, vor allem Heinz Rothgang, Karin Haug, Susanne Rippl und Uta Schäfer, haben durch intensives gemeinsames Studium und freundschaftliche Unterstützung dabei geholfen, das Fundament der Arbeit zu legen.

Der intellektuell stimulierenden Arbeitsumgebung des Kölner Max-Planck-Instituts und den Gesprächen mit Raymund Werle und Susanne Schmidt verdankt dieses Buch viele wichtige Passagen. Besonders produktiv waren die Diskussionen mit den Kollegen, die andere Transformationsprozesse untersuchten, wie Roland Czada, Philip Manow, Andreas Stucke, Jürgen Wasem und Hans-Georg Wolf. Ihnen allen gilt mein Dank.

Michelstadt, im September 1998

Tobias Robischon

Kapitel 1

Analyse sektoraler Transformationsprozesse

1.1 Telekommunikation – ein Fall geglückter Einheit

Die von den Ereignissen der Jahre 1989 und 1990 angestoßenen Transformationsprozesse sind auch Mitte der neunziger Jahre noch nicht abgeschlossen. Weder gilt die innere Einheit als erreicht, noch scheint heute absehbar, wie Deutschland am Ende dieser Transformation aussehen wird. So entsteht der Eindruck, als sei die deutsche Vereinigung im Ganzen eine glückliche Fügung, ihre Umsetzung aber nicht ganz geglückt. Die Hoffnungen darauf, mit der Transformationsstrategie des geradlinigen Institutionentransfers, massiven Finanztransfers und unterstützenden Personaltransfers sehr rasch auch im Osten westdeutsche Verhältnisse herbeiführen zu können, wurden enttäuscht. Auf dem Weg zur Ziellinie des Einigungsprozesses, dem »Westniveau«, geht es nur langsam voran. Auch die rasche Übertragung des westdeutschen Institutionengefüges führte nicht überall zu dessen schneller Etablierung in unveränderter Form. Als Folgewirkungen der Transplantation der westdeutschen Ordnung werden dagegen Abstoßungsrisiken und Rückwirkungseffekte thematisiert.

Diese recht allgemeinen Urteile bedürfen jedoch einer wichtigen Differenzierung: Die mittlerweile zu erheblichem Umfang angewachsene sozialwissenschaftliche Transformationsforschung stellt zwischen den Politiksektoren deutliche Unterschiede des Verlaufs und der Ergebnisse der Transformationsprozesse fest.¹ Dies bestätigt die in der Politikwissenschaft geläufige Sicht der Sektoralisierung der Staatstätigkeit. Danach vollziehen sich in der Bundesrepublik politische Entscheidungsprozesse innerhalb sektoraler Poli-

¹ Vgl. hierzu beispielsweise die Übersicht von Wollmann et al. (1995), die allein über 350 Forschungsprojekte zum institutionellen Wandel in Ostdeutschland nachweist. Zu sektoralen Differenzierungen siehe auch Lehbruch (1994b).

tiknetzwerke, in denen sich staatliche und gesellschaftliche Akteure gegenüberstehen. Dies erlaubt die Herausbildung je spezifischer Arrangements und Austauschbeziehungen zwischen den Akteuren eines Sektors, mit deren unterschiedlichen Formen dann auch die Problemlösungsmuster über die Sektoren variieren.

Zur sektoralen Variation der Problemlösungsmuster zählen jedoch nicht nur unterschiedlich katastrophale bis enttäuschende Einigungsverläufe, sondern auch »Erfolgsfälle«. Fälle also, in denen die beherrschende Transformationsstrategie aufging und der Transformationsprozeß geradlinig, rasch und vor allem ohne große Reibungsverluste verlief. Zudem wurde dort sowohl das Ziel »Westniveau« binnen kurzer Frist zumindest weitestgehend erreicht als auch ein homogenes gesamtdeutsches Institutionengefüge durch die Übertragung der westdeutschen Ordnung hergestellt. Ein solcher Fall ist der Telekommunikationssektor.

Dort verlief die Vereinigung in einem sehr zügigen, geradlinigen und friktionsarmen Prozeß. Schon vor der Vereinbarung der Währungsunion hatten die Postminister eine Postunion beschlossen, und am 3. Oktober 1990 fusionierten dann die Deutsche Bundespost und die Deutsche Post der DDR. Nachdem das ostdeutsche Netz an das der DBP Telekom angekoppelt worden war, war Mitte 1991 der chronische Ost-West-Engpaß in der Telekommunikation beseitigt. Mit Investitionen in zweistelliger Milliardenhöhe wurde in den folgenden Jahren zügig der Anschluß an das Westniveau hergestellt und mittlerweile weitgehend erreicht.

Verlauf und Ergebnisse dieses im oben skizzierten Sinne »erfolgreichen« Transformationsprozesses stehen nicht nur in einem krassen Gegensatz zu den desaströsen Transformationsverläufen in anderen Wirtschaftsbereichen, sie widersprechen auch den öffentlichen Erwartungen der Jahre 1989/1990. Kaum ein Telefonkunde hätte damals mit einer so raschen und umfassenden Besserung der Versorgungslage gerechnet. Der verhältnismäßig reibungslose Verlauf im Telekommunikationssektor ist um so bedeutender, als die geringe Leistungsfähigkeit der technischen Infrastrukturen der ehemaligen DDR als ein Haupthindernis der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Bundesländern galt und damit eine Barriere für die Integration der ostdeutschen in die bundesdeutsche Gesellschaft darstellte.

Doch worauf ist nun dieser »Erfolg« zurückzuführen? Hierzu müssen die Voraussetzungen und speziellen Bedingungen bestimmt werden, die einen solchen Verlauf im Telekommunikationssektor ermöglichten. Zu fragen ist zum Beispiel: Konnte bei der Fusion der Telefonnetze an historisch bedingte Kompatibilitäten angeknüpft werden? Hat eine eventuelle institutionelle Ver-

wandschaft der Telekommunikationssektoren die Übernahme der bundesdeutschen Telekommunikationsordnung erleichtert? War das transferierte bundesdeutsche Institutionengefüge vielleicht besonders anpassungsfähig? Welche Aspekte der Akteurkonstellation haben diesen Transformationsverlauf begünstigt?

Die Frage nach den sogenannten »Erfolgsbedingungen« bedarf somit zunächst einer genetischen Erklärung und detaillierten Rekonstruktion des Transformationsprozesses sowie seiner Voraussetzungen. Sie verlangt weiterhin, auch mit Blick auf eine sektoral vergleichende Betrachtung, eines allgemeineren analytischen Ansatzes, der sich zur Erklärung des Verlaufs und der Ergebnisse sektoraler Transformationsprozesse eignet.

1.2 Zum analytischen Ansatz

Grundlage einer Analyse sektoraler Transformationsprozesse ist eine kategoriale Beschreibung ihrer Komponenten und Binnenstrukturen, also der sozialen Elemente eines Politiksektors und deren Relationen. Dies geschieht hier in Anlehnung an den am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung verfolgten analytischen Ansatz des »akteurzentrierten Institutionalismus«, der strukturelle und handlungsbezogene Erklärungsfaktoren (wie Institutionen oder strategische Interaktionen) miteinander verbindet (vgl. Mayntz/Scharpf 1995b). Dieser Ansatz erklärt Politikergebnisse als ein Produkt kollektiven Handelns korporativer Akteure und verbindet dabei eine individualistische Perspektive, die die Handlungsselektion (»choice«) des einzelnen Akteurs betont, mit einer strukturalistischen Sichtweise, welche die Bedeutung der institutionellen Regelwerke für das individuelle und kollektive Handeln hervorhebt. Unit of analysis ist typischerweise das um ein bestimmtes Issue gruppierte Akteurnetzwerk eines Politiksektors.

Die Kombination von analytischen Elementen des akteurzentrierten Institutionalismus (Akteuren, Institutionen sowie – als einer Besonderheit des Telekommunikationssektors – technischen Artefakten) ermöglicht es nun, Verlauf und Ergebnisse sektoraler Entscheidungsprozesse in Beziehung zur Beschaffenheit der sektoralen Politikverflechtung sowie der sich hieraus ergebenden Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten der zugehörigen korporativen Akteure zu setzen. Das institutionelle Ergebnis eines sektoralen Entscheidungsprozesses kann hierbei aus dem von der Binnenstruktur des Politiksektors geprägten Akteurhandeln erklärt werden. Pointiert: Unter-

schiedliche Governance-Strukturen prägen das Akteurhandeln und bewirken darüber spezifische Prozeßverläufe und -ergebnisse (vgl. Mayntz 1995).

Akteure sind handlungsfähige soziale Einheiten, deren Handeln als eine vernunftgesteuerte Wahl zwischen Handlungsalternativen (»rational choice«) interpretiert wird. Im Gegensatz zu hyperrationalen Modellvorstellungen ist der empirisch betrachtete Möglichkeitsraum jedoch zumeist beschränkt (»constrained choice«), und die Auswahl zielt nicht auf eine Nutzenmaximierung, sondern auf eine Befriedigung der individuellen Nutzenerwartungen (»satisficing«).²

Der hier verwandte *Institutionenbegriff* erstreckt sich ausschließlich auf den Aspekt der Regelung sozialen Handelns. Er umfaßt nicht soziale Gebilde wie zum Beispiel Organisationen. Als Institutionen gelten hier all jene Regelungen, die das wechselseitige Verhältnis von Akteuren festlegen. Dies geschieht zum Beispiel durch die Zuschreibung von Kompetenzen und Befugnissen, mit der den Akteuren ihre eigenen, von denen anderer Akteure abgegrenzten Handlungsbereiche zugewiesen werden. Institutionelle Regelungen beziehen sich auch auf die Verteilung von Macht und Machtmitteln, die Ressourcenausstattung von Akteuren sowie auf die sich hieraus ergebenden Autoritäts-, Konkurrenz- oder anderweitigen Beziehungen zwischen Akteuren. Ob sich Institutionen aus der Sicht des einzelnen Akteurs nun als seine Handlungsoptionen restringierende constraints (Windhoff-Héritier 1991: 37–42) oder aber als – etwa als Folge der von ihnen ausgehenden kognitiven Entlastung – Eröffnung von Handlungschancen darstellen, ist letztlich von den jeweiligen Handlungsintentionen der Akteure abhängig (Schimank 1992b: 181–183).

Das Ergebnis institutioneller Zuschreibungen der Machtrelationen ist die *Akteurkonstellation*. Auf der analytischen Zwischenebene der Akteurkonstellation überschneiden sich Regelungs- und Handlungsaspekte. Akteurkonstellationen sind zugleich Produkt der institutionellen Regelungen, die die Verhältnisse zwischen den Akteuren festlegen, wie auch Resultat der sich aus dem interdependenten Handeln der Akteure ergebenden Konfigurationen.

Der Komponententypus der *technischen Artefakte* ist nur für diejenigen Politiksektoren relevant, die technische Infrastruktursysteme oder große tech-

2 Eine Einführung zum Ansatz der »rational choice« bietet Wiesenthal (1987). Zu seiner Nutzung in der Politikwissenschaft vgl. die Beiträge in Czada/Windhoff-Héritier (1991), insbes. Scharpf (1991), Windhoff-Héritier (1991) und Windhoff-Héritier/Czada (1991). Zu »constrained choice« vgl. Franz (1986), zu »satisficing« Simon (1964). Zum Zusammenwachsen von »rational choice« und institutioneller Analyse siehe auch Ostrom (1991).

nische Systeme umfassen (Mayntz 1988b, 1993). Technik bezeichnet jene gegenständlichen Einrichtungen, Apparate und Maschinerien, die auf ihre je spezifische Weise zur Erfüllung der sektoralen Funktion beitragen. Die dabei notwendige Koordination von Akteuren mit Akteuren, Akteuren mit Technik sowie Technik mit Technik wirft vielfältige Abstimmungsprobleme auf, zu deren Lösung spezifische institutionelle Regelungen dienen. Zwar ist die Gestalt der technischen Infrastruktur generell beeinflussbar – funktionale Erfordernisse müssen nicht zwingend eine einzige Lösung vorschreiben, meist sind Varianten möglich. Verschiedene technische Varianten können jedoch auch auf verschiedene Weise die Interessen der beteiligten Akteure tangieren. Keineswegs muß die beste technische Leistung zum günstigsten Preis auch den Erfordernissen und Interessen aller beteiligten Akteure entsprechen.³ Die Gestaltung eines technischen Systems ist jedoch nur um den Preis des völligen Funktionsverlustes frei zwischen Akteuren aushandelbar. Das Artefaktssystem der technischen Infrastruktur schafft Zwänge und Grenzen für das Wirken der Akteure und die Gestaltung der es tragenden Institutionen, die nur um den Preis der Zerstörung oder der Funktionsuntüchtigkeit des technischen Systems überschritten werden können. Ein typisches Beispiel für einen derartigen Zwang ist die oft bestehende Notwendigkeit der Interoperabilität verschiedener technischer Systembestandteile. Hieraus folgt – soweit kein technischer Systembruch möglich ist – häufig der andauernde und fortgesetzte Zwang zur Aufwärtskompatibilität, das heißt des Zusammenwirken-Könnens alter und neuer technischer Elemente. Diese funktionalen Notwendigkeiten können so zu einem »lock-in« führen, der erzwungenen Fortsetzung eines bestimmten technologischen Entwicklungspfades. Dies bedeutet nicht weniger als die von technischen Funktionserfordernissen erzwungene, drastische Beschränkung der Gestaltbarkeit eines technischen Artefaktkomplexes und damit der Bandbreite politischer Entscheidungsmöglichkeiten. Die Auswahl und Anordnung der technischen Artefakte innerhalb eines Politiksektors kann daher als das Produkt von politischen Entscheidungsprozessen begriffen werden, das heißt der strategischen Interaktion rational handelnder korporativer Akteure, die sich innerhalb einer binnensektoralen institutionellen Ordnung vollzieht.⁴

3 Beide Annahmen kollidieren im übrigen mit der in den Ingenieurwissenschaften verbreiteten Vorstellung des »one best way« als eines bestimmbareren technologisch/ökonomischen Optimums, da hiernach ökonomische, soziale und politische Interessen in die Auswahl der technischen Lösung mit einfließen.

4 Rochlin (1994) zeigt beispielsweise, wie die besondere Art der institutionellen Einbettung

Bei der Analyse des Transformationsprozesses im Telekommunikationssektor muß daher neben dem Zusammenspiel von institutionellen Regelungen und Akteurhandeln auch die Interdependenz der technischen Funktionsanforderungen mit den Steuerungsintentionen und -ressourcen der Akteure und den sektoralen institutionellen Mechanismen betrachtet werden.

Die Unit of analysis besteht aus den an der politischen Behandlung eines Issues beteiligten Akteuren sowie den für das wechselseitige Verhältnis dieser Akteure relevanten institutionellen Regelungen. Mit den wechselnden und sich im Prozeßverlauf verändernden Problemlagen wechselt auch die Unit of analysis – sofern andere Issues von anderen Akteuren behandelt werden. In der Akteurkonstellation verbinden sich das jeweilige institutionelle Arrangement und die Präferenzen und Handlungsoptionen der Akteure. Das institutionelle Arrangement ist ein vielschichtiges Geflecht aus formellen und informellen Festlegungen der Handlungsdomänen, der Verfügungsrechte über Ressourcen der unterschiedlichsten Art, Entscheidungs- und Mitwirkungsbefugnissen, Verfahrensbeteiligungen, Konsultations- und Informationsgepflogenheiten etc. Abstrakt kann man das institutionelle Arrangement auch als die Regelung der Nutzenverteilung unter den Akteuren fassen.

Die Handlungswahl der Akteure ist abhängig von der je individuellen Wahrnehmung der aktuellen Situation und der Einschätzung der damit verbundenen Möglichkeiten, Notwendigkeiten und Risiken. Ihr Handlungsspielraum wird durch das jeweilige institutionelle Arrangement strukturiert, indem es Handlungsmöglichkeiten eröffnet, bestimmte Optionen opportuner und bestimmte Handlungsweisen der anderen Akteure wahrscheinlicher erscheinen läßt. Eine bestimmte Form von Akteurkonstellation bedingt insofern auch bestimmte, für diese Konstellation charakteristische Handlungsweisen und Interaktionsmuster der Akteure, was zu Prozeßergebnissen führt, die für diese bestimmte Konstellation charakteristisch sind. Demnach können anhand der Form der Akteurkonstellation strukturell wahrscheinliche Prozeßverläufe und -ergebnisse benannt werden.

Dies läßt sich anhand folgender Überlegungen verdeutlichen: Wenn in einer Entscheidungssituation Vetospieler involviert sind, ohne deren Zustimmung keine Entscheidung zustande kommen kann, so gilt sie als verflochten. Je mehr Akteure Vetopositionen innehaben, desto höher ist die Entscheidungsverflechtung und damit die Anforderungen an eine konsensuelle Entscheidungsfindung. Ein Konsens über institutionelle Veränderungen ist

des nuklearen Brennstoffkreislaufes in Frankreich dieses große technische System vor einem in anderen Staaten wirksamen gesellschaftlichen Änderungsdruck geschützt hat.

insbesondere dann zu erwarten, wenn die Akteure hierdurch Verschlechterungen ihrer absoluten wie relativen Nutzenniveaus vermeiden können. Wenn zum Beispiel aufgrund strittiger Verteilungsfragen kein Konsens zustande kommt, sind wegen der informations- und zeitaufwendigen Entscheidungsfindung in hoch verflochtenen Konstellationen Abweichungen vom Status quo generell unwahrscheinlich. Andere Prozeßverläufe sind dagegen in Sektoren wahrscheinlich, in denen keine Vetospieler vorhanden sind. Besteht zwischen den Akteuren keine Interdependenz in dem Sinne, daß bestimmte Handlungen der Zustimmung anderer Akteure bedürfen, liegt eine fragmentierte Entscheidungsstruktur vor. Solche Fragmentierungen dürften vor allem in marktförmigen Sektoren zu finden sein. In solchen fragmentierten Sektoren ist nun der situative Kontext für das Prozeßergebnis maßgeblich. Hier findet weder eine zentrale Steuerung, etwa durch einen dominierenden Akteur, noch eine absichtsvolle Koordination statt, etwa erzwungen durch Rücksichtnahme auf die Vetomöglichkeiten anderer Akteure. Vielmehr geschieht Ordnungsbildung hier in der Regel durch das unkoordinierte Anpassungsverhalten der Akteure an situative Anreize.

Auf welchen speziellen technischen und institutionellen Voraussetzungen sowie sektoralen Akteurkonstellationen der Transformationsprozeß im Telekommunikationssektor beruhte, wird im Folgenden gezeigt.

1.3 Die Studie

Die vorliegende Studie rekonstruiert den Prozeß der Vereinigung der deutschen Telekommunikationssektoren auf der Grundlage von Experteninterviews, Presseveröffentlichungen und interner Dokumente. Die Untersuchung beschränkt sich auf die konstruktiven Anfangsphasen des sektoralen Transformationsprozesses, also jenen Zeitraum, in dem in einer umfassenden Startprogrammierung die Grundlagen der Transformationsstrategie und deren »erfolgreicher« Realisierung gelegt wurden. Dies ist die Zeit vom November 1989 bis zur Mitte des Jahres 1991. Besondere Aufmerksamkeit wird der Untersuchung der Ausgangsbedingungen der Transformation gewidmet. Hierzu zählt nicht nur der Status quo ante der Telekommunikationssektoren in Ost und West im Jahre 1989, sondern auch die Rekonstruktion ihres wechselseitigen Verhältnisses seit dem Jahr 1945. Dadurch können sowohl Vermutungen über die Existenz bestimmter Handlungsoptionen für den Einigungsprozeß wie auch die Bedeutung der institutionellen Verwandtschaft der Sektoren für Verlauf und Ergebnis der Vereinigung überprüft und präzisiert werden.

Der Transformationsprozeß von Ende 1989 bis Mitte 1991 teilt sich in drei Phasen auf. Die Entwicklungsabschnitte werden jeweils durch Probleme und Problemlösungsansätze konstituiert, die die institutionelle Gestaltung des Sektors sowie die technische Gestaltung der Netzinfrastruktur betreffen. Dabei werden Beginn und Ende der drei Phasen durch das Auftreten neuer Probleme oder Lösungen bestehender Probleme definiert.

Die *erste Phase* reichte von November 1989 bis Mitte März 1990. Sie ist geprägt von dem infolge der Grenzöffnung am 9. November 1989 sprunghaft gestiegenen Verkehrsaufkommen im innerdeutschen Telefonverkehr und dem daraus resultierenden Überlastproblem. Beendet wurde dieser Abschnitt durch die am 13. März 1990 getroffene Vereinbarung einer »Postunion« zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR. Mit dieser Vereinbarung wurden nicht nur die technischen Grundsätze und Konzepte zur Überwindung des Engpasses im innerdeutschen Telefonverkehr und der Verknüpfung beider Telefonnetze festgelegt, sondern auch grundlegende Entscheidungen über die weitere technische Entwicklung des ostdeutschen Telefonnetzes getroffen.

Die *zweite Phase* dauerte von März 1990 bis Oktober 1990. Die nach der Volkskammerwahl einsetzende Entwicklung hin zu einer staatlichen Vereinigung Deutschlands brachte neue Probleme auf die Tagesordnung: die Vereinigung der Netze und der Ausbau des DDR-Netzes auf den in der Bundesrepublik erreichten Stand. Zusätzlich galt es, die Fusion von Deutscher Post und Deutscher Bundespost vorzubereiten.

Die *dritte Phase* umfaßt den Zeitraum von Oktober 1990 bis Juli 1991. Am 3. Oktober 1990 ging die Deutsche Post der DDR in der Deutschen Bundespost auf. Mit der staatlichen Vereinigung verschärfte sich das Überlastproblem nochmals: die mangelhafte Verfügbarkeit von Telefonanschlüssen im Beitrittsgebiet und der noch nicht überwundene Ost-West-Engpaß wurden in heftiger Form und unter Forderung nach grundlegenden institutionellen Änderungen moniert. Das Ende dieser Phase wird durch die Inbetriebnahme des Overlaynetzes im Juli 1991 markiert, mit dem der Ost-West-Engpaß überwunden wurde.

Diese Untersuchung ist eine explorativ angelegte Einzelfallstudie. In der Vorgehensweise orientiert sie sich am methodischen Ansatz der »grounded theory«,⁵ wobei – neben der Dokumentenanalyse – ganz überwiegend Erhe-

5 Vgl. zu den Grundprinzipien der »grounded theory« Glaser/Strauss (1967; 1979, zuerst 1965) sowie Corbin/Strauss (1990). Zur Kritik dieses Ansatzes vgl. zum Beispiel Layder (1982).

bungsmethoden der qualitativen Sozialforschung zum Einsatz kamen. Dies waren in erster Linie Experteninterviews mit Personen, die am Transformationsprozeß unmittelbar beteiligt waren.⁶ Diese wurden als nichtstandardisierte Leitfadengespräche (das heißt für jedes Interview wurde ein spezieller, auf den einzelnen Experten und die von ihm erhaltbaren Informationen zugeschnittener Leitfaden entworfen) mit insgesamt 50 Personen geführt. Meist handelte es sich um Personen, die der Leitung der betreffenden Organisation angehörten (z.B. Minister, Vorstandsmitglied, Amtsleiter) oder aber um solche, die eine verantwortliche Position in bezug auf den interessierenden Ausschnitt der Organisationstätigkeit innehatten (z.B. technische Spezialisten). Teilweise wurden auch professionelle Beobachter interviewt.

Die Presseberichterstattung dokumentierte das hier zu analysierende Handeln der korporativen Akteure. Presseberichte enthalten oft Äußerungen korporativer Akteure, die diese in Form von Presseerklärungen, -konferenzen oder Interviewstatements ihres Leitungspersonals tätigen. Bei den Interviews, die mit einem zeitlichen Abstand von zwei bis drei Jahren zu den in Frage stehenden Ereignissen geführt wurden, konnten die präzise datierten Zeitungsinformationen sowohl als Gedächtnisstütze wie auch zur exakten zeitlichen Einordnung der Auskünfte des Interviewpartners herangezogen werden.

Neben Dokumenten, die von den Akteuren zur offiziellen Selbstdarstellung nach außen benutzt wurden, gingen vielfach interne Materialien der verschiedenen Akteure in die Analyse ein. Hierzu zählten unter anderem interne Berichte, Sitzungsprotokolle, Beschlußvorlagen, Planungskonzepte, interne Datenzusammenstellungen, unveröffentlichte Vorträge oder auch Briefe. Solche Quellen wurden jedoch nur im Einzelfall für die wissenschaftliche Forschung zugänglich gemacht.

6 Zur Methodologie leitfadengestützter Experteninterviews vgl. zum Beispiel Hopf (1978), Spöhring (1989), Mayring (1990) und Hoffmeyer-Zlotnik (1992). Zur Praxis der Erhebung und Auswertung qualitativer Daten vgl. Merton/Kendall (1979, zuerst 1945), Witzel (1985), Meuser/Nagel (1989), Hauptert (1991) sowie Aufenanger (1991).

2.1 1945 bis Mitte der sechziger Jahre: Systemteilung analog zur Teilung Deutschlands

2.1.1 Die Situation im Jahr 1945

Der Zusammenbruch des Deutschen Reiches bedeutete auch das Ende der reichseinheitlichen Post- und Fernmeldeverwaltung, der Deutschen Reichspost. Infolge der Kriegsschäden und der kriegsbedingten betrieblichen Desorganisation war der Fernmeldeverkehr im Deutschen Reich im Frühjahr 1945 nahezu vollständig zum Erliegen gekommen (Thomas 1992: 351–361; Günther/Uhlig 1992: 1; Horstmann 1952: 159–161). Darüber hinaus unter sagten die vorrückenden alliierten Truppen in den von ihnen besetzten Gebieten jeglichen Nachrichtenverkehr. Soweit die örtlichen Telefonnetze noch funktionierten, wurde ihr Betrieb eingestellt.

Die Schwere der Schäden am Fernmeldenetz fiel je nach Intensität der Kämpfe und Bombardements regional höchst unterschiedlich aus und reichte vom Totalverlust bis hin zur Unversehrtheit. In den Westzonen war rund ein Drittel des Fernmeldenetzes vernichtet worden. In Berlin waren zwei Drittel aller Anschlußeinheiten in den Vermittlungsstellen verlorengegangen (Dohmen 1949: 7). Über das Ausmaß der Kriegsschäden in der sowjetischen Besatzungszone liegen keine detaillierten Angaben vor, doch ist zu vermuten, daß sie ein ähnliches Ausmaß gehabt haben. Als Folge der Demontagepolitik der sowjetischen Besatzungsmacht mußte die dortige Post über die Kriegsschäden hinaus weitere Verluste an technischen Einrichtungen hinnehmen.

Mit der Übernahme der Regierungsgewalt in Deutschland am 5. Juni 1945 verboten die alliierten Oberbefehlshaber den Betrieb aller deutschen Einrichtungen zur Nachrichtenübermittlung bis zu deren vollständigen Kontrolle durch Vertreter der Alliierten. *Aufgrund dieses Befehls wurde das gesamte deutsche Fernmeldenetz stillgelegt*, sofern es nicht bereits unter alliierter Kontrolle war. Die Stilllegung betraf in erster Linie das Fernnetz (Deklaration betreffend die Niederlage Deutschlands ... vom 5. Juni 1945, Artikel 9). Damit erlebte das reichsdeutsche Fernmeldewesen eine Stunde Null: Das Telefonnetz war im Sommer 1945 entweder zerstört oder stillgelegt, in jedem Falle für die Bevölkerung nicht zugänglich. Lediglich die Besatzungsmächte nutzten Teile der funktionstüchtig gebliebenen Telefonverbindungen.

2.1.2 Entstehung der separaten Postgebiete

In allen Zonen lief der örtliche Telefonverkehr je nach Ausmaß der Schäden, Entscheidungen der Besatzungsmacht und Initiative des verbliebenen Personals im Verlauf der Jahre 1945 und 1946 wieder an. Wie der gesamte Nachrichtenverkehr, so unterlag auch der Telefonverkehr der Überwachung und Kontrolle durch die Besatzungsmächte. Telefonanschlüsse erhielt zunächst nur ein sehr stark beschränkter Kreis von Benutzern, zu dem neben der Militärregierung auch lebenswichtige Versorgungsbetriebe zählten. Erst allmählich wurden in den Nachkriegsjahren weitere Teilnehmer angeschaltet.

Der Telefonverkehr wurde Zug um Zug räumlich ausgeweitet. Zunächst wurde der Fernverkehr innerhalb der Besatzungszonen im August 1945 wieder eröffnet, dann der Verkehr zwischen den Zonen und schließlich der internationale Verkehr. Zwischen den Besatzungszonen konnte ab dem Januar und Februar 1946 wieder telefoniert werden.¹ Aus der sowjetischen Besatzungszone durfte erstmals am 25. Februar 1946 wieder mit den Westzonen telefoniert werden. Von Berlin aus standen ab diesem Datum zwölf Fernsprechleitungen in Städte der Westzonen bereit (Günther/Uhlig 1992: 2). Der weitere Ausbau der Verbindungen zwischen dem östlichen und dem westlichen Teil Deutschlands war von der Zustimmung der sowjetischen Militäradministration abhängig, da die Kabel durch ihre Gebiete verliefen. Wie berichtet wird, hemmte dies den Ausbau der Verbindungen.

In engem Zusammenhang mit der Entstehung der beiden deutschen Teilstaaten bildeten sich zwei separate Postgebiete heraus. Ursprünglich hatten Großbritannien, die UdSSR und die USA eine zentrale Post- und Fernmeldeverwaltung als eine von mehreren Zentralverwaltungen für alle vier Besatzungszonen vorgesehen, doch Frankreich erhob gegen die Wiederherstellung zentraler Verwaltungen in Deutschland Einspruch. Daher begannen die Alliierten ab dem August 1945 unabhängig voneinander, in ihren jeweiligen Besatzungszonen zentrale Verwaltungen aufzubauen, darunter auch solche für das Post- und Fernmeldewesen. Sie stützten sich hierbei auf die verbliebenen Einrichtungen der Deutschen Reichspost. Im von den Siegermächten gemeinsam kontrollierten Groß-Berlin wurde das Post- und Fernmeldewesen in die Stadtverwaltung, den Magistrat, integriert.

1 In der sowjetischen Besatzungszone (SBZ) wurde der öffentliche innerörtliche Fernspreverkehr im September 1945 wieder aufgenommen, der Telefonfernverkehr innerhalb der SBZ und mit Berlin am 31. Januar 1946 (Schröder 1947: 61–63). Zur Wiederaufnahme des Telefonverkehrs in den Westzonen vgl. die ausführliche Darstellung in Thomas (1992: 372–378) und Horstmann (1952: 160).

Nach Gründung der sogenannten »Bizone« am 1. Januar 1947, des aus der britischen und der amerikanischen Zone bestehenden Vereinigten Wirtschaftsgebietes, wurden deren Zentralverwaltungen zusammengefaßt, darunter auch die Postverwaltungen. Am 1. April 1950 ging schließlich die Leitung des Post- und Fernmeldewesens des vormaligen Vereinigten Wirtschaftsgebietes und der französischen Besatzungszone auf das Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (BMPF) der neugegründeten Bundesrepublik über (Verordnung zur Überführung der Verwaltungen des Post- und Fernmeldewesens vom 31. März 1950; vgl. Pollak 1967: 3; Thomas 1992: 365–378).

Auch in der sowjetischen Besatzungszone folgte die institutionelle Entwicklung des Post- und Fernmeldewesens derjenigen des allgemeinen Staatsapparates. Von der sowjetischen Militäradministration wurde dort am 14. Juni 1947 die »Deutsche Wirtschaftskommission« (DWK) ins Leben gerufen. Sie diente der Koordination der bis dahin weitgehend unabhängig voneinander arbeitenden deutschen Zentralverwaltungen und dem Aufbau einer gesamtstaatlichen Wirtschaftsplanung. Im März 1948, im Zuge der Umbildung der DWK zur zentralen wirtschaftssteuernden Instanz, wurde dann die »Zentralverwaltung für das Post- und Fernmeldewesen« der sowjetischen Besatzungszone der DWK unterstellt. Ab Oktober 1949 gingen die Verwaltungen der DWK mit Gründung der DDR in der Regierung der DDR auf und die leitende Instanz der Deutschen Post wurde in das Ministerium für Post- und Fernmeldewesen der DDR (MPF) eingegliedert (Rehbein 1983: 168, 609, 749–751).

In der Vier-Sektoren-Stadt Groß-Berlin nahm die Teilung des Post- und Fernmeldewesens einen ähnlichen, aber weitaus drastischeren Verlauf. Im Mai 1945 war die dortige Verwaltung des Post- und Fernmeldewesens, die frühere Oberpostdirektion Berlin, einer Abteilung des Magistrats der Stadt Berlin unterstellt worden. Während der Berlin-Blockade wurde die gemeinsame Stadtverwaltung aller Sektoren geteilt. Am 30. November 1948 wurde ein spezieller »demokratischer Magistrat« für den sowjetischen Sektor eingesetzt, wobei gleichzeitig auch eine spezielle Post- und Fernmeldeverwaltung des Magistrats für das Gebiet Ost-Berlins geschaffen wurde (Woyke 1986: 65; Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen 1988: 115). Nach der Gründung der beiden deutschen Staaten im Jahr 1949 blieben die Berliner Postverwaltungen zunächst Teile der jeweiligen Stadtverwaltungen. Die volle Integration der Ostberliner Post- und Fernmeldeverwaltung in die Verwaltung der DDR erfolgte erst im Februar 1954, als sie aus dem Magistrat ausgegliedert und dem DDR-Postministerium unterstellt wurde. Die

West-Berliner Post wurde zum 1. April 1954 in eine Landespostdirektion umgewandelt, die zwar formal eine Behörde des Bundeslandes (West-)Berlin war, tatsächlich aber den Weisungen des BMPF unterstand.

2.1.3 Teilung der Telekommunikationsnetze

In ebenso enger Anlehnung an die politische Teilung Deutschlands vollzog sich auch die Entwicklung separater Fernmeldenetze entlang der Grenzen zwischen Ost und West. Schon die anfängliche Beschränkung des Telefonverkehrs auf die jeweiligen Besatzungszonen und der sehr zögerliche Aufbau interzonaler Verbindungen zwischen der sowjetischen Besatzungszone und den Westzonen hatte zu einer Abgrenzung der Netze in Ost und West geführt. Berlin blieb aufgrund seines Sonderstatus von dieser Entwicklung zunächst ausgenommen. Dort wurde nach dem Krieg das Groß-Berlin umfassende und in sein Umland, die SBZ, hineinreichende örtliche Fernmelde-netz wieder aufgebaut.

Die Berlin-Blockade der Sowjetunion ab dem Juni 1948 gefährdete die Leitungsverbindungen zwischen den sowjetisch kontrollierten und den übrigen Teilen Deutschlands. Mit der Teilung des Berliner Magistrats Ende 1948 ging jedoch zunächst keine Teilung des Telefonnetzes der Stadt einher – was in der hohen technischen Integration des Berliner Fernmeldenetzes und der sich daraus ergebenden wechselseitigen Abhängigkeit von Ost und West begründet war. Da sich zentrale technische Einrichtungen des Groß-Berliner Fernmeldewesens in den westlichen Sektoren befanden, wie zum Beispiel die Fernvermittlung für den Telefondienst, mußten die im Ostsektor fehlenden Einrichtungen und Ämter dort erst neu aufgebaut werden. Gleiches galt für den Westteil. Im Osten befanden sich die zentralen Einrichtungen für den Telegrammdienst. Beide Seiten bemühten sich in der Folge um Unabhängigkeit vom jeweils anderen, indem sie die in ihrem Teil der Stadt fehlenden Einrichtungen nachrüsteten.

Dennoch wurden am 13. April 1949, kurz vor Beendigung der Berlin-Blockade, von östlicher Seite Telefonverbindungen zwischen Ost und West unterbrochen. Dies waren allerdings keine Verbindungen innerhalb Groß-Berlins, sondern diejenigen Einrichtungen, die West-Berlin mit dem Gebiet der SBZ, das heißt dem späteren Gebiet der DDR, ausgenommen Ost-Berlin, verbanden. West-Berlin war dadurch von seinem Umland telefonisch abgeschnitten worden. Der Telefonverkehr innerhalb des Stadtgebiets von Groß-Berlin, das heißt zwischen den westlichen Sektoren und dem sowjetischen

Sektor, funktionierte aber weiterhin. Wegen der gekappten Leitungen konnte nach 1949 von West-Berlin aus nur noch über den Umweg der Handvermittlung westdeutscher Fernämter in die DDR telefoniert werden (Erler 1979).

Die verbliebenen Telefonverbindungen zwischen dem Ostteil und dem Westteil Berlins wurden dann am 27. Mai 1952 von östlicher Seite gekappt. Dies geschah als eine von vielen Abschottungsmaßnahmen gegenüber der Bundesrepublik, die an diesem Tag von der DDR getroffen wurden. Hierzu zählte auch die Errichtung einer Sperrzone entlang der innerdeutschen Grenze. Unmittelbarer Anlaß für die Maßnahmen war die Unterzeichnung der Verträge über den Aufbau der europäischen Verteidigungsgemeinschaft am Tag zuvor. Von diesem Zeitpunkt an war der Telefonverkehr zwischen West- und Ost-Berlin bis zu seiner Wiederaufnahme am 31. Januar 1971 vollständig unterbrochen (Erler 1979, Pollak 1967: 69–71). Damit war West-Berlin 1952 telefonisch zu einer Insel geworden. Telefonverbindungen zwischen West-Berlin und der DDR (einschließlich Ost-Berlins) konnten nur über den Umweg westdeutscher Vermittlungsämter hergestellt werden. Im Prinzip hätte auf diese Weise auch eine Verbindung von West-Berlin nach Ost-Berlin hergestellt werden können. Doch dies verweigerte die Deutsche Post der DDR, da sie für Ortsgespräche keine Fernleitungen zur Verfügung stellen wollte (Der Tag, 22. Dezember 1961).

Der Bau der Berliner Mauer am 13. August 1961 führte zu keinen weiteren Veränderungen der Fernmeldeverbindungen zwischen Ost und West. Zwar wurde der Fernsprechverkehr zwischen West-Berlin und der DDR am Abend des 13. August unterbrochen, ebenso wie der zwischen der Bundesrepublik und der DDR. Doch nach seiner Wiederaufnahme am 22. August 1961 wurde der Fernsprechverkehr wie zuvor abgewickelt (Pollak 1967: 71; Die Welt, 23. August 1961).

In der Zeit von 1952 bis 1971 bestanden zwischen der Bundesrepublik und der DDR insgesamt 34 Fernsprechleitungen. Vom Bundesgebiet aus konnte über diese 34 Leitungen mit Anschlüssen in der gesamten DDR, auch in Ost-Berlin, gesprochen werden (Pollak 1967: 66). Es waren Telefonate in allen Verkehrsrichtungen zwischen West und Ost möglich. Nur zwischen Ost-Berlin und West-Berlin konnten keine Verbindungen hergestellt werden.

Somit standen bis Ende der sechziger Jahre für den Telefonverkehr zwischen dem Bundesgebiet und der DDR offenkundig nur diejenigen Leitungen zur Verfügung, die zwischen 1946 und 1948 von den Alliierten geschaltet worden waren. Da nach 1945 nur ein Teil der noch funktionstüchtigen Ost-West-Leitungen in Betrieb genommen worden war, bestanden Ende der

sechziger Jahre sogar noch Leitungsreserven. Eine Inbetriebnahme der ungenutzten Leitungsverbindungen hätte die Zahl der Leitungen für den innerdeutschen Telefonverkehr von 34 auf rund 200 erhöhen können. Doch aufgrund des starken Wachstums beider Telefonnetze in der Nachkriegszeit hätte auch dieser Leitungspark keinen ungehinderten Verkehrsfluß ermöglicht. Die aus der vormaligen Integration der Netze in Ost und West resultierenden Reserven genügten schon Ende der sechziger Jahre nicht mehr den aktuellen Verkehrserfordernissen. Ein unbehinderter Telefonverkehr hätte schon damals neue, zusätzliche Kabelverbindungen erfordert (Pollak 1967: 99).

2.1.4 Interne technische Kopplung und räumliche Reorganisation der Netze

Wie die obige Darstellung zeigt, kann die Teilung des reichsdeutschen Telefonnetzes nicht als Folge weitreichender Kriegszerstörungen und eines daran anschließenden vollständigen Neuaufbaus im Rahmen der neuen politischen Geographie begriffen werden. Vielmehr stellt sich die Netzteilung als ein Prozeß der räumlichen Reorganisation des nach Kriegsende noch funktionsfähig gebliebenen und wieder instandgesetzten Fernverkehrsnetzes dar. Dieser Prozeß spiegelt die Besatzungspolitik und die Differenzen zwischen den Alliierten unmittelbar wieder – die Netzteilung kann somit als Ergebnis dieser Besatzungspolitik betrachtet werden.

Die technische Gestalt des reichsdeutschen Telefonnetzes stellte kein Hindernis für seine räumliche Aufteilung infolge der politischen Teilung Deutschlands dar. Im Gegenteil, seine nur schwach ausgeprägte technische Integration und innere funktionale Interdependenz begünstigte diese Teilung sogar. Denn es war in erster Linie die hierarchisch-administrative Organisation des reichsdeutschen Fernmeldewesens, die dieses zu einem das ganze Reich umfassenden einheitlichen Telekommunikationssystem machte. Von der technischen Seite her bestand das System aus einer Vielzahl weitgehend unabhängig voneinander operierender lokaler Netzwerke. Aus Interoperabilitätsgründen heraus bestanden nur schwache Zwänge zu einer technisch einheitlichen Gestaltung des Netzes. Das Telefonnetz der Nachkriegszeit vermittelte zwar Ortsgespräche weitgehend automatisch, doch der Fernverkehr wurde vollständig von Hand vermittelt (Werle 1990: 48).² Da Orts- und

2 Schon im Jahr 1943 waren 87,1 Prozent aller Hauptanschlüsse an Wählvermittlungsstellen angeschlossen, das heißt, die überwiegende Zahl der Teilnehmer konnten innerhalb ihres

Fernvermittlung nicht miteinander technisch gekoppelt waren, bestand kein technischer Zwang, die Ortsvermittlungssysteme aufeinander abzustimmen. Sie konnten daher unabhängig voneinander existieren. Der Fernverkehr konnte im Rahmen der bestehenden physikalischen Möglichkeiten über relativ beliebiges Zusammenschalten der Verbindungswege zwischen den lokalen Netzknoten abgewickelt werden.

Der handvermittelte Fernverkehr funktionierte nach folgendem Prinzip: Für mehrere Ortsnetze existierte ein Überweisungsfernamt, das die Gesprächswünsche entgegennahm und die Fernverbindungen herstellte. Wenn keine direkte Leitung zwischen dem Ursprungsfernamt und dem Zielfernamt bestand, dann wurde die Verbindung über ein oder mehrere Durchgangsfernmänter hergestellt (Sautter 1951: 249–252; Müller-Mees 1942). Mit der Handvermittlung des Fernverkehrs konnten auch dann Verbindungen zwischen zwei Orten hergestellt werden, wenn die Leitungen zwischen ihnen ausgefallen waren. Da der Schaltweg von der Vermittlungsbeamtin bestimmt werden konnte, war es ihr gegebenenfalls auch möglich, eine Verbindung über Umwege herzustellen. Innerhalb gewisser technischer Schranken konnte der Verbindungsaufbau im Fernnetz vom Vermittlungspersonal in nahezu beliebiger Weise ausgeführt werden. Wie die Verbindungen üblicherweise geschaltet wurden, war rein administrativ geregelt und damit Änderungen leicht zugänglich. Erst im Zuge der Automatisierung des Fernverkehrs wurde die Vermittlungsmethode, das heißt die Auswahl der zu schaltenden Verbindungswege, im technischen Gerät fixiert. Mit der technischen Fixierung der Vermittlungsmethode sank gleichzeitig die Flexibilität bei der Verkehrssteuerung – Änderungen in der Verbindungswegewahl erforderten nun Änderungen der technischen Apparaturen.³

Die interne technische Kopplung des reichsdeutschen Telekommunikationssystems war Mitte der vierziger Jahre also nur sehr lose gefügt. Dies wird besonders im Vergleich zu den Erfordernissen eines automatisierten Telefonnetzes deutlich.⁴ Ein vollautomatisiertes nationales Telefonnetz er-

Ortsnetzes selbst wählen (Maetz 1957: 108–110). Der Fernverkehr war jedoch ausschließlich handvermittelt, nur in wenigen Gebieten gab es einen regionalen Selbstwählverkehr.

- 3 Die anfängliche »Starrheit« der elektromechanischen automatischen Vermittlungstechnik schwand im Zuge der technischen Weiterentwicklung. Die heutigen digitalen Vermittlungsstellen erlauben eine hochgradig flexible, der aktuellen Netzlastsituation angepaßte Verkehrssteuerung.
- 4 Diese Erfordernisse werden zum Beispiel von Werle (1990: 49–69) am Beispiel der Gestaltungsentscheidungen beim Aufbau des Telefonnetzes im Westdeutschland der Nachkriegszeit diskutiert.

fordert eine klare Gliederung der Netzarchitektur in ein einheitliches System von Vermittlungsstellen, die meist über mehrere Ebenen hierarchisch angeordnet sind. War im handvermittelten System die Hierarchie der Ämter noch administrativ festgelegt und damit durch entsprechende Eingriffe veränderbar, so ist die Hierarchisierung im automatischen Netz technisch fixiert. Die Abwicklung und Steuerung des Verkehrsflusses innerhalb des automatischen Systems erfordert zentrale technische Festlegungen wie zum Beispiel einen Ortsnetzkennzahlenplan und ein Signalisierungssystem. Da die Schaltung der Verbindungswege nicht mehr nach administrativen Vorgaben, sondern von der Vermittlungstechnik über eine Auswertung der Kennzahlen geschieht, ist ein landesweit abgestimmter Kennzahlenplan notwendig. Zwingend ist auch die Festlegung eines einheitlichen Signalisierungssystems, d.h. eines elektrischen Codes, in dem die Kennzahlen und weitere zur Steuerung der Vermittlungstechnik erforderlichen Signale (z.B. zur Gebührenerfassung) innerhalb des Netzes übertragen werden. Aufgrund solcher Interoperabilitätswänge sind die technischen Interdependenzen eines automatisierten Fernsprechnetzes wesentlich stärker ausgeprägt als die eines handvermittelten Netzes.

Die räumliche Zerteilung des handvermittelten reichsdeutschen Fernnetzes erforderte also im wesentlichen nur seine administrative Reorganisation. In einem vollautomatischen Netz wäre dagegen eine solche räumliche Aufteilung ohne einen aufwendigen Umbau der technischen Einrichtungen entweder gar nicht oder nur unter Inkaufnahme massiver Funktionseinschränkungen möglich gewesen. Die Aufteilung des reichsdeutschen Fernnetzes auf die Besatzungszonen konnte jedoch ohne größere Schwierigkeiten als Unterstellung der lokalen Netze unter die jeweilige Besatzungsmacht erfolgen. Dies erlaubte die nur lose gefügte interne technische Kopplung.⁵

Nach 1948 entwickelten sich beide Telefonnetze unabhängig voneinander fort. Schon vor der Gründung der Bundesrepublik wurde in den Westzonen ein möglichst vollständiger technischer Neuanfang angestrebt. Aufbauend auf alten Planungen arbeitete die Hauptverwaltung Post- und Fernmeldewesen des Vereinigten Wirtschaftsgebietes in enger Zusammenarbeit mit der fernmeldetechnischen Industrie an einem Konzept für das zukünftige vollautomatisierte Telefonnetz. Die Netzplanung orientierte sich bereits an der neuen politischen Geographie. Sie war vornehmlich auf Westdeutschland

5 Das Gegenbeispiel liefert das schon vor 1945 automatisierte Ortsnetz Berlins. Hier erfolgte die Trennung nicht nur aus politischen Gründen erst 1952, sie setzte auch eine aufwendige Dopplung zentraler Einrichtungen voraus, da andernfalls wegen der hohen internen Kopplung des Netzes massive Funktionseinschränkungen aufgetreten wären.

ausgerichtet und berücksichtigte das Gebiet der DDR nur am Rande (Hebel 1948: 175; Thomas 1992: 381–389). Allerdings sahen die Planungen der frühen fünfziger Jahre Vorkehrungen für den Fall der Wiedervereinigung der Netze vor, zum Beispiel bei der Kennzahlenplanung für das künftige vollautomatisierte Fernnetz (Führer 1952; Pollak 1967: 99). Die fortschreitende Modernisierung des westdeutschen Telefonnetzes führte jedoch bereits in den fünfziger Jahren zu einer technischen Auseinanderentwicklung. Entscheidend hierfür war die Einführung der »ImpulsKennzeichentechnik 50« durch die Deutsche Bundespost. Dies machte die Telefonnetze inkompatibel, da die Deutsche Post der DDR weiterhin an der Vorkriegstechnik des »Regelkennzeichens« als Signalisierungssystem festhielt (Auer 1991: 157–158).

Die Automatisierung des DDR-Telefonnetzes wurde im wesentlichen in den sechziger Jahren vollzogen. Der Ortsverkehr, der schon zu Beginn der fünfziger Jahre zu rund zwei Dritteln automatisiert war, wurde bis 1965 vollständig automatisiert. Eine vollständige Automatisierung des Fernverkehrs wurde in der DDR jedoch nie erreicht. Von 1960 bis 1970 konnte die Deutsche Post den Anteil des Selbstwählerferdienstes an allen Fernverbindungen von etwa 10 Prozent auf rund 85 Prozent steigern. In der Bundesrepublik war 1970 die Automatisierung des Telefonfernverkehrs praktisch abgeschlossen. Der Anteil der handvermittelten Gespräche an den gesamten abgehenden Ferngesprächen betrug nur noch 0,3 Prozent (Deutsche Bundespost 1970a: 70). Nach 1970 wuchs in der DDR der Anteil des automatischen Verkehrs nur noch sehr allmählich. 1980 waren erst 95 Prozent des Fernverkehrs automatisiert, 1989 dann 98,5 Prozent (Günther/Uhlig 1992: 95).

Jene historische Entwicklung, die zur Gründung der beiden deutschen Staaten führte, schlug sich unmittelbar in einer Aufteilung des reichsdeutschen Telefonnetzes auf die Besatzungszonen nieder. Nachdem die Besatzungsmächte das Fernmeldenetz im gesamten Deutschen Reich stillgelegt hatten, wurde der Telefonverkehr zwischen den Besatzungszonen nur auf alliierter Anweisung wieder aufgenommen. Eine Re-Integration des Fernnetzes geschah erst mit deren Zusammenschluß zur Bi- und dann Trizone. Bei Gründung der beiden deutschen Staaten im Jahr 1949 bestanden bereits zwei separate Post- und Fernmeldegebiete. Das ab den fünfziger Jahren einsetzende Netzwachstum und der Umbau der Netze im Zuge der Automatisierung des Telefonfernverkehrs orientierten sich dann an der neuen politischen Geographie, wodurch die Teilung gefestigt wurde.⁶ Wegen der hohen inter-

6 Zum Aufbau des neuen westdeutschen Netzes siehe zum Beispiel Führer (1952), Thur-

nen technischen Kopplung vollautomatisierter Netze war demnach 1990 eine einfache räumliche Reorganisation wie nach dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr möglich. Da die Systeme wegen der Einführung eines neuen internen Signalisierungssystems im Westen inkompatibel geworden waren, war auch eine direkte Kopplung der Netze nicht mehr möglich.

2.2 Mitte der sechziger Jahre bis 1974: Neuregelung der institutionellen und technischen Verhältnisse

Die Beziehungen zwischen der Deutschen Bundespost und der Deutschen Post entsprachen bis zum Ende der sechziger Jahre denen der beiden deutschen Staaten zueinander: Der Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik und ihre Nicht-Anerkennungspolitik führten konsequenterweise dazu, daß keinerlei *offizielle* Kontakte, geschweige denn Vereinbarungen zwischen den Verwaltungen bestanden.⁷ Dies hatte auch zur Folge, daß der Post- und Fernmeldeverkehr zwischen der Bundesrepublik und der DDR bis zum Ende der sechziger Jahre vertraglich ungeregelt blieb – ein Zustand, der auch auf das innerdeutsche Verhältnis insgesamt zutraf. Dies bedeutete jedoch nicht, daß absolute Stille zwischen den beiden deutschen Staaten herrschte. Denn obgleich sich die Bundesregierung einer Kontaktaufnahme mit der Regierung der DDR verweigerte, kamen auf den unteren Ebenen die aus vielerlei praktischen Gründen erforderlichen Kontakte zwischen den Verwaltungen zustande.⁸

mayer (1952), Düll (1953), Seelmann-Eggebert (1977), Rosenbrock (1989), Werle (1990) und Thomas (1992). Zur Entwicklung in der DDR siehe Adler (1959), Aull (1964) sowie die Übersichtsdarstellung in Thiele (1991).

7 Erst im Jahr 1967 kam es zu einem offiziellen Briefwechsel zwischen der Bundesregierung und der Regierung der DDR (Roth 1981: 41). Vorher hatte die Bundesregierung Schreiben der DDR-Regierung nicht entgegengenommen.

8 Diese »technische Kontakte« genannten Beziehungen zwischen den Staaten waren von der Bundesregierung an untere und mittlere Behörden delegiert worden. Die Deutsche Bundespost führte die zur Abwicklung des Verkehrs mit der DDR notwendigen betrieblichen Kontakte über das Posttechnische Zentralamt in Darmstadt durch. Die Kontakte der DDR mit der Bundesrepublik wurden meist von Staatssekretären des MPF der DDR durchgeführt (Pollak 1967: 14).

2.2.1 Nachkriegsordnung des gegenseitigen Verhältnisses

Nach dem Potsdamer Abkommen von 1945 sollte Deutschland als ein einheitliches Postgebiet behandelt werden. Dem trugen Deutsche Post und Deutsche Bundespost insoweit Rechnung, als sie den Post- und Fernmeldeverkehr mit dem jeweils anderen Staat als Inlandsverkehr behandelten.⁹ Zur Abrechnung des Verkehrs des einheitlichen gesamtdeutschen Postgebiets mit dem Ausland existierte seit 1947 eine Allied Working Party in Berlin. Das von ihr betriebene »Interalliierte Büro für internationale Abrechnung im Post- und Fernmeldewesen« führte die Gebührenverrechnung nach den Verfahren des Weltpostvereins (Universal Postal Union, UPU) und der Internationalen Fernmeldeunion (International Telecommunications Union, ITU) für das einheitliche Postgebiet Gesamtdeutschland durch, also gemeinsam für die Bundesrepublik und die DDR. Dieses Verrechnungsverfahren umfaßte allerdings *nur* den Verkehr zwischen dem postalischen Gesamtdeutschland und dem Ausland. Einnahmen und Forderungen aus dem Auslandsverkehr wurden von diesem Büro nach dem Schlüssel von 30 (DDR) zu 70 (BRD) auf die beiden Postverwaltungen umgelegt (Ministerium für Post- und Fernmeldewesen 1967: 52–53; FAZ, 8. Oktober 1966; Ost-West-Kurier, 16. Dezember 1966). Für den Verkehr *zwischen* den beiden deutschen Staaten bestand keinerlei Verrechnungsverfahren, da er nach alliierter Auffassung als Inlandsverkehr betrachtet werden sollte.¹⁰

Gemäß ihres Alleinvertretungsanspruches vertrat die Bundesrepublik seit Beginn der fünfziger Jahre die postalische Einheit Gesamtdeutschlands in den internationalen Organisationen des Post- und Fernmeldewesens. Die Bundesrepublik war für das deutsche Postgebiet seit dem 17. April 1952 Mitglied der ITU und seit dem 28. Februar 1955 Mitglied der UPU. ITU und

9 Mit den entsprechenden Gebührensätzen für den Inlandsverkehr. Die DDR führte erst zum 1. Januar 1971 Auslandstarife für den Verkehr mit der Bundesrepublik ein (Tagesspiegel, 1. Juli 1971). In der Bundesrepublik galten immer Inlandstarife für den Verkehr mit der DDR.

10 Gebührenverrechnungen führen Staaten untereinander durch. Es werden damit die Aufwendungen einer Postverwaltung abgegolten, die ihr für die Abwicklung des nicht aus dem eigenen Verkehrsgebiet stammenden Verkehrs entstehen – und für den sie daher auch keine Gebühren erhält. Grundsätze und Verfahren für die Abrechnung zwischen verschiedenen Postverwaltungen werden innerhalb der UPU vereinbart. In der UPU existierten auch Verträge zur multilateralen Abrechnung, zum Beispiel zwischen den europäischen Postverwaltungen. Solche multilateralen Vereinbarungen vereinfachen die Abrechnung, da die Gebühren im internationalen Verkehr auf Ursprungsland, Transitland oder -länder sowie Zielland aufgeteilt werden.

UPU sind seit der Konferenz von Atlantic City im Jahre 1947 Sonderorganisationen der Vereinten Nationen. Die DDR strebte zwar die Mitgliedschaft in diesen Organisationen an, scheiterte jedoch an deren Aufnahmebedingungen.¹¹ Zudem wurde seitens der ITU und der UPU die Ansicht vertreten, daß eine Teilung des Postgebiets den alliierten Mächten vorbehalten sei (Pollak 1967: 10–11; SZ, 8. Juni 1967).

2.2.2 Instrumentalisierung der postalischen Nachkriegsordnung für das Anerkennungsbestreben der DDR

Erst eine vor allem politisch, aber auch finanziell motivierte Initiative der DDR brachte Bewegung in die bis dahin nahezu nicht existenten Postbeziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR. Der DDR-Postminister Rudolph Schulze forderte am 29. September 1966 mehrere hundert Millionen Mark an Post- und Fernmeldegebühren ein. Diese Summe sollte die Deutsche Bundespost zum Ausgleich der seit 1949 aufgelaufenen Mehrleistungen der Deutschen Post im Post- und Fernmeldeverkehr zwischen Ost und West an die DDR überweisen. Damit war die Drohung verbunden, es sei unzumutbar, weiterhin ohne Entgelt für die Westpost zu arbeiten (FAZ und Die Welt, 8. Oktober 1966; Neues Deutschland, 9. Oktober 1966).

Von westlicher Seite wurde dieser Vorstoß – zutreffend – als Versuch gewertet, auf dem Postwege eine staatliche Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik zu erreichen. Die Forderung nach einem Ausgleich des Saldos aber brachte die Bundesregierung in eine Zwickmühle. Denn einerseits mußte sie zugestehen, daß die Deutsche Post tatsächlich Mehrleistungen im Verkehr zwischen den beiden Postgebieten erbracht hatte. Speziell beim Paketdienst bestand ein deutlicher Überhang des Verkehrsstroms von West nach Ost. Regelmäßige Ausgleichszahlungen waren demnach sachlich berechtigt und hätten den internationalen Gepflogenheiten entsprochen. Andererseits hätte jedoch ein Eingehen auf die Forderungen letztlich zu Vereinbarungen über einen finanziellen Ausgleich und damit zur Aufnahme vertraglicher Beziehungen mit der DDR geführt. Dies wäre jedoch eine politischen Anerkennung der staatlichen Existenz der DDR gewesen und widersprach

11 Sowohl die ITU wie die UPU verlangten für die Aufnahme von Staaten, die wie die DDR nicht Mitglieder der Vereinten Nationen waren, eine Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder (Haschke/Paubel 1977 :26–27; Schramm 1983: 27).

damit der bisherigen Deutschlandpolitik der Bundesrepublik, die eine völkerrechtliche Anerkennung der DDR nicht nur grundsätzlich ablehnte, sondern auch einer Anerkennung der DDR durch andere Staaten entgegenzuwirken suchte. Da die Bundesrepublik jegliche Anerkennung der DDR vermeiden wollte, versuchte sie, selbst die staatliche Existenz der DDR zu ignorieren.¹² Eine Vereinbarung im Post- und Fernmeldebereich, die zudem noch den Charakter eines zwischenstaatlichen Vertrages trug, konnte mit dieser Politik nicht vereinbart werden. Eine Annäherung hätte die Änderung deutschlandpolitischer Grundsätze wie zum Beispiel die Aufgabe der Hallstein-Doktrin erfordert. Die Bundesregierung wies daher die Forderungen zurück (Die Welt, 6. Januar 1967).

Um ihrem Bestreben nach einer postalisch vermittelten Anerkennung als souveränem Staat Nachdruck zu verleihen, brach die DDR ihre Tätigkeit im alliierten Abrechnungsbüro für den Post- und Fernmeldeverkehr zum 31. Dezember 1966 ab. Ihr gleichzeitig unternommener Versuch, eine separate Abrechnung des DDR-Postverkehrs mit Staaten des Rats für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) einzuführen, wurde jedoch vom Weltpostverein zurückgewiesen (Handelsblatt und Frankfurter Rundschau, 16. Januar 1967).

Im Mai 1967 änderte sich die Haltung der Bundesregierung, nachdem sich Herbert Wehner (SPD), der damalige Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen, für eine Regelung der Postgebührenfrage ausgesprochen hatte. Diese Regelung sollte dem besonderen Umstand Rechnung tragen, daß zwar zwei getrennte Postverwaltungen existierten, die DDR aber dennoch kein Ausland sei (Frankfurter Rundschau, 24. Mai 1967). Verhandlungen zwischen den beiden Postverwaltungen sollten jedoch in der Regierungszeit der Großen Koalition (1966–1969) nicht mehr zustande kommen. Die damalige Bundesregierung stieß auch auf anderen Gebieten, in denen sie eine Zusammenarbeit mit der DDR wünschte, auf Ablehnung, da die DDR-Regierung jegliche Zusammenarbeit von der Aufnahme zwischenstaatlicher Beziehungen abhängig machte. Da es aber genau der *zwischenstaatliche* Charakter der Beziehungen war, den die damalige Bundesregierung im Verhältnis zur DDR vermeiden wollte, waren keinerlei Vereinbarungen möglich.

¹² Dies fand seinen Ausdruck in Sprachregelungen wie dem fortgesetzten Gebrauch des Begriffes »sowjetische Besatzungszone« für die DDR. Auch durfte deren Regierung nicht als solche bezeichnet, sondern nur »zuständige Stellen« o.ä. genannt werden (Roth 1981: 41 u. 59, Fn. 11).

2.2.3 Neuregelung des institutionellen und technischen Verhältnisses im Kontext der neuen Ostpolitik

Erst mit dem Regierungswechsel in der Bundesrepublik Ende 1969 eröffneten sich neue Verhandlungsspielräume. Die neue Deutschlandpolitik der sozialliberalen Koalition ging davon aus, daß eine De-facto-Anerkennung der DDR und die Aufgabe des Alleinvertretungsanspruches der Bundesrepublik die Voraussetzungen für Frieden und Entspannung seien. Allerdings sollte die Zurkenntnisnahme der Existenz des Staates DDR nicht mit dessen völkerrechtlicher Anerkennung und damit einer Anerkennung der Teilung Deutschlands einhergehen. Diese Wende in den deutsch-deutschen Beziehungen wird durch die Regierungserklärung des Bundeskanzlers Willy Brandt vom 28. Oktober 1969 markiert, in der er der DDR-Regierung Verhandlungen über eine vertraglich vereinbarte Zusammenarbeit anbot.

Bereits einen Monat vor diesem offiziellen Verhandlungsangebot, am 19. September 1969, wurden Verhandlungen zwischen dem BMPF und dem MPF der DDR aufgenommen. Die Verhandlungen führten zum ersten Abkommen, das im Rahmen der deutsch-deutschen Vertragspolitik zu Beginn der siebziger Jahre geschlossen wurde, der am 29. April 1970 getroffenen »Vereinbarung über die Verrechnung der im Post- und Fernmeldewesen erbrachten Leistungen«. Darin verpflichtete sich die Bundesrepublik, der DDR ab 1967 eine jährliche Pauschale von 30 Millionen DM für deren Mehrleistungen im gegenseitigen Post- und Fernmeldeverkehr zu zahlen (Vereinbarung über die Berechnung und Verrechnung ... vom 29. April 1970; Roth 1981: 130). Die Höhe der Pauschale sollte bis Ende 1976 gelten. Die bisherigen Zahlungen der Bundesrepublik wurden angerechnet, und man einigte sich darauf, über die Abgeltung der bis Ende 1966 getätigten Mehrleistungen der Deutschen Post Verhandlungen aufzunehmen.

Damit war die sogenannte »Postpauschale« geboren, jener Modus, mit dem bis zum Ende der DDR der gegenseitige Verkehr verrechnet werden sollte. Mit der Pauschale hatte man einen Kompromiß gefunden, den beide Seiten als Erfolg für sich interpretieren konnten. Der Bundesrepublik war es gelungen, in den Postbeziehungen zur DDR die Anwendung internationaler Regeln zu vermeiden und damit dem besonderen Charakter der Beziehungen Rechnung zu tragen. Die DDR dagegen konnte die Vereinbarung als Anerkennung der Existenz zweier Postgebiete in Deutschland und somit ihrer staatlichen Hoheitsrechte im Post- und Fernmeldewesen betrachten.

Ein weiterer Bestandteil der Vereinbarung war eine Erhöhung der Zahl der gegenseitigen Telefon- und Telexleitungen. Die DDR sagte auch die

Wiedereröffnung des Telefonverkehrs zwischen West-Berlin und Ost-Berlin zu. Am 31. Januar 1971 wurde dann der seit 1952 unterbrochene Telefonverkehr zwischen West-Berlin und Ost-Berlin wieder aufgenommen (Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen 1988: 118).

Schon kurz nach der Unterzeichnung des Vier-Mächte-Abkommens über Berlin vom 3. September 1971 konnte eine weitere Vereinbarung getroffen werden. Das Vier-Mächte-Abkommen garantierte die Verbindung West-Berlins mit dem Bundesgebiet und war für die weitere Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR von zentraler Bedeutung, da es zu einer Lösung des Dauerstreites um den Status von Berlin (West) beitrug. Das am 30. September 1971 unterzeichnete »Protokoll über Verhandlungen zwischen einer Delegation des Bundesministeriums für das Post- und Fernmeldewesen der BRD und einer Delegation des Ministeriums für Post- und Fernmeldewesen der DDR« hatte zwar ebenso wie die erste Vereinbarung nicht den Charakter eines zwischenstaatlichen Abkommens oder Vertrages, brachte jedoch substantielle Fortschritte in den wechselseitigen Fernmeldebeziehungen.

Diese bestanden nicht allein in der Vervielfachung des Leitungsvolumens innerhalb eines kurzen Zeitraums,¹³ sondern vor allem in der längerfristig angelegten Modernisierung und Expansion des Fernsprech- und Telegrammverkehrs zwischen der Bundesrepublik, West-Berlin und der DDR. Dazu ist in erster Linie die Vereinbarung zu zählen, *den Selbstwählverkehr in allen Verkehrsrichtungen einzuführen*. Der Telefonverkehr sollte bis zum 31. Dezember 1974 sowohl zwischen der DDR und der Bundesrepublik als auch zwischen West-Berlin und der DDR vollständig automatisiert werden. Da eine vollautomatische Vermittlung im Vergleich zur Handvermittlung für die Bewältigung der gleichen Verkehrsmenge mehr Leitungen benötigt, waren für die Automatisierung weitere Telefonleitungen zwischen Ost und West erforderlich. Deren Schaltung wurde ebenfalls vereinbart. Darüber hinaus sollte im Jahr 1973 eine neue Richtfunkverbindung und im Jahr 1976 ein neues Trägerfrequenzkabel für den Ost-West-Verkehr in Betrieb genommen werden (Bulletin, 2. Oktober 1971).

13 Von 34 Telefonleitungen für den Verkehr zwischen der DDR und dem Bundesgebiet im September 1971 auf 166 Leitungen in einem halben Jahr, so daß 83 Leitungen in jede Verkehrsrichtung zur Verfügung standen. Für den Telefonverkehr West-Berlin – DDR sollte die Leitungszahl bis zum Jahresende von 30 auf 150 verfünffacht werden.

Insgesamt war diese Vereinbarung ihrem Inhalt nach dazu geeignet, bis Ende der siebziger Jahre die technischen Voraussetzungen für einen reibungslosen Telekommunikationsverkehr zwischen West und Ost zu schaffen.

Die finanzielle Seite der Zusammenarbeit war durch die Vereinbarung von 1970, die technische Seite durch das Protokoll von 1972 geregelt worden. Nur eine grundsätzliche Klärung des rechtlichen Verhältnisses war 1972 noch offen. Hierfür war ein spezielles Abkommen erforderlich, da die DDR eine Mitgliedschaft in der ITU und der UPU anstrebte. Falls die DDR Mitglied dieser Organisationen geworden wäre, ohne mit der Bundesrepublik spezielle Vereinbarungen zu treffen, wären die beiden deutschen Staaten füreinander postalisches Ausland geworden. Dies wollte die Bundesregierung vermeiden, hätte es aber nach Unterzeichnung des Grundlagenvertrages und der Aufnahme der DDR in die UNO kaum verhindern können. Ein Übereinkommen über das Fortgelten der innerdeutschen Sonderregelungen bis zum Abschluß eines Postabkommens und deren Übernahme in das Postabkommen konnte die Bundesregierung noch im Rahmen der Verhandlungen über den Grundlagenvertrag erzielen (Briefwechsel Bahr/Kohl vom 8. November 1972 anlässlich der Paraphierung des Grundlagenvertrages). Im Grundlagenvertrag vom 21. Dezember 1972 vereinbarten die Bundesrepublik und die DDR dann den Abschluß eines Post- und Fernmeldeabkommens als eines von mehreren geplanten Folgeabkommen (Zusatzprotokoll zu Artikel 7, Ziffer 5 des Vertrages über die Grundlagen ... vom 21. Dezember 1972). Dabei kamen beide Seiten darin überein, daß dieses Abkommen auf der Grundlage der Satzung der UPU und des Internationalen Fernmeldevertrages abzuschließen sei, die bestehenden Vereinbarungen sowie die Postpauschale jedoch übernommen würden. In dem Abkommen sollte ein Kompromiß zwischen der Anwendung der international üblichen Regelungen und den besonderen innerdeutschen Gegebenheiten gefunden werden.

Die Aufnahme von Verhandlungen über das Postabkommen ermöglichte der DDR dann den Beitritt zur ITU am 2. April 1973 und der UPU am 1. Juni 1973). Im Anschluß an die Beitritte der DDR lösten die Alliierten das Berliner Büro zur Abrechnung des internationalen Post- und Fernmeldeverkehrs Deutschlands auf. Damit hatte die DDR ihre politischen Ziele in bezug auf den innerdeutschen Post- und Fernmeldeverkehr erreicht.

Mitte des Jahres 1974 wurde deutlich, daß der Ausbau des Fernmeldeverkehrs zwischen den beiden deutschen Staaten nicht reibungslos vonstatten gehen würde. Entgegen der Vereinbarung von 1971, nach der die vollständige Automatisierung des innerdeutschen Telefonverkehrs bis zum 31. Dezember 1974 vorgesehen war, stellte die DDR die Verbindungen zu diesem Da-

tum nicht komplett auf Selbstwählverkehr um. Vom DDR-Postministerium wurde dies mit ökonomischen und technischen Problemen begründet. Diese Begründung wirkte nicht sehr glaubhaft, da von der DDR aus der Selbstwähldienst in andere westeuropäische Staaten reibungslos möglich war. Andererseits traten Mitte der siebziger Jahre erste Krisensymptome im Telefonsystem der DDR auf. Die in einer Übergangstechnik ausgeführte Automatisierung war ins Stocken geraten, die Warteliste für Telefonanschlüsse wuchs. Seitens des BMPF wurden für die Nichteinhaltung der Vereinbarung von 1971 die Abgrenzungsbestrebungen der DDR verantwortlich gemacht.

Durch den Grundlagenvertrag und die damit im Zusammenhang stehenden Vereinbarungen erhielten die bis dahin unregulierten Verhältnisse der innerdeutschen Telekommunikation einen institutionellen Rahmen. Das Verhältnis stellte sich nun als ein durch besondere bilaterale Vereinbarungen gekennzeichnetes Vertragsverhältnis zwischen zwei im übrigen selbständigen nationalen Fernmeldeverwaltungen dar. Mit der Einführung der Postpauschale war zudem ein großes Konfliktpotential entschärft worden. Allerdings zeichnete sich 1974 bereits ab, daß das MPF die bis dahin gegebenen Zusagen hinsichtlich eines Ausbaus der technischen Kopplung der Netze nicht einhalten würde.

2.3 1974 bis 1989: Ausbau der technischen Verbindungen geprägt von den innerdeutschen Beziehungen

2.3.1 Abkommen und Vereinbarungen

Ende des Jahres 1976 wurden, nach Auslaufen der ersten Vereinbarung über die Postpauschale, erneute Verhandlungen zwischen den Postministerien erforderlich. In diesen Verhandlungen konnte das BMPF deutliche Verbesserungen der innerdeutschen Telekommunikationsverbindungen erreichen. Im Oktober 1977 wurde die Postpauschale von bislang 30 Millionen DM auf künftig 85 Millionen DM jährlich bis zum Jahr 1982 neu festgesetzt. Daneben wurden deutliche Steigerungen der Zahl der Telefonleitungen und ein starker Ausbau des Selbstwählferndienstes vereinbart. Die Erweiterungen betrafen allerdings nur den Telefonverkehr *in* die DDR, nicht den Verkehr in umgekehrter Richtung *aus* der DDR. Die Vereinbarung sah vor, bis 1982 die

Zahl der Telefonleitungen in die DDR nahezu zu verdoppeln.¹⁴ Diese Leitungen wurden dann auch zu den vereinbarten Zeitpunkten geschaltet.

Die erweiterten Verkehrsmöglichkeiten zogen ein deutliches Wachstum des innerdeutschen Telefonverkehrs nach sich. Als dann Ende 1982 die 1977 getroffene Vereinbarung über die Postpauschale auslief, forderte die DDR-Regierung unter Berufung auf dieses Verkehrswachstum eine Erhöhung der Pauschale von 85 Millionen auf 400 bis 430 Millionen DM jährlich (Die Welt und Bonner Rundschau, 13. Dezember 1983). Nach von Spannungen gekennzeichneten Verhandlungen wurde am 15. November 1983 schließlich eine Erhöhung der Postpauschale auf jährlich 200 Millionen DM vereinbart. Dieser Betrag sollte bis zum Jahr 1990 gelten. Die von der DDR zugesagten Verbesserungen hatten nur bescheidenen Umfang: Der Selbstwählverkehr in die DDR sollte etwas erweitert werden sowie 96 zusätzliche Telefon- und einige Telexleitungen geschaltet werden. Der Verhandlungsführer des Bundespostministeriums begründete dies damit, daß die Deutsche Post bei der Schaltung von Leitungen bereits an der Grenze ihrer technischen Möglichkeiten angekommen sei. Nur eine durchgreifende Modernisierung des DDR-Telefonnetzes könne zu weiteren Verbesserungen im deutsch-deutschen Telefonverkehr führen (Die Welt und FAZ, 18. November 1983).

Die Vereinbarung von 1983 markierte das Ende der in den siebziger Jahren erreichten Ausweitung der Leitungsverbindungen. Bis zum November 1989 kam keine deutliche Vermehrung der Fernmeldeverbindungen mehr zustande. Eine engere technische Verknüpfung der beiden deutschen Telefonnetze konnte jedoch in den achtziger Jahren durch Ausweitungen des Selbstwählverkehrs in die DDR erreicht werden.

Als Ergebnis eines Besuches des bundesdeutschen Postministers Schwarzschilding bei seinem Ostberliner Amtskollegen Rudolph im September 1987 war eine Ausweitung des Selbstwählverkehrs zwischen der Bundesrepublik und der DDR zu verzeichnen. Damit konnten 1987 vom Bundesgebiet aus 84 Prozent aller Ortsnetze der DDR direkt angewählt werden. Auch in der umgekehrten Verkehrsrichtung traten einige kleinere Verbesserungen ein (Informationen der Generaldirektion Telekom, Stabsstelle Berlin; Interview 42).

Trotz der Zahlungsbereitschaft des BMPF war es jedoch in fast 20jährigen Verhandlungen nicht gelungen, einen der Verkehrsnachfrage ent-

¹⁴ Zu den im Oktober 1977 bestehenden 719 Leitungen sollten bis 1982 702 neue Telefonleitungen in die DDR hinzukommen. Die zusätzlichen Leitungen sollten jährlich kurz vor Weihnachten geschaltet werden, zunächst 102 im Jahr 1977, dann in jedem folgenden Jahr weitere 120 Stück.

sprechenden und technisch zeitgemäßen Ausbau der Verbindungen zu erreichen. Hierfür waren offenbar vor allem das starke Bestreben nach Abgrenzung vom westlichen Ausland und der Kontrolle wie Verhinderung von Kontakten mit der Bundesrepublik verantwortlich (Interview 38).¹⁵ Es spielten jedoch auch andere Gründe eine Rolle, wie sich bereits Anfang der achtziger Jahre zeigte, zum Beispiel der Devisenmangel der DDR: Je höher die Differenz zwischen der Zahl der Anrufe aus der DDR und der Zahl der Anrufe aus der Bundesrepublik war, desto höhere Devisenzahlungen aus Bonn konnte die DDR beanspruchen (Stuttgarter Nachrichten, 30. September 1987). Nicht zuletzt war der mangelhafte Ausbau der innerdeutschen Verbindungen auch auf den schlechten Zustand des ostdeutschen Netzes und damit letztlich auf die technischen und wirtschaftlichen Probleme der Deutschen Post zurückzuführen.

2.3.2 Verhandlungsergebnisse

Im Folgenden wird zusammenfassend dargestellt, wie sich die beiden zentralen Größen der innerdeutschen Verhandlungen, die Anzahl der Telefonleitungen und die im Selbstwählverkehr erreichbaren Ortsnetze, im Ergebnis dieser Verhandlungen verändert haben.

Telefonleitungen

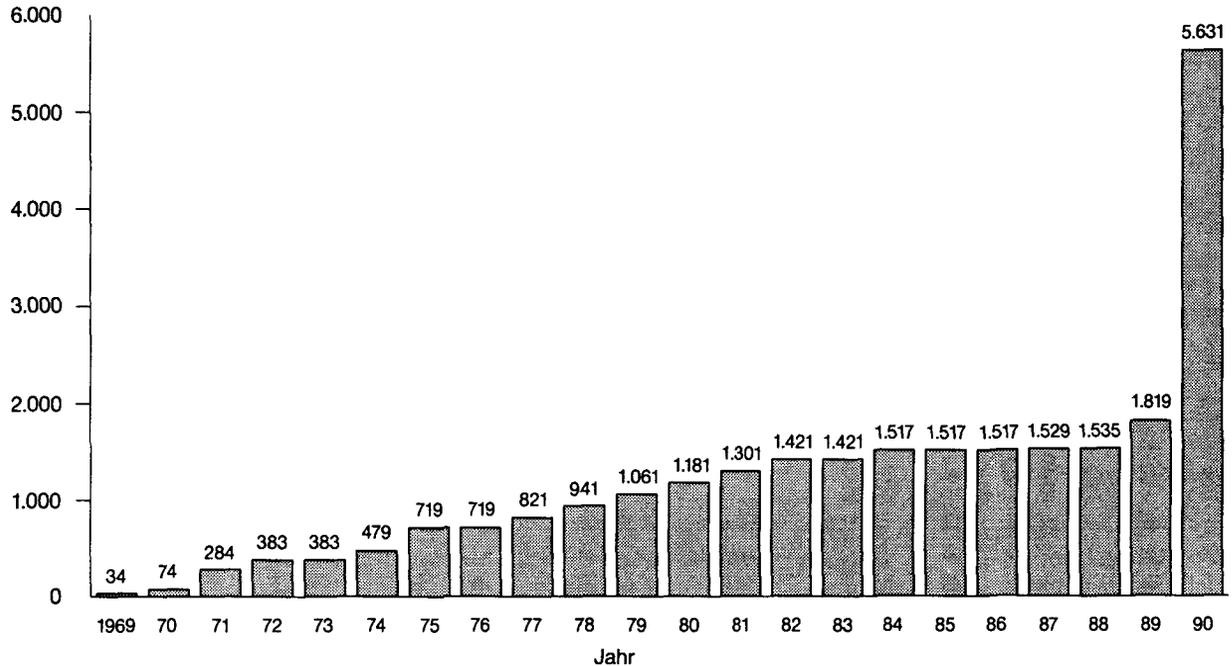
Jede einzelne zusätzlich geschaltete Telefonleitung ging auf in Regierungsverhandlungen getroffene Vereinbarungen zurück. In Abbildung 2-1 ist die Entwicklung der Zahl der innerdeutschen Telefonleitungen zusammengefaßt.

- Die Erhöhung im Jahr 1970 war Gegenstand der ersten Vereinbarung über die Postpauschale vom 29. April 1970.
- Die Leitungssteigerungen in den Jahren 1971 bis 1975 sind auf die Vereinbarung vom 30. September 1971 zurückzuführen. Dort waren explizit Erhöhungen für die Jahre 1971 und 1972 festgeschrieben. Eine weitere Vermehrung der Leitungszahlen bedingte die Übereinkunft, bis Ende 1974 den Selbstwählverkehr einzuführen.

¹⁵ Beispielsweise mußten Anfang der siebziger Jahre die Inhaber privater Telefonanschlüsse in Ost-Berlin Erklärungen unterzeichnen, wonach sie nicht zum Haushalt gehörenden Personen keine Telefongespräche in die Bundesrepublik oder West-Berlin gestatten würden (Union in Deutschland, 14. November 1974).

Abbildung 2-1 Telefonleitungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland^a und der DDR, 1969 bis 1990

Summe der Leitungen in beiden Verkehrsrichtungen



a Einschließlich West-Berlin.

Daten: Geschäftsberichte der Deutschen Bundespost und Presseinformationen

- Die jährlichen Leitungssteigerungen der Jahre 1977 bis 1982 waren im Oktober 1977 zusammen mit der Erhöhung der Postpauschale für den gleichen Zeitraum festgelegt worden.
- Die Erhöhung im Jahr 1984 ist in den 1983 geführten Verhandlungen über die Neufestsetzung der Postpauschale vereinbart worden.
- Weitere Steigerungen der Leitungszahlen sind erst in den Jahren 1987 und 1988 in der Folge des DDR-Besuches von Bundespostminister Schwarz-Schilling im September 1987 festzustellen.
- Die Leitungszahlen des Jahres 1989 enthalten bereits die nach der Grenzöffnung im November 1989 geschalteten Verbindungen.

Das von 1970 bis zur Grenzöffnung 1989 ausgehandelte Leitungswachstum kam nahezu ausschließlich dem *in* die DDR hineinfließenden Verkehr zugute. Die Zahl der *aus* der DDR in Richtung Bundesrepublik und West-Berlin abgehenden Leitungen wuchs nur zu Beginn der innerdeutschen Postverhandlungen in den Jahren 1970 bis 1972, blieb lange Jahre konstant und stieg erst wieder im Jahr 1988. Diese Steigerung zu Beginn der siebziger Jahre ist zudem kaum einer Öffnungsbereitschaft der DDR zuzuschreiben, sondern eher auf das niedrige technische Niveau der geschalteten Telefonverbindungen zurückzuführen. Die ersten zusätzlichen Telefonverbindungen waren handvermittelt und konnten deswegen in beide Richtungen betrieben werden. Die Steigerungen des Jahres 1988 standen im Zusammenhang mit einer geringfügigen Ausweitung des Selbstwähldienstes von der DDR in die Bundesrepublik.

Selbstwählverkehr

Neben der Zahl der Telefonleitungen war die Automatisierung des Telefonverkehrs ein weiterer zentraler Gegenstand der innerdeutschen Postverhandlungen. Die Methoden der Handvermittlung oder der halbautomatischen Vermittlung des Telefonverkehrs waren bereits 1970 technisch überholt. Sowohl die Bundesrepublik als auch die DDR hatten zu Beginn der siebziger Jahre bereits zahlreiche internationale Verkehrsverbindungen automatisiert und waren bestrebt, ihren internationalen Selbstwähldienst auszuweiten. Eine Automatisierung des innerdeutschen Telefonverkehrs wäre demnach eine Normalisierung der postalischen Beziehungen gewesen. Eine vollständige Automatisierung des innerdeutschen Telefonverkehrs wurde jedoch bis zum Jahr 1989 nicht erreicht. Entgegen den im Protokoll vom 30. September 1971 getroffenen Vereinbarungen wurde bis 1974 nur für Teile des innerdeut-

schen Telefonverkehrs die direkte Durchwahl ermöglicht. Bis 1989 wurde der Selbstwählverkehr nur langsam Stück um Stück weiter ausgedehnt. Auch hier war jede Änderung das Ergebnis von Regierungsverhandlungen.

In West-Ost-Richtung wurde in der Zeit von 1974 bis 1977 der Selbstwählverkehr mit Ost-Berlin schrittweise auf das ganze Bundesgebiet ausgeweitet (Deutsche Bundespost 1975a: 32; Deutsche Bundespost 1976a: 45; Eler 1979; FAZ, 15. April 1975). Der Selbstwählverkehr mit der DDR außerhalb Ost-Berlins wurde erst am 15. Dezember 1977 in einem nennenswerten Umfang eingeführt. Nun konnten vom gesamten Bundesgebiet aus ein knappes Viertel der DDR-Ortsnetze im Selbstwählverkehr erreicht werden. 1979 konnten dann vom Bundesgebiet aus bereits die Hälfte der Ortsnetze der DDR selbst angewählt werden, von West-Berlin aus waren sogar zwei Drittel der DDR-Ortsnetze direkt anwählbar. In Ost-West-Richtung war jedoch auch noch 1989 nur von Ost-Berlin und Leipzig aus Selbstwählfernverkehr ins Bundesgebiet möglich – und selbst dies nur in Teile des Bundesgebietes. Vom Bundesgebiet aus konnten 1989 dagegen knapp 90 Prozent aller DDR-Ortsnetze im Selbstwählverkehr angerufen werden.

Eine Normalisierung des innerdeutschen Fernmeldeverkehrs, der in einer Vollautomatisierung *aller* Verkehrsrichtungen sowie deren bedarfsgerechten Ausbau bestanden hätte, wurde bis 1989 nicht erreicht. Weder waren 1989 die Verkehrsverbindungen der Verkehrsnachfrage entsprechend ausgebaut, noch war ein Selbstwählverkehr in allen Verkehrsrichtungen möglich.

2.4 Die Entwicklung des Verkehrsaufkommens im innerdeutschen Telefonverkehr von 1947 bis 1989

Ein besonders genaues Bild der technischen Integration der beiden Telekommunikationssysteme liefern die Daten über den Verkehrsfluß von Ost nach West und in umgekehrter Richtung. Sie haben den Vorteil, nicht allein den Bestand an technischen Kommunikationsmöglichkeiten widerzuspiegeln, wie dies Informationen über die Zahl der Verbindungsleitungen tun. Indem sie das tatsächliche Verkehrsvolumen wiedergeben, informieren diese Daten auch über die Verfügbarkeit der Kommunikationsmöglichkeiten. Hierzu sind nicht allein Unterbrechungen des Verkehrs aufgrund technischer Defekte zu zählen, sondern auch dessen Behinderung durch schleppende Vermittlung, lange Wartezeiten oder hohe Gebühren.

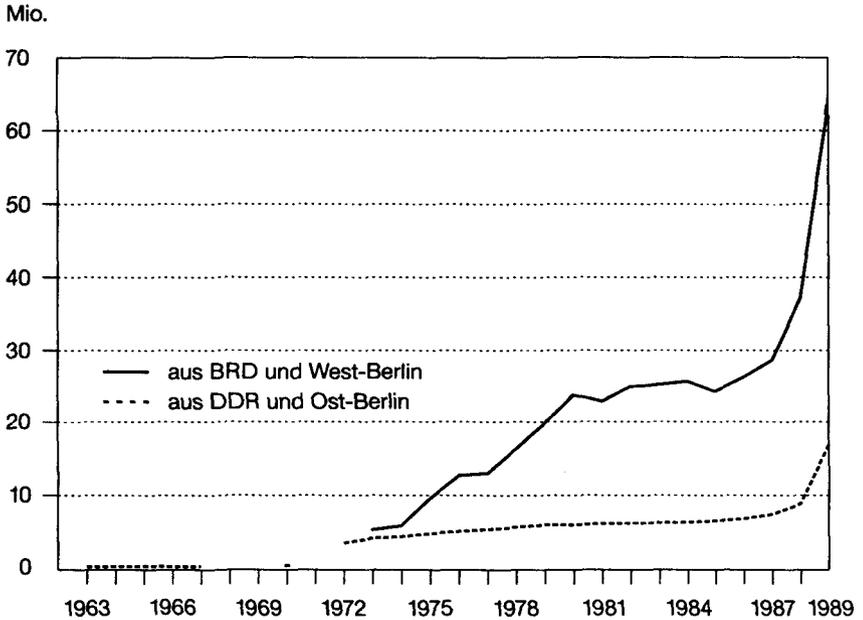
Der Telefonverkehr zwischen West- und Ostdeutschland bewegte sich nach Angaben der Deutschen Post und ihrer Vorläuferorganisation zwischen 1947 und 1971 mit durchschnittlich nur knapp 700.000 Gesprächen jährlich auf einem sehr niedrigen Niveau (Post- und Fernmeldetechnisches Zentralamt 1947, 1948; Verwaltung für das Post- und Fernmeldewesen des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1949; Deutsche Bundespost 1949a–1971a; Deutsche Bundespost 1949b–1971b; Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen 1961; Pollak 1967).¹⁶

Dies steht in einem deutlichen Gegensatz zum kontinuierlichen starken Wachstum des übrigen Telefonfernverkehrs, sowohl in der Bundesrepublik wie auch in der DDR. In der Bundesrepublik stieg die Zahl der abgehenden Ferngespräche von 563 Millionen (1955) auf 1,833 Milliarden (1965) an. In der DDR wuchs diese Zahl von 127 Millionen (1955) auf 253 Millionen (1965) (Pollak 1967: 75, Tab. 16). Der Anteil des Ost-West-Verkehrs am gesamten Telefonverkehr ist in dieser Zeit also deutlich gesunken. Die geringe Zahl der Telefongespräche ist hauptsächlich auf die wenigen zur Verfügung stehenden Fernsprechleitungen, 34 für beide Richtungen, zurückzuführen. So ist in den Jahren 1970 und 1971, in denen erstmals zusätzliche Fernsprechleitungen geschaltet wurden, ein deutlicher Anstieg der Verkehrsmenge zu verzeichnen.

Die Entwicklung des Gesprächsaufkommens zwischen der Bundesrepublik (mit West-Berlin) und der DDR zwischen 1970 und 1989 ist in der Abbildung 2-2 dargestellt. Dieser Darstellung liegen Daten der Deutschen Post zugrunde, die sämtliche Gespräche zwischen Ost und West akribisch gezählt hat – vermutlich als Datengrundlage für die Verhandlungen mit der Bundesrepublik (Information der Generaldirektion Telekom, Stabsstelle Berlin). Die Zahlen für den Verkehr *aus* der DDR weichen drastisch von den im Westen veröffentlichten Daten ab, da die vom BMPF herausgegebenen Daten den *aus* der DDR ankommenden Telefonverkehr um ein Vielfaches überschätzen. Dies war ein Resultat der vom BMPF gewählten Schätzmethode. Die Verkehrsmengen wurden nicht anhand von Verkehrsmessungen geschätzt, sondern auf der Grundlage der Kommunikationsstrukturdaten der Bundesrepublik Deutschland. Diese schlichte Übertragung bundesdeutscher Verhältnisse auf den innerdeutschen Telefonverkehr mußte zu groben Fehlschät-

¹⁶ Die Angaben über die Zahl der geführten Telefongespräche beruhen nicht auf einer vollständigen Zählung der vermittelten Gespräche, sondern wurden aus jährlich zwei Verkehrsmessungen errechnet, bei denen die Deutsche Bundespost im Frühjahr und im Herbst den Verkehr je eines Tages erhob (Pollak 1967: 72).

Abbildung 2-2 Anzahl der Telefongespräche zwischen Ost- und Westdeutschland, 1963 bis 1990



Daten: Informationen der DBP Telekom, interne Daten der Deutschen Post

zungen führen.¹⁷ Davon abgesehen sind die Daten der Deutschen Post mit den Angaben der Deutschen Bundespost konsistent. So liegen die Schätzungen der Deutschen Bundespost für den Verkehr *in* die DDR nahe an den Zählergebnissen der Deutschen Post.

In der Darstellung der Verkehrsentwicklung fällt auf, daß das Wachstum der Gesprächszahlen exakt den Ausbau der Telefonleitungen spiegelt (siehe Abb. 2-1). Jede Erweiterung des Leitungsparks schlug sich direkt in einer Erhöhung der Gesprächszahlen nieder. Dies gilt für beide Verkehrsrichtungen. Da die Zahl der Leitungen in westlicher Richtung nur zu Beginn der siebziger Jahre und 1988 erhöht wurde, fällt die Steigerung des Verkehrsaufkommens aus der DDR nur sehr gering aus.

¹⁷ Auf den systematischen Fehlangaben des BMPF basiert zum Beispiel die Analyse von Best (1990: 9).

2.5 Telefonverkehr als Spiegel der Deutschlandpolitik

Die Rekonstruktion der Entwicklung des Telefonverkehrs zwischen der Bundesrepublik und der DDR seit 1945 in politischer wie technischer Hinsicht zeigte, daß die Aufteilung des reichsdeutschen Telefonsystems nicht die Folge eines Neuaufbaus einer völlig zerstörten Netzinfrastruktur im Rahmen der neuen politischen Geographie war, sondern Ergebnis der Besatzungspolitik und der Differenzen zwischen den Alliierten. Die Stilllegung des Fernmelde-netzes im ganzen Deutschen Reich durch die Besatzungsmächte und die Wiederaufnahme des Verkehrs nur im Rahmen alliierter Anweisungen führten dazu, daß jene historische Entwicklung, in die Gründung der beiden deutschen Staaten mündete, sich auch unmittelbar in einer räumlichen Teilung und teilweisen Reintegration der gesamtdeutschen Fernmeldeinfrastruktur niederschlug. Die Voraussetzung von räumlicher Teilung wie räumlicher Reintegration des reichsdeutschen Telefonnetzes war dessen schwach ausgeprägte interne technische Kopplung und innere funktionale Interdependenz. Sie erlaubten es, das Netz ohne große Funktionsverluste räumlich zu zerteilen und wieder zusammenzufügen.

Beide Netze wurden im Verlauf der fünfziger und sechziger Jahre automatisiert und damit technisch grundlegend umgebaut. Infolge dieses technischen Wandels bestand eine aus der Zeit vor 1945 herrührende technische Kompatibilität der deutschen Telefonnetze höchstens bis in die fünfziger Jahre hinein. Da die räumliche Integration des reichsdeutschen Fernmelde-netzes vor allem administrativ vermittelt war, existierten außer einigen Kabelsträngen keine technischen Integrationsmechanismen, deren Überdauern Optionen einer Reintegration eröffnen konnten. Zudem wurden im Zuge der Netzautomatisierung durch den Umbau der Vermittlungsstellen auch die technischen Voraussetzungen einer einfachen Reintegration beseitigt. Die völlige Umwandlung der Netzarchitektur im Zuge der Automatisierung des Fernverkehrs stellte einen radikalen Bruch in der technischen Entwicklung dar, der einen nichtintendierten Erhalt bestimmter integrativ wirkender Systemelemente – wie er bei einer inkrementellen Entwicklung vielleicht möglich gewesen wäre – ausschloß. Trotz der westdeutschen Eventualplanungen für eine Wiedervereinigung war bereits Ende der sechziger Jahre offenkundig, daß aufgrund der technischen Entwicklung eine Netzvereinigung mit einem schwer kalkulierbaren, mindestens mehrjährigen Aufwand verbunden sein würde (Pollak 1967: 98–102).

Die Verbindungen der Telefonnetze miteinander waren nach 1945 nicht durch technische Faktoren, sondern ausschließlich durch politische Vorgaben

bestimmt. Die Entwicklung der Telefonverbindungen zwischen dem ost- und dem westdeutschen Telefonnetz entspricht dabei exakt der politischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR. 1949 und 1952 unterbrach die östliche Seite Telefonleitungen im Zusammenhang mit den Bemühungen der Sowjetunion und der DDR, die Grenzen zwischen Ost und West abzuschotten. Dies betraf vor allem den Verkehr der West-Sektoren Berlins mit Ost-Berlin und mit der DDR. In den fünfziger und sechziger Jahren blieben daher nur die kurz nach dem Krieg zwischen den Westzonen und der sowjetischen Zone wieder in Betrieb genommenen Verbindungen bestehen. Telekommunikation zwischen der Bundesrepublik und der DDR war nahezu nicht existent. Erst mit dem Beginn der neuen Ostpolitik änderte sich Anfang der siebziger Jahre auch der Zustand der Verkehrsverbindungen. Zu einer »Normalisierung« der Verhältnisse kam es aber nie. Die Erweiterung und Modernisierung der Telekommunikationsverbindungen war nie Selbstzweck, sondern stets in die Deutschlandpolitik der Regierungen eingebunden. Das Bemühen der DDR-Regierung, die Kontakte ihrer Bürger mit der westdeutschen Bevölkerung zu limitieren und zu kontrollieren sowie der Devisenmangel der DDR führten dazu, daß insbesondere die aus der DDR abgehenden Verkehrswege nicht entsprechend der Kommunikationsnachfrage ausgebaut wurden. Für die Bundesrepublik war der Gedanke, über zwischenmenschliche Kommunikation die nationale Einheit trotz staatlicher Teilung wahren zu können, stets ein dominantes Motiv in den Post- und Fernmeldebeziehungen zur DDR. Wie sich die Telekommunikationsverbindungen zwischen den deutschen Staaten entwickelten, war daher ausschließlich von Verhandlungen der Regierungen und den dabei dominierenden Kalkülen bestimmt. Der Verlauf der Verhandlungen war stark routinisiert. Über finanzielle Mehrleistungen bemühte sich die westdeutsche Seite, Aufstokungen der Leitungszahlen oder Ausweitungen des Selbstwählverkehrs zu erzielen, erreichte jedoch höchstens Erweiterungen des in die DDR führenden Verkehrs.

Es zeigt sich somit, daß die technische Integration der Telefonnetze in Ost- und Westdeutschland marginal war. Da die systemische Integration des reichsdeutschen Telefonnetzes vor allem auf administrativen Regelungen und kaum auf technischen Abhängigkeiten beruhte, fielen die verbindenden Elemente nach der Aufteilung der Fernmeldeverwaltungen und -netze auf vier Besatzungszonen fort. Das Verhältnis der sich im Westen wie im Osten entwickelnden Telekommunikationssektoren zueinander war darüber hinaus vollständig politisiert und in keinster Weise von einem binnensektoralen Eigensinn bestimmt. Vielmehr haben die Netzbetreiber aufgrund ihrer Eigen-

schaft als unmittelbarer Bestandteil der staatlichen Verwaltung die Politik der jeweiligen Regierung direkt nachvollzogen. So spiegelt die Geschichte des innerdeutschen Telefonverkehrs unmittelbar die Geschichte der innerdeutschen Beziehungen.

Kapitel 3

Die Telekommunikationssektoren von DDR und BRD

Für eine Analyse des *Vereinigungsprozesses* ist es erforderlich, Art und Umfang der *Sektordifferenz* in institutioneller und technischer Hinsicht sowie im Hinblick auf den *Zuschnitt* der Akteurkonstellationen näher zu bestimmen. Zunächst kann die Existenz grundlegender Systemgegensätze nicht ausgeschlossen werden, was wegen der unter diesen Umständen notwendigen Anpassung stark divergierender Institutionen bestimmte Komplikationen des Transformationsprozesses erklären könnte. Andererseits wirft der gemeinsame historische Ursprung der Sektoren die Frage auf, ob sich hieraus nicht technische wie institutionelle Optionen einer schnellen Wiedervereinigung ergaben. Nicht zuletzt bedarf es schon deswegen einer Klärung des Status quo ante, da die alte Gestalt der Sektoren auch unter völlig veränderten Rahmenbedingungen noch für das Akteurhandeln prägend gewesen sein kann, etwa wenn, insbesondere in den ersten, konstitutiven Phasen des Vereinigungsprozesses, alte Routinen und Handlungsmuster weiterhin benutzt wurden. Eine genaue Kenntnis der Ausgangssituation ist also in jedem Fall für das Verständnis des Prozeßverlaufes erforderlich.

Hierzu wird im folgenden der Status quo ante der beiden deutschen Telekommunikationssektoren hinsichtlich der institutionellen Ausgangssituation, den Akteurkonstellationen und den sich hieraus ergebenden Handlungsorientierungen der Akteure sowie der netztechnischen Leistungsstruktur untersucht.

3.1 Systemgegensatz oder deutsch-deutsche Verwandtschaft?

3.1.1 Ein Klassifikationsschema zum institutionellen Vergleich von Telekommunikationssektoren

Der Vergleich der institutionellen Gestalt zweier Telekommunikationssektoren setzt ein Klassifikationsschema voraus. Schneider (1991) klassifiziert Telekommunikationssektoren anhand ihrer Ausprägung auf drei Dimensionen: der vertikalen Integration, der horizontalen Integration und dem Maß an politischer Kontrolle, dem die Sektoren unterliegen.

Der Grad der *vertikalen Integration* bezeichnet das Ausmaß der organisatorischen Integration der Produktionsstufen eines Gutes – von der Herstellung der Vorprodukte bis zum Vertrieb des Endprodukts. Im Falle der Telekommunikation kann grob zwischen den vier aufeinanderfolgenden Produktionsstufen Forschung und Entwicklung, Herstellung von Telekommunikationsausrüstungen, Bau und Betrieb des Netzes sowie Bereitstellung der Endgeräte (z.B. Telefonapparate, Telefaxgeräte) unterschieden werden. Eine vollständige vertikale Integration ist vorhanden, wenn alle Aufgaben von der Entwicklung und Produktion der Netztechnik über den Bau des Netzes bis hin zur Versorgung mit Endgeräten in einer einzigen Organisation zusammengefaßt sind. Als quasi-vertikale Integration wird eine Situation bezeichnet, in der die Aufgaben zwar von verschiedenen Organisationen wahrgenommen werden, diese jedoch sehr enge, nahezu exklusive Beziehungen miteinander unterhalten. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn Netzbetrieb und Endgeräteversorgung in der Hand einer staatlichen Verwaltung liegen, die ihre Ausrüstungen ausschließlich von einem kleinen Zirkel nationaler Herstellerfirmen entwickeln und herstellen läßt.

Als *horizontale Integration* wird die organisatorische Zusammenfassung auf einer Produktionsstufe bezeichnet. Im Telekommunikationssektor bezeichnet dieser Begriff die Zusammenfassung der verfügbaren Kommunikationsdienste in einer Organisation. Ist eine einzige Organisation Alleinanbieter aller Kommunikationsdienste, z.B. Briefdienst, Telegrafie und Telefon, so liegt vollständige horizontale Integration vor. Ein geringerer Grad horizontaler Integration ist gegeben, wenn die Kommunikationsdienste Post, Telegrafie und Telefon von je einer spezialisierten Organisation angeboten würden. Es liegt keine horizontale Integration vor, wenn in allen drei Dienstbereichen Wettbewerb zwischen einer Vielzahl von Anbietern herrscht.

Abbildung 3-1 Institutionelle Dimensionen von Telekommunikationssektoren

	Politische Kontrolle	Horizontale Integration	Vertikale Integration
(1)	Staatliche Verwaltung	PTT: Post, Telegraphie und Telefon integriert	Vollständige Integration von F&E, Herstellung, Netzbetrieb
(2)	Öffentliches Unternehmen	Telekommunikation und Post separiert	Hersteller separiert
(3)	Reguliertes privates Unternehmen	Wettbewerb zwischen Kommunikationsdiensten	F&E, Hersteller und Endgerätebereich separiert
(4)	Unreguliertes privates Unternehmen	Freier Wettbewerb; vollständige horizontale Desintegration	Liberalisierung aller Ebenen

Nach: Schneider (1991: 25)

Das Maß an *politischer Kontrolle*, der ein Telekommunikationssektor unterworfen ist, drückt sich unter anderem in der Form der Betreiberorganisation aus. Es kann davon ausgegangen werden, daß die politische Kontrolle in dem Maß abnimmt, in dem der Netzbetreiber vom Staatsapparat separiert und wirtschaftlich eigenständig wird. Ein hohes Maß an Kontrolle ist gegeben, wenn die das Telefonnetz betreibende Organisation eine staatliche Verwaltung ist. Einem Minimum an politischer Kontrolle ist ein privates Unternehmen auf einem unregulierten Markt ausgesetzt.

Die drei Dimensionen vertikale Integration, horizontale Integration und politische Kontrolle stellen zwar im Prinzip Kontinua dar, doch zur Vereinfachung des Vergleichs präsentiert Schneider (1991) auf jeder Dimension je vier strukturelle Varianten (Abbildung 3-1).

Anhand dieses Schemas lassen sich nun Telekommunikationssektoren als eine Kombination aus den drei Variablen beschreiben. Im internationalen Vergleich kam bis Ende der achtziger Jahre nur ein kleiner Teil aller denkbaren Merkmalskombinationen vor (Schneider 1991: 25). Die Regelungsstrukturen der Telekommunikationssektoren westlicher Staaten waren erstaunlich einheitlich, denn bis in die achtziger Jahre hinein dominierte international eine einzige Merkmalskombination, das sogenannte PTT-Modell. Es kann daher als eine Art »organisatorisches Paradigma« der institutionellen Form des Post- und Fernmeldewesens gelten. Das PTT-Modell verbindet hohe politische Kontrolle mit vollständiger horizontaler Integration und nahezu vollständiger vertikaler Integration. Post-, Telefon- und Telegrafiedien-

ste (PTT) werden gemeinsam von einer einzigen, mit Monopolrechten ausgestatteten Organisation angeboten, die als PTT bezeichnet wird. Da die PTT zumeist eine zentralstaatliche Verwaltung oder ein öffentliches, quasi-staatliches Unternehmen ist, unterliegt sie in hohem Maße politischer Kontrolle. In der Regel obliegt der PTT neben dem Netzbetrieb auch die Versorgung mit Endgeräten. Langfristige und exklusive Vertragsbeziehungen des Netzbetreibers mit der nationalen Telekommunikationsindustrie führen dazu, daß von quasi-vertikaler Integration gesprochen werden kann.

Über die Verbreitung des PTT-Modells in sozialistischen Staaten liegen keine Untersuchungen vor. Es gibt jedoch Hinweise, daß dort andere institutionelle Formen vorherrschten, bei denen zum Beispiel die Ausrüstungsherstellung organisatorisch vollständig in den Netzbetrieb integriert war oder verschiedene staatliche Agenturen parallel Netze betrieben. In den westlichen Staaten hat das PTT-Modell mittlerweile seinen paradigmatischen Charakter verloren, da seit Beginn der achtziger Jahre immer mehr Staaten die Monopolrechte ihrer PTTs einschränken und die Betreiberorganisationen privatisieren.

3.1.2 Klassifikation des DDR-Telekommunikationssektors

Vertikale Integration

Die *Forschung und Entwicklung* für Zwecke der Telekommunikation wurde sowohl vom Netzbetreiber Deutsche Post als auch von verschiedenen Industriekombinaten (für Nachrichtentechnik, Meßtechnik, Elektronik, Kabelherstellung etc.) und der Akademie der Wissenschaften getragen. Der größte Teil der Entwicklungskapazität war in der nachrichtentechnischen Industrie konzentriert, die mit dem »VEB Zentrum Forschung und Technologie Nachrichtentechnik« (ZFTN) eine zentrale Forschungs- und Entwicklungseinrichtung unterhielt. Die *Herstellung nachrichtentechnischer Ausrüstungen* war vom Betrieb des Telekommunikationsnetzes organisatorisch separiert. Alle nachrichtentechnischen Produktionsstätten der DDR waren im Kombinat Nachrichtenelektronik (KNE) zusammengefaßt worden, das aus 19 Betrieben mit insgesamt circa 36.650 Beschäftigten (Stand Ende 1989) bestand. Die Lieferbeziehungen zwischen dem Kombinat und der Deutschen Post wurden über planwirtschaftliche Vorgaben (Bilanzen) reguliert. Der weit überwiegende Teil der Produktion des KNE wurde in die Staaten des RGW exportiert, in aller erster Linie in die UdSSR. Auf die Deutsche Post entfiel

nur ein Anteil von circa 10 Prozent der jährlichen Produktion (Günther / Uhlig 1992: 260–289). *Bau und Betrieb des öffentlichen Telekommunikationsnetzes* oblagen der Deutschen Post sowie einem speziellen Kombinat Fernmeldebau, das organisatorischer Bestandteil der Deutschen Post war. Dieses Kombinat unterhielt in allen 15 Bezirken der DDR eigene Fernmeldebauämter (Deutsche Post 1990a). *Endgeräte* zum Anschluß an das Telekommunikationsnetz wurden den Teilnehmern von der Deutschen Post bereitgestellt. Telefonapparate blieben generell im Eigentum der Deutschen Post.¹

Hinsichtlich der vertikalen Integration bestanden Ähnlichkeiten mit dem PTT-Modell: Bau und Betrieb des Telekommunikationsnetzes sowie die Bereitstellung der Endgeräte waren von der Herstellung der Netzausrüstungen sowie Forschung und Entwicklung organisatorisch separiert. Allerdings kann nicht von einer quasi-vertikalen Integration gesprochen werden, da die planwirtschaftliche Steuerung enge vertragliche Bindungen zwischen nachrichtentechnischen Produzenten und dem Netzbetreiber verhinderten.

Horizontale Integration

Die Deutsche Post führte sowohl den öffentlichen Postdienst (Brief- und Paketverkehr) als auch den Telegrafiedienst (Fernschreiben, Telegramme) und den Telefonverkehr durch. Sie war insofern eine klassische PTT-Organisation. Obgleich durch die umfassenden Monopole der PTT Deutsche Post der DDR-Telekommunikationssektor formal horizontal hoch integriert war, gab es faktisch eine bedeutende Anzahl von Ausnahmen vom Fernmeldemonopol, da sich eine Reihe von Organisationen Substitute für die mangelhafte öffentliche Infrastruktur geschaffen hatten. Neben dem öffentlichen Netz der Deutschen Post existierte noch eine Anzahl anderer, nichtöffentlicher Telefonnetze, die von Staat, Partei und einigen Industriebranchen betrieben wurden.

Politische Kontrolle

Durch ihren Doppelcharakter als staatliche Verwaltung und in die Planwirtschaft eingebundenes Staatsunternehmen unterlag die Deutsche Post in zweifacher Weise einer politischen Einflußnahme. Zum einen wurde die staatliche Kontrolle von einem speziellen Ministerium gewährleistet, das zugleich

1 Die Regelungen für das Anschalten teilnehmereigener Endgeräte entsprachen sinngemäß den in der Bundesrepublik gültigen Regelungen vor dem Inkrafttreten des mit der 1989er Postreform eingeführten Endgerätewettbewerbs (Stürz 1990: 67).

auch die betrieblichen Leitungsaufgaben wahrnahm. Zum anderen unterlag die Deutsche Post über ihre Einbindung in die Planwirtschaft als eine Art Kombinat »Post- und Fernmeldewesen« in allen ökonomischen Fragen einer restriktiven zentralstaatlichen Steuerung.

DDR: Sozialistisch modifiziertes PTT-Modell

Insgesamt wies die institutionelle Struktur des Telekommunikationssektors der DDR große Ähnlichkeiten mit dem international verbreiteten PTT-Modell auf. Eine Reihe von Eigenarten des DDR-Telekommunikationssektors stehen jedoch nicht in Einklang mit einer Einstufung als PTT-Modell. Hierzu gehören die ausgesprochen schwach ausgebildeten Lieferbeziehungen zwischen der nachrichtentechnischen Industrie und der PTT, denen auch die unvollkommene wechselseitige Koordination der Forschung und Entwicklung zuzurechnen ist. Im weiteren stellte die Existenz der nichtöffentlichen Sondernetze eine bedeutende Einschränkung des Telefonmonopols der PTT dar. Vertikale und horizontale Integration wiesen demnach als (indirekte) Folgen der sozialistischen Wirtschaftsordnung gewisse Defizite auf.

3.1.3 Institutionen im Übergang: Die bundesdeutsche Postreform von 1989

Der bundesdeutsche Telekommunikationssektor befand sich Ende 1989 in einem Übergangsstadium. Eine Reform seiner institutionellen Struktur war bereits verabschiedet, aber noch nicht vollständig realisiert. Da die Implementation der Postreform mit dem beginnenden Vereinigungsprozeß zusammenfiel, kann ein Sektorvergleich nicht auf einem im Jahr 1989 gegebenen stabilen Zustand aufbauen. Auch wenn die bundesdeutsche Reformordnung vor Beginn des Vereinigungsprozesses noch nicht vollständig umgesetzt war, so war sie doch im Vereinigungsprozeß und darüber hinaus maßgeblich. Als Vergleichsgröße zur DDR wird daher die reformierte Form des bundesdeutschen Fernmeldewesens dienen.

Bis zum Jahr 1989 entsprach der institutionelle Aufbau des Post- und Fernmeldewesens der Bundesrepublik dem PTT-Modell. Post-, Telefon-, Telegrafie- und weitere Telekommunikationsdienste bot allein die Deutsche Bundespost an, eine bundeseigene Verwaltung mit einem flächendeckenden Verwaltungsunterbau. Das Budget der PTT Deutsche Bundespost war vom allgemeinen Staatshaushalt abgetrennt und wurde als Sondervermögen des

Bundes in einem eigenen Haushalt geführt. Diese Konstruktion erlaubte der Deutschen Bundespost eine eigenständige, von den alljährlichen Haushaltsdebatten unabhängige Wirtschaftsführung und brachte ihr Spielräume hinsichtlich ihrer Investitionstätigkeit.

Das BMPF war gleichzeitig betriebliche und politische Leitungsebene der Deutschen Bundespost. Der Bundespostminister hatte neben seinem politischen Amt die Stellung eines obersten Managers der Post inne. Über den Postverwaltungsrat waren Bundestag, Bundesländer, Wirtschaftsverbände, das Personal sowie Experten der Herstellerindustrie in die Leitung der Deutschen Bundespost eingebunden. Das Gremium wirkte dabei als eine Art »korporative Clearingstelle« (Werle 1990: 143). Im Fernmeldebereich übte die Deutsche Bundespost die umfassenden Monopolrechte des Bundes aus. Sie besaß, von einigen Ausnahmen abgesehen, das ausschließliche Recht, Fernmeldeanlagen zu errichten und zu betreiben.²

Die Postreform des Jahres 1989 war das Produkt langjähriger politischer Debatten. Vor dem Hintergrund eines sich rapide vollziehenden technischen Wandels erschien eine Staatsverwaltung nicht flexibel und innovationsfreudig genug, um den neuen Anforderungen an Telekommunikation zu genügen. Die Monopolstellung der Deutschen Bundespost sollte deswegen eingeschränkt und, wo möglich, Wettbewerb eingeführt werden. Die Einführung von Marktmechanismen würde, so hoffte man, die Deutsche Bundespost zu größerer Wirtschaftlichkeit anspornen und insgesamt zu einer verbesserten Versorgung führen. Dagegen wurde die Ansicht vertreten, daß sich eine Profitorientierung der Postbetriebe nicht mit ihrem öffentlichen Auftrag vereinbaren ließe. Es sei deren Aufgabe, eine einheitliche und flächendeckende Versorgung der Bevölkerung zu gewährleisten. Verankere man andere Betriebsziele, so wäre die Versorgung peripherer Regionen und weniger zahlungskräftiger Bevölkerungsteile gefährdet.

Das dann am 1. Juli 1989 in Kraft getretene Poststrukturgesetz kann als Kompromiß zwischen gewünschter Liberalisierung und dem Festhalten am öffentlichen Versorgungsauftrag gelten. Im Vordergrund der Reform standen jedoch die organisatorischen Veränderungen bei der Deutschen Bundespost. Um den politischen Einfluß auf die betrieblichen Entscheidungen der Deutschen Bundespost zurückzudrängen, wurden die betrieblichen Bereiche des Post- und Fernmeldewesens von den hoheitlichen getrennt. Zugleich sollten mit einer funktionalen Dreiteilung der Deutschen Bundespost in

2 Zur praktischen Ausgestaltung des Fernmeldemonopols vgl. Schmidt (1991: 210–212).

Postbank, Postdienst und Telekom am Markt handlungsfähige Einheiten geschaffen werden. So teilte die Postreform von 1989 die bis dahin einheitliche Verwaltung Deutsche Bundespost in drei öffentliche Unternehmen auf, deren Führung aus dem Bundespostministerium ausgelagert und drei neugebildeten Unternehmensleitungen übertragen wurde. Die Kontrolle und Aufsicht durch das Bundespostministerium setzte der Autonomie der Unternehmen jedoch eine Schranke.

Zusammen mit der Organisationsreform wurden die Monopolrechte neu geregelt. Das umfassende Fernmeldemonopol der Deutschen Bundespost Telekom (DBP Telekom) wurde eingeschränkt und erstreckte sich nun nur noch auf die Übertragungswege und den Telefondienst. Der Endgerätebereich wurde vollständig für den Wettbewerb geöffnet. Die Einschränkung der Monopolrechte erlaubte es nun privaten Unternehmen, auf der Basis von Übertragungswegen der DBP Telekom Netze für alle Zwecke außer dem des Telefondienstes zu betreiben und anzubieten. Mit dem Telefondienst blieb jedoch der – gemessen am Umsatz – weit überwiegende Teil des Telekommunikationsmarktes im Monopol der DBP Telekom. Das ertragreiche Telefonmonopol wurde der Deutschen Bundespost zur Erfüllung ihres Versorgungsauftrages belassen, zumal dessen Erträge vorerst noch zum Ausgleich der hohen Defizite des Postdienstes benötigt wurden.

Insgesamt hatte die Reform die Möglichkeiten politischer Einflußnahme auf die Unternehmen der Deutschen Bundespost durch andere Akteure als den Bundespostminister reduziert. Der Postverwaltungsrat wurde durch einen Infrastrukturrat mit geringeren Kompetenzen ersetzt. Dagegen wies die Poststrukturreform dem nun als Bundesministerium für Post und Telekommunikation (BMPT) firmierenden Ministerium eine neue, stärkere Rolle zu. Zwar hatte das BMPT an unmittelbarem Einfluß auf den Betrieb der Deutschen Bundespost verloren, doch zugleich war der Einfluß anderer Akteure (Bundestag, Bundesländer, andere Ressorts etc.) auf die Regulierung des Post- und Fernmeldewesens zurückgedrängt worden. Das BMPT sollte in Zukunft drei Aufgaben gleichzeitig erfüllen. Es sollte erstens als Regulator den Telekommunikationsmarkt öffnen und den Monopolisten kontrollieren, zweitens als Eigentümer des Monopolisten dessen Wert steigern und drittens als politische Aufsicht über eine hinreichende Infrastrukturversorgung wachen. Kritiker wiesen darauf hin, daß diese Kombination widersprüchlicher Anforderungen ein ambivalentes Entscheidungsverhalten begünstige. Es bleibe ungewiß, ob angesichts der dominierenden Stellung des BMPT die angestrebte Bildung von marktnahen Unternehmen, die einer politischen Einflußnahme weitgehend entzogen sind, erreicht werden könne.

Im Herbst 1989 arbeiteten Deutsche Bundespost und Ministerium gerade an der Umsetzung der Reform. Das Poststrukturgesetz war im Frühjahr verabschiedet worden und am 1. Juli 1989 in Kraft getreten. Im Herbst wurde die Aufteilung des Gesamtunternehmens vollzogen und die Unternehmensleitungen berufen. Die formelle Gründung der DBP Telekom geschah zum 1. Januar 1990. Die ersten Liberalisierungsschritte hatte der Bundesminister für Post und Telekommunikation schon vorher getan: Im Dezember 1989 vergab der BMPT die erste Lizenz für ein privates digitales Mobiltelefonnetz (D2) an ein Firmenkonsortium unter Führung des Mannesmann-Konzerns. Weitere Lizenzierungsverfahren für Funkrufdienste waren in Vorbereitung und für das Frühjahr 1990 angekündigt. Das Endgerätemonopol der Deutschen Bundespost war zu diesem Zeitpunkt noch in Kraft, lief aber zum 1. Juli 1990 aus.

3.1.4 Klassifikation der neuen bundesdeutschen Ordnung

Vertikale Integration

Die nachrichtentechnische Forschung und Entwicklung war in der alten Bundesrepublik bei den Herstellerfirmen angesiedelt. Diese finanzierten die Forschung und Entwicklung für ihre Produkte zu 90 Prozent selbst (Neu 1990: 43). Auf der Seite des Netzbetreibers Deutsche Bundespost gehörten Forschung und Entwicklung zu den Aufgaben des Fernmeldetechnischen Zentralamtes (FTZ). Dies »steuerte« die Entwicklungsaktivitäten der Herstellerfirmen durch Aufträge, vor allem jedoch durch die enge Zusammenarbeit mit den Firmen bei der Spezifikation der Anforderungen an die zu beschaffende Technik. Die Aufwendungen der Industrie für Forschung und Entwicklung vergütete die Deutsche Bundespost insofern indirekt mit einer »Abnahmegarantie« der entstandenen Produkte.³

Die Vermittlungs- und Übertragungstechnik für das Netz der Deutschen Bundespost wurde von einem kleinen Kreis inländischer Firmen hergestellt, zu denen die Deutsche Bundespost in engem Kontakt stand. Auf die zehn

3 Zur Forschung und Entwicklung im bundesdeutschen Telekommunikationssektor vgl. zum Beispiel Neu (1990) sowie die umfassende, international vergleichende Studie Grupp / Schnöring (1991), aber auch Mayntz / Schneider (1995).

größten nachrichtentechnischen Unternehmen der Bundesrepublik entfielen dabei rund 75 Prozent des Auftragsvolumens im Fernmeldewesen. Ausländische Anbieter wurden so gut wie nicht berücksichtigt. Wegen der engen Beziehungen der einheimischen Fernmeldefirmen zur Deutschen Bundespost wurden diese oft auch als »Hoflieferanten« bezeichnet (Knieps/ v. Weizsäcker 1989: 480f). Eine Folge dieser engen Beziehungen zwischen Herstellerfirmen und Deutscher Bundespost, die einen Wettbewerb weitgehend ausgeschlossen, waren äußerst stabile Marktanteile der Anbieter. Diese Strukturen gerieten durch die 1989er Postreform unter Druck. Mit dem Auftreten neuer Netzbetreiber und Diensteanbieter würden nicht nur neue Abnehmer auf dem Markt erscheinen, sondern auch neue (internationale) Anbieter Zugang zum deutschen Markt bekommen. Zudem war absehbar, daß die DBP Telekom unter dem Druck der kommenden Wettbewerbssituation ihre Beschaffungspolitik ändern würde, um beispielsweise auf dem Weltmarkt günstigere Konditionen zu nutzen. Insgesamt war also eine Lockerung der Beziehungen zwischen der DBP Telekom und den bundesdeutschen Herstellern zu erwarten.

Das öffentliche Telefonnetz wurde vom Monopolinhaber DBP Telekom betrieben. Je nachdem, wie liberal die Implementation der Postreform ausfallen würde, war das Entstehen weiterer Netzbetreiber zunächst in Randbereichen des Monopols oder im liberalisierten Bereich der Datenübertragungsdienste zu erwarten. Nach der neuen Rechtslage bestand ab dem 1. Juli 1990 auf den Vertrieb der Endgeräte kein Monopol der Deutschen Bundespost mehr.

Insgesamt führte die neue Ordnung zu einer eher schwach ausgeprägten vertikalen Integration des bundesdeutschen Telekommunikationssektors. Von der alten, quasi-vertikalen Integration zwischen dem Quasi-Kartell der Hersteller und dem Netzmonopolisten war der Bereich der Endgeräte vollständig abgeschnitten worden. Auch die engen organisatorischen Bindungen zwischen Herstellung und Netzbetrieb befanden sich tendenziell in Auflösung.

Horizontale Integration

In der reformierten Deutschen Bundespost waren die Fernmeldedienste von den Postdiensten und dem Geldverkehr organisatorisch getrennt worden. Wegen der Neuheit der Rechtslage waren im Jahr 1989 faktisch alle angebotenen Fernmeldedienste noch unter dem Dach der DBP Telekom vereinigt. Neben der DBP Telekom gab es erst sehr wenige private Anbieter von Telekommunikationsdiensten. Auch die DBP Telekom selbst hatte keinen

ihrer Dienste aus dem Gesamtunternehmen ausgelagert.⁴ Der reformierte Telekommunikationssektor besaß demnach – zumindest noch 1989 – ein relativ hohes Maß an horizontaler Integration.

Politische Kontrolle

Die Reform hatte an den Eigentumsverhältnissen nichts geändert, und so blieben die drei Unternehmen als Teile des Sondervermögens Deutsche Bundespost im hundertprozentigen Eigentum des Bundes. Die Kontrolle der Unternehmensleitungen oblag zum einen den jeweiligen Aufsichtsräten, zum anderen dem BMPT sowie dem Infrastrukturrat, einem beratendem Gremium aus Vertretern von Bundestag und Bundesländern. In den Aufsichtsräten waren der Bund, die Kunden und Anwender sowie das Personal vertreten (§§ 16 bis 24 PostVerfG i.d.F. v. 8. Juni 1989).

Wie eine Analyse der Befugnisse dieser drei Kontrollorgane zeigt, nahm der BMPT eine beherrschende Stellung ein. Allerdings führte die Postreform zu einer komplizierten rechtlichen Sonderstellung der Postunternehmen gegenüber Bund und BMPT, da von einer Änderung des Grundgesetzes abgesehen worden war. Die DBP Telekom blieb als Teilsondervermögen des Bundes und als verfassungsrechtlich so bestimmte bundeseigene Verwaltung Bestandteil des Rechtssubjekts Bund. Die Bildung von Unternehmen führte insofern nur zu einer teilweisen rechtlichen Verselbständigung gegenüber dem Bund. Dies wirkte sich komplizierend auf das Verhältnis von Postunternehmen und BMPT aus, da hier unternehmerische Handlungsfreiheit und zahlreiche Einwirkungsbefugnisse des BMPT miteinander im Widerstreit lagen (Königshofen 1991).

Die DBP Telekom sollte aus diesem Grund zwischen einer staatlichen Verwaltung und einem öffentlichen Unternehmen eingeordnet werden. Der Grad an politischer Kontrolle des reformierten bundesdeutschen Telekommunikationssektors ist insgesamt als eher hoch einzustufen.

BRD: Beginnende marktwirtschaftliche Desintegration des PTT-Modells

Insgesamt hat die Reform des bundesdeutschen Telekommunikationssektors im Jahr 1989 eine deutliche Abkehr von der alten institutionellen Konstellation mit sich gebracht. Die alte Konstellation war stark an das PTT-Modell

4 Erst später lagerte die DBP Telekom ihre Mobiltelefonaktivitäten (D1-Netz) in eine private Tochtergesellschaft aus, um im Wettbewerb mit dem privaten D2-Netz flexibler zu sein.

angelehnt und durch eine hohe politische Kontrolle, vollständige horizontale Integration und eine quasi-vertikale Integration gekennzeichnet.

Der reformierte Telekommunikationssektor hatte sich auf allen drei institutionellen Dimensionen verändert. Die unternehmerische Eigenständigkeit des Netzbetreibers hatte zugenommen, obwohl das Maß an politischer Kontrolle noch immer als recht hoch zu bezeichnen ist. Die vollständige horizontale Integration war durch die Teilung der PTT Deutsche Bundespost aufgelöst worden. Als Folge der vollständigen Liberalisierung des Endgerätemarktes hatte auch die früher stark ausgebildete vertikale Integration abgenommen. Durch die Einführung von Wettbewerb zur DBP Telekom schuf die Reform Rahmenbedingungen für eine noch weitergehende horizontale wie vertikale Desintegration des Fernmeldebereiches.

3.1.5 Zur institutionellen Verwandtschaft der deutschen Telekommunikationssektoren

Die Analyse des Status quo ante der Telekommunikationssektoren der DDR und der Bundesrepublik zeigt ein hohes Maß an Ähnlichkeit der institutionellen Strukturen. In beiden Staaten fand sich ein vertikal wie horizontal hoch integriertes Fernmeldewesen unter starker politischer Kontrolle, das als monopolistische staatliche Post-, Telefon- und Telegrafieverwaltung unter Leitung eines Ministeriums stand und starke Bindungen zu den nationalen Fernmeldeherstellern unterhielt. Allerdings bestanden sowohl in der Bundesrepublik wie auch in der DDR einige markante Abweichungen von der hier skizzierten Reinform des PTT-Modells.

In der Bundesrepublik war das bis 1989 bestehende staatswirtschaftliche PTT-Modell durch Einführung von Marktelementen aufgebrochen worden. Große Unsicherheit bestand darüber, in welchem Ausmaß und mit welchem Tempo die weitere Auflösung von vertikaler und horizontaler Integration des bundesdeutschen Telekommunikationssektors voranschreiten würde. Die Postreform hatte eine Ordnung geschaffen, die 1989 noch instabil und deren Zukunft ungewiß war. Tendenziell war in dieser Ordnung eine weitergehende Liberalisierung angelegt. Doch welche konkrete Gestalt die Abgrenzung von Monopol- und Wettbewerbsbereichen annehmen würde, schien Ende 1989 noch offen und in hohem Maße vom Verhalten des BMPT abhängig.

Der Telekommunikationssektor der DDR wies planwirtschaftlich bedingte Differenzen zum PTT-Modell auf. Obwohl im Grundsatz vorhanden, waren vertikale wie auch horizontale Integration infolge von Steuerungseingriffen

übergeordneter Instanzen stark defizitär. Als Bestandteil der Zentralverwaltungswirtschaft besaß die Deutsche Post weder beim Bezug von Vorprodukten (vertikale Integration) noch hinsichtlich ihrer eigenen Tätigkeit (horizontale Integration) wirtschaftliche Autonomie, da hierüber zentral entschieden wurde.

Auch das Vermögen der Deutschen Post war nicht, wie das Sondervermögen Deutsche Bundespost im Westen, vom allgemeinen Staatsvermögen abgetrennt. Doch im Kontext der Planwirtschaft war dies ohnehin bar praktischer Bedeutung, da eine vermögensrechtliche Abtrennung der Deutschen Post keinen Zuwachs an wirtschaftlicher Selbständigkeit gebracht hätte. Die übrigen Ost-West-Differenzen waren erst durch die westdeutsche Postreform von 1989 entstanden. Während bei der Deutschen Post Post- und Fernmeldewesen noch eng miteinander verzahnt waren, war die Deutsche Bundespost mit Wirkung vom 1. Januar 1990 in drei Unternehmen aufgeteilt worden. Zudem besaß die Deutsche Post 1989 noch weitreichendere Monopolrechte als die DBP Telekom, deren Monopole von der Postreform beschnitten worden waren.⁵

Im Vergleich zu den Verhältnissen in anderen Politiksektoren waren die institutionellen Differenzen zwischen den Telekommunikationssektoren in der Bundesrepublik und der DDR äußerst gering. Diese geringe institutionelle Differenz beruhte darauf, daß ihre gemeinsamen historischen Ursprünge im reichsdeutschen Fernmeldewesen im Verlaufe der Nachkriegszeit in beiden Staaten nur wenige Änderungen erfahren hatten.

In der Bundesrepublik hatte sich die institutionelle Form des reichsdeutschen Fernmeldewesens in wesentlichen Grundzügen bis zum Jahr 1989 gehalten.⁶ Das Postverfassungsgesetz von 1953 beschränkte die auf das nationalsozialistische Verwaltungsvereinfachungsgesetz von 1934 zurückgehenden Alleinentscheidungsbefugnisse des Bundespostministers durch erweiterte Mitentscheidungsrechte anderer Ressorts und eine quasi-parlamentarische Kontrollinstanz, den Postverwaltungsrat (Werle 1990: 75–88). Im übrigen bewahrte die Deutsche Bundespost jedoch ein hohes Maß an politischer und wirtschaftlicher Autonomie. Eine Möglichkeit, von außen in die techni-

5 Dies gilt für die institutionell-formalrechtliche Betrachtung. Im Fernmeldebereich wurde die faktische Monopolstellung der Deutschen Post jedoch von den Betreibern der Sondernetze bedroht, mit denen die Deutsche Post um die fernmeldetechnische Produktion konkurrierte.

6 Vgl. zur Entwicklung des reichsdeutschen und später bundesdeutschen Fernmeldewesens die umfassenden Darstellungen von Thomas (1992, 1995) und Werle (1990).

Abbildung 3-2 Vergleich der institutionellen Ordnung der Telekommunikationssektoren der Bundesrepublik und der DDR im Jahr 1989

	BRD	DDR
Politische Kontrolle	öffentl. Unternehmen und Bundesverwaltung relative Autonomie	staatliche Einrichtung (zw. Verwaltung und öffentl. Unternehmen) geringe Autonomie
Horizontale Integration	Post und Telekommunikation separiert	PTT
Vertikale Integration	Hersteller separiert enge Zusammenarbeit DBP Telekom–Hersteller	Hersteller separiert Verhältnis DP–Hersteller über Plan geregelt

schen Planungsprozesse der Deutschen Bundespost einzugreifen, bestand praktisch nicht.⁷ Die spezifische institutionelle Kombination von staatlicher Fernmeldeverwaltung als Trägerin des Fernmeldemonopols, die zugleich nur begrenzt politischen Eingriffs- und Steuerungsversuchen anderer Akteure als dem Bundespostminister zugänglich war, gewährleistete zumindest in den konstruktiven Aufbauphasen des westdeutschen Telefonnetzes eine »technische Entwicklung geschützt vor Markt und Staat« (Werle 1990: 171).

Auch in der DDR war das reichsdeutsche Fernmeldewesen in seinen rechtlichen und organisatorischen Grundlagen nach 1945 zunächst völlig erhalten geblieben und wurde erst 1959 auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt. Im Grundsatz blieb auch in der DDR die institutionelle Ordnung des reichsdeutschen Fernmeldewesens weiter bestehen, da deren staatswirtschaftliche Organisation mit der sozialistischen Wirtschaftsordnung vereinbar war.⁸ Doch mit der Eingliederung der Deutschen Post in das planwirtschaftliche Steuerungssystem Anfang der fünfziger Jahre verlor die Deutsche Post, wie die übrigen Wirtschaftssubjekte auch, ihre wirtschaftliche Autonomie und darüber vermittelt auch ihre politische Selbständigkeit. Die Deutsche Post blieb zwar als staatliche Fernmeldeverwaltung und Trägerin des Fernmeldemonopols erhalten, doch da sie innerhalb der Zentralverwaltungswirt-

7 Eingriffe seitens der Politik waren, worauf Werle (1990: 85) hinweist, auch aus schlichtem Desinteresse an dem technischen Design nicht gewollt.

8 Dies gilt sinngemäß auch für andere Sektoren der öffentlichen Infrastruktur, wie beispielsweise die Bahnen (vgl. Lehmbruch 1993b: 27).

schaft die Position eines »Kombinates Post- und Fernmeldewesen« einnahm, unterlag sie den gleichen zentralistischen Steuerungsmechanismen wie andere Wirtschaftsbranchen. Dies blieb nicht ohne Folgen für die technische Entwicklung des Fernmeldenetzes, wie im folgenden gezeigt wird.

An dieser Stelle kann eingewandt werden, es seien aufgrund der starken internationalen Verbreitung des PTT-Modells ohnehin keine gravierenden institutionellen Unterschiede zwischen Ost und West zu erwarten gewesen. Für diesen Einwand spricht denn auch die grundsätzliche Vereinbarkeit einer staatswirtschaftlich organisierten PTT mit der realsozialistischen Wirtschaftsordnung. Allerdings wird damit zugleich *unzutreffenderweise* unterstellt, der institutionelle Aufbau eines nach dem PTT-Modell organisierten Telekommunikationssektors entspreche auch den Organisationsprinzipien sozialistischer Volkswirtschaften. Dies trifft zumindest für das Post- und Fernmeldewesen der DDR nicht zu. Denn dieses war weder konsequent nach dem »Zweigprinzip« noch konsequent nach dem »Territorialprinzip« organisiert. Eine konsequente Anwendung des Territorialprinzips war seit den fünfziger Jahren versucht worden, doch hatte sich eine vollständige Regionalisierung der Deutschen Post als ineffektiv erwiesen (Rehbein 1961; Goßlau 1979, 1980; Günther / Uhlig 1992: 30–38). Intern waren aber Netzarchitektur und Organisationsaufbau der Deutschen Post völlig an die territoriale Gliederung der DDR angepaßt worden. Eine konsequente Anwendung des »Zweigprinzips« wäre dagegen ohne weiteres möglich gewesen. Dies hätte entweder zu einer Integration von Deutscher Post und nachrichtentechnischer Industrie in einem kombinatsartigen Gebilde führen müssen – und damit zu einer PTT-untypischen vollständigen vertikalen Integration. Vorbilder für diese Art der Organisation fanden sich nach Auskunft von Führungskräften der Deutschen Post in der UdSSR (Interviews 31, 40, 41). Eine andere Interpretation des Zweigprinzips hätte zu separaten Telekommunikationsdiensten für die verschiedenen Zweige von Staat (Militär, Polizei, Staatssicherheit, Verwaltungen etc.) und Wirtschaft (Branchen wie Chemische Industrie etc.) geführt. In Form der Sondernetze war dies bereits im Ansatz geschehen.

Unter diesem Blickwinkel erscheint das PTT-Modell innerhalb der ostdeutschen Zentralverwaltungswirtschaft eher als eine historisch tradierte institutionelle Sonderform denn als eine sozialistische Modellinstitution. Vielmehr erweisen sich sogar bestimmte Defizite des Fernmeldewesens der DDR als Folgeerscheinungen einer partiellen Anpassung des PTT-Modells an sozialistische Organisationsprinzipien.

3.2 Akteurkonstellationen in Ost und West

Die Anwendung eines institutionell vergleichenden Schemas kann nur der ersten Annäherung an den Gegenstand dienen. Bislang hob die Beschreibung nur auf die organisatorische Zusammenfassung verschiedener Aufgaben ab, zum Beispiel mehrerer aufeinanderfolgender Produktionsstufen. Dabei wurde Integration implizit mit einer vollständigen Kontrolle über diese Aufgaben gleichgestellt. Bei der Aufteilung von Aufgaben auf mehrere Organisationen wurde implizit unterstellt, daß diese Organisationen voneinander unabhängig sind und ihre Beziehung die von freien Vertragspartnern ist. Das bisher angewandte Schema kennt demnach nur einen Dualismus zwischen inter-organisatorischen Marktbeziehungen und intra-organisatorischer Hierarchie. Würde man bei der Charakterisierung der Binnenstruktur der Telekommunikationssektoren hierbei stehenbleiben, geriete die unter dem Stichwort Governance diskutierte empirische Vielfalt von Ordnungsformen außer Betracht. Zur näheren Bestimmung der Binnenstrukturen des Telekommunikationssektors werden daher nun die Beziehungen zwischen den einzelnen Akteuren ins Auge gefaßt.

Die Konstellation der korporativen Akteure innerhalb des Telekommunikationssektors, ihre unterschiedlichen Machtpositionen, wechselseitigen Abhängigkeiten und Einflußmöglichkeiten, kurz: ihre Entscheidungsverflechtung, wird im folgenden mittels einer Analyse der Entscheidungsregeln in drei ausgewählten Bereichen untersucht. Dadurch wird die Entscheidungsverflechtung und der relative Einfluß der verschiedenen korporativen Akteure in der DDR und der Bundesrepublik bestimmt. Betrachtet werden Entscheidungsverfahren, Entscheidungskompetenzen und Einwirkungsmöglichkeiten, die sich direkt oder mittelbar auf die Kontrolle der für die Operation der Telekommunikationsinfrastruktur zentralen Ressourcen beziehen:

1. Die Kontrolle der finanziellen und materiellen Ausstattung des Telekommunikationsnetzbetreibers sowie der Entscheidungen über die Verwendung dieser Mittel. Hier wird darunter die Festlegung des jährlichen Budgets, Haushalts oder eines anderweitigen Finanzplanungsinstruments verstanden, das die Grundlage des wirtschaftlichen Handelns des Netzbetreibers bildet.
2. Die Kontrolle der Tarife für die Nutzung des Telekommunikationsnetzes, die in aller Regel die Haupteinnahmequelle des Netzbetreibers darstellen.
3. Die für den Telekommunikationssektor spezifische Kontrolle der Abgrenzung der Monopolrechte, die exklusive Einnahmerechte sind. Der Besitz

von Monopolrechten ist als Ausschließlichkeitsrecht über die Kontrolle bestimmter Ressourcen zu interpretieren. Zudem bedeutet die Befugnis, über die Vergabe und Ausübung von Monopolrechten befinden zu können, eine mittelbare, aber sehr wirksame Ressourcenkontrolle.

3.2.1 Entscheidungsverflechtung im Telekommunikationssektor der DDR

Investitions- und Finanzplanung: Zur Einbindung der Deutschen Post in die Planwirtschaft

Die Deutsche Post war als Gesamtunternehmen vollständig in das planwirtschaftliche System der DDR integriert. Das Ministerium für Post- und Fernmeldewesen fungierte analog zu den Industrieministerien als zentrales staatliches Organ zur Leitung und Planung des »Wirtschaftszweiges öffentliches Post- und Fernmeldewesen«. Ihm unterstand die Deutsche Post, die wie ein einziger großer volkseigener Betrieb behandelt wurde. Analog zur Produktionsplanung in der Industrie wurde für die Deutsche Post eine Leistungsplanung aufgestellt. Da das Verkehrsaufkommen im Post- und Fernmeldewesen und die daraus resultierenden Leistungen und Erlöse nur in geringem Maße von den bereitgestellten Kapazitäten beeinflusst werden können, bestanden ständige Reibungen zwischen den in Hinblick auf Leistungen und Erlöse relativ starren Planvorgaben und den vom Verkehrsverlauf abhängigen Ergebnissen der Deutschen Post (Rehbein 1961: 79; Goßlau 1979: 64–66; Goßlau 1980: 38; Günther / Uhlig 1992 :63–66).

Gemäß dem Prinzip der führenden Rolle der Partei traf die Führung der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) die grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Entscheidungen. Die Bedeutung, die die SED-Führung dem Post- und Fernmeldewesen beimaß, war gering. Die marxistische Ökonomie ordnete das Post- und Fernmeldewesen in den Bereich der Zirkulationssphäre ein, womit es als überwiegend nicht wertbildend galt. Aufgrund dieser theoretischen Einstufung wurde dem Post- und Fernmeldewesen keine Bedeutung für die Wirtschaftsentwicklung beigemessen – mit den entsprechenden Konsequenzen für die Ressourcenausstattung. Für den Machterhalt der Partei und die Führung von Staat und Wirtschaft bestanden Sonderfernnetze sowie spezielle Kurierdienste. Die Dienstleistungen der Deutschen Post waren insoweit für Partei- und Staatsführung verzichtbar. Die Ausstattung der Privathaushalte mit Telefonanschlüssen galt dem Politbüro

der SED zudem als unnötiger Luxus, auf den leicht verzichtet werden konnte.⁹ Eine geringe Verbreitung von privaten Telefonanschlüssen vereinfachte zudem die Überwachung der Bevölkerung durch das Ministerium für Staatssicherheit (MfS) und begrenzte die Möglichkeiten der Kontaktaufnahme mit dem Westen. In dieser Haltung der Parteiführung gegenüber der privaten Nachfrage nach Telefonanschlüssen ist einer der Hauptgründe für die unzureichende Ressourcenausstattung des Fernmeldebereiches der Deutschen Post zu sehen. Da Staat und Wirtschaft weitgehend versorgt waren, hätte ein Zuwachs an Telefonanschlüssen in erster Linie die Versorgung von privaten Wohnungen mit Telefonanschlüssen bedeutet.

Die wirtschaftsleitende Instanz war der Ministerrat, der die Regierung der DDR bildete. Er setzte sich zusammen aus den klassischen ministerialen Ressorts wie Finanzen, Inneres, Verteidigung, zahlreichen Wirtschaftsministerien für je eine Wirtschaftsbranche (z.B. Chemie, Elektrotechnik, Maschinenbau) sowie einer Anzahl zentraler staatlicher Organe, beispielsweise dem Amt für Preise und der Staatsbank. Der Ministerrat hatte insgesamt 45 Mitglieder, rund 30 davon waren Ressortleiter der wirtschaftsleitenden Ministerien und Organe (Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen 1985: 914).

Die Wirtschaftsministerien waren die zentralen Verwaltungen der jeweiligen Branchen. Ihnen fiel die Aufgabe zu, den Plan für die Produktion ihrer Branche zu erarbeiten und die ihnen unterstellten Wirtschaftseinheiten bei der Ausführung des Planes zu leiten.¹⁰ In der Praxis dominierten Ressortegoismen und konfliktreiche Auseinandersetzungen zwischen den Ministerien über die Verteilung der knappen Ressourcen. Diese Auseinandersetzungen resultierten nicht nur aus einem generellen Organisationsinteresse an Budgetmaximierung, sondern auch aus der engen Verknüpfung von politischem Gewicht der Akteure mit der Erfüllung oder Übererfüllung ihrer Pläne. Angesichts permanenter Versorgungsengpässe konnte nur eine mehr als ausreichende Zuteilung der notwendigen Ressourcen das Erreichen der Planziele garantieren. Mit zusätzlichen Mitteln konnten ehrgeizige Planziele gesetzt und auch erreicht werden. Der aus der Erfüllung und Übererfüllung solcher Ziele resultierende Gewinn an politischem Ansehen sicherte zudem die zukünftige Ressourcenzuteilung. Zugleich senkte die Konkurrenz die Be-

9 Günther / Uhlig (1992: 78) zitieren das Politbüromitglied Alfred Neumann mit dessen Auffassung, ein Telefonanschluß in der Wohnung zähle nicht zum Grundbedarf der Bevölkerung.

10 Ergänzt wurde diese zentrale Planung und Leitung nach dem »Zweigprinzip«, das heißt nach Branchen, durch ein territorienbezogenes Leitungssystem der Bezirke, Kreise und Kommunen.

reitschaft zur gegenseitigen Kooperation. Denn hinter einer Kooperationsbereitschaft konnte die Gegenseite unausgelastete Ressourcen vermuten, ein Eindruck, dem Mittelkürzungen folgen konnten. So bewirkte die »bürokratische Rivalität« (Bahro 1977: 251), die die zentrale Planabstimmung zwischen den Ministerien kennzeichnete, eine Verteilung der Ressourcen gemäß der innerstaatlichen Machtstellung der Partei- und Staatsorgane (Leipold 1983: 238–242; Hamel/Leipold 1987: 6).

Die Praxis der Planwirtschaft in der DDR war von vier zentralen Problemen geprägt. Zum einen verhinderte die *bürokratische Rivalität der wirtschaftsleitenden Instanzen* eine Koordination der Wirtschaftsprozesse, die der Komplexität technologischer Neuerungen und neuer Produktionsverfahren angemessen gewesen wäre.¹¹ Zum anderen unterminierte das *planstrategische Verhalten der Betriebe*, die zwecks guter Chancen der Planrealisierung ihren Ressourcenbedarf über- und ihre Leistungsfähigkeit untertrieben (»Strategie der weichen Pläne«), die informationellen Entscheidungsgrundlagen der Zentrale. Zu diesen Eigeninteressen der Akteure trat drittens die *innere Widersprüchlichkeit der planwirtschaftlichen Steuerungsinstrumente*. Da die Produktion nicht vollständig en detail geplant und bilanziert werden konnte, sollten durch sogenannte »ökonomische Hebel« (z.B. Preise) die betriebliche Wirtschaftsrechnung im Sinne des Plans beeinflußt werden. Doch da die Preise längerfristig staatlich festgelegt waren, waren sie keine Knappheitspreise und konnten nicht über die sich aus der Planerfüllung ergebenden Knappheitsgrade der Güter informieren. Dennoch dienten sie den wirtschaftenden Akteuren zur Orientierung. Aus diesen Widersprüchlichkeiten ergaben sich in der Praxis zahlreiche Reibungen und Disproportionen, die durch direkte Interventionen der wirtschaftsleitenden Verwaltungen ausgeregelt werden mußten. Diese Praxis galt in der DDR nicht als ein Versagen der Steuerungsmechanismen, sondern war als »Leitung« fester Bestandteil der Wirtschaftssteuerung durch Planung, Leitung und wirtschaftliche Rechnungsführung. Eine solche *interventionistische, von den Plänen und Bilanzen losgelöste Leitung der Wirtschaftsprozesse* bewirkte nun selber weitere Knappheiten und Engpässe. Denn wenn irgendwo ein Loch gestopft werden mußte, wurde ein anderes aufgerissen. Plankorrekturen wirkten sich daher dominoartig auf die Erfüllung anderer Pläne aus, so daß sich die wirtschaftliche Praxis oft als »Plananarchie« (Peters 1987: 196) darstellte (Hamel/Leipold 1987: 3–12; Peters 1987: 179–196).

11 Das Scheitern von Innovationen im Telekommunikationsbereich an eben diesen Widersprüchlichkeiten schildern Günther / Uhlig (1992: 198–259).

Die Ressourcenausstattung der Deutschen Post hing demnach von zweierlei ab: den zentral durch Parteiführung und Planbehörde gesetzten Prioritäten sowie dem Ergebnis der Auseinandersetzungen mit den um die gleichen Ressourcen konkurrierenden Akteuren. Bei der Ressourcenverteilung im Prozeß der Planerstellung hatte die Deutsche Post wegen der geringen Priorität des Post- und Fernmeldewesens in aller Regel das Nachsehen und mußte deutliche Abstriche von ihren Forderungen hinnehmen. Da die Auseinandersetzungen um die Ressourcen sich bei der Planerfüllung fortsetzten, erhielt die Deutsche Post zudem nicht alle der ihr im Plan zugeteilten Ressourcen. Dies betraf vor allem die Anteile an der nachrichtentechnischen Produktion. Hierum konkurrierte die Deutsche Post nicht allein mit den anderen Netzbetreibern in der DDR (Militär, MfS, Industrie), sondern auch mit den für Export und Außenhandel zuständigen Instanzen. Die Differenz zwischen den von der Staatlichen Plankommission fixierten Bilanzgrößen und den tatsächlichen Liefermengen war jedoch weitaus geringer als die Diskrepanz zwischen den Ressourcenanforderungen der Deutschen Post und den ihr in den Bilanzen zugestandenen Mengen. Ausschlaggebend für die Unterausstattung der Deutschen Post mit technischen Ressourcen war somit weniger eine unzuverlässige Belieferung durch die Industrie als vielmehr die unzureichenden Ressourcenzuweisungen der obersten Planbehörde. Für deren Entscheidungen war wiederum die oben skizzierte Haltung des Politbüros der SED gegenüber dem öffentlichen Post- und Fernmeldewesen verantwortlich.

Änderung der Fernmeldegebühren

Gebührenänderungen konnten nur im Konsens mit der Parteiführung und den obersten wirtschaftsleitenden Staatsorganen beschlossen werden. Neben diesen hochgesteckten Konsenserfordernissen stellte die politisch vorgegebene Preispolitik das größte Hindernis einer Erhöhung der Post- und Fernmeldegebühren dar. Die von der SED-Führung angestrebte Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik verlangte nach stabilen und niedrigen Preisen für Grundnahrungsmittel, Mieten und Tarifen für die Bevölkerung. Die Höhe der Post- und Fernmeldegebühren gehörte demnach in den Kernbereich der Sozialpolitik (der sog. sozialen Errungenschaften des Sozialismus) und war daher ebenso wie die Wohnungsmieten aus politischen Gründen einer Änderung nicht zugänglich.¹²

12 Der Vollständigkeit halber soll an dieser Stelle aber auch erwähnt werden, daß dieser Be-

Diese politischen Vorgaben führten dazu, daß die Gebühren im Inlandsverkehr, nachdem sie in den fünfziger Jahren mehrfach *gesenkt* worden waren, seit Beginn der sechziger Jahre nahezu vollständig konstant geblieben waren. Gebührenerhöhungen konnte das Postministerium nur für die Leistungen erreichen, die ausschließlich von Kunden aus Staat und Wirtschaft in Anspruch genommen wurden. Hierzu gehörten Fernschreiben, Datenübertragungen, Telefax, Mietleitungen, beweglicher Landfunk, Wirtschaftspakete und ähnliche Leistungen (Günther/ Uhlig 1992: 118; Phillip 1981: 42; Rehbein 1983: 277–278). Weitgehend problemlos konnte das MPF die Auslandsgebühren an die Kostensituation anpassen, da die Deutsche Post für diese Leistungen an die jeweiligen nationalen Betreibergesellschaften Devisen entrichten mußte.

Das MPF war in seiner Gebührengestaltung von den wirtschafts- und sozialpolitischen Zielvorstellungen der SED abhängig sowie auf die Zustimmung der zentralen wirtschaftsleitenden Staatsorgane angewiesen. Eine Erhöhung der die Bevölkerung berührenden Gebühren war politisch tabu. Das MPF besaß in dieser Hinsicht keinerlei Gestaltungsspielraum.

Kontrolle und Abgrenzung der Monopolrechte

Das Post- und Fernmeldegesetz (PFG) von 1959 wies der Deutschen Post das ausschließliche Recht zu, Fernmeldeanlagen zu betreiben (§ 3 Abs. 2 PFG i.d.F. v. 3. April 1959). Mit einigen Ausnahmen vom Fernmelde monopol wurden sinngemäß die Regelungen des reichsdeutschen Fernmeldeanlagen-gesetzes von 1928 übernommen, das der Reichswehr ein eigenes Betriebsrecht zugestand und Elektrizitätsunternehmen sowie Transportanstalten den Betrieb eigener Fernmeldeanlagen für innerbetriebliche Zwecke gestattete. Derartige Ausnahmeregelungen stellten zwar nicht die staatliche Fernmeldehoheit in Frage, berührten aber die Monopolstellung der Deutschen Post innerhalb des Staates, sofern in größerem Umfang weitere Sondernetze betrieben wurden.

lastung der Deutschen Post durch dauerhaft niedrige Tarife auch eine Entlastung gegenüberstand, die im Ergebnis eine Subventionierung darstellte. So war die Deutsche Post von der »Produktionsfondabgabe« ausgenommen, einer kapitalzinsähnlichen Besteuerung des Anlagevermögens und Umlaufkapitals der Betriebe (Phillip 1981: 23; Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen 1985: 1047–1048). Ebenso mußte die Deutsche Post keinen »Beitrag für gesellschaftliche Fonds« leisten, eine Art Lohnsummensteuer. Hätte die Deutsche Post diese Abgaben leisten müssen, so wäre sie in die Verlustzone gerutscht (Jahn 1990: 4).

Die 1949 bei Gründung der DDR vorhandenen Sondernetze wurden von den jeweiligen Nachfolgeorganisationen weiterbetrieben und wuchsen analog zu deren organisatorischer Entwicklung. Eines der größten nichtöffentlichen Fernmeldenetze der DDR hatte seinen Ursprung in Fernmeldenetzen der regionalen Elektrizitätsunternehmen aus der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg. Parallel zur organisatorischen Entwicklung der ostdeutschen Energiewirtschaft wuchs daraus bis 1989 ein integriertes, das gesamte Gebiet der DDR umfassendes Fernmeldenetz der Kohle-, Gas- und Energieversorgung. Dieses Fernmeldenetz verband schließlich die gesamte Energiewirtschaft der DDR vom Braunkohletagebau über den Betrieb der Gaspipelines bis hin zu den bezirklichen Energieversorgungskombinaten.¹³ Zusätzlich zum Wachstum der bereits vorhandenen Sonder-Fernmeldenetze entstanden von den sechziger Jahren an weitere Sondernetze.

Die Neuregelung des PFG 1985 sollte die Monopolstellung der Deutschen Post innerhalb des Staates festigen (Günther/ Uhlig 1992: 172–176). Tatsächlich aber wurde die innerstaatliche Monopolstellung der Deutschen Post eingeschränkt. Der Minister für Post- und Fernmeldewesen sollte die staatlichen Hoheitsrechte im Post- und Fernmeldewesen *in Zusammenarbeit* mit den Ministern und Leitern anderer zuständiger zentraler Staatsorgane sichern (§ 2 Abs. 2 PFG i.d.F. v. 29. November 1985). Das MPF war demnach nicht mehr der *alleinige* Träger dieser Hoheitsrechte, die Deutsche Post ebenso nicht mehr allein mit der Ausübung der Hoheitsrechte beauftragt. Der Aufgabenbereich der Deutschen Post wurde auf den öffentlichen Post- und Fernmeldeverkehr beschränkt.¹⁴

Die Voraussetzungen für eine Genehmigung von Netzen des nichtöffentlichen Fernmeldeverkehrs waren äußerst gering. Eine Genehmigung des

13 Günther/ Uhlig (1992: 170) unterscheiden aufgrund der Genehmigungspraxis mehrere Fernmeldenetze im Bereich des Ministeriums für Kohle und Energie. Technisch waren diese Netze aber wohl miteinander vermascht (Interview 43). Auch das Sonderfernsprechnetz des Ministerrats der DDR (R-Netz beziehungsweise Fernmeldeamt der Regierung) ging auf Einrichtungen zurück, die von der Sowjetischen Militäradministration unmittelbar nach Kriegsende geschaffen worden waren (Günther/ Uhlig 1992: 178–182).

14 Vgl. § 4 Abs. 1 PFG i.d.F. v. 29. November 1985. Das PFG 1985 definierte den öffentlichen Fernmeldeverkehr als denjenigen Fernmeldeverkehr, der mit Anlagen der Deutschen Post und mit teilnehmereigenen Anlagen, die mit dem Fernmeldenetz der Deutschen Post zusammengeschaltet sind, durchgeführt wurde.

Als nichtöffentlicher Fernmeldeverkehr galt der Fernmeldeverkehr, der innerhalb teilnehmereigener Fernmeldeanlagen einschließlich von der Deutschen Post überlassenen Übertragungswegen durchgeführt wurde (Ministerium für Post- und Fernmeldewesen 1988a: 21).

MPF mußte immer dann erfolgen, wenn der Antragsteller ein volkswirtschaftlich wichtiges Nachrichtenverkehrsbedürfnis nachweisen konnte, die Deutsche Post aber nicht in der Lage war, dieses zu erfüllen. Ein solcher Fall trat beispielsweise ein, wenn Beschäftigte der Reichsbahn in ihren Wohnungen erreichbar sein mußten.¹⁵ Angesichts der mangelhaften Ressourcenausstattung und langer Wartelisten war die Deutsche Post gar nicht in der Lage, alle volkswirtschaftlich wichtigen Antragsteller zu versorgen. Damit war das MPF gezwungen, der Ausweitung der nichtöffentlichen Netze zuzustimmen.

Speziell Akteure mit einer privilegierten Stellung konnten hohe Forderungen an die Deutsche Post stellen, die fast zwangsläufig in eine Überführung des Fernmeldeverkehrs in ihre eigene Regie mündeten. So verlangte beispielsweise das Ministerium für Chemie vom MPF zunächst die Garantie der Deutschen Post für die Einhaltung bestimmter, schriftlich niedergelegter Betriebssicherheitsstandards, da die Gefahr von Havarien in den Anlagen der chemischen Industrie und entlang der Erdgas- und Erdölpipelines eine sehr hohe Betriebszuverlässigkeit des internen Fernmeldeverkehrs erfordere. Da diese Anforderungen von der Deutschen Post mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln nicht erfüllt werden konnten und es der Postminister auch vermeiden wollte, im Falle von Chemieunfällen verantwortlich gemacht zu werden, erteilte er seine Zustimmung zum Ausbau des Sondernetzes der chemischen Industrie.¹⁶

Zwar boten die Sondernetze die Gelegenheit, die Versorgungsverantwortung von der Deutschen Post auf andere Akteure abzuwälzen und so arbeits- oder kostenaufwendige Anschlüsse abzulehnen. Sie eröffneten somit die Chance, innerhalb der Mangelwirtschaft das eigene Netz der Deutschen Post wenigstens teilweise nach selbstgesetzten technischen und ökonomischen Prioritäten auszubauen. Auf der anderen Seite aber waren die anderen Netzbetreiber, insbesondere die Sicherheitskräfte, Konkurrenten um die knappen netztechnischen Ressourcen.

Die Kontrolle der Monopolrechte im Fernmeldewesen lag offensichtlich nicht in der Hand des MPF. Dieses war 1989 nicht Träger der staatlichen Monopolrechte, sondern hatte lediglich die Rolle eines »Koordinators« all derer Staatsorgane, die diese Hoheitsrechte in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich in Anspruch nahmen. Jedoch kontrollierte kein einzelnes Staatsorgan die staatlichen Hoheitsrechte im Fernmeldewesen. Vielmehr war die

15 Ein anderes Beispiel ist die Anschaltung des Kohlehandels an das Netz der Reichsbahn, denn dieser wurde über die Reichsbahn beliefert (Interview 4; Günther / Uhlig 1992: 190).

16 So die Darstellung eines ehemaligen leitenden Mitarbeiters des MPF (Interview 38).

materielle Substanz der Monopolrechte, nämlich die Verfügungsmöglichkeit über die fernmeldetechnischen Ressourcen, Gegenstand der Ressortegoismen und -rivalitäten – ebenso wie dies oben für andere Wirtschaftsbereiche beschrieben wurde.

3.2.2 DDR: Bürokratische Rivalitäten im Schatten des ZK

Der Kreis der Akteure im DDR-Telekommunikationssektor beschränkte sich auf Organisationseinheiten der Partei und des Staates, wobei zu letzterem auch die in den Staatsapparat eingegliederte Industrie zu zählen ist. Somit spiegelt die Akteurkonstellation die hierarchischen Unterstellungsverhältnisse und innerstaatlichen Entscheidungsstrukturen der DDR wider.

Das MPF sowie die ihm unterstellte Deutsche Post waren in eine innerstaatliche Akteurkonstellation eingebettet, die idealisierend als Verhandlungssystem im Schatten einer übergeordneten zentralen Entscheidungsinstanz beschrieben werden kann. Die von scharfen Verteilungskonflikten gekennzeichnete untere Ebene bildeten die im Ministerrat vertretenen Wirtschaftsbranchen und zentralen staatlichen Einrichtungen, während die SED-Führung die übergeordnete hierarchische Entscheidungsinstanz darstellte. Auf der oberen Ebene, zu der Politbüro und Sekretariat des Zentralkomitees, aber auch die Staatliche Plankommission zu zählen wären, wurden die Verteilungsentscheidungen getroffen, während die Akteure auf der unteren Ebene um die Ressourcen konkurrierten. Die tatsächliche Ressourcenverteilung war dabei sowohl das Ergebnis von Entscheidungen der oberen Ebene wie auch Resultat von Verhandlungen zwischen den Akteuren der zweiten Ebene. Erinnert sei hier nur an das zähe Feilschen der Ministerien untereinander um die Lieferung der in den Plänen zugesagten Güter. Die Chance, gewünschte Ressourcen auch zu erhalten, hing stark davon ab, welche Priorität die obersten Instanzen diesem Wunsch zugewiesen hatten. Doch ob und wie weit diese Zusagen erfüllt wurden, war nicht zuletzt eine Frage des Verhandlungsgeschicks der Akteure und ihrer Durchsetzungsfähigkeit gegenüber den anderen Ressorts und Branchen.

In eben dieses Modell ist auch die Akteurkonstellation des DDR-Telekommunikationssektors einzuordnen. Ressourcenausstattung, Tarife und Monopolstellung der Deutschen Post waren Gegenstand von Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen in den oben beschriebenen innerstaatlichen Entscheidungsstrukturen. Das Handeln des MPF und der Deutschen Post unterlag ebenso wie ihre Beziehungen zu den Fernmeldeherstellern einer

starken zentralistischen Steuerung. Über eine ökonomische und technische Autonomie verfügte der Netzbetreiber daher nicht. Der den Telekommunikationssektor der DDR dominierende Akteur war das Sekretariat des Zentralkomitees der SED, das die eigentliche Staatsführung der DDR bildete.

Die Aufmerksamkeit des MPF richtete sich überwiegend auf die Sicherung der stets prekären, da der Konkurrenz mit anderen Ressorts und erratischen Interventionen der Staatsführung unterworfenen Ressourcenzufuhr. Gerade weil Netzwachstum und Netzmodernisierung aussichtslos erschienen, mußte das MPF diese Ziele zur Absicherung der eigenen Ressourcen konsequent verfolgen. Diese Pläne bildeten, auch wenn sie kaum Aussicht auf Realisierung hatten, quasi Puffer gegen die Beschneidung existentiell wichtiger Ressourcen.

Das MPF und die Deutsche Post zählten zu den von der hierarchischen Spitze unterprivilegierten Akteuren der unteren Ebene, deren Ressourcenzufuhr durch die Parteiführung systematisch knapp gehalten wurde. Die bevorzugte Belieferung von Militär und Staatssicherheit vor der Deutschen Post durch die nachrichtentechnische Industrie illustriert dies.

Die in Folge des Ressourcenmangels nur schwach ausgeprägte Fähigkeit, den Ansprüchen anderer Akteure auf der zweiten, der Verhandlungsebene, entsprechen zu können, machte die Deutsche Post zudem anfällig für Vorteilsnahmen der um die gleichen Ressourcen konkurrierenden Akteure zu ihren Lasten. Die durch hochgesteckte, von der Deutschen Post nicht erfüllbare Betriebsstandards quasi erzwungene Duldung eines eigenen Sondernetzes der Chemieindustrie ist hierfür ein gutes Beispiel.

Diese Situation hatte zweierlei Konsequenzen: Zum einen führte sie zu einer Fragmentierung des Telekommunikationssektors, da wegen der geringen Leistungsfähigkeit des öffentlichen Netzes immer mehr Akteure Erfolgsaussichten hatten, die für sie notwendigen Fernmeldeverbindungen unter eigene Kontrolle zu bringen. Zum anderen führte eben diese Fragmentierungstendenz dazu, daß die Position des Betreibers des öffentlichen Netzes weiter geschwächt wurde. Sobald sich politisch einflußreiche korporative Akteure aus der Abhängigkeit von seinen Leistungen gelöst hatten, wandelten sie sich von potentiellen Koalitionspartnern in Konkurrenten im Kampf um die Verteilung der Ressourcen, da sie nun nicht mehr von einer verbesserten Ausstattung der Deutschen Post profitierten, sondern selber Ressourcen aus dem gleichen Topf wie die Deutsche Post benötigten.

Die durch das Entstehen immer neuer und das ausufernde Wachstum bereits bestehender Sondernetze bedingte Tendenz zur Fragmentierung der Telekommunikationsinfrastruktur ist ein Produkt der zentralisierten Entschei-

dungsstrukturen der DDR und den »Kosten zentralisierter Autorität« zuzurechnen. Zu diesen Kosten zählt neben dem planwirtschaftstypischen exzessiven Interventionismus auch die Verwundbarkeit der Hierarchie, in diesem Falle der Parteiführung, gegenüber strategisch gut positionierten Partikularinteressen, hier die der Spitzen der Wirtschaftsbranchen und zentralen staatlichen Einrichtungen. Aufgrund der geringen externen Kontrolle der hochzentralisierten Entscheidungsfindung schlug auch immer wieder die Tendenz durch, Entscheidungen idiosynkratisch zu treffen oder sie mit »Vorteilsnahme« zu verbinden.¹⁷

Die zentralistischen Entscheidungsstrukturen erwiesen sich unter diesen Umständen somit nicht so sehr als Ausgleich gegenüber Ressortegoismen, sondern vielmehr als Mechanismen zu deren Durchsetzung. Die Funktionsweise des institutionellen Arrangements bestrafte die geringe Performanz des DDR-Telekommunikationssektors mit weiterem Ressourcenentzug.

3.2.3 Entscheidungsverflechtung im bundesdeutschen Telekommunikationssektor

Investitions- und Finanzplanung der DBP Telekom

Die DBP Telekom stand als Teilsondervermögen der Deutschen Bundespost im hundertprozentigen Eigentum des Bundes. Zudem war sie, auch wenn sie in bestimmten Rechtsbeziehungen wie ein privatrechtliches Unternehmen agierte, eine bundeseigene Verwaltung. Sie unterlag daher prinzipiell den haushaltsrechtlichen Vorschriften des Bundes und der Kontrolle durch den Bundesrechnungshof (vgl. zum Beispiel Königshofen 1991).

Die zentrale Grundlage der Wirtschaftsführung der Unternehmen der Deutschen Bundespost war ihr Jahreswirtschaftsplan. Er wurde vom Unternehmensvorstand erstellt und dem Aufsichtsrat zur Beschlußfassung vorgelegt. Der Beschluß des Aufsichtsrates bedurfte darüber hinaus der Genehmigung des BMPT, die dieser im Benehmen mit dem Bundesfinanzminister

¹⁷ Vgl. Manow-Borgwardt (1994). Dieser verweist auf Milgrom / Roberts (1990: 78) und Miller (1992: 64–76). Allerdings standen die aus einem solchen Entscheidungsverhalten entstandenen fragmentierten Strukturen im Fernmeldewesen nicht – wie bei der Sozialversicherung – im Widerspruch zu den Absichten der hierarchischen Führung. Eine mit dem Leitbild der Einheitssozialversicherung vergleichbare Idealvorstellung eines einheitlichen Fernmeldewesens und -netzes war in der DDR, einmal abgesehen von der Deutschen Post, nicht verbreitet.

erteilte. Stimmten Aufsichtsrat, BMPT und Bundesfinanzminister dem vom Vorstand vorgeschlagenen Jahreswirtschaftsplan zu, so war dieser genehmigt und bildete die Grundlage des wirtschaftlichen Handelns der Unternehmensleitungen.

Die Verwendung der finanziellen Ressourcen der DBP Telekom unterlag damit der Kontrolle durch den BMPT und den Bundesfinanzminister. Der Aufsichtsrat nahm die Funktion eines dem BMPT vorgelagerten Prüfungsgremiums wahr, konnte jedoch über die Genehmigung des Planes nicht entscheiden. Letztlich entschied der BMPT über den Jahreswirtschaftsplan und damit über die Finanz- und Investitionsplanung der DBP Telekom. Der Infrastrukturrat durfte in bestimmten Fällen hierzu Stellung nehmen. Lediglich der Bundesfinanzminister, dessen Hauptaugenmerk auf einer ausreichenden Rentabilität des Unternehmens lag, verfügte über ein Einspruchsrecht gegen die Genehmigung des BMPT.

Änderung der Fernmeldegebühren

Über die Tarife für Wettbewerbsleistungen, Pflichtleistungen und Monopolleistungen wurde nach unterschiedlichen Verfahren entschieden, die der DBP Telekom auch je unterschiedliche Entscheidungsspielräume boten. Im Wettbewerbsbereich war die DBP Telekom in ihrer Tarifgestaltung frei.

Bei wichtigen Pflichtleistungen mußte die DBP Telekom die Standpunkte des BMPT und des Bundeswirtschaftsminister berücksichtigen. Es war zwar keine ausdrückliche Zustimmung dieser beiden Akteure erforderlich, doch sie verfügten über Vetorechte. Eine Änderung des tariflichen Status quo von Pflichtleistungen wäre also bevorzugt in Bereichen und Formen zu erwarten gewesen, denen gegenüber die Vetospieler BMPT und Bundeswirtschaftsminister indifferent sind.

Im Monopolbereich bedurfte die Durchsetzung einer Tarifänderung eines höheren Koordinationsaufwandes. Während das Bundeswirtschaftsministerium eine von der DBP Telekom vorgeschlagene Tarifänderung nur hinnehmen mußte, bedurfte sie einer ausdrücklichen Zustimmung des BMPT. Der dem Entscheidungsverfahren inhärente Zwang zum Konsens zwischen allen drei Akteuren erschwerte Veränderungen des tariflichen Status quo. Da man plausiblerweise unterstellen kann, daß der Bundeswirtschaftsminister und der BMPT – mit Blick auf die Wähler ihrer Parteien – tendenziell an niedrigen und stabilen Telefongebühren, wenn nicht sogar an ihrer Senkung interessiert sind, waren für das Unternehmen Tarifreduktionen leicht, Tarifierhöhungen dagegen nur schwer durchsetzbar.

Kontrolle und Abgrenzung der Monopolrechte

Die Postreform von 1989 hatte das bis dahin geltende umfassende Fernmelde-monopol des Bundes abgeschafft und auf zwei Bereiche reduziert: das Monopol auf die Übertragungswege und das Monopol auf den Telefondienst. Entgegen einer verbreiteten Auffassung bedurfte die Aufhebung der Monopolrechte des Bundes oder ihre Wiederherstellung keiner Verfassungsänderung, sondern lediglich einer Novelle des Fernmeldeanlagen-gesetzes (FAG). Eine Änderung des FAG hätte zudem noch nicht einmal der Zustimmung des Bundesrates bedurft, da das Fernmeldewesen in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes fällt. Formal hätten somit Änderungen in den Fernmelde-monopolen des Bundes von der Regierungs-koalition allein mit ihrer Bundestagsmehrheit beschlossen werden können.¹⁸ Einer Änderung der im FAG fixierten Monopolrechte standen die verfas-sungsrechtlichen Bestimmungen nicht entgegen. Der einschlägige Artikel 87 des Grundgesetzes legte nur fest, daß die Deutsche Bundespost in bundesei-gener Verwaltung zu führen sei. Er stellte damit eine Barriere gegen eine Überführung der Deutschen Bundespost in eine andere Organisationsform dar, zum Beispiel in eine Aktiengesellschaft oder eine Anstalt des öffentli-chen Rechts. Die Ausgestaltung der Fernmelde-monopole des Bundes ist je-doch unabhängig von der Rechtsform der Organisation, die die Monopole praktisch ausübt.

Die Monopolrechte des Bundes übte der BMPT aus, auf die DBP Tele-kom wurden sie lediglich übertragen. Das FAG gab dem BMPT das Recht, über die Monopolrechte des Bundes zu verfügen und sie an Dritte zu verlei-hen (§ 2 Abs. 1 FAG i.d.F. v. 3. Juli 1989).

Zu den Aufgaben des Bundesministers für Post und Telekommunikation zählte in erster Linie die Regulierung des Telekommunikationsmarktes. Er hatte die Möglichkeit, durch Definition von Pflichtleistungen die DBP Tele-kom dazu zu verpflichten, im öffentlichen Interesse bestimmte Leistungen zu erbringen. Sollte die DBP Telekom diese Leistungen aufgrund der Wett-bewerbsbedingungen nicht erbringen können, so konnte der BMPT mit Rechtsverordnungen auch das Verhalten der Privatunternehmen im Markt regulieren (§ 2 FAG i.d.F. v. 3. Juli 1989).

¹⁸ Eine (hypothetische) Änderung des FAG konnte vom Bundesrat allenfalls dann wirksam behindert werden, wenn er mit 2/3-Mehrheit Einspruch gegen das Änderungsgesetz er-hebt. In diesem Fall ist im Bundestag ebenfalls eine 2/3-Mehrheit notwendig, um den Einspruch des Bundesrates niederzustimmen.

Innerhalb des Monopolbereiches konnte der BMPT im Wege der Lizenzvergabe Wettbewerber zur DBP Telekom zulassen. Das FAG gab ihm die rechtliche Handhabe, die Befugnis zum Errichten und Betreiben einzelner, auf bestimmte Strecken und Regionen beschränkte Fernmeldeanlagen zu verleihen. Sofern dies zur Sicherstellung der zur Daseinsvorsorge notwendigen Infrastruktur erforderlich sein sollte, beispielsweise aufgrund schwerer Versäumnisse der DBP Telekom, wäre der BMPT sogar dazu verpflichtet gewesen, dementsprechend zu handeln. Bei einer solchen Entscheidung war der BMPT auch nicht auf die Mitwirkung oder Zustimmung eines Gremiums oder eines anderen Akteurs angewiesen. Über den Weg der Verleihung von Lizenzen hatte der BMPT somit die Möglichkeit, unterhalb der Schwelle von Gesetzesänderungen die faktische Monopolstellung der DBP Telekom stark einzuschränken. Als sogenannter Randwettbewerb gehörte die Einführung von Wettbewerb innerhalb bestimmter Monopolbereiche sogar mit zur Konzeption der Postreform. Umstritten war dabei stets, ob die Einführung von »Rand«-Wettbewerb nicht über kurz oder lang den Kern der Monopole aushöhlen würde. Genau dies war eine der zentralen Ungewißheiten der Postreform I.

Die vorläufige Reichweite der Liberalisierungsmaßnahmen hatte die Bundesregierung zwar in ihrer Konzeption zur Postreform vorgezeichnet, doch die hier markierten Grenzen einer Liberalisierung waren durchaus interpretationsfähig. Einerseits sollte die Vergabe von Lizenzen nicht so freizügig erfolgen, daß der DBP Telekom in einem Maße Einnahmeeinbußen entstehen würden, die als Aushöhlung des Telefondienstmonopols gedeutet werden könnten. Andererseits konnte die Intention der Reform, das technische Innovationstempo durch die bloße Möglichkeit von Lizenzvergaben zu steigern, nur dann greifen, wenn die DBP Telekom bei allen technischen Innovationen den Marktzutritt von Konkurrenten fürchten mußte. Eine solche Interpretation führt aber letztlich zu einer Liberalisierung in allen technischen Bereichen, in denen ein Wettbewerb zur DBP Telekom wirtschaftlich interessant ist.¹⁹

Weiterhin war die konkrete Abgrenzung von Monopolbereich und Wettbewerbsbereich eine Aufgabe des BMPT. Es war absehbar, daß diese Grenzziehung mit der fortschreitenden technischen Entwicklung immer schwerer werden würde, da die bislang konkret-gegenständlichen Grenzen zwischen

¹⁹ Vgl. hierzu die Konzeption der Bundesregierung zur Neuordnung des Telekommunikationsmarktes (Bundesrats-Drucksache 241 / 88).

Monopol- und Wettbewerbsdiensten mit der Digitalisierung des Fernmelde-netzes zu verschwimmen begannen. Befand sich bislang das Telefonnetz als Summe aus Übertragungswegen und (Sprach-)Vermittlungsanlagen vollständig unter dem Schutz der Monopole, so galt dies für das künftige digitalisierte und Sprach- und Datendienste integrierende Fernmeldenetz nicht mehr. Da die Vermittlungstechnik als solche nicht unter das Monopol fiel, da dieses sich nunmehr lediglich auf die Vermittlung von Sprache für andere erstreckte, verschwindet die gegenständliche Abgrenzung von Monopol- und Wettbewerbstechnik mit ihrer Digitalisierung. Die unschärfer werdenden Abgrenzungskriterien zwischen Monopol- und Wettbewerbsbereich ließen mittelfristig die Erosion der Monopole erwarten. Aus der Notwendigkeit der definitorischen Präzisierung ergab sich zugleich die Möglichkeit von faktischen Verschiebungen zwischen Monopol- und Wettbewerbsbereich – die allein in der Hand des BMPT lagen.

Ebenfalls ungewiß war im Jahr 1989, in welchem Umfang private Unternehmen auf den liberalisierten Marktsegmenten aktiv werden würden – und welche wirtschaftlichen Folgen dies für die DBP Telekom haben würde. Hierfür hatte die Regulierung der entstehenden Märkte durch den BMPT große Bedeutung. Zentrale Regelungen standen aber noch aus. So fehlten die beabsichtigten Regelungen für das Verhalten des Monopolisten in Wettbewerbsbereichen. Sie sollten dessen relative Wettbewerbsvorteile begrenzen, ihm aber auch bestimmte Leistungsverpflichtungen auferlegen. Zum Schutz der Wettbewerber sollte gewährleistet werden, daß die DBP Telekom ihre im Wettbewerb stehenden Dienste nicht aus den Monopolgewinnen subventioniert und sich so Wettbewerbsvorteile verschafft. Andererseits sollte die DBP Telekom im öffentlichen Interesse weiterhin bestimmte, außerhalb des Monopolbereichs liegende Pflichtleistungen erbringen. Diese Leistungen hätten wiederum mit großer Wahrscheinlichkeit aus den Monopolgewinnen finanziert werden müssen.

Das Netz- und Telefondienstmonopol konnte der DBP Telekom durch einfachgesetzliche Regelung von der Bundestagsmehrheit entzogen oder eingeschränkt werden. Weitaus wirksamer in bezug auf die Sicherung oder Gefährdung der Monopolstellung der DBP Telekom waren jedoch die Regelungsbefugnisse des BMPT unterhalb der Schwelle einer Gesetzesänderung. Aufgrund der ihm zustehenden Aufgaben und Rechte nahm der BMPT eine dominierende Stellung in der Bestimmung der Monopolstellung der DBP Telekom ein. Durch einfaches Verwaltungshandeln, wie die Lizenzierung privater Wettbewerber, konnte der BMPT die Monopolstellung der DBP Telekom drastisch beschneiden. Zudem bestanden gegen derartige Maßnah-

men des BMPT keine Einspruchsrechte. In welchem Maße die DBP Telekom ihre faktische Monopolstellung auf dem Telekommunikationsmarkt in den kommenden Jahren einbüßen würde, hing demzufolge in einem hohen Maße von der Politik des BMPT ab.

3.2.4 BRD: Zentralistische Strukturen und institutioneller Dissens

Die obige Analyse der Entscheidungsverflechtung zu ausgewählten Issues innerhalb des bundesdeutschen Telekommunikationssektors zeigte eine starke Konzentration der Entscheidungskompetenzen. Trotz einer Vielfalt involvierter Akteure, die teilweise auch über spezielle Gremien in die Entscheidungsfindung eingebunden waren, konzentrierten sich in der alten Bundesrepublik die Entscheidungsbefugnisse in elementaren Fragen auf wenige zentralstaatliche Akteure.

Der westdeutsche Telekommunikationssektor zeichnete sich somit zur Jahreswende 1989/1990 durch ein geringes Maß an Politikverflechtung und eine hohe Konzentration von Entscheidungskompetenzen auf den Zentralstaat aus. Eine Delegation von staatlichen Aufgaben und Steuerungskompetenzen an nichtstaatliche Akteure fand nicht statt. Bis auf wenige Randbereiche war der Betrieb von Telekommunikationsnetzen dem Monopolunternehmen des Bundes vorbehalten. Auch die binnenstaatliche Politikverflechtung war gering, da die Regulierung des Fernmeldewesens in die alleinige Kompetenz des Bundes fiel. Gleichwohl waren die Interessen gesellschaftlicher Gruppen und der Bundesländer formell über die Beteiligung einiger Akteurguppen an speziellen Gremien, dem Aufsichtsrat der DBP Telekom und dem Infrastrukturrat, in die zentralstaatliche Steuerung des Telekommunikationssektors mit eingebunden. Doch die tatsächliche Entscheidungsmacht dieser Gremien war bestenfalls gering, da ihnen umfassende Kontroll-, Genehmigungs- und Eingriffsbefugnisse des BMPT entgegenstanden.

Beide Gremien, die Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, die Bundesländer und den Bundestag in die Steuerung des Telekommunikationssektors einbinden sollten, waren ihrer formalen Entscheidungskompetenzen nach lediglich Foren der Mitsprache. Weder der Aufsichtsrat der DBP Telekom noch der Infrastrukturrat waren mit wirkungsvollen Kompetenzen ausgestattet, geschweige denn mit institutionellen Vetopositionen. Durch den Genehmigungsvorbehalt des BMPT in allen wirtschaftlich wichtigen Fragen hatte der Aufsichtsrat lediglich den Charakter eines dem BMPT vorgelagerten

Kontrollgremiums. Der Infrastrukturrat war ein reines Beratungsgremium, das allenfalls unverbindliche Stellungnahmen abgeben konnte. Alle wesentlichen Entscheidungskompetenzen waren beim BMPT konzentriert. Dies galt besonders nach der 1989er Postreform, die den Einfluß von Bundesländern, Bundestag und anderen Ressorts auf die Steuerung des Telekommunikationssektors zurückdrängte. Allerdings wurden die Vetorechte des BMPT durch Behemenserfordernisse bei der Genehmigung des Wirtschaftsplans durch das Bundesministerium für Finanzen und bei der Tarifgestaltung durch das Bundesministerium für Wirtschaft beschränkt. Weitgehend unbeschränkt waren die Kompetenzen des BMPT jedoch in Fragen der Regulierung, d.h. vor allem hinsichtlich der Kontrolle und Ausübung der Monopolrechte. De-facto-Vetopositionen, die sich aus der Fähigkeit ableiten, die Implementation von Entscheidungen wirksam zu behindern, gab es allenfalls auf Seiten der DBP Telekom, da die praktischen Implementationsleistungen in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht fast ausschließlich von ihr zu erbringen waren.

Im Vergleich zur Deutschen Post verfügte die DBP Telekom über eine große ökonomische und damit auch technische Autonomie. Die Beziehungen zu den westdeutschen Fernmeldeherstellern waren prinzipiell marktförmig, wenngleich stark beeinflusst durch das Abnehmermonopol der DBP Telekom sowie verfestigte Anbieterstrukturen.

Der zentrale Konflikt im Telekommunikationssektor kreiste um die Abschaffung oder den Erhalt der staatlichen Monopolrechte und konnte auch durch die in der 1989er Postreform vorgenommenen Einschränkungen der staatlichen Monopolrechte nicht aufgelöst werden. Nach der Reform rückten die praktischen Fragen der Abgrenzung von Monopol und Wettbewerb, begrenzter Öffnungen des Monopols und der Kontrolle des Umgangs mit den Monopolrechten in den Vordergrund. Der Umstand, daß die Regelung dieser Fragen in die alleinige Entscheidungskompetenz des BMPT fiel, unterstreicht das geringe Ausmaß an Entscheidungsverflechtung in diesem Sektor.

Gerade weil die Reform viele Fragen offengelassen hatte, sahen einige der politischen Akteure darin nur einen vorläufigen, ersten Schritt auf dem Weg zu einer vollständigen Liberalisierung. Andere strebten dagegen die Rückkehr zu den alten Staatsmonopolen oder zumindest deren faktischen Erhalt an. Zu den Befürwortern des Monopols zählten vor allem jene Akteure, die in der Vergangenheit Vorteile aus dem hochprofitablen Telefonmonopol gezogen hatten. Hierzu sind die Lieferanten DBP der Telekom, die Postgewerkschaft und die Länder zu zählen. Den Lieferanten bot das Telefonmonopol Gewähr für ein hohes Investitionsniveau der DBP Telekom und damit für eine stabile Auftragslage. Für die Gewerkschaften bildete die ga-

rantierte Einnahmequelle die ökonomische Grundlage dauerhaft sicherer Beschäftigung und hoher Einkommen sowie Sozialstandards. Die Länder schließlich profitierten von der Finanzierung eines flächendeckenden Angebots aus den Monopolgewinnen. Die Gegner des Monopols sahen dagegen im Telekommunikationsmarkt ein profitables Feld für privatwirtschaftliche Betätigung oder erhofften sich vom Wettbewerb eine bessere Befriedigung ihrer Anwenderbedürfnisse. Erklärtes Ziel des christdemokratischen Bundespostministers Schwarz-Schilling war es, durch Marktregulierung soviel Wettbewerb wie möglich einzuführen (vgl. zum Beispiel Schwarz-Schilling 1992; Broß 1992).

Die institutionell präformierte Aufmerksamkeit des BMPT richtete sich darauf, das Ministerium als zentrale Regelungsinstanz des von ihm erst als solchen zu schaffenden Telekommunikationsmarktes zu etablieren. Der neue Tätigkeitsbereich als Regulationsinstanz bestand neben der Neudefinition der Kontrolle der DBP Telekom vor allem in der Erfüllung des politischen Ziels einer Liberalisierung. Die DBP Telekom mußte dagegen ihre noch prekäre wirtschaftliche Selbständigkeit wie auch die gleichermaßen unsicheren verbliebenen Monopolrechte und dominanten Marktpositionen gegenüber dem Eigentümer und Regulator BMPT absichern. Hinsichtlich der künftigen faktischen Abgrenzung der Handlungsdomänen von DBP Telekom und privaten Unternehmen herrschte nicht nur Ungewißheit. In dieser Frage bestand auch ein fundamentaler Dissens zwischen den involvierten Akteuren. Die Positionen rangierten von der Rückkehr zu den Staatsmonopolen bis zur vollständigen Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes.

Es gab im Jahr 1989 weder einen eindeutig geklärten institutionellen Status quo noch einen institutionellen Konsens über die Abgrenzung des Monopolbereiches. Der bundesdeutsche Telekommunikationssektor war in dieser Frage von einem tiefgreifenden Dissens bestimmt. Gleichzeitig war die Entscheidungsmacht über die konkrete Ausgestaltung des Status quo in der strittigen Monopolfrage bei einem Akteur konzentriert, dem BMPT. Da sich die Implementation der Reform von 1989 mit dem beginnenden Vereinigungsprozeß überschneidet, bestand in der Bundesrepublik zu diesem Zeitpunkt kein über Jahre »bewährtes« Institutionensystem, dessen Transfer in die neuen Bundesländer hätte organisiert werden können. Der bundesdeutsche institutionelle Status quo war vielmehr noch fragil und mit zahlreichen Fragezeichen behaftet.

3.3 Technische Basis der sektoralen Leistungsstruktur

3.3.1 DDR: Im Teufelskreis von Ressourcenknappheit und Netzüberlast

Das Telekommunikationsnetz der DDR entsprach technisch nicht den gestellten Anforderungen. Weder konnte die Nachfrage nach Telefonanschlüssen befriedigt werden noch war ein störungsfreier Verkehrsfluß gewährleistet. In dieser Hinsicht befand sich das Netz in einem permanenten Überlastzustand.

Rund 1,8 Millionen Hauptanschlüssen standen am 31. Dezember 1989 etwa 1,2 Millionen Anträge auf Einrichtung eines Telefonhauptanschlusses gegenüber. Die unbefriedigte Nachfrage nach Telefonanschlüssen stammte fast ausschließlich (93,1 Prozent) aus den privaten Haushalten.²⁰ Die Nachfrage nach Telefonanschlüssen in Staat und Wirtschaft der DDR wurde dagegen befriedigt. Die über Jahrzehnte hinweg zurückgestaute private Telefonnachfrage schlug sich in langen Wartezeiten nieder. Wartezeiten von 10 bis zu 25 Jahren auf Telefonanschlüsse in Wohnungen waren keine Seltenheit.²¹ Damit überstieg die Wartezeit auf einen privaten Telefonanschluß sogar die Lieferfrist für einen Trabant-PKW. Die mittlere Wartedauer auf einen Telefonanschluß betrug nach der offiziellen Berechnungsmethode der ITU 20,3 Jahre.²²

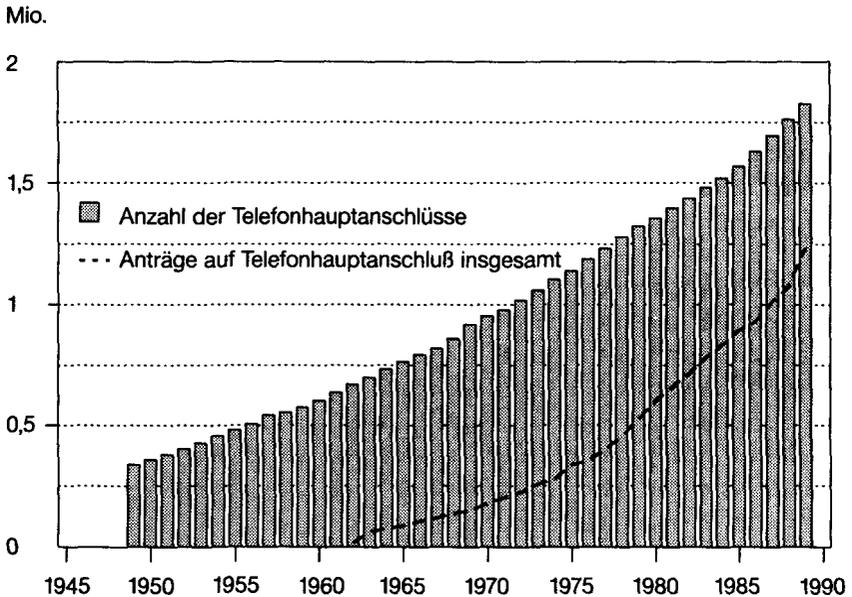
Beachtenswert ist die Zusammensetzung des internationalen Telefonverkehrs der DDR. Der internationale Telefonverkehr der DDR bestand *fast ausschließlich* aus Gesprächen mit der Bundesrepublik und West-Berlin. Die Kreisgrafik in Abbildung 3-4 stellt die Verteilung der Verkehrsströme dar.

20 Der unzureichenden Versorgung können Beobachter aber auch recht positive Seiten abgewinnen. Der Zwang, mangels technischer Möglichkeiten zum Beispiel Nachrichten persönlich überbringen zu müssen und die daraus resultierende Häufigkeit direkter interpersonaler Kommunikation ist ihrer Ansicht nach die Basis einer besonderen Qualität zwischenmenschlicher Kommunikation (Mettler-Meibom 1993, Schimmel / Mettler-Meibom 1993).

21 So zum Beispiel in Günther / Uhlig (1992: 90) oder in der Bildzeitung vom 30.6.1989: »Legen Sie mir das Telefon doch gleich auf den Friedhof!«

22 Nach der Methode der ITU wird die Wartezeit auf der Basis der in den letzten fünf Jahren zusätzlich eingerichteten Hauptanschlüsse geschätzt. Die geschätzte durchschnittliche Wartezeit ergibt sich aus der Zahl der Antragsteller dividiert durch die Zahl der pro Jahr in den letzten fünf Jahren durchschnittlich zusätzlich eingerichteten Hauptanschlüsse (UIT 1992: A-1).

Abbildung 3-3 Wachstum des DDR-Telefonnetzes: Anzahl der Telefonhauptanschlüsse, 1949 bis 1989

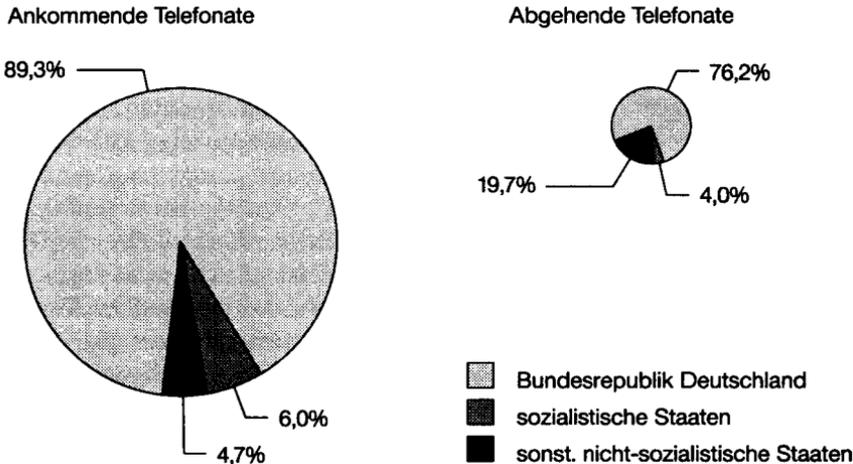


Daten: Statistisches Amt der DDR (1990: 50)

Zusätzliche Teilnehmer wurden zumeist über sogenannte Gemeinschaftsanschlüsse angeschaltet. Da sich hierbei mehrere Teilnehmer eine Verbindungsleitung zur Vermittlungsstelle teilen mußten, brachte dies Einschränkungen in der Nutzbarkeit der Anschlüsse mit sich. Von den circa 1,8 Millionen Hauptanschlüssen der DDR-Telefonnetzes waren rund 1,1 Millionen als Gemeinschaftsanschlüsse ausgeführt.

Wegen der internen Kostenstrukturen ist die Mehrfachausnutzung der Verbindung zum Teilnehmer eine typische Erscheinung in kritischen, von Kapitalknappheit gekennzeichneten Wachstumsphasen von Telefonnetzen.²³ Die Teilnehmeranschlußleitung ist wegen des speziell für die Anschaltung eines einzigen Teilnehmers erforderlichen Aufwandes nicht nur der relativ

²³ Ähnliche Anschlußformen gab es beispielsweise in den USA und den skandinavischen Ländern. Auch in Westdeutschland wurden nach 1948 in gewissem Umfang Zweieranschlüsse eingerichtet (Thomas 1992: 300, 310–313).

Abbildung 3-4 Telefongespräche aus der und in die DDR^a im Jahr 1988

a In Gebührenminuten.

Daten: Deutsche Post (1989)

teuerste Teil des Telefonnetzes, sie ist zugleich auch der Teil des Netzes, der am geringsten genutzt wird – nämlich nur dann, wenn dieser eine Teilnehmer telefoniert. Den hohen investiven Vorleistungen, die der Neuanschluß eines Teilnehmers an das Telefonnetz erfordert, steht besonders bei Privathaushalten zumeist ein geringes Gesprächsaufkommen mit entsprechend geringen Einnahmen gegenüber. Mit der Teilung der Teilnehmeranschlußleitungen kann dagegen der Kapitaleinsatz pro Teilnehmer bei Neuanschlüssen gesenkt werden.²⁴

Ein weiterer Engpaß des DDR-Telefonnetzes bestand im Fernverkehr. Die Leitungsbündel zwischen den Vermittlungsstellen waren vielfach überlastet. Die Folge dieser Überlastsituation waren regelrechte Staus. Wenn be-

²⁴ Vgl. hierzu Werle (1990: 105). Zu den ökonomischen und technischen Überlegungen in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts, mittels kostengünstiger Sprechstellen eine Massenausbreitung des deutschen Telefonnetzes zu erreichen, siehe Thomas (1992: 299–314).

stimmte Teilstrecken des Netzes bereits belegt waren, kam zusätzlicher Verkehr »nicht durch«. Betriebsbeobachtungen der Deutschen Post ergaben, daß *bei jedem zweiten Anrufversuch die Verbindung wegen technischer Mängel oder der Überlastung des Telefonnetzes der Deutschen Post nicht zustande kam* (Günther / Uhlig 1992: 97).

Diese Leistungsmängel waren Produkte der institutionellen Rahmenbedingungen des DDR-Telekommunikationsektors. So waren die Kapazitätsengpässe im Fernnetz Folgen des politisch gesetzten Zwangs, das Tarifierungssystem in Übereinstimmung mit der politischen Geographie der DDR zu bringen. Dies zwang wegen des auf Ressourcenmangel zurückzuführenden Einsatzes nur begrenzt geeigneter Vermittlungstechnik zu einer ineffizienten Netzgestaltung. Eine Veränderung dieser Netzstruktur war wegen des darin fixierten, der territorialen Gliederung der DDR angepaßten Tarifierungssystems politisch tabuisiert und stand als Option nicht zur Verfügung. Steuerungsmechanismen, die eine Performanzsteigerung ermöglicht hätten, waren zudem entweder institutionell oder technisch blockiert. Eine Anpassung der Verkehrsnachfrage an die Verkehrskapazitäten des Netzes konnte die Deutsche Post weder über den Preis vornehmen noch über eine Rationierung der vorhandenen Kapazitäten. Eine effizientere Nutzung der bestehenden Netzkapazität durch eine flexible Verkehrsführung war ebenfalls ausgeschlossen, da dies mit der im Netz vorhandenen Vermittlungstechnik nicht machbar war. Vielmehr zwang die vorhandene Vermittlungstechnik zu einer ineffizienten Nutzung der Netzkapazität. Ihre umfassende Modernisierung war angesichts der von Staats- und Parteiführung zugestandenen Lieferungen an Vermittlungstechnik nicht möglich.

Der einzig gangbare Weg zum Abbau der Überlast bestand somit in einer Steigerung der Leitungskapazitäten. Doch auch ein Ausbau der Fernverbindungswege auf eine Dimensionierung, bei der es zu keiner Netzüberlastung mehr gekommen wäre, wäre weder wirtschaftlich noch mit den vorhandenen Mitteln möglich gewesen. Der Grund hierfür war wiederum die an die politische Geographie der DDR angepaßte, technisch und wirtschaftlich ineffiziente Netzarchitektur, die Bündelungsvorteile verhinderte und zu einer weitgehend fruchtlosen Aufstockung einer Vielzahl von Leitungsverbindungen zwang.

Die politisch-institutionellen Vorgaben und die ökonomischen Rahmenbedingungen machten eine Steigerung der Performanz des DDR-Telefonnetzes nur mit einem unverhältnismäßig hohen und unwirtschaftlichen Investitionseinsatz möglich. Aber auch ohne diese besonderen Bedingungen hätte eine Überwindung der ineffizienten Netzarchitektur in jedem Fall umfangrei-

cher Investitionen bedurft. Der technisch-wirtschaftlich günstigste Weg aus der Überlastsituation bestand im Aufbau eines neuen Fernnetzes mit einer neuen Architektur und in neuer, moderner Vermittlungstechnik. Doch es war höchst unwahrscheinlich, daß die Deutsche Post über die dazu erforderlichen Mittel würde verfügen können. Ohne zusätzliche Mittel oder institutionelle Veränderungen war die Deutsche Post somit auf ihrem niedrigen Leistungsniveau quasi festzementiert.

Obwohl es der Deutschen Post wegen der unzureichenden materiellen Ausstattung nicht möglich war, ihr Fernmeldenetz systematisch zu entwickeln, mangelte es ihr nicht an weitreichenden Zukunftsentwürfen für die technische Modernisierung. Eine systematische technische Entwicklung des Fernmeldenetzes der Deutschen Post fand jedoch nach Auslaufen der Anstrengungen zur Automatisierung des Telefonfernverkehrs in den sechziger Jahren nicht mehr statt. Die Entwicklung der siebziger und achtziger Jahre war von dem Bestreben gekennzeichnet, die vorhandenen technischen Einrichtungen intensiver zu nutzen. Auf Ersatzinvestitionen wurde weitgehend verzichtet und versucht, die verschlissenen Einrichtungen durch Reparaturen so lange wie möglich einsatzfähig zu halten. Gleichwohl waren Bemühungen im Gange, das Fernmeldenetz technisch zu modernisieren und neue Kommunikationsdienste einzuführen. Diese Versuche sind jedoch nie weit gediehen und müssen als durchweg gescheitert angesehen werden. So haben die seit Beginn der siebziger Jahre laufenden Versuche der Deutschen Post, ein Datenübertragungsnetz aufzubauen, nie zum Ziel geführt. Die Ansätze zur Digitalisierung des Fernmeldenetzes blieben bei der Digitalisierung der vorhandenen Übertragungswege aus Kupferkabeln stecken. Glasfaserkabel waren zwar entwickelt worden, wurden aber nur in kleinsten Mengen und geringer Qualität produziert. Die Entwicklung digitaler Vermittlungsstellen kam bis 1990 nicht über die Prototypen kleiner Nebenstellenanlagen hinaus.

Trotz dieses offenkundigen Scheiterns aller bisherigen Ansätze war das MPF auch Ende der achtziger Jahre weiterhin bestrebt, die Telekommunikationsinfrastruktur zu modernisieren. Angesichts der nahezu ausgewogenen politischen Defensivposition, in der sich die Deutsche Post befand, blieb den Postministerialen wenig anderes übrig, als offensiv weitreichende Ziele zu formulieren. Dazu gehörte auch erstmals das Ziel einer Vollversorgung der Bevölkerung der DDR mit Telefonanschlüssen (Günther / Uhlig 1992: 291). Dies hätte aber nach damaliger Sicht der Dinge selbst unter den günstigsten Umständen nicht vor dem Jahr 2025 erreicht werden können. Technisch orientierte man sich im MPF an der Bundesrepublik. Grundsätzlich sollte das Fernmeldenetz in allen seinen Bestandteilen digitalisiert werden, um damit

die Voraussetzung für den Aufbau eines ISDN-Netzes zu schaffen. Die Einführung eines solchen diensteintegrierenden digitalen Netzes (Integrated Services Digital Network, ISDN) wurde sogar durch das MPF schon angekündigt, sollte aber nicht vor dem Jahr 2000 erfolgen (Blick durch die Wirtschaft, 20. März 1989). Als neue Kommunikationsdienste wollte das MPF unter anderem auch Bildschirmtext, einen »Bürofernschreibdienst« (Teletex) oder etwa das Fernkopieren (Telefax) einführen.

Es ist auffällig, daß die Entwicklungsziele der Deutschen Post Ende der achtziger Jahre genau den neuen Kommunikationsdiensten entsprachen, die die Deutsche Bundespost schon anbot. Allerdings bewegten sich die Pläne des MPF auf der Ebene grober Zielvorstellungen. Zu einer Fundierung dieser Pläne kam es nicht, da diese wiederum von Partei und Staatlicher Plankommission abgeschmettert wurden (Günther / Uhlig 1992: 293).

Die politischen Entscheidungsmechanismen über die Verteilung von Ressourcen waren dergestalt, daß die Deutsche Post wegen ihrer geringen Performanz tendenziell Ressourcen an andere Akteure abgeben mußte. Die Leistungsdefizite gefährdeten die Ressourcenausstattung der Deutschen Post. Das institutionelle Arrangement, innerhalb dessen die Entscheidungen über die Ressourcenausstattung der Deutschen Post getroffen wurden, war idealisierend als Verhandlungssystem im Schatten einer übergeordneten zentralen Entscheidungsinstanz beschrieben worden, wobei die SED-Führung die zentrale Entscheidungsinstanz und der Ministerrat die Verhandlungsebene darstellten. Zwischen den im Ministerrat vertretenen Wirtschaftsbranchen und gesellschaftlichen Teilbereichen herrschte eine scharfe Konkurrenz um die Verteilung von Ressourcen. Verteilungsentscheidungen wurden von der Spitze getroffen, die praktische Erfüllung dieser Planzusagen war Gegenstand der Verhandlungen der untergeordneten Instanzen. Die sich aus der Rivalität der unteren Instanzen ergebenden Konflikte riefen als permanente Quelle von Instabilität ebenso häufige Interventionen der Zentrale hervor.

Die Konsequenz dieser Entscheidungsmechanismen war die Fragmentierung des Telekommunikationssektors und damit eine weitere Schwächung der Performanz der Deutschen Post. Da das bestehende institutionelle Arrangement die geringe Performanz der Deutschen Post tendenziell mit Ressourcenentzug bestrafte, hatte die Deutsche Post kaum Möglichkeiten, ihre Leistungsdefizite zu überwinden.

Als Resultat dieser Fragmentierungstendenzen bestanden zahlreiche Sonderfernmeldenetze, die dem internen Verkehr der Sicherheitskräfte, der Regierung oder ganzer Industriebranchen dienten. Dabei handelte es sich im Prinzip um vom öffentlichen Netz separierte Fernmeldenetze mit eigenen

Übertragungswegen und eigener Vermittlungstechnik. Allerdings wurden vielfach Übertragungswege des öffentlichen Netzes zur Vermaschung räumlich verteilter Nebenstellenanlagen der Betreiberorganisation genutzt – eine Art Kannibalisierung des ohnehin schon überlasteten öffentlichen Fernmelde-netzes.

Seitens der Parteiführung und der zentralen wirtschaftsleitenden Instanzen sprachen vor allem Kostengründe für die Befriedigung besonderer Kommunikationsbedürfnissen durch Sondernetze. Der Kommunikationsbedarf innerhalb einer festgelegten Menge von Teilnehmern ließ sich mit geringeren Mitteln durch ein auf diesen Bedarf zugeschnittenes, eventuell technisch einfach gehaltenes Sondernetz befriedigen als durch den allgemeinen Ausbau des öffentlichen Netzes (Günther / Uhlig 1992: 171).

Allerdings wurden die Kommunikationsbedürfnisse der privilegierten Teilnehmer in der Regel gleichzeitig durch das öffentliche *und* Sondernetze abgedeckt. Die Sondernetze taugten schließlich prinzipiell nur zur Kommunikation mit ganz bestimmten Teilnehmern, so daß zum Beispiel Führungskräfte, deren Arbeit durch die Sondernetze erleichtert werden sollte, mehrere Telefonapparate auf ihrem Schreibtisch hatten. In welchem Umfang eine solche Mehrfachversorgung stattgefunden hat, läßt sich leider nicht beziffern.

Genauere Zahlen über die Kapazitäten der Sondernetze sind nicht verfügbar. Die in unterschiedlichen Quellen geäußerten Schätzungen lassen eine Gesamtsumme von knapp 200.000 bis über 500.000 Teilnehmer vermuten. Dies entspräche etwa 10 bis 35 Prozent (!) der Hauptanschlüsse des öffentlichen Telefonnetzes. Auch wenn diese Zahlen zu hoch gegriffen sein sollten, kann man davon ausgehen, daß in der DDR Sondernetze in einem beachtlichen Umfang existierten.

Die Deutsche Post saß in einer doppelten Falle. Die technischen wie die institutionellen Bedingungen, unter denen sie operieren mußte, zementierten gemeinsam die Netzüberlast und ihre geringe Performanz. Es war ein regelrechter Teufelskreis, in dem die Deutsche Post Ende der achtziger Jahre fest-saß: Die Funktionsweise der institutionellen Arrangements in der DDR bestrafte die geringe Performanz des Telekommunikationsnetzes mit Ressourcenentzug. Zudem verschärfte die von den zentralisierten Entscheidungsstrukturen hervorgerufene Fragmentierung des Telekommunikationssektors die Ressourcenkonkurrenz. Aus geringer Leistung folgten so dauerhaft ebenso geringe oder noch schlechtere Leistungen. Ohne grundlegende Änderungen der institutionellen Rahmenbedingungen war demnach keine Leistungssteigerung der DDR-Telekommunikationsinfrastruktur zu erwarten.

3.3.2 BRD: Auf der Suche nach Wachstumsperspektiven

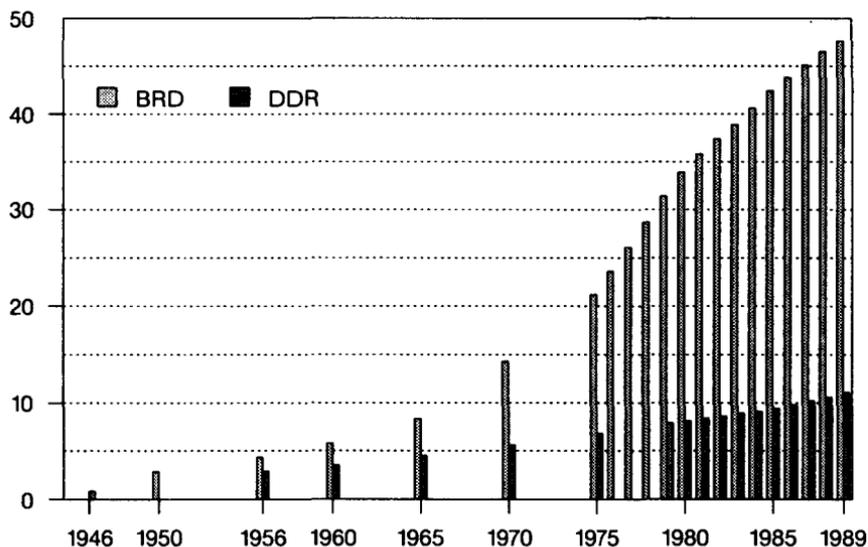
Das bundesdeutsche Telefonnetz war bekanntermaßen um ein vielfaches stärker ausgebaut als das DDR-Netz. Vergleicht man absolute Größen, so war das westdeutsche Netz gemessen am Verkehrsaufkommen dreizehnmal, gemessen an den Telefonanschlüssen sechzehnmal so groß wie das ostdeutsche Netz. Aber auch beim Vergleich relativer Größen, etwa der Zahl der Telefonanschlüsse im Verhältnis zur Einwohnerzahl oder zum Bruttosozialprodukt pro Kopf, erwies sich das westdeutsche Telefonnetz als drei- bis fünfmal stärker ausgebaut.

Ende 1989 bestanden in der Bundesrepublik und West-Berlin circa 29 Millionen Telefonhauptanschlüsse. Damit hatte das westdeutsche Telefonnetz rund sechzehnmal so viele Teilnehmer wie das ostdeutsche Netz. Auch wenn sich dieser enorme Größenunterschied vor allem aus der unterschiedlichen Fläche und Einwohnerzahl der beiden deutschen Staaten herleitet, so bleibt auch dann noch ein starker Größenunterschied bestehen, wenn die Anschlußzahlen in Relation zur jeweiligen Anzahl der Einwohner gesetzt wird. Während in der Bundesrepublik auf 100 Einwohner 47,6 Hauptanschlüsse entfielen, waren dies in der DDR lediglich 11,1 Hauptanschlüsse.

Der internationale Vergleich zeigt, daß die Telefonversorgung der DDR auch im Verhältnis zu ihrer Wirtschaftskraft sehr unterdurchschnittlich ausfiel. Dagegen entsprach die Versorgung in der Bundesrepublik knapp dem internationalen Durchschnitt. Das Bruttosozialprodukt pro Kopf der DDR entsprach mit circa 9000 US-\$ demjenigen von Staaten wie Israel oder Spanien. Diese wiesen aber mit rund 30 Hauptanschlüssen (HA) pro 100 Einwohnern eine fast dreimal so hohe Telefonanschlußdichte auf. Staaten, die wie die DDR eine Anschlußdichte um 10 HAs per 100 Einwohnern hatten, wie zum Beispiel die UdSSR oder Argentinien, verfügten dagegen über ein sehr viel niedrigeres Bruttosozialprodukt pro Kopf (Siemens AG 1990: 21).

Die westdeutschen Privathaushalte waren nahezu vollständig mit Telefonanschlüssen versorgt: 93,2% der Privathaushalte verfügten im Jahr 1988 über einen Telefonanschluß (Frick / Lahmann 1991: 220). Dagegen hatten in der DDR nur 16% der Wohnungen einen Telefonanschluß (Deutsche Post 1989: 146). Die Wartezeit auf einen Neuanschluß war in der Bundesrepublik wesentlich niedriger als in der DDR, was vor allem darauf zurückzuführen ist, daß alle Antragsteller auch versorgt wurden. Nach der Berechnungsmethode der ITU betrug die mittlere Wartezeit auf einen Telefonanschluß in der Bundesrepublik nur 0,06 Jahre, also rund drei Wochen. In der DDR betrug die mittlere Wartedauer dagegen 20,3 Jahre (UIT 1992: A-1).

Abbildung 3-5 Telefonhauptanschlüsse pro 100 Einwohner in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR, 1946 bis 1989



Daten: Günther/Uhlig (1992: 88); Deutsche Post (1988: 148); Deutsche Bundespost (1989b)

Das Fernsprechnetzt der Deutschen Bundespost war technisch wesentlich höher entwickelt als das der Deutschen Post. Praktisch alle Verkehrsbeziehungen waren vollautomatisiert. Mit der Digitalisierung des Netzes war bereits Mitte der achtziger Jahre begonnen worden, doch das damalige Ausbautempo ließ eine vollständige Digitalisierung des Netzes erst nach der Jahrtausendwende erwarten. Das Fernziel der technischen Visionen der Deutschen Bundespost war ein universelles vermitteltes Breitbandnetz, das dem Telefonnetz funktional ähnlich ist, aber wesentlich höhere Übertragungskapazitäten aufweist und daher neue Kommunikationsdienste ermöglicht.

Während sich die Deutsche Post um ein Wachstum ihres Netzes bemühte, um die technischen Möglichkeiten an die Nachfrage nach Telekommunikation anpassen zu können, suchte die Deutsche Bundespost nach technischen Möglichkeiten, um zusätzliche Nachfrage nach Telekommunikation zu generieren. Da die Nachfragesättigung im Telefondienst absehbar schien, be-

durfte es neuer Massendienste, um auch zukünftig wirtschaftliche Zuwächse erzielen zu können. Ein solcher Versuch, einen neuen Massendienst zu etablieren, war der Anfang der achtziger Jahre eingeführte Bildschirmtext (Btx). Doch dessen Etablierung als Massendienst scheiterte, die Zahl der Btx-Teilnehmer blieb weit hinter den Erwartungen zurück (vgl. Schneider 1989). Btx war für die Deutsche Bundespost ein Verlustgeschäft. Ebenso verhielt es sich mit dem medienpolitisch motivierten Einstieg in die Breitbandverkabelung, dem Aufbau von TV-Verteilnetzen. Hier konnten zwar hohe Teilnehmerzahlen erreicht werden, doch wirtschaftlich war die Verkabelung für die Deutsche Bundespost nicht rentabel, sondern brachte hohe Verluste. Wachstumsmöglichkeiten durch die Realisierung neuer technischer Möglichkeiten bestanden danach Ende der achtziger Jahre vor allem bei der Digitalisierung des Telefonnetzes und den in diesem Zusammenhang entstehenden neuen Angeboten. Hierzu zählte auch das ISDN.

Bei der Etablierung neuer technischer Angebote sah sich die Deutsche Bundespost mit dem Problem der kritischen Masse konfrontiert: Ein Kommunikationsdienst, beispielsweise Telefax oder ISDN, wird für potentielle Teilnehmer um so interessanter, je mehr Teilnehmer diesen Dienst bereits nutzen. Gleiches gilt für die Hersteller der notwendigen Endgeräte. Je höher die Zahl der Teilnehmer, desto besser sind ihre Absatzchancen. Die mit hohen Stückzahlen verbundenen niedrigeren Gerätekosten machen den Kommunikationsdienst wiederum für neue Teilnehmer attraktiver. Derartige Netzwerkexternalitäten erschweren die Etablierung eines neuen Kommunikationsdienstes, denn ohne eine gewisse Mindestmenge an Teilnehmern führen diese Mechanismen nicht zu Wachstum, sondern zu Stagnation und Schrumpfung. Hohe Gerätepreise und niedrige Teilnehmerzahlen schrecken ab. Um die für den Erfolg eines Dienstes notwendige kritische Masse an Teilnehmern zu erreichen, muß der Netzbetreiber investive Vorleistungen erbringen, die in der Regel hohe wirtschaftliche Risiken bergen.

Die Schwierigkeiten, Wachstum mittels der Etablierung neuer Dienste zu realisieren, drohten aus der Sicht des Jahres 1989 in der Zukunft noch größer zu werden. Durch die institutionelle Neuordnung des bundesdeutschen Telekommunikationssektors im Jahre 1989 hatten private Anbieter die Möglichkeit erhalten, auf der Basis der Netzinfrastruktur der Deutschen Bundespost neue Telekommunikationsdienste anzubieten. Wegen der potentiellen Konkurrenz funktional gleicher, aber zueinander inkompatibler Dienstangebote sowie der Konkurrenz durch Dienste, die das eigene Angebot substituierten, würde sich für die DBP Telekom das Problem, eine kritische Masse zu erreichen, in schärferer Form stellen und so Wachstum durch technische Innova-

tion erschweren. Und selbst wenn neue Dienste etabliert werden könnten, so würde der Wettbewerb die daraus erzielbaren Erträge einschränken.

3.4 Der Status quo ante

Die Vermutung, trotz der konsequenten Ost-West-Separierung auf der Ebene der Institutionen und Akteure könnte die technische Integration des reichsdeutschen Fernmeldewesen zumindest in einem beschränkten Maße die Nachkriegszeit überdauert haben, bestätigte sich nicht. Dies ist jedoch weniger auf die Teilung Deutschlands selbst als vielmehr auf den Umstand zurückzuführen, daß die interne technische Kopplung des reichsdeutschen Telekommunikationssektors recht gering war. Die *räumliche* Integration des Telefonnetzes war – im Gegensatz zu den heutigen Systemen – nur in geringem Umfang über funktionale technische Erfordernisse, sondern vor allem hierarchisch-administrativ vermittelt. Wegen der im Telefonfernverkehr vorherrschenden Handvermittlung existierte nur eine operationale Koppelung der lokalen Netze gemäß administrativen Vorgaben. Aus diesen Gründen fiel sowohl die Dekomposition des reichsdeutschen Netzes in je eigene Teilnetze für die Besatzungszonen als auch deren Zusammenführung bei der Vereinigung der Besatzungszonen ausgesprochen leicht. Denn dies konnte – ganz im Gegensatz zum Hinzufügen oder dem Wegfall einzelner Komponenten eines technisch eng gekoppelten Komplexes – ohne eine aufwendige Reorganisation der technischen Artefakte und ohne die Gefahr eines dauerhaften Funktionsverlustes infolge des Wegfalls einzelner Komponenten geschehen.

Im Laufe der Nachkriegszeit hat dann die Automatisierung der Telefonnetze dazu geführt, daß innerhalb der gegebenen politischen Grenzen jeweils hoch integrierte, technisch eng gekoppelte Telefonnetze entstanden. Die technische Fortentwicklung bewirkte nicht allein ein höheres Maß an interner Geschlossenheit der Telefonnetze, sondern auch einen Bruch mit der gemeinsamen technischen Vergangenheit. Dieser Bruch wurde in der Bundesrepublik gänzlich, in der DDR jedoch nur ansatzweise vollzogen. Auf diese Weise wurden die letzten Spuren der ohnehin nur schwach ausgeprägten technischen Integration des reichsdeutschen Telefonnetzes in den beiden Nachfolgesystemen ausgelöscht.²⁵ Optionen für eine einfache Reintegration

²⁵ Diese Darstellung trifft nicht auf Berlin zu, das schon vor 1945 ein automatisiertes Ortsnetz besaß. Die Netzteilung vollzog sich hier in scharfen Schnitten durch die Stilllegung

der Netze, die sich als nichtintendierte Folge von Pfadabhängigkeiten der netztechnischen Entwicklung hätten einstellen können, bestanden daher nicht. Der Systemwechsel der Netzautomatisierung verhinderte zudem einen derartigen »lock-in« auf einem parallelen west- wie ostdeutschen Entwicklungspfad.

Obwohl die Fernmeldenetze der DDR und der Bundesrepublik vollständig separiert waren und sich technisch auseinanderentwickelt hatten, waren sie doch nach 1945 nie völlig unverbunden gewesen. Ein Minimum an Verkehrsmöglichkeiten zwischen Ost und West blieb immer erhalten. Doch auch hier handelte es sich nicht um eine Restante des Deutschen Reiches, sondern – bis zu Beginn der siebziger Jahre – um Überbleibsel der nach der Totalstilllegung von 1945 von den Besatzungsmächten zwischen 1946 und 1947 wieder eingerichteten Leitungsverbindungen. In der gesamten betrachteten Zeitspanne von 1945 bis 1989 spiegelte der innerdeutsche Telefonverkehr den Stand der Beziehungen zwischen den Besatzungsmächten sowie später den Regierungen der Bundesrepublik und der DDR *unmittelbar* wider. Andere Einflußfaktoren konnten nicht festgestellt werden. Die Abhängigkeit des Angebotes an Verkehrsmöglichkeiten vom politischen Willen der Regierungen schlug sich nicht nur in der Unterbrechung bestimmter Verkehrsbeziehungen durch die Ostseite in den fünfziger Jahren nieder,²⁶ dies galt auch für den Ausbau der Telefonleitungen im Rahmen der deutsch-deutschen Vertragspolitik nach Abschluß des Grundlagenvertrages. *Jede einzelne Telefonleitung war Gegenstand von Verhandlungen zwischen den Regierungen.* Trotz des Ausbaus der Telefonverbindungen ab Beginn der siebziger Jahre führte die systematische Abschottungspolitik der DDR gegenüber der Bundesrepublik dazu, daß die Kapazität der innerdeutschen Telefonverbindungen der Verkehrsnachfrage nie genügte.

bestimmter Verbindungen, war aber erst mit der Doppelung aller Fernmeldeeinrichtungen im Ost- und Westteil der Stadt vollzogen. An dieses hohe Maß an technischer Integration konnte wieder angeknüpft werden. Die Verbindungen innerhalb Berlins waren die ersten automatisierten Verbindungen im innerdeutschen Telefonverkehr. Zugleich aber behinderte die aus der Doppelung resultierende je eigenständige Entwicklung in Ost- und West-Berlin eine schnelle und vollständige Reintegration nach der Vereinigung, zum Beispiel durch die Doppelbelegung von Telefonnummern.

26 Im Zuge der Berlin-Blockade 1948 wurden die Berliner Westsektoren vom Umland (der SBZ) abgeschnitten, die Einheit des unter gemeinsamer alliierter Kontrolle stehenden Groß-Berlins aber noch gewahrt. 1952 wurden dann im Zusammenhang mit dem Aufbau der innerdeutschen Grenzbefestigungen die Verbindungen zwischen West-Berlin und Ost-Berlin getrennt. Zum Zeitpunkt des Baus der Berliner Mauer 1961 war West-Berlin bereits telefonisch isoliert.

Abbildung 3-6 Vergleich des Status quo ante der Telekommunikationssektoren

	Bundesrepublik	DDR
Institutionen	große Ähnlichkeit in institutioneller Gestalt	
Akteure	geringe Verflechtung institutioneller Dissens	geringe Verflechtung Ressourcenkonflikte
Technik	hohes technisches Niveau Wachstumsprobleme	niedriges technisches Niveau Engpaßprobleme

Eine Untersuchung der technischen Integration der beiden deutschen Telefonnetze weist diese als bereits seit 1945 völlig separate und eigenständige technische Gebilde aus, die nur minimal miteinander verbunden waren. Da sie verschiedene technische Entwicklungspfade eingeschlagen hatten, waren die beiden deutschen Telefonnetze im Jahr 1989 zueinander inkompatibel. Es existierten somit 1989 keine verbindenden Elemente, die zugunsten einer stärkeren Verknüpfung der beiden deutschen Fernmeldenetze hätten reaktiviert werden können. Eine einfache Reintegration war daher nicht möglich. Dies stellte zwar kein grundsätzliches Hindernis für die Verbindung der Netze dar, zwang aber zum Einsatz spezieller Adaptertechniken und komplizierte damit eine Verknüpfung der Netze.

In technischer Hinsicht bestand zwischen den Sektoren ein enormes Gefälle. Während auf der ostdeutschen Seite Stagnation und Verfall sowie große Überlastprobleme bestanden, galt es auf der westdeutschen Seite, Möglichkeiten für ein weiteres Wachstum zu finden. Der enorme Niveauunterschied des Ausbaustandes der Telefonnetze Ost- und Westdeutschlands, ihrer Kapazitäten und ihres jeweiligen technischen Entwicklungsstandes ist zunächst auf die geringere ökonomische Potenz der DDR zurückzuführen. Dies erklärt jedoch nicht den überproportionalen Rückstand der DDR im internationalen Vergleich der Relation von Telefonanschlußdichte zu Bruttosozialprodukt. Ursächlich für diesen Zustand war das Entscheidungsverhalten der SED-Staatsführung, die die Ressourcenzufuhr in das Fernmeldewesen sehr gering hielt und die sich aufstauende Nachfrage nach Privatanschlüssen systematisch negierte. Die Telekommunikationsinfrastruktur der DDR war zudem von massiven Engpaßproblemen gekennzeichnet. Hierzu gehörten neben der Anschlußleitungsknappheit vor allem eine starke Netzüberlastung, die auf einer wirtschaftlich-technisch ineffizienten Netzarchitektur beruhte. Letzteres war eine Folge des Zwangs zur Anpassung der organisatorischen und

technischen Strukturen innerhalb der Deutschen Post an die der optimalen hierarchischen Steuerung dienende einheitliche Organisation von Staat und Wirtschaft nach dem Territorialprinzip. Da darüber hinaus die sektorinternen Steuerungsmöglichkeiten zur Bewältigung der Überlast entweder technisch oder institutionell blockiert waren, befand sich die Deutsche Post in einem wirtschaftlich-technischen Teufelskreis, der ohne massiven Ressourcenzufluß oder grundlegende institutionelle Änderungen kaum zu überwinden war.

Aus ihrem gemeinsamen historischen Ursprung rührte jedoch noch eine große institutionelle Ähnlichkeit der deutschen Telekommunikationssektoren. In beiden Staaten war der Telekommunikationssektor nach dem PTT-Modell organisiert, bestand eine staatliche monopolistische Post-, Telefon- und Telegrafieverwaltung unter Leitung eines Ministeriums sowie mit engen Bindungen an einen Kreis nationaler Fernmeldeproduzenten. Im Vergleich mit anderen gesellschaftlichen Teilbereichen war die institutionelle Sektor-differenz sehr gering, wenngleich auch markante, vom jeweiligen politischen und wirtschaftlichen System bedingte Unterschiede bestanden. Während eine Desintegration des bundesdeutschen System durch die Einführung von Marktelementen begann, waren in der DDR horizontale und vertikale Integration als Folge zentralstaatlicher Steuerungseingriffe defizitär. Eine grundlegendere Systemdifferenz war jedoch erst infolge der westdeutschen Postreform von 1989 entstanden, die allerdings Ende 1989 noch nicht vollständig implementiert war. Der neue westdeutsche institutionelle Status quo bedurfte in zentralen Fragen noch einer eindeutigen Klärung.

Trotz der großen institutionellen Ähnlichkeiten zeigte eine detaillierte Analyse der Entscheidungsregeln innerhalb der Sektoren, daß die Entscheidungsverflechtung unter den korporativen Akteuren recht unterschiedlich ausfiel – mit entsprechenden Folgen für die technische Basis der Sektoren. In beiden Staaten war die Akteurkonstellation durch eine geringe Entscheidungsverflechtung und eine Konzentration der Entscheidungsbefugnisse auf einen zentralstaatlichen Akteur gekennzeichnet, die Binnenstruktur der Sektoren waren zentralisiert und stark hierarchisch aufgebaut. In der Bundesrepublik bestimmte der Dissens in der Frage der institutionellen Regelung der Monopolrechte das Verhältnis zwischen den Akteuren, wobei die Entscheidungsmacht über die Ausgestaltung der Monopolrechte unterhalb der Gesetzgebungsschwelle beim BMPT konzentriert war. Dagegen dominierten in der DDR Ressourcen- und Verteilungskonflikte, verbunden mit einem zentralistischem Interventionismus die Akteurkonstellation.

Kapitel 4

Vom Telefonstau zur Postunion – November 1989 bis März 1990

4.1 Die technischen Ausgangsprobleme: Netzüberlast

Mit der Öffnung der innerdeutschen Grenzen im November 1989 stellte sich das Jahrzehnte alte Grundproblem des innerdeutschen Telefonverkehrs in verschärfter Form: Die Grenzöffnung hatte den Telefonverkehr so explosionsartig ansteigen lassen, daß das immense Verkehrsaufkommen die ohnehin unterdimensionierten Telefonverbindungen zwischen Ost und West nun vollständig zu blockieren drohte. Der dadurch entstandene »Telefonverkehrsstau« war so groß, daß er zeitweise den übrigen Auslandstelefonverkehr in der Bundesrepublik behinderte. Der Ausbau der Telefonverkehrsverbindungen mit der DDR besaß nicht allein hohe deutschlandpolitische Priorität für die Bundesregierung, sondern war auch eine betriebliche Notwendigkeit für die Deutsche Bundespost.

Für die chronischen Probleme des DDR-Telefonsystems, wie etwa den Mangel an Anschlüssen, wirkte sich der politische Umbruch in der DDR ebenfalls verschärfend aus: Das DDR-Postministerium sah sich mit einer Flut von Bürgerbeschwerden und Protesten konfrontiert. Die Leistungsmängel und endlosen Wartezeiten auf einen Privatanschluß wurden nicht mehr länger hingenommen.

4.1.1 Verbindungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR: Verkehrsüberlast

Die Zahl der Telefonleitungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR hatte schon vor der Grenzöffnung den Anforderungen nicht genügt. Es existierten im November 1989 nur insgesamt 1.461 Telefonleitungen zwischen beiden deutschen Staaten, davon der überwiegende Teil, nämlich 1.255

Leitungen, von West nach Ost und nur 206 in umgekehrter Richtung. Das aufgrund der neuen politischen Situation enorm gewachsene Verkehrsvolumen konnte mit diesen wenigen Leitungen erst recht nicht mehr bewältigt werden – sie waren hoffnungslos überlastet. Im Selbstwählverkehr in die DDR führte dies dazu, daß die westlichen Teilnehmer oft schon bei der Wahl der Landeskennzahl für die DDR das Besetztsymbol zu hören bekamen – der Verkehr staute bereits in die bundesdeutschen Vermittlungsstellen zurück (Berliner Morgenpost, 17. November 1989). Nach Schätzungen der Deutschen Bundespost war nur jeder zehnte Anrufversuch erfolgreich (FAZ, 18. November 1989). Der Engpaß im Ost-West-Verkehr bewirkte daher eine hohe Belastung des westdeutschen Netzes mit Blindverkehr, das heißt der erfolglosen Belegung von Vermittlungsstellen und Übertragungswegen. Auch die Handvermittlung von Telefongesprächen in die DDR wurde von der großen Nachfrage überrollt. Dort entstanden Wartezeiten von bis zu acht Stunden (Bonner Rundschau, 21. November 1989; Frankfurter Rundschau, 23. November 1989). Ein Ausweichen auf den Telegrammdienst war nicht möglich, da Telegramme aufgrund der Überlastung der Deutschen Post kaum noch übermittelt werden konnten (FAZ, 18. November 1989; Berliner Morgenpost, 17. November 1989). An diesem Zustand der Überlastung sollte sich im Grundsatz bis zum Juli 1991 nichts ändern, wie sowohl die Presseberichterstattung belegt als auch unzählige Teilnehmer aus persönlicher Erfahrung zu berichten wissen (siehe zum Beispiel SZ, 11. November 1989; Die Welt, 15. März 1990, 16. August 1990).

Die Lage im innerdeutschen Fernmeldeverkehr wurde von den bundesdeutschen Akteuren, darunter auch die Deutsche Bundespost, übereinstimmend als »katastrophal« bezeichnet (FAZ, 18. November 1989). Die Ursache für diesen Zustand war schnell verortet: Da die Bundespost angab, die benötigten Leitungen schnell schalten zu können, befand sich der Engpaß im bekanntermaßen veralteten und unzuverlässigen Netz der DDR (SZ, 16. November 1989).

Während bislang in erster Linie die mangelnde politische Bereitschaft der DDR, den Fernmeldeverkehr mit der Bundesrepublik auszuweiten, für den Engpaß verantwortlich gemacht worden war, wurde nun deutlich, daß es auch in hohem Maße an den technischen Voraussetzungen zur Überwindung des innerdeutschen Engpasses fehlte. Schon vor der Grenzöffnung hatte das Bundespostministerium den unzulänglichen Ausbau der Fernmeldeverbindungen nicht mehr ausschließlich dem fehlenden Öffnungswillen der DDR zugeschrieben, sondern hierfür *auch* die mangelnde Aufnahmefähigkeit des ostdeutschen Netzes für zusätzlichen Verkehr aus der Bundesrepublik ver-

antwortlich gemacht. Jetzt lautete die eindeutige Einschätzung des Bundespostministeriums zu den Möglichkeiten, die Leitungen in die DDR aufzustoßen: »Wenn wir mehr Leitungen schalten würden, würde der interne Verkehr in der DDR zusammenbrechen.«¹ Dies ist angesichts der unterschiedlichen Größe der Netze leicht verständlich. Das Netz der Bundespost hatte 1989 circa 28 Millionen Telefonanschlüsse, das der Deutschen Post dagegen nur 1,8 Millionen.

Eine dauerhafte Lösung des altbekannten, sich aber nun in verschärfter Form stellenden Überlastproblems im innerdeutschen Verkehr erforderte in erster Linie Ausbaumaßnahmen im ostdeutschen Fernmeldenetz.² Solange dessen Aufnahmefähigkeit nicht gegeben war, würden die vergeblichen Anrufversuche der Teilnehmer das bundesdeutsche Netz weiterhin in erheblichem Maße belasten.

4.1.2 Anschlüsse am Telefonnetz der DDR: Nachfrageüberlast

Die Aufmerksamkeit des MPF konzentrierte sich Ende 1989 vornehmlich auf die Probleme innerhalb der DDR. Zwar war das MPF in Reaktion auf die massive Kritik der Bürger bestrebt, das Dienstleistungsangebot der Deutschen Post zu verbessern, in erster Linie sorgte man sich dort aber um die schiere Aufrechterhaltung eines funktionierenden Postbetriebs. Die Abwicklung des alltäglichen Betriebes war durch die allgemeine Unruhe und unklare politische Situation sehr gefährdet, zumal auch die Deutsche Post viele Mitarbeiter durch die im Sommer 1989 einsetzende Massenflucht in den Westen verloren hatte. Das infolge der Grenzöffnung gestiegene Verkehrsvolumen verschärfte diese Situation noch zusätzlich. Probleme bereitete besonders der Brief- und Paketdienst, da sich der Verkehrszuwachs dort unmittelbar in zusätzlicher Tonnage bemerkbar machte. Die Situation im Postdienst zählte zu den Hauptsorgen des neuen DDR-Postministers Klaus Wolf, der dessen völligen Zusammenbruch durch das Zusammentreffen des Weihnachtsverkehrs

-
- 1 So ein Vertreter des Bundespostministeriums im Bonner Generalanzeiger, 30. Juni 1989. Schon beim Besuch des BMPF Schwarz-Schilling in der DDR im Jahre 1987 wurde deutlich, daß die geringe Zahl der Telefonleitungen nicht allein auf die Abgrenzungspolitik, sondern in starkem Maße auch auf die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der DDR zurückzuführen waren.
 - 2 Hierzu bestand keine Alternative. Als Notlösung für eine Übergangszeit (bis zum Ausbau der Verbindungen) wäre allenfalls noch eine administrative Rationierung der Verkehrsmöglichkeiten in Frage gekommen, wie sie zum Beispiel Peitz (1991) forderte.

mit dem neuen Verkehrsstrom aus der Bundesrepublik befürchtete. Schon vor der Grenzöffnung hatte die Deutsche Post den Weihnachtspaketverkehr kaum bewältigen können, da es ihr an Personal und Transportkapazitäten fehlte (Interviews 38, 41).

Zu den Verbesserungen des Dienstleistungsangebots, die nicht zuletzt wegen der andauernden Proteste und Demonstrationen angestrebt wurden, gehörte insbesondere der Ausbau des Telefonnetzes. Die Aussichtslosigkeit, einen privaten Telefonanschluß zu erhalten, war von den DDR-Bürgern vor der Wende in immer stärkeren Maße kritisiert worden und hatte sich in einer wachsenden Zahl von Eingaben beim Postministerium niedergeschlagen (Ministerium für Post- und Fernmeldewesen 1988b). Kurz vor der Grenzöffnung veranlaßte dies den Postminister der Stoph-Regierung, Rudolph Schulze, dazu, öffentlich darauf hinzuweisen, daß die mangelhafte Telefonversorgung und die langen Wartezeiten nicht von der Deutschen Post und dem MPF zu verantworten seien. Die Gründe lägen vielmehr in der unzureichenden finanziellen Ausstattung der Deutschen Post und ihrer jahrzehntelangen Vernachlässigung bei der Belieferung mit technischen Einrichtungen. Dennoch wolle das MPF versuchen, die Situation zu verbessern: Mit dem nächsten Fünfjahrplan (1991–1995) solle die 1,2 Millionen Antragsteller umfassende Warteliste um 500.000 reduziert werden (FAZ, 4. November 1989).

Doch dies tat der Kritik an der Deutschen Post keinen Abbruch. In der Zeit nach der Wende erhielt der DDR-Postminister täglich rund 500 bis 1.000 Zuschriften verärgelter Bürger. Seitens des MPF wäre man gerne den Forderungen der Bürger nach einem Ausbau des Telefonnetzes nachgekommen, sah sich jedoch nicht dazu in der Lage (Interview 41; Deutsche Post 1990b: 49). Aus der Sicht des MPF lag die Verantwortung für den Zustand des Telefonnetzes eindeutig bei der politischen Führung, deren Prioritätensetzung die ständigen Bemühungen des MPF zum Ausbau des öffentlichen Fernmeldenetzes zum Scheitern verurteilte.

Für das MPF stellte sich der Engpaß im innerdeutschen Telefonverkehr nur als eine von zahlreichen »Klemmstellen« des öffentlichen Telekommunikationsnetzes dar. Aufgrund der politischen Situation schien es vorrangig, den technischen Zustand des öffentlichen Fernmeldenetzes *innerhalb* der DDR zu verbessern. Ein Netzausbau war jedoch bislang im institutionellen Kontext der DDR nicht durchsetzbar gewesen.

4.2 Problemlösungsversuche mittels tradierter Handlungsstrategien

Die politischen Veränderungen in der DDR hatten die ohnehin schon bestehenden Überlastprobleme drastisch verschärft – dies betraf sowohl die Verkehrsüberlast im innerdeutschen Verkehr wie die Nachfrageüberlast des ostdeutschen Netzes. Gleichzeitig aber änderten sich infolge des Regierungswechsels in der DDR und des rapiden Machtverlustes der SED die politischen Rahmenbedingungen, die bis dahin Veränderungen der Situation und damit Versuche einer Lösung der Überlastprobleme verhindert hatten.

Allerdings versuchten sowohl die ost- wie auch die westdeutschen Akteure zunächst, die drängenden Überlastprobleme mittels tradierter Handlungsstrategien in den Griff zu bekommen. Während das BMPT auf den in den innerdeutschen Postverhandlungen langjährig bewährten Tausch »Devisen gegen Telefonleitungen« setzte, bemühte sich das MPF, die Ressourcenknappheit der Deutschen Post mit der ebenso bewährten Methode einer Änderung der planwirtschaftlichen Unterstellungsverhältnisse zu überwinden. Es stellte sich jedoch heraus, daß sich diese Routinestrategien nicht (mehr) zur Problembewältigung eigneten.

4.2.1 Bewältigung der Verkehrsüberlast im innerdeutschen Fernmeldeverkehr mit den Routinen der deutsch-deutschen Postverhandlungen

Die Öffnung der innerdeutschen Grenze markierte das Ende der Abschottungspolitik der DDR gegenüber der Bundesrepublik. Dies galt auch für das Fernmeldewesen. Auf den am 7. November 1989 mit seiner gesamten Regierung zurückgetretenen DDR-Ministerpräsidenten Willi Stoph folgte Hans Modrow, der dann am 17. November seine neue Regierungsmannschaft und sein Programm vorstellte. In seiner Regierungserklärung erteilte Modrow zwar »gefährlichen Spekulationen über eine Wiedervereinigung« eine klare Absage, schlug aber gleichzeitig eine deutsch-deutsche Vertragsgemeinschaft vor, die über den Grundlagenvertrag und die bisherigen Abkommen weit hinausgehen sollte. Zu den Politikfeldern, auf denen die Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik ausgebaut werden sollte, zählte er ausdrücklich auch das Post- und Fernmeldewesen (von Münch 1991: XVII, 33–57).

Für die Bundesregierung hatte die Ausweitung des Post- und Fernmeldeverkehrs mit der DDR in der Zeit unmittelbar nach der Grenzöffnung einen hohen politischen Stellenwert. Seit Jahrzehnten war von westlicher Seite versucht worden, Kontakte, Besuche und Reisen in die DDR zu erleichtern. Die Forderungen nach Erweiterung der Fernsprechverbindungen hatten ebenso wie die nach verbesserten Reisemöglichkeiten ihre Bedeutung darin, zwischenmenschliche Kontakte zu ermöglichen, insbesondere aber die verwandtschaftlichen Bindungen zwischen West und Ost aufrechterhalten zu können. Politischer Hintergrund dieser Bemühungen war auch das Bestreben, durch vielfältige innerdeutsche Kontakte die Einheit der geteilten Nation soweit wie möglich aufrechtzuerhalten. Die große politische Bedeutung, die die Bundesregierung der Erweiterung des Post- und Fernmeldeverkehrs mit der DDR zumaß, schlug sich auch in Bundeskanzler Helmut Kohls »10-Punkte-Programm« vom 28. November 1989 nieder. Dort nannte der Kanzler den »möglichst baldigen Ausbau der Fernsprechverbindungen mit der DDR und den Ausbau des Telefonnetzes der DDR« als eine der humanitären Maßnahmen, die die Bundesregierung in Fortsetzung ihrer bisherigen Deutschlandpolitik anstrebe (von Münch 1991: 61). Nach der Öffnung der Grenzen galt es nun, die politischen und vor allem praktischen Voraussetzungen für einen freizügigen Reise- und Fernmeldeverkehr zwischen der Bundesrepublik und der DDR zu schaffen.

Mit dem wenige Tage auf Modrows Regierungserklärung folgenden Besuch von Kanzleramtsminister Rudolph Seiters in Ost-Berlin wurden Ende November 1989 Gespräche zwischen den Regierungen der Bundesrepublik und der DDR aufgenommen. Auf Seiters Themenliste stand auch die Frage, wie die Bundesrepublik der DDR beim Ausbau ihres Fernmeldenetzes helfen könne. Dieses Gespräch brachte jedoch außer dem allgemeinen Bekenntnis der DDR-Regierung, sie wolle ihr Telefonnetz erweitern, noch keine konkreten Ergebnisse (Tagesspiegel, 22. November 1989).

Zu einem ersten Treffen von Experten beider Postministerien kam es am 29. November 1989. Das Treffen diente zunächst dazu, »Probleme zu sichten, zu analysieren und Lösungsansätze zu finden« (Die Welt, 28. November 1989). Kurz nach der Grenzöffnung hatte die Deutsche Bundespost bekannt, sie habe nur unzureichende Kenntnisse über den Zustand des ostdeutschen Telefonnetzes. Das westliche Unwissen verlor sich jedoch rasch infolge der interministeriellen Gespräche und durch Kontakte der bundesdeutschen Fernmeldeindustrie mit dem MPF. Die Deutsche Bundespost stellte fest, daß ein Aufstocken der Leitungszahlen zwar relativ rasch erfolgen könne, es den Vermittlungsstellen in der DDR jedoch an Kapazitäten und technischen

Möglichkeiten fehle, zusätzlichen Verkehr aufzunehmen. Eine Modernisierung der ostdeutschen Vermittlungsstellen würde allerdings Investitionen in Milliardenhöhe und viel Zeit erfordern.³

Die Bemühungen des BMPT zur Verbesserung des innerdeutschen Fernmeldeverkehrs waren indes von Routinehandeln und den politischen und technischen Zielen der Vorwendezeit gekennzeichnet: Die sofort erhobenen Forderungen nach Aufstockung der innerdeutschen Fernsprechleitungen, der Ausweitung des Selbstwählverkehrs in die DDR und der Sicherung der Fernmeldeverbindungen zwischen dem Bundesgebiet und West-Berlin entstammten dem klassischen Themenkatalog innerdeutscher Postverhandlungen. Obgleich bereits deutlich geworden war, daß diese Ziele allein über eine massive Unterstützung der DDR beim Ausbau ihres Fernmeldenetzes erreicht werden könnten, verfolgte das BMPT zunächst die über zwei Jahrzehnte hinweg routinisierte Verhandlungsstrategie, von der DDR Zugeständnisse im Ausbau der Verkehrsverbindungen zu fordern und sich im Gegenzug zu einer Erhöhung der postalischen Ausgleichszahlungen bereit zu finden.

Mit dem Machtverlust der SED und der Grenzöffnung war für das MPF unvermittelt der politische Auftrag entfallen, den Fernmeldeverkehr mit der Bundesrepublik zu beschränken. Die Absichten der neuen Regierung Modrow waren dem völlig entgegengesetzt, jetzt sollte vielmehr mit der Bundesrepublik im Post- und Fernmeldewesen kooperiert werden.⁴ Im Gegensatz zu früheren Verhandlungen war das MPF daher nun in allen drei Punkten (mehr innerdeutsche Fernsprechleitungen, Ausweitung des Selbstwählverkehrs, Sicherung des Fernmeldeverkehrs zwischen Bundesgebiet und West-Berlin) bereit, den Wünschen des BMPT nachzukommen.

Im übrigen bestand seitens des MPF kein eigenes, grundsätzliches Interesse daran, den Fernmeldeverkehr mit der Bundesrepublik einzuschränken – sieht man einmal von der Sorge um eine geordnete Verkehrsabwicklung ab. Allein die Postpauschale hätte ein wirtschaftliches Motiv dafür geboten, das bislang bestehende Ungleichgewicht der Verkehrsströme beizubehalten. Eine hohe Differenz versprach entsprechend hohe Ausgleichszahlungen. Doch in Anbetracht der Größenverhältnisse der beiden Telefonnetze war eine An-

3 So Wolfgang Hummel, BMPT und designiertes Vorstandsmitglied der DBP Telekom, in Die Welt vom 28. November 1989. Die SZ vom 29. November 1989 beruft sich auf Quellen in der bundesdeutschen Fernmeldeindustrie.

4 Vgl. zum Beispiel die Regierungserklärung Modrows vom 17. November 1989 (von Münch 1991: 56).

derung der Relationen zwischen den Verkehrsströmen nicht zu erwarten. Es gab vielmehr keinen Zweifel daran, daß mit dem Ausbau der Verbindungen das innerdeutsche Verkehrsaufkommen steigen und dies zu *höheren* Ausgleichszahlungen an die Deutsche Post führen mußte. Das MPF hatte demnach keine negativen, sondern eher positive wirtschaftliche Folgen zu erwarten, wenn es den Forderungen des BMPT nachkam. Diese »win-win-Konstellation« wird mit zu der offenen und kooperativen Atmosphäre der interministeriellen Gespräche beigetragen haben.⁵ Zudem gelang es den Postministern offenbar, eine gute persönliche Beziehung zueinander aufzubauen, da die »Chemie« zwischen ihnen stimmte.⁶

Für die praktische Realisierung seiner Ziele griff das BMPT auf ein klassisches Mittel zurück und bot eine Erhöhung der Postpauschale an. Diese diente nicht nur dem Ausgleich der Mehrleistungen der Deutschen Post im innerdeutschen Post- und Fernmeldeverkehr, sondern hatte stets auch den Charakter einer Kompensationszahlung für die Öffnungsbereitschaft der DDR. Es wäre für die Bundesregierung schon aus deutschlandpolitischen Erwägungen heraus unerlässlich gewesen, zur Beseitigung des innerdeutschen Kommunikationsnotstandes auch Finanzmittel bereitzustellen. Doch sollte diese Zahlungsbereitschaft nicht überbewertet werden. Der DDR hätte 1990 ohnehin eine erhöhte Pauschale zugestanden, da sie aufgrund des Verkehrszuwachses nicht nur höhere Transport- und Übertragungsleistungen als vor 1989 erbrachte, sondern auch die turnusmäßige Neufestsetzung der Postpauschale fällig gewesen wäre.

Obwohl seitens der DDR in den innerdeutschen Postverhandlungen Zugeständnisse bei den vom Westen gewünschten Verkehrsverbesserungen stets mit der Höhe der Pauschale verknüpft worden waren, kamen diese DM-Devisen bislang *nicht* dem Post- und Fernmeldewesen der DDR zugute. Die 200 Millionen DM, die die Deutsche Bundespost bis 1989 jährlich zum Ausgleich der Mehrleistungen der Deutschen Post im gegenseitigen Post-

5 So die übereinstimmende Darstellung von Gesprächsteilnehmern (Interviews 13, 38, 41).

6 Vgl. Interview 41. Hierzu wird wohl auch die Persönlichkeit des neuen DDR-Postministers ein Stück beigetragen haben. Klaus Wolf gehörte zu den Managern der sozialistischen Mangelwirtschaft, deren Tätigkeit hauptsächlich darin bestand, trotz der überall auftretenden Engpässe durch improvisierte Eingriffe dennoch den betrieblichen Produktions- und Leistungsverpflichtungen nachkommen zu können. Als Stellvertreter des Ratsvorsitzenden des Bezirkes Leipzig für Verkehr, Energie und Nachrichtenwesen war er für das Funktionieren der technischen Infrastruktur dieses Bezirkes mitverantwortlich und mit der täglichen Bewältigung des Mangels betraut. Die bundesdeutschen Hilfsangebote trafen somit in der DDR auf einen sehr pragmatisch denkenden, auf das Funktionieren der betrieblichen Abläufe konzentrierten Postminister.

und Fernmeldeverkehr an die DDR-Regierung zahlte, hatte das MPF schon vor der Wende für die Deutsche Post reklamiert (Günther/Uhlig 1992: 292, Fn. 2). Obgleich es sich bei der Postpauschale um einen Ausgleich für Leistungen der Deutschen Post handelte, führte das DDR-Finanzministerium diese Zahlungen einem Devisenfonds zu und wies der Deutschen Post lediglich das Äquivalent in Mark der DDR an. Doch ohne entsprechende Bilanzposten in den zentral koordinierten Wirtschaftsplänen konnte die Deutsche Post den Betrag gar nicht für Investitionen einsetzen. Da die Liefermengen dort festgesetzt wurden, waren die Finanzmittel der Deutschen Post unerheblich für den Bezug technischer Ausrüstungen aus der DDR-Produktion – die Mittel aus der Postpauschale waren faktisch wertlos. Überschüssige Finanzmittel erhöhten lediglich die Gewinnabführung an den Staatshaushalt (Interview 13). Nachdem es Ende der achtziger Jahre einigen Kombinatn gestattet worden war, über die im internationalen Handel erwirtschafteten Devisen selbst zu verfügen, hatte das MPF die gleichen Rechte im Fall der Postpauschale gefordert. Doch erst mit Unterstützung des BMPT gelang es dem MPF, diese Forderung beim Ministerpräsidenten durchzusetzen. Erst nachdem der BMPT gedroht hatte, die Zahlungen solange zurückzuhalten, bis gewährleistet sei, daß die Devisen der Deutschen Post zur Verfügung gestellt werden, konnte die Deutsche Post in vollem Umfang über die Devisen aus der Postpauschale verfügen.⁷ Allerdings hielt das BMPT in Absprache mit dem MPF die Zahlungen vorsichtshalber vorerst noch zurück. Einkäufe der Deutschen Post wurden von der Deutschen Bundespost aus der einbehaltenen Summe beglichen (Interviews 13, 40, 41).

Nachdem nun sichergestellt war, daß die Zahlungen der Bundespost an die DDR auch allein dem Ausbau des Post- und Fernmeldewesens zugute kommen würden, erhöhte die Bundesregierung die Postpauschale um 100 Millionen DM auf 300 Millionen DM jährlich (von Münch 1991: 71). Noch 1989 erhielt die Deutsche Post einen »Nachschlag« von 50 Millionen DM (Interview 16; Bulletin, 30. Januar 1990). Mit den am 12. Dezember 1989 getroffenen Vereinbarungen hatte das BMPT seine politischen Ziele der Vorwendezeit erreicht: bedarfsdeckender Ausbau der innerdeutschen Fernmeldeverbindungen, Maximierung des Selbstwählverkehrs sowie Sicherung des Fernmeldetransits zwischen West-Berlin und dem Bundesgebiet.

7 Eine entsprechende Regelung wurde dann Teil der Vereinbarungen zwischen Bundeskanzler Kohl und Ministerpräsident Modrow vom 20. Dezember 1989, niedergelegt in der gemeinsamen Erklärung Kohl/Modrow vom 20. Dezember 1989 (von Münch 1991: 71; vgl. auch Neues Deutschland, 13. Dezember 1989; Interviews 13, 38, 41).

Das wichtigste Ergebnis des ersten Zusammentreffens der Postminister Schwarz-Schilling (BRD) und Wolf (DDR) bestand in der Einigkeit darüber, daß die innerdeutschen Fernmeldeverbindungen in den nächsten Jahren *bedarfsdeckend* auszubauen seien (Bulletin, 19. Dezember 1989). Damit hatte die DDR ihre bisherige Politik der Begrenzung des Verkehrs mit der Bundesrepublik offiziell aufgegeben und sich prinzipiell dazu bereit erklärt, die innerdeutschen Telefonleitungen solange aufzustocken, bis die Verkehrsnachfrage befriedigt sein würde. Zur Verbesserung des innerdeutschen Fernmeldeverkehrs vereinbarten die Postminister eine Reihe von Sofortmaßnahmen, unter anderem die Schaltung von insgesamt mindestens 388 zusätzlichen Fernsprechleitungen. Den Ministern war bewußt, daß diese Maßnahmen nicht ausreichen würden, um eine befriedigende Verkehrssituation herbeizuführen. Hierzu, so schätzten sie, seien noch etwa 1.700 zusätzliche Leitungen erforderlich (Tagesspiegel, 13. Dezember 1989).

Ein Ausbau des DDR-Telefonnetzes solle, so erklärten die Postminister gemeinsam am 12. Dezember 1989, am besten direkt unter Verwendung digitaler Vermittlungs- und Übertragungstechnik erfolgen. Dies sei die technisch und wirtschaftlich günstigste Lösung (Bulletin, 19. Dezember 1989). Von einer Realisierung eines derartigen Modernisierungsvorhabens war die Deutsche Post aber noch weit entfernt. Denn sie konnte weder aus DDR-Produktion noch aus den RGW-Staaten digitale Vermittlungstechnik beziehen. Für den Kauf digitaler Vermittlungstechnik aus dem Westen hatten der Deutschen Post bislang die notwendigen Devisen gefehlt. Zudem war deren Lieferung in sozialistische Staaten durch die COCOM-Bestimmungen (Coordinating Committee for East-West-Trade-Policy, COCOM) weitgehend verboten.⁸ Für eine durchgreifende Modernisierung des ostdeutschen Netzes mit digitaler Übertragungs- und Vermittlungstechnik reichten die Devisen der Postpauschale ohnehin nicht aus. Die Beschaffungsprobleme der Deutschen Post waren lediglich etwas gemildert, aber noch keineswegs gelöst worden.

Ansätze zu einer längerfristigen Unterstützung des Netzausbaus in der DDR durch das BMPT waren zu diesem Zeitpunkt allerdings nicht zu er-

8 Zwar schlossen die COCOM-Bestimmungen die Lieferung digitaler Telekommunikationstechnik in RGW-Staaten nicht vollständig aus, doch es konnte allenfalls die Ausfuhr solcher digitaler Telefonvermittlungsanlagen genehmigt werden, die nicht über erweiterte, moderne technische Eigenschaften wie ISDN-Fähigkeit oder eine Signalisierung nach dem Standard CCITT Nr. 7 verfügten. Keine Aussicht auf Genehmigung hatte die Ausfuhr von Telekommunikationstechnik, die zur Datenübertragung geeignet war (Interviews 46, 47, 48; Allgemeine Genehmigung für den Warenverkehr mit der DDR (AG-W) vom 30. Mai 1990; Peters 1991a: 8).

kennen. Die westdeutsche Unterstützung konzentrierte sich zunächst vielmehr auf punktuelle, möglichst sofort wirksame Hilfen. Da die Deutsche Post dringend Unterstützung bei der Bewältigung des DDR-internen Post- und Fernmeldeverkehrs benötigte, wurden die Hilfsangebote, die zumindest punktuelle praktische Verbesserungen versprachen, bereitwillig und dankbar aufgenommen.⁹

Als sofort verfügbare technische Hilfe der Deutschen Bundespost zum Ausbau der Vermittlungskapazität boten sich nur analoge Vermittlungsstellen in Containern an, die die Deutsche Bundespost als Notvermittlungsstellen für Katastrophenfälle in Reserve hielt. Das BMPT sagte für 1990 die Lieferung von 18 dieser Container zu. Die Deutsche Post hatte damit die Möglichkeit, fast 20.000 zusätzliche Telefonanschlüsse zu schalten (Bulletin, 19. Dezember 1989; Frankfurter Neue Presse, 14. Dezember 1989). Eine Ausweitung der innerdeutschen Telefonleitungen war durch den Einsatz dieser analogen Vermittlungscontainer jedoch nicht möglich.

Als gegebenenfalls schnell wirksame Maßnahme zur Entzerrung des innerdeutschen Telefonverkehrs wollten die Deutsche Post und die Deutsche Bundespost nach stillgelegten Kabelverbindungen zwischen zentralen Vermittlungsstellen der Bundesrepublik und der DDR suchen. Diese hätten unter Umständen reaktiviert werden können und so noch vor dem Bau neuer Übertragungsstrecken den innerdeutschen Fernmeldeverkehr entlastet (Bulletin, 30. Januar 1990). Tiefgreifende Verbesserungen waren von solchen Maßnahmen aber schon allein wegen der voraussichtlich nur geringen Übertragungskapazität und -qualität derartiger alter Kabel nicht zu erwarten.

Eine bessere Versorgung mit Anschlußmöglichkeiten in der DDR unter Umgehung des Ausbaus der Kabelnetze durch einen zügigen Aufbau eines Mobilfunknetzes schien angesichts des miserablen Zustandes des dortigen Fernmeldenetzes praktisch nicht machbar. Zwar hatten sich schon bald nach der Grenzöffnung einige der Unternehmen, die sich um die bundesdeutsche D2-Lizenz bewarben, interessiert daran gezeigt, ein digitales Mobilfunknetz in der DDR zu errichten. Doch solche Überlegungen fanden keine Zustimmung in den beiden deutschen Postministerien. Während man im Osten keine künftigen Geschäftsfelder abgegeben wollte, herrschte im Westen die

⁹ Als besonders großzügig und hilfreich wurde die Bereitstellung von 500 gebrauchten Kraftfahrzeugen aus Beständen der Deutschen Bundespost empfunden (Interviews 16, 29, 31, 38, 40, 41).

Einschätzung vor, in der DDR wären die technischen Voraussetzungen für den Aufbau eines Mobiltelefonnetzes nicht gegeben.¹⁰

Nach der Grenzöffnung reagierte die Bundesregierung auf die nun stark verschärfte Überlastproblematik zunächst mit den Routinen der innerdeutschen Postverhandlungen: Leitungsaufstockungen, Ausweitung des Selbstwählverkehrs und Sicherung der Verbindungen nach West-Berlin gegen zusätzliche Kompensationszahlungen. Nachdem die ostdeutsche Seite diesen Forderungen nachgegeben hatte, zeigte es sich jedoch, daß eine Aufgabe der ostdeutschen Abschottungspolitik und eine Erhöhung der westdeutschen Devisenzahlungen nicht genügten, um die der Überlast zugrundeliegenden technischen Probleme zu lösen. Auch die vielfältigen Hilfsangebote der Deutschen Bundespost blieben punktuell und erlaubten keine grundlegende Besserung.

4.2.2 Bewältigung der Nachfrageüberlast des ostdeutschen Netzes mittels planwirtschaftlicher Handlungsstrategien

Das MPF suchte auch eigenständig nach Wegen, die einen Ausbau des öffentlichen Telekommunikationsnetzes ermöglichen könnten und verfolgte damit das gleiche Ziel wie schon in den Jahren zuvor. Hieran hatten Regierungswechsel und Grenzöffnung nichts geändert. Da um die Jahreswende 1989/1990 sowohl eine staatliche Vereinigung von Bundesrepublik und DDR wie auch das Ausmaß der Änderungen der staatlichen Ordnung der DDR nicht absehbar waren, konzentrierten sich die Aktivitäten des MPF darauf, die materielle und institutionelle Position der Deutschen Post innerhalb der ostdeutschen Akteurkonstellation zu verbessern. In konsequenter Fortführung der in der Planwirtschaft eingeübten strategischen Maximen wirtschaftlichen Handelns verfolgte der Postminister vor allem das Ziel einer möglichst großen wirtschaftlichen und institutionellen Autarkie der Deutschen Post (Interview 41). Hierzu galt es, die Abhängigkeiten von anderen Akteuren abzubauen und die Deutsche Post in ihrer wirtschaftlichen

¹⁰ In einem Mobiltelefonnetz wird nur der Weg vom Teilnehmer bis zum nächsten Sendemast als Funkverbindung geführt. Danach wird in aller Regel ein terrestrisches Netz als Übertragungsmedium genutzt, wobei die erforderlichen Verbindungswege innerhalb des Mobiltelefonnetzes wie die Anbindung an das öffentliche Telefonnetz zumeist Mietleitungen des Festnetzbetreibers sind. Insofern setzt der Betrieb eines Mobilfunknetzes die Existenz eines funktionstüchtigen terrestrischen Fernmeldenetzes voraus, auf das es aufsetzen kann.

Selbständigkeit zu stärken. Die Durchsetzungschancen des DDR-Postministers verbesserten sich hierbei in dem Maße, in dem diejenigen Akteure, die einer Realisierung seiner Ziele bislang im Wege gestanden hatten, im Zuge der politischen Umwälzungen an Einfluß verloren oder aufgelöst wurden. Dies betraf vor allem die SED-Führung (Politbüro und Zentralkomitee), die schon im Dezember 1989 politisch weitgehend einflußlos war.¹¹ Mit dem Machtverlust der SED fiel eine entscheidende politische Barriere gegen einen Telefonnetzausbau. Es war das Credo der SED-Führung gewesen, die Ausstattung privater Haushalte mit Telefonanschlüssen sei Luxus und daher nicht zu dem zu befriedigenden Grundbedarf der Bevölkerung zu rechnen. In der Modrow-Regierung konnte das MPF dann seine Auffassung durchsetzen, ein Ausbau der Telekommunikationsinfrastruktur der DDR sei schon allein zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der DDR erforderlich. Im übrigen bot die damalige Situation dem Ministerium enorme Handlungsspielräume, da sich die politische Aufmerksamkeit der DDR-Regierung auf andere Politikbereiche konzentrierte (Interview 41).

Die Ausbauvorhaben der Deutschen Post waren vor allem dadurch stark behindert worden, daß ihr nur geringe Anteile an der Produktion des KNE zugeteilt wurden.¹² Im Dezember 1989 hatte die Regierung Modrow im Zuge einer Reorganisation der Leitung der Zentralverwaltungswirtschaft die Zahl der Ministerien von 44 auf 28 reduziert und dabei auch das Ministerium für Elektronik und Elektrotechnik aufgelöst, dem das KNE bislang unterstanden hatte (Beschuß des Ministerrates über die Gründung und Auflösung von Ministerien und zentralen Staatsorganen vom 21. Dezember 1989). Das Kombinat war somit faktisch »herrenlos«. In der Unterstellung des Kombimates unter seine Führung sah das MPF nun die Chance, einen besseren Zugriff auf die netztechnische Produktion des KNE zu erhalten. Mit einem entsprechenden Vorstoß hatte der Postminister Erfolg. Anfang 1990 wurde das KNE formal dem MPF unterstellt (Regierungspressedienst, 6. Februar 1990; Interviews 40, 41). Dies hätte unter den Bedingungen der Zentralverwaltungswirtschaft ein hohes Maß an Verfügungsgewalt über dessen Produktion nach sich gezogen und so zu einem Ausbau des DDR-Femmel-

11 Die führende Rolle der SED wurde am 1. Dezember 1989 aus der DDR-Verfassung gestrichen, ihr Generalsekretär Krenz trat am 6. Dezember 1989 als Vorsitzender des Staatsrates und des Nationalen Verteidigungsrates zurück und gab damit seine Funktionen als Staatsoberhaupt und Oberbefehlshaber der Streitkräfte auf (von Münch 1991: XIX, 24).

12 Der Anteil der Deutschen Post an der Vermittlungstechnikproduktion des KNE betrug vor der Wende lediglich 7 Prozent (Drescher 1992: 4–5).

denetzes beitragen können. Da jedoch die Kommandostrukturen der DDR-Wirtschaft Anfang 1990 rasant zerfielen, sich die einzelnen Kombinatbetriebe zunehmend verselbständigten und einer übergeordneten Leitung entzogen, ließen sich die mit dieser Unterstellung verbundenen Intentionen nicht mehr realisieren.

Auch durch innere Reorganisation und Rationalisierung sollte die Deutsche Post an wirtschaftlicher Stärke gewinnen. Das Ziel war es, so Postminister Wolf, aus der Deutschen Post ein gewinnorientiertes Staatsunternehmen zu machen (Neues Deutschland, 17. Januar 1990). Mit dem Begriff »Staatsunternehmen« war zugleich eine größere Unabhängigkeit des Unternehmens Deutsche Post von dem staatlich-hoheitliche Aufgaben wahrnehmenden Ministerium impliziert. Organisatorisch sollte dies durch den Übergang zu dem in anderen Wirtschaftsbereichen üblichen zweistufigen Führungssystem Minister (für die Branche)/Generaldirektor (eines Kombinates) gewährleistet werden (vgl. Günther/Uhlig 1992: 304; Wochenzeitung Die Wirtschaft 1993: 375; §§ 4 Abs. 2, 5, 24, 25 der Verordnung über die volkseigenen Kombinate, Kombinatbetriebe und volkseigenen Betriebe vom 8. November 1979). Anfangs sollte aber der Postminister noch beide Funktionen wahrnehmen. Außerdem sollte die bestehende Integration von Post- und Fernmeldewesen in der Deutschen Post aufgehoben und die Deutsche Post nach »technologischen Bereichen« organisiert werden. Das war schon häufiger diskutiert, aber immer wieder verworfen worden.¹³ Nun war beabsichtigt, die Deutsche Post in vier Bereiche zu gliedern: Postdienste, Telekommunikation, Postbank und Produktion. Der Produktionsbereich wäre aus dem KNE und dem Fernmeldebaukombinat der Deutschen Post gebildet worden, einer auf die Installation von Fernmeldeanlagen spezialisierten Abteilung der Deutschen Post (Deutsche Post 1990a: 48; Interview 41; Günther/Uhlig 1992: 37–39). Vorbereitet wurde diese Organisationsreform zunächst durch eine Umbildung der Abteilungsstruktur innerhalb des Postministeriums, die dann im März 1990 vollzogen worden war.¹⁴ Nun gab es im MPF die Bereiche Telekommu-

13 So zum Beispiel Ende der sechziger Jahre im Zusammenhang mit dem Neuen Ökonomischen System des Sozialismus beziehungsweise dem Ökonomischen System des Sozialismus (vgl. Günther/Uhlig 1992: 34–36), aber auch wieder Mitte der achtziger Jahre in Verbindung mit Rationalisierungsüberlegungen (Interview 9).

14 Das MPF war bis dahin in fünf Bereiche gegliedert. Dem Staatssekretär unterstanden Abteilungen mit Stabs- und Querschnittsaufgaben. Im übrigen wurden die Bereiche Betrieb und Verkehr, Wissenschaft und Technik, Ökonomie sowie Rundfunk und Fernsehen von je einem Stellvertreter des Ministers geleitet (Günther/Uhlig 1992: 36, Abb. 1.9).

nikation, Post- und Pressevertrieb, Unternehmens-, Betriebs- und Finanzwirtschaft sowie Industrielle Produktion (Deutsche Post 1990a: Anlage 1).

Interessanterweise war dieser Ansatz einer Organisationsreform der Deutschen Post im Grunde eine durch die institutionellen Spezifika der DDR modifizierte Kopie der bundesdeutschen Postreform. Die wesentlichen Elemente waren identisch: Trennung des unternehmerischen Bereiches von den hoheitlichen Aufgaben des Ministeriums und Aufteilung der Post- und Fernmeldeverwaltung nach Sparten. Tatsächlich hatten den DDR-Postminister die Kontakte zur Deutschen Bundespost und vor allem zum BMPT Schwarz-Schilling zu diesem Reformansatz angeregt (Interview 41). In diesem Versuch einer Organisationsreform lediglich eine Imitation westdeutscher Vorlagen zu sehen, würde der Sache jedoch nicht gerecht. Alle Elemente dieses Reformversuches, also Kombinatbildung, zweistufige Leitungsstruktur und Aufbauorganisation nach technologischen Bereichen, greifen auf gängige institutionelle Muster der DDR zurück. Insofern stellt dieser Reformansatz den Versuch dar, im Rahmen einer in der Planwirtschaft bewährten Strategie und unter Rückgriff auf »sozialistische« Vorbilder die organisatorischen Voraussetzungen einer höheren ökonomischen Selbständigkeit der Deutschen Post zu schaffen. In dieser ersten Phase des Vereinigungsprozesses sollte es jedoch bei einer Reorganisation des MPF bleiben.

Nach größerer Unabhängigkeit im institutionellen Kontext der DDR-Planwirtschaft strebte das Ministerium auch in bezug auf die außenwirtschaftlichen Kontakte, die bislang von speziellen staatlichen Organisationen durchgeführt wurden. Nun nahm der als Generaldirektor des Staatsunternehmens Deutsche Post fungierende Postminister alle Kontakte mit ausländischen Firmen in die eigene Hand, seien es Kaufverträge oder die Gründung von Joint-ventures mit ausländischen Firmen. Dies bedeutete große Handlungsfreiheit im Umgang mit der bundesdeutschen und anderer Fernmeldeindustrie, was sowohl die Beschaffung von technischen Einrichtungen als auch die für das KNE wichtige Gründung von Gemeinschaftsunternehmen betraf (Deutsche Post 1990a: 48; Interview 41). Zu diesen Autonomiebestrebungen ist auch der Zugriff auf die Postpauschale zu zählen, da die Verfügbarkeit von Devisen innerhalb der DDR-Ökonomie einer enormen Steigerung der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit gleichkam.

Durch die erstmalige Verfügbarkeit einer größeren Menge an Devisen und dem voraussichtlich besseren Zugriff auf die inländische fernmeldetechnische Produktion ergaben sich für das MPF völlig neue Handlungsmöglichkeiten. Zur Jahreswende 1989/1990 bestand die reale Aussicht, die lange geplante Modernisierung und Erweiterung des Netzes verwirklichen zu kön-

nen. Die Zielvorstellungen des MPF wurden im Januar 1990 in einem Entwicklungskonzept Telekommunikation 2000 formuliert. In diesem Papier bezifferte das Ministerium den von ihm erwarteten Bedarf an Telefonanschlüssen sowie Telefax-, Telex-, Daten- und Btx-Anschlüssen bis zum Jahr 2000 und schlug zur Realisierung dieser Zielvorstellungen ein bereits grob konzipiertes digitales Overlaynetz vor. Weiterhin benannte das Konzept die wirtschaftlichen und finanziellen Voraussetzungen für diese Entwicklungsstrategie (Ministerium für Post- und Fernmeldewesen 1990). All diesen Überlegungen lag die Annahme des MPF zugrunde, daß der Ausbau des Netzes in erster Linie aus eigener Kraft, allein mit den Finanzmitteln der Deutschen Post bestritten werden müsse:

Der Aufwand des Staatsunternehmens Deutsche Post für Fernmeldedienste ist finanziell durch reale Preisberechnungen ohne Belastungen des Staatshaushaltes zu erwirtschaften und materiell durch eigene Leistungen im Unternehmen sowie nationale und internationale Kooperation zu realisieren.

(Ministerium für Post- und Fernmeldewesen 1990: 2)

Damit waren der Modernisierung und der Erweiterung deutliche Grenzen gesetzt. Das MPF betonte daher:

Die strategische Zielsetzung geht von einer Erweiterung beziehungsweise dem Aufbau eines Fernmeldenetzes für alle Dienste und Leistungsmerkmale mit *einem Minimum an Kosten* aus.

(Hervorh. d. Verf.; Ministerium für Post- und Fernmeldewesen 1990: 4)

Da Devisen nur in Höhe der Postpauschale zur Verfügung standen, war die Deutsche Post darauf angewiesen, möglichst viele der Ausrüstungen für Mark der DDR zu beziehen. Die für den Ausbau notwendigen technischen Einrichtungen mußten also soweit wie möglich innerhalb der DDR produziert werden. Das Konzept Telekommunikation 2000 legte zwar seinen Importansätzen bereits eine noch weiter erhöhte Postpauschale von 400 Millionen DM jährlich zugrunde. Doch selbst in diesem Fall war die Fähigkeit der Nachrichtenindustrie der DDR, digitale Vermittlungs- und Übertragungstechnik sowie Ausrüstungen für ein Datenübertragungsnetz in hoher Qualität und den notwendigen Mengen zu liefern, eine essentielle Voraussetzung für das Gelingen des Ausbauvorhabens. Eine Möglichkeit, dieses ehrgeizige Ziel zu erreichen, sah das MPF in erster Linie in der Kooperation mit Unternehmen aus dem westlichen Ausland, wobei als mögliche Geschäftspartner für den Import digitaler Vermittlungs- und Übertragungstechnik in der Konzeption des MPF bereits bundesdeutsche Fernmeldehersteller namentlich genannt wurden.

Die bundesdeutschen Fernmeldehersteller hatten unmittelbar nach der Grenzöffnung Kontakte zum MPF geknüpft, die schon bald in konkrete Verhandlungen übergingen (Interview 13, 31).

Die westdeutsche Firma SEL hatte bereits am 11. November 1989 eine digitale Containervermittlungsstelle in die DDR geliefert, die zunächst Studienzwecken dienen sollte. Der Kauf dieser Vermittlungsstelle war auf der Leipziger Frühjahrsmesse 1989 vereinbart worden. SEL hatte dieses Geschäft trotz des Risikos eines unerlaubten Nachbaus durch die DDR abgeschlossen, da es die Möglichkeit zu bieten schien, einen Zugang zu den osteuropäischen Märkten zu erhalten. Deswegen hatte SEL speziell für diese eine Vermittlungsstelle aufwendig die notwendige Anpassungstechnik an das DDR-Netz entwickelt. Nach Öffnung der Grenzen sah sich SEL nun als einziger Hersteller im Besitz einer solchen Anpassungstechnik. Dieser zeitliche Vorsprung vor der Konkurrenz, die entsprechende Anpassungen für ihre Produkte erst noch entwickeln mußte, begriff SEL als Chance, eine sehr günstige Ausgangsposition auf dem DDR-Markt und darüber hinaus auch auf den osteuropäischen Märkten zu erhalten (Zeidler 1991a: 218; 1991b).

Siemens hatte dem MPF im Dezember 1989 eine Kreditlinie in Höhe von einer Milliarde DM für die sofortige Beschaffung von Netztechnik, aber auch Fertigungseinrichtungen für die Produktion moderner Telekommunikationstechnik angeboten. Den Kredit hätte die Deutsche Post nach Ansicht von Siemens aus der Postpauschale bedienen können (Rosenblatt 1991: 5). Dieses Angebot wurde aber zunächst nicht weiter verfolgt, da das MPF noch keine präzisen Vorstellungen entwickelt hatte, wie es eine solch hohe Summe einsetzen könnte (Interview 41).

Die ersten Planungen des MPF konzentrierten sich weitgehend auf die Erweiterung des öffentlichen Netzes der DDR, die Verbesserung der Kommunikationsverbindungen mit der Bundesrepublik war nicht vorrangig. Bis zum Jahr 1995 sollten 1,2 Millionen neue Anschlüsse eingerichtet werden, also eine der damaligen Warteliste entsprechenden Menge. Von einer Vollversorgung der Bevölkerung mit Telefonanschlüssen, die bei circa 9 Millionen Anschlüssen gelegen hätte, wäre die DDR nach diesen Planungen aber auch im Jahr 2000 noch weit entfernt gewesen.¹⁵ Selbst bei einem Bestand

¹⁵ Die Zahl von rund 9 Millionen Hauptanschlüssen ergab sich aus den RGW-intern empfohlenen Versorgungskriterien von einem Fernsprechanschluß pro Haushalt und 30 Fernsprechanschlüssen pro 100 Beschäftigte (Günther/Uhlig 1992: 295). Neun Millionen Telefonanschlüsse in der DDR entsprechen einer Versorgungsdichte von 55 Hauptanschlüssen pro 100 Einwohnern. In dieser Höhe bewegt sich auch die in den westlichen Industrie-

von 4,5 Millionen Telefonanschlüssen im Jahr 2000 und gleichbleibendem Ausbautempo wäre eine Vollversorgung erst im Jahr 2015 erreicht worden.

Mit den zur Verfügung stehenden Mitteln sollte eine auf allen Netzebenen relativ gleichmäßig ansetzende quantitative Erweiterung erfolgen und punktuell die bekannten Engpässe beseitigt werden. Eine Revision der Netzstruktur war nicht vorgesehen. Der Grund für dieses Vorgehen lag nicht nur in der notwendigen Minimierung der Ausbaukosten, sondern auch in der Herkunft der Planungen: Die Entwürfe sind erkennbar Überarbeitungen alter Vorarbeiten für die Fünfjahrpläne 1991–1995 und 1996–2000, deren Investitionsansätze nun angesichts der voraussichtlich zur Verfügung stehenden Mittel aufgestockt werden konnten (Günther/Uhlig 1992: 292–294; Ministerium für Post- und Fernmeldewesen 1990: 7–8).

Betrachtet man das Handeln des DDR-Postministeriums in der Zeit nach der Wende, so fällt vor allem die Kontinuität in Zielsetzung und Strategie auf. An den Zielen hatte sich grundsätzlich nichts gegenüber der Vorwendezeit geändert: Ausbau und Modernisierung des Fernmeldenetzes, Erhöhung der Lieferanteile durch das Kombinat Nachrichtenelektronik, Beschaffung von High-Tech wie digitaler Vermittlungsstellen aus dem Westen. Auch die Strategie folgte den bekannten Handlungsmaximen der Wirtschaftssubjekte der DDR, indem sie einen möglichst hohen Grad an Autarkie anstrebte. Die Bemühungen um die Verfügung über Devisen, außenwirtschaftliche Selbstständigkeit und die organisatorische Abkopplung vom Staatsapparat fügten sich in diese Strategie ein. DDR-typisch war auch der Versuch, Lieferschwierigkeiten durch die organisatorische Integration des Lieferanten zu beheben. So waren Veränderungen der Unterstellungsverhältnisse innerhalb der Zentralverwaltungswirtschaft der DDR, wie zum Beispiel das Verschieben ganzer Betriebe zwischen Kombinat, vor 1989 eine durchaus übliche Methode zur Lösung der endemischen Lieferschwierigkeiten in der Planwirtschaft.¹⁶

Geändert hatten sich lediglich die Erfolgsaussichten für ein solches Vorgehen. Mit den Veränderungen im Regierungssystem waren der Deutschen Post nicht nur die politischen Gegenspieler abhanden gekommen, die neuen politischen Verhältnisse hatten auch zu veränderten politischen Prioritäten geführt. Telekommunikation, auch mit der Bundesrepublik, galt jetzt als für

staaten zu Beginn der neunziger Jahre erreichte Versorgungsdichte. Daher lag diese Anzahl von Anschlüssen auch den Ausbauplanungen des Programms Telekom 2000 zugrunde (Tenzer/Uhlig 1991a: 4).

16 Das Werk *Wochenzeitung Die Wirtschaft* (1993: 320–321) beschreibt dieses Verfahren anschaulich am Beispiel des Kombines Mikroelektronik Erfurt.

die wirtschaftliche Erholung der DDR außerordentlich wichtig. Auch konnte die demokratisch nicht legitimierte Regierung das Verlangen der Bürger nach privaten Telefonanschlüssen nicht länger ignorieren und als politisch und volkswirtschaftlich unerwünschte Nachfrage unbeachtet lassen. Erst diese neue politische Situation hat dem MPF Erfolg in seinen Autonomie- und Autarkiebestrebungen beschert.

Die Zukunftspläne des MPF Anfang Februar 1990 unterstellten zusammen mit der Fortexistenz der DDR auch die Fortdauer der ökonomischen Beschränkungen – und zielten daher auf eine eigenständige und von der Bundesrepublik unabhängige Netzentwicklung. Beabsichtigt war zu diesem Zeitpunkt lediglich eine inkrementelle Erweiterung des eigenen Fernmelde-netzes. Die Verkehrsbeziehungen zur Bundesrepublik sollten im Rahmen der Ausweitung des internationalen Verkehrs ausgebaut und in der weiteren Zukunft hauptsächlich über die Anbindung des DDR-Fernmeldeverkehrs an die Fernmeldetransitkabel vom Bundesgebiet nach West-Berlin abgewickelt werden. Die Überlastprobleme und grundlegenden technischen Beschränkungen des ostdeutschen Netzes wären mit diesem Vorgehen allerdings erst in weiter Zukunft überwunden worden.

4.3 Technische Ansätze zur Problemlösung

Wenngleich sich die Routinen der Vorwendezeit als nur begrenzt tauglich erwiesen, so war den Beteiligten doch deutlich geworden, wie sehr ihre Absichten korrespondierten. Während dem BMPT in erster Linie an einem reibungslosen innerdeutschen Telefonverkehr gelegen war, wollte das MPF die Zahl der ostdeutschen Telefonanschlüsse erhöhen. Beide Ziele waren offensichtlich nur durch Ausbau und Modernisierung des DDR-Telefonnetzes zu erreichen. Wie dies am besten geschehen konnte, war in erster Linie ein technisches Problem, dessen Lösung jedoch von den herrschenden politischen, wirtschaftlichen und finanziellen Restriktionen (COCOM, Zweistaatlichkeit, wirtschaftlicher Zusammenbruch in der DDR, Devisenknappheit etc.) zusätzlich erschwert wurde. Die technischen Abhängigkeiten erforderten und beförderten so die Kooperation der beiden Netzbetreiber. Die DBP Telekom mußte zum Ausbau des innerdeutschen Verkehrs mit der Deutschen Post zusammenarbeiten, die Deutsche Post konnte sich von der DBP Telekom dringend notwendige Hilfe beim Ausbau ihres Netzes erwarten.

4.3.1 Interoperabilität der Netze durch gemeinsame Standards

Um das Nadelöhr zu vermeiden, das durch die bisherige Bündelung des gesamten Ost-West-Verkehrs auf einen einzigen Übergang zwischen den beiden Netzen entstand, wäre neben der in jedem Falle notwendigen Erhöhung der Gesamtzahl der Verbindungsleitungen eine *Vermaschung* der beiden Fernmeldenetze erforderlich gewesen. Unter einer Vermaschung ist der Aufbau direkter Querverbindungen zwischen zentralen Netzknoten in Ost und West zu verstehen. Solche Querverbindungen hätten den Verkehrsfluß entzerrt und seine Konzentration auf einen einzelnen Netzübergang zwischen den Auslandsvermittlungstellen vermieden.

Die Einrichtung neuer Verkehrswege zwischen Vermittlungsstellen zweier Netze setzt die Interoperabilität der Vermittlungs- und Übertragungstechnik voraus. Die ist es in aller Regel zwischen Telefonnetzen verschiedener Staaten nicht gegeben, so auch zwischen der DDR und der Bundesrepublik.¹⁷ Die Signalisierungsverfahren, die die zum Verbindungsauf- und -abbau notwendigen Schaltkennzeichen festlegen, sind meist an das jeweilige nationale Netz angepaßte Eigenentwicklungen. Zudem kommen in einem nationalen Netz auch noch verschiedene Verfahren gleichzeitig zum Einsatz, weil nicht in allen Teilen des Netzes der gleiche technische Aufwand für die Signalisierung notwendig ist. Außerdem gehört die in einem Netz eingesetzte Vermittlungstechnik meist unterschiedlichen technischen Generationen mit ihren je eigenen Möglichkeiten an (Paul 1990: 31, 223; Höfner 1990: 104–106, 179–186). Verbindungen mit anderen nationalen Fernmeldenetzen werden deswegen über spezielle Auslandsvermittlungstellen hergestellt, die als Gateways fungieren und die die notwendigen Umsetzungen in der Signalübermittlung vornehmen können. Zur Kommunikation zwischen nationalen Netzen bedienen sich die nationalen Netzbetreiber entweder bilateral ausgehandelter Signalisierungsverfahren, oder sie nutzen einen der von der CCITT festgelegten Standards.

Die Einrichtung von Querverbindungen zur Entzerrung des Verkehrs stieß jedoch, wie sich im Verlaufe der ersten Monate herausstellte, auf Hindernisse, die im Netz der DDR begründet lagen. Eine unmittelbare Zusammenschaltung von Vermittlungsstellen in Ost und West war nicht möglich, da

17 Der gesamte Telefonverkehr mit der DDR lief Anfang 1990 über die Internationalen Vermittlungsstellen (IVSten) der Deutschen Post in Ost-Berlin und Magdeburg. Gleiche technische Standards in beiden Netzen, zum Beispiel im Signalisierungssystem, hätten es möglich gemacht, Hauptknoten beider Netze direkt miteinander zu verbinden.

die Netze unterschiedliche Signalisierungssysteme für den Verbindungsaufbau verwendeten und deswegen inkompatibel waren. In der Bundesrepublik wurde überwiegend das Impulskennzeichen 50 (IKZ 50) benutzt und es wurde gerade der Umstieg auf ein neues Signalisierungssystem für rein digitale Netze vollzogen, das System des Zentralen Zeichengabekanals (ZZK) nach dem CCITT-Standard Nr. 7. In der DDR war dagegen noch überwiegend das System der Regelkennzeichen (RKZ) im Einsatz, das in der Bundesrepublik schon in den fünfziger Jahren durch das IKZ abgelöst worden war. Nur die IVSten der DDR konnten die Umsetzung der Signale vom bundesdeutschen in das DDR-System und umgekehrt vornehmen. Für die übrigen Vermittlungsstellen mußten erst spezielle Kennzeichenumsetzer entwickelt werden. Einer schnellen Überwindung der Engpässe und der zukünftig engen Vermaschung beider Netze standen daher schwerwiegende Interoperabilitätsprobleme entgegen.

Um die Interoperabilität zwischen zwei Netzen mittels spezieller Kommunikationsverfahren herzustellen, werden aufwendige Übersetzungseinrichtungen benötigt. Dieser Aufwand wird um so größer, je mehr Übergänge es zwischen den beiden Netzen gibt. Je mehr Übergänge es gibt, um so eher lohnt es sich, von einem speziellen, nur für die bilaterale Kommunikation angewandten Verfahren auf einen anderen, dann beiden Systemen gemeinsamen Signalisierungsstandard umzuschwenken. Gleiches gilt, wenn von einem Netz aus Übergänge zu vielen anderen Netzen hergestellt werden sollen. Wenn sehr viele Netzübergänge existieren, wie es im deutsch-deutschen Telefonverkehr absehbar der Fall sein würde, ähnelt diese Verkehrssituation der Situation innerhalb eines nationalen Netzes. Auch innerhalb eines nationalen Netzes muß die Interoperabilität einer großen Anzahl vielfältig miteinander verbundener Vermittlungsstellen gewährleistet werden. Die Sicherung der *netzinternen* Interoperabilität stellt sich aus Sicht des Netzbetreibers als das Problem der Systemintegration dar. Es wird von den Fernmeldeverwaltungen traditionellerweise durch einen einheitlichen technischen Standard gelöst (Genschel 1993: 33). Dies ist die aus betriebstechnischer Sicht einfachste und zugleich effizienteste Lösung, da sie den zur Verkehrsabwicklung erforderlichen technischen Koordinationsaufwand minimiert.

Angesichts der zu erwartenden Vielzahl von Ost-West-Netzübergängen war die Übernahme der westdeutschen Standards die einfachste, schnellste und außerdem recht effiziente Lösung. Je weiter die Zusammenführung der Netze gehen würde, desto intensiver würde sich das Interoperabilitätsproblem stellen – und desto aufwendiger würde der Einsatz spezieller Übersetzungseinrichtungen, der sogenannten Gateways, werden. Zudem würde sich

im Zusammenhang mit der geplanten Modernisierung des DDR-Netzes ohnehin die Frage nach der Wahl des neuen netzinternen Signalisierungsstandards stellen. Wäre für die neue Technik ein DDR-spezifisches Signalisierungssystem gewählt worden, so hätten zusätzlich zu den Ost-West-Gateways nochmals andere, spezielle Gateways zwischen alter und neuer DDR-Technik eingesetzt werden müssen.

So bot sich der Wechsel auf einen bundesdeutschen Standard als einfache Lösung der Interoperabilitätsprobleme an. Durch den Einsatz westkompatibler Vermittlungstechnik könnten die Verbindungen mit dem Westen direkt und ohne den Einsatz von Gateways hergestellt werden. Für die dennoch erforderliche Übersetzungsleistung zwischen neuer Vermittlungstechnik und der des alten DDR-Netzes wären gesonderte Übersetzungseinrichtungen verzichtbar, da diese Aufgabe von der Software der digitalen Vermittlungsstellen übernommen werden könnte. Mit der Ausbreitung des digitalen Netzes würde sich dann die Schnittstelle zwischen west- und ostkompatibel immer weiter die Netzhierarchie bis hinunter zum Teilnehmer verlagern, bis schließlich auch die letzte Ortsvermittlungsstelle auf den neuen Standard umgestellt würde.

4.3.2 Digitalisierung der Vermittlungstechnik mit bundesdeutscher Hilfe

Die DDR-Vermittlungsstellen erwiesen sich noch aus einem anderen Grund als ungeeignet für eine Vermaschung. Wegen der veralteten Vermittlungstechnik war die Einrichtung von Querwegen für den *abgehenden* Verkehr entweder überhaupt nicht oder aber nur unter großem Aufwand möglich. Die gravierenden technischen Beschränkungen der ostdeutschen Vermittlungstechnik bildeten somit eine Barriere gegen eine zügige Entzerrung der innerdeutschen Verkehrsströme und damit einer Entlastung des Engpasses. Dies waren im übrigen die gleichen technischen Beschränkungen, die – im Verbund mit institutionellen Zwängen – die ineffiziente Verkehrsführung im ostdeutschen Netz und somit dessen chronische Überlastprobleme verursachten.

Durch einen konsequenten Austausch der installierten Vermittlungstechnik gegen modernere analoge Vermittlungseinrichtungen aus DDR-Produktion hätten die einer Quervermaschung der Netze entgegenstehenden technischen Beschränkungen durchaus überwunden werden können. Auf diese Weise wäre zwar eine Flexibilisierung der Verkehrslenkung, aber nur eine

recht geringfügige Modernisierung möglich gewesen. Da das KNE nur eine technisch bereits veraltete analoge Vermittlungstechnik produzierte, wäre so eine völlig veraltete Technik durch eine kaum modernere ersetzt worden. Dies hätte den technischen Rückstand gegenüber westlichen Standards nur noch weiter vergrößert. Hätte die Deutsche Post ihr Netz ausschließlich mit DDR-Vermittlungstechnik erneuert, wäre dies angesichts der dadurch langfristig gebundenen Investitionsmittel einem Verzicht auf die Digitalisierung des Netzes gleichgekommen. Es wäre ihr mittelfristig dann auch nicht möglich gewesen, neue Telekommunikationsdienste anzubieten. Im übrigen waren von einem Einsatz digitaler Vermittlungs- und Übertragungstechnik eine höhere Flexibilität der Verkehrslenkung und damit eine effizientere Auslastung der Übertragungswege zu erwarten als dies die analogen Vermittlungstechniken aus der KNE-Produktion bieten konnten.

Eine Digitalisierung des Netzes mit westlicher Hilfe wurde deswegen von den Experten der Deutschen Post und des MPF bevorzugt. Das MPF hatte dieses Ziel schon vor der politischen Wende in der DDR verfolgt. Eine Digitalisierung mit DDR- oder RGW-Produkten schied aus, denn die osteuropäische Industrie konnte die notwendigen Techniken nicht herstellen. Die Lieferung digitaler Technologie aus dem Westen scheiterte jedoch an den COCOM-Bestimmungen und wäre zudem mangels Devisen nur in einem stark begrenzten Maße möglich gewesen. So scheiterte ein 1987 mit Siemens geschlossener Vertrag über die Lieferung eines paketvermittelten Datenübertragungsnetzes an den COCOM-Bestimmungen. Nachdem im Jahr 1988 Gespräche mit Siemens und SEL über die Lieferung digitaler Vermittlungstechnik zu keinen Ergebnissen geführt hatten, konnte das MPF auf der Leipziger Frühjahrsmesse 1989 mit der Firma SEL die Lieferung von nur drei Containern digitaler Vermittlungstechnik vereinbaren – zu Studienzwecken. Diese Hindernisse blieben auch nach dem Fall der Mauer zunächst weiter bestehen.¹⁸ Es gab aber bereits Ende Januar 1991 gute Aussichten darauf, daß die verbliebene politische Barriere eines Netzausbaus mit modernster Technik, die COCOM-Bestimmungen, überwunden werden könnte (VWD Europa, 26. Januar 1990). Anfang Februar 1990 schloß das MPF mit SEL einen Vertrag über den Aufbau einer digitalen internationalen Vermittlungsstelle. Gleichzeitig bestellte das MPF bei der Firma SEL 14 Container mit digitaler Vermittlungstechnik für circa 34.000 Telefonanschlüsse, um schnell

18 Die COCOM-Bestimmungen, die die Lieferung fortgeschrittener Technologien in sozialistische Staaten untersagten, wurden für die DDR erst zum 1. Juli 1990 gelockert (Allgemeine Genehmigung für den Warenverkehr mit der DDR (AG-W) vom 30. Mai 1990).

neue Teilnehmer anschalten zu können (Funkschau 1990/6: 37; Mannheimer Morgen, 14. Februar 1990; Peters 1991b: 186). Die Hoffnungen von SEL auf eine gute Position auf dem ostdeutschen Markt schienen sich also zu erfüllen.

Für die Beschaffung moderner digitaler Netztechnik war nicht allein eine Lockerung der COCOM-Bestimmungen, sondern vor allem die Bezugsmöglichkeit gegen Mark der DDR entscheidend. Dies setzte letztlich die Herstellung solcher netztechnischer Einrichtungen innerhalb der DDR voraus – zum Beispiel in Lizenz oder durch westliche Hersteller selber. Erste Kooperationsbeziehungen zwischen der ost- und westdeutschen Fernmeldeindustrie entstanden zu Beginn des Jahres 1990 vor dem Hintergrund der sich bereits abzeichnenden marktwirtschaftlichen Öffnung der DDR. Wie es zu dieser Zeit in allen Bereichen der DDR-Wirtschaft geschah, versuchten auch die Betriebe des KNE, ihr eigenes Überleben in der Marktwirtschaft durch Kooperationen mit westlichen Unternehmen zu sichern.

Westdeutsche Unternehmen wie Siemens und SEL suchten Kontakte zu ostdeutschen Unternehmen, um über diese einen Zugang zu den wegen ihres Nachholbedarfs als lukrativ eingeschätzten osteuropäischen Märkten zu erhalten. Das Bemühen, auf diesen Märkten in eine günstige strategische Ausgangsposition zu gelangen, führte zu raschem Handeln. Die Firma SEL war die erste, die in ein Gemeinschaftsunternehmen mit dem KNE investieren wollte. Das geplante gemeinsame Unternehmen sollte digitale Vermittlungstechnik für den Nachholbedarf der DDR produzieren, so die Firma SEL (taz, 23.2.1990). Die für die Lösung der Überlastprobleme essentielle Frage der Beschaffung digitaler Vermittlungstechnik aus DDR-Produktion schien sich nun durch ein Joint-venture mit einem westdeutschen Hersteller zu lösen.

4.3.3 Overlaynetz und Übernahme aller westdeutschen Standards

Die oben skizzierten Zusammenhänge bildeten den Hintergrund der Beratungen von ost- und westdeutschen Netzplanern in speziellen interministeriellen Arbeitsgruppen. Mit dem zweiten offiziellen Treffen der Postminister am 25. Januar 1990 wurde die interministerielle Zusammenarbeit institutionalisiert und als »Gemeinsame Regierungskommission zur weiteren Ausgestaltung der Post- und Fernmeldebeziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland« weitergeführt. Die Einrichtung dieser Gemeinsamen Regierungskommission war Teil der Bildung gemeinsamer Regierungsgremien für die deutsch-deutsche Zusam-

menarbeit. Zu den verschiedenen Problembereichen wurden Arbeitsgruppen eingerichtet, deren Leiter eigenverantwortlich die von der Arbeitsgruppe zur Besserung der Situation für erforderlich gehaltenen Maßnahmen durchführen sollten. Bis Ende März 1990 sollten die ersten Ergebnisse der Beratungen vorliegen, die Gemeinsame Regierungskommission wollte am 15. April erneut zusammentreten (Bulletin, 30. Januar 1990).

Die bisherigen, auf eine inkrementelle Netzerweiterung zielenden Ausbaupläne der Deutschen Post erfuhren durch die Beratung der DDR-Planer mit Experten der Deutschen Bundespost wichtige Veränderungen, die sich im Laufe des Februar und März 1990 weiter präzisierten. Die aus den gemeinsamen Beratungen entstandene Konzeption war nun nicht mehr allein auf eine Erweiterung des DDR-Telefonnetzes ausgerichtet. Im Vordergrund stand vielmehr die zügige Anbindung des DDR-Netzes an das Telefonnetz der Bundesrepublik. Mit dieser geänderten Schwerpunktsetzung waren jedoch keinerlei Abstriche im Anschlußwachstum des DDR-Netzes verbunden. Es sollte bei einem Zuwachs von rund 100.000 neuen Telefonanschlüssen im Jahr 1990 bleiben.

Schon am 10. Februar 1990 konnte Bundespostminister Schwarz-Schilling über die ersten Ergebnisse der interministeriellen Arbeitsgruppen berichten: Die Zahl der Telefonleitungen zwischen der DDR und der Bundesrepublik solle bis zum Dezember 1990 um 1.207 erhöht werden. Darüber hinaus solle schon 1990 mit dem Bau eines von der Deutschen Post geplanten digitalen Overlaynetzes begonnen werden, dessen erste Netzknoten im Dezember 1990 und Februar 1991 fertiggestellt sein sollen. Dieses Overlaynetz solle von Beginn an voll kompatibel zum bundesdeutschen Netz sein. Parallel zu diesem Vorhaben würde das bundesdeutsche C-Mobiltelefonnetz entlang der Transitautobahnen ausgebaut werden. Auch dies sollte bis zum Ende des laufenden Jahres 1990 geschehen.

Gedacht war nun an ein Richtfunk-Overlaynetz, das in einem großen Halbkreis durch die DDR führen und die größten Städte der DDR an das Westnetz anbinden sollte. Das Overlaynetz sollte in seiner ersten Ausbaustufe aus zwei digitalen Richtfunkstrecken bestehen, die von Ost-Berlin aus über den Norden und den Süden der DDR in die Bundesrepublik führen sollten. An den von den Trassen berührten Hauptknoten des DDR-Netzes sollten dann insgesamt 94.800 neue Telefonanschlüsse entstehen (SZ, 10. Februar 1990). Aus Kompatibilitätsgründen sollte das Netz vollständig aus Technik bundesdeutscher Hersteller bestehen. Die Deutsche Post achtete bei der Vergabe ihrer Aufträge sogar darauf, daß die Übertragungswege zur Bundesrepublik von den Firmen errichtet werden, die die jeweiligen An-

schlußstrecken in der Bundesrepublik gebaut hatten (Interview 13). Langfristig sollte – nach bundesdeutschem Vorbild – dem Aufbau des digitalen Netzes auf der obersten Netzebene, wie sie mit dem Richtfunk-Overlaynetz begonnen wurde, eine bis auf die unterste Netzebene absteigende Digitalisierung folgen. Die damit verfolgte Overlaystrategie läßt sich folgendermaßen beschreiben: Neben dem bestehenden analogen Netz wird ein dünnes digitales Netz eingerichtet, das zunächst nur einige Knoten des alten Netzes verbindet, dann aber zunehmend dichter wird. Der Übergang von analog zu digital erfolgt durch schrittweise Übernahme des Verkehrs. Eine vollständige Digitalisierung des Netzes der Deutschen Post war allerdings aufgrund knapper Ressourcen zu diesem Zeitpunkt noch nicht absehbar.

Im Prinzip besaß die Deutsche Post ungewöhnlich große Spielräume bei der Systemauswahl und technischen Gestaltung ihres Netzes. Wegen der Überalterung des DDR-Netzes bestand so gut wie kein Zwang, den bislang eingeschlagenen technischen Entwicklungspfad weiter zu verfolgen, um die Anschlußfähigkeit neuerer Generationen technischer Geräte an die bereits installierten, aber noch nicht auszumusternden älteren Gerätegenerationen zu erhalten. Die Deutsche Post war somit an keinerlei Pfadabhängigkeiten der technischen Entwicklung gebunden. Gerade wegen des hohen Anteils veralteter Einrichtungen hatte die Deutsche Post große Wahlfreiheit in der Bestimmung des weiteren technischen Entwicklungsweges. Da der Austausch der bisherigen Netztechnik technisch dringend geboten und wirtschaftlich nur vorteilhaft war, konnte die Planung eines neuen Netzes völlig neu ansetzen und das vorhandene Netz weitgehend außer acht lassen.

Wären jedoch die modernen Einrichtungen eines bestimmten Standards erst einmal installiert, so war die Fortsetzung des Netzausbaus mit gleicher Technik vorgezeichnet. Der Einsatz einer Vielzahl unterschiedlicher technischer Systeme hätte zwar kurzfristige Vorteile erbringen können, doch langfristig hätte eine Technik-Mixtur zu einem Mehraufwand für den Betreiber geführt. Verschiedene Techniken müssen verschieden betrieben, gewartet und repariert werden. Je mehr unterschiedliche technische Systeme, desto größer wird der Aufwand für Schulungen des Personals, für Ersatzteillagerhaltung und zur Gewährleistung der Interoperabilität der verschiedenen Systeme im Netz. Da es sich zudem um Technik mit voraussichtlich jahrzehntelanger Einsatzdauer handelt, band sich die Deutsche Post mit einer Systemsentscheidung dauerhaft. Der zukünftige Anschlußzwang an, beziehungsweise der »lock in« auf den gewählten Standard war vorgegeben.

Für die Festlegung auf westdeutsche Standards und den Einsatz westdeutscher Techniken sprach ein ganzes Bündel von Vorteilen. Zunächst war die

Übernahme der Standards eine einfache Möglichkeit, neue Verkehrsverbindungen bei einem langfristig geringen Aufwand herzustellen. Der notwendige technische Beratungsbedarf konnte weitgehend durch die DBP Telekom abgedeckt werden, eine einfache und kostengünstige Methode des Know-how-Erwerbs. Die Erfahrungen der Experten der DBP Telekom erstreckten sich selbstverständlich vorrangig auf die im eigenen Netz eingesetzten technischen Systeme, beim Kauf anderer Systemtechniken hätten sie nur wenig zur Einsatzplanung beitragen können.

Im übrigen bot sich die Möglichkeit, bundesdeutsche Systeme für Mark der DDR und damit in größerem Umfang zu beziehen, da westdeutsche Hersteller – vor allem SEL – daran interessiert waren, die eigenen Systeme in der DDR herzustellen. Da nicht absehbar war, ob andere Systeme zu solchen Konditionen bezogen werden konnten, bot sich hier eine einmalige Gelegenheit. Nicht zuletzt wird die Vorbildfunktion, die die Deutsche Bundespost schon vor der Grenzöffnung für die Ingenieure der Deutsche Post hatte, eine Rolle gespielt haben. Diese hatten die fachlichen und technischen Neuerungen im Westen vorzugsweise in deutschsprachigen Zeitschriften und Veröffentlichungen verfolgt, in denen die Deutsche Bundespost naturgemäß eine große Rolle spielte.

Insgesamt lagen die Vorteile einer Zusammenarbeit mit der Deutschen Bundespost und der westdeutschen Fernmeldeindustrie in erster Linie in der Vermeidung einer aufwendigen Suche nach eventuell besseren Alternativen und in der Minimierung des bei engerem Zusammenwachsen der beiden deutschen Staaten notwendig werdenden technischen Koordinationsaufwands. In jedem Fall aber versprach die Festlegung auf westdeutsche Standards eine Verbesserung des technischen Status quo.

Die Entscheidung für eine Modernisierung und Erweiterung des Netzes der Deutschen Post mittels bundesdeutscher Technologie fiel dann auf der Leipziger Frühjahrsmesse Mitte März 1990. Dort beauftragte die Deutsche Post westdeutsche Unternehmen mit dem Bau des digitalen Richtfunk-Overlaynetzes als erster Stufe der Netzmodernisierung. Die Vergabeentscheidung wurde durch die erklärte Bereitschaft der beauftragten bundesdeutschen Firmen zur Zusammenarbeit mit der DDR-Industrie und zu Investitionen in Betriebe des KNE begünstigt.

Begleitet wurde diese Entscheidung von einer Selbstverpflichtung der Deutschen Post zur Übernahme aller westdeutschen Standards. Am 13. März 1990 trafen in Leipzig die Postminister zusammen und verabredeten eine »Postunion« der Bundesrepublik Deutschland und der DDR. In ihrer gemeinsamen Erklärung hieß es, die Postunion solle bis 1995 hergestellt wer-

den. Ziel sei es, die Telekommunikationsdienstleistungen in der DDR bis zum Jahr 2000 auf den gleichen Standard wie jene in der Bundesrepublik zu bringen. Dies schlieÙe die vollständige Kompatibilität der Telekommunikationssysteme und die Gemeinsamkeit aller technischen Standards ein (Bundesminister für Post und Telekommunikation/Ministerium für Post- und Fernmeldewesen 1990a; *Die Welt*, 14. März 1990). Die Postunion hatte aus Sicht der Fernmeldeexperten vorrangig eine technische Bedeutung. Der Begriff »Postunion« bezeichnete in erster Linie das Ziel einer Verkehrs- und einer technischen Union der deutschen Fernmeldeverwaltungen (Interviews 13, 38, 41). Mit der Übernahme aller technischen Standards der Deutschen Bundespost sollten die Voraussetzungen für den ungehinderten gegenseitigen Post- und Fernmeldeverkehr geschaffen werden. Das Fernziel, so klang bereits Mitte März 1990 von ostdeutscher Seite an, sei eine einheitliche deutsche Post- und Fernmeldeverwaltung. Doch eine Fusion der zwei Verwaltungen sollte zunächst nicht im Vordergrund der künftigen Zusammenarbeit stehen (Interview 41).

Mit der Vergabe des Baus des Overlaynetzes und der Vereinbarung der Postunion waren grundlegende Entscheidungen über die Entwicklung des Netzes der Deutschen Post gefallen. Das MPF hatte sich nicht nur auf die Übernahme aller bundesdeutschen Standards und die Herstellung von Kompatibilität zum bundesdeutschen Netz festgelegt, sondern durch die Aufträge für das Richtfunk-Overlaynetz auch die ersten praktischen Schritte in diese Richtung unternommen. Durch diese Systemscheidung war eine Modernisierung des Netzes der DDR mit den Produkten nicht-deutscher Hersteller faktisch so gut wie ausgeschlossen. Während eine Netzverknüpfung mittels Gateways dem MPF und der Deutschen Post noch Spielräume hinsichtlich der Wahl von Standards und Techniken beim Ausbau des eigenen Netzes gelassen hätte, war dies nach der Übernahme der westdeutschen Standards nicht mehr der Fall.

4.4 Gesamtdeutsche Einheitlichkeit als technische Ideallösung

Sowohl die westdeutsche wie die ostdeutsche Seite verfolgten nach der Grenzöffnung zunächst ihre alten politischen Ziele mit den ihnen dazu geboten erscheinenden alten Mitteln weiter. Die von den Routinen der Planwirtschaft und der innerdeutschen Politik gekennzeichneten Handlungsstrategien waren jedoch nicht geeignet, die Überlastprobleme dauerhaft zu be-

seitigen und stießen sehr schnell an ihre Grenzen. Allerdings hatte der politische Umbruch in der DDR jene Akteure geschwächt oder entfernt, die den Ausbau des Ostnetzes und der innerdeutschen Telefonverbindungen bislang behindert hatten. Da die Lösung ihrer jeweiligen Überlastprobleme sowohl der Deutschen Post als auch der DBP Telekom in einem Ausbau des DDR-Telefonnetzes bestand, entstanden schnell gute Kooperationsbeziehungen.

Ein Aufstocken der innerdeutschen Telefonleitungen sollte, wie es seit den siebziger Jahren geübte Praxis des BMPT war, mit dem Postministerium der DDR ausgehandelt werden. Doch anders als bisher mußte die ostdeutsche Seite nicht mit erhöhten Devisenzahlungen zu einem Entgegenkommen bewegt werden. Nach Grenzöffnung, Regierungswechsel und Entmachtung der SED hielt die DDR-Regierung nicht mehr an der Abschottungspolitik gegenüber der Bundesrepublik fest. Für das MPF der DDR bestand daher kein Grund mehr, den Telefonverkehr mit der Bundesrepublik weiterhin zu beschränken, zumal die Deutsche Post von einem Ausbau der Verbindungen eher finanzielle Vorteile erwarten konnte.¹⁹

Nachdem nun die politischen Barrieren eines Ausbaus der innerdeutschen Telefonverbindungen gefallen waren, wurde recht schnell deutlich, daß der bisher verfolgte Weg – Aufstocken der Leitungskapazitäten auf den bestehenden Verbindungsstrecken – keinen zur Deckung der Nachfrage ausreichenden Kapazitätzuwachs ermöglichen würde. Die Verhandlungsroutine scheiterte an technischen Grenzen. Nur ein umfassender Ausbau der Kapazitäten des *ostdeutschen* Telefonnetzes, so die Experten des BMPT und der DBP Telekom, gewährleiste auf Dauer einen reibungsfreien innerdeutschen Telefonverkehr. Aufgrund dieser technischen Abhängigkeiten konnte die DBP Telekom ihre eigenen Überlastprobleme nur dann bewältigen, wenn die Deutsche Post das überalterte ostdeutsche Telefonnetz stark ausbaute. Hierfür benötigte die Deutsche Post umfangreiche Unterstützung. Da der Ausbau der Telefonverbindungen mit der DDR als technische Voraussetzung für zwischenmenschliche Kontakte höchste politische Priorität genoß, zwang diese Situation die Deutsche Bundespost geradezu zur Kooperation.²⁰ Neben einer Erhöhung der jährlich an die DDR gezahlten Postpauschale be-

19 Angesichts der höchst unterschiedlichen Teilnehmerzahlen der Netze war davon auszugehen, daß auch weiterhin wesentlich mehr Telefonverkehr in die DDR hineinfließen würde als aus ihr heraus. Je größer diese Differenz war – was bei einem Ausbau der Verbindungen zu erwarten war –, desto höhere Ausgleichszahlungen konnte die Deutsche Post beanspruchen.

20 Zum Beispiel als Teil von Punkt zwei des 10-Punkte-Programms von Bundeskanzler Kohl vom 28. November 1989 (von Münch 1991: 61).

schränkte sich die Kooperation der Deutschen Bundespost mit der Deutschen Post jedoch zunächst auf die Lieferung postalischer Hilfsgüter wie Notvermittlungsstellen und ausgemusterte PKWs.

Das Augenmerk des MPF richtete sich Ende 1989 vor allem auf die Aufrechterhaltung des durch Überlast, Personalabwanderung und die politische Unruhe gefährdeten Post- und Fernmeldebetriebes. Der politische Umbruch der DDR bedrohte jedoch nicht nur den operativen Betrieb der Deutschen Post, er eröffnete ihr zugleich Expansionschancen. Mit dem Zusammenbruch des politischen Systems der DDR entfielen jene institutionellen Rahmenbedingungen, die bislang Ausbau und Modernisierung der Telekommunikationsinfrastruktur verhindert hatten. Als Folge der Entmachtung der SED-Führung war das Fernmeldewesen nicht mehr den Eingriffen einer zentralen Steuerungsinstanz ausgesetzt, und die neue Regierung Modrow erkannte – anders als ihre Vorgängerin – die Notwendigkeit eines Telefonnetzausbaus an. MPF und Deutsche Post gewannen dadurch deutlich an Autonomie. Gleichwohl war die Konkurrenz unter den Ministerien um netztechnische und andere Ressourcen erhalten geblieben. Um die für einen stärkeren Ausbau des Telefonnetzes notwendigen Anteile an der fernmeldetechnischen Produktion zu erhalten, sicherte sich das MPF im Zuge der Reduktion der Industrieministerien die Leitungszuständigkeit für die nachrichtentechnische Industrie. Hiervon konnte man sich einen priorisierten Zugriff auf deren Produkte erhoffen. Das MPF mußte aber feststellen, daß die Änderung der Unterstellungsverhältnisse angesichts des rasanten Zerfalls der planwirtschaftlichen Kommandostrukturen keine Lösung der Beschaffungsprobleme der Deutschen Post bieten konnte.

Wegen der schwierigen wirtschaftlichen Situation sahen die Anfang 1990 entstandenen Netzausbaupläne der Deutschen Post lediglich eine bescheidene inkrementelle Erweiterung des ostdeutschen Telefonnetzes vor. Es handelte sich hierbei um Überarbeitungen alter Fünfjahrpläne, ein Ausbau der innerdeutschen Telefonverbindungen war daher nicht vorgesehen. Zudem reichten die Unterstützung der Deutschen Bundespost und die in der DDR mobilisierbaren Ressourcen allenfalls für eine geringfügige Erweiterung des Telefonnetzes. Auf Anraten der DBP Telekom änderte die Deutsche Post ihre Ausbaupläne zugunsten eines neuen netztechnischen Konzeptes, das sowohl eine deutlich verbesserte Netzanbindung an den Westen als auch den von der Deutschen Post geplanten Zuwachs an Telefonanschlüssen sicherstellte. Um eine die innerdeutschen Engpässe entzerrende Verkehrsführung zu vereinfachen, sollte dieses Overlaynetz kompatibel zum bundesdeutschen Telefonnetz sein.

Gemeinsam wurde eine technische Konzeption der Netzmodernisierung entwickelt, die die Erweiterung des Netzes für den DDR-internen Fernmeldeverkehr mit einer Verknüpfung der beiden deutschen Fernmeldenetze verband. Um diese Verknüpfung zu vereinfachen und eine zukünftige, noch engere Verbindung der Netze möglichst problemlos zu gestalten, sollte das DDR-Netz durch die Übernahme bundesdeutscher Technologien kompatibel zum bundesdeutschen Netz gestaltet werden.

Die Zusammenarbeit mit westlichen Akteuren bot Ausbaumöglichkeiten, die den bislang in der DDR verfügbaren technischen Optionen deutlich überlegen waren. Dazu gehörte eine Modernisierung des DDR-Telefonnetzes mit digitaler Vermittlungs- und Übertragungstechnik, was MPF und Deutsche Post als *technische Ideallösung* erschien. Allerdings setzten die COCOM-Bestimmungen und der notwendige Devisenbedarf einer Beschaffung von Digitaltechnik aus dem Westen enge Grenzen. Dennoch schien es mit Hilfe der Devisenzahlungen der Deutschen Bundespost und der Unterstützung des BMPT bei der Überwindung der COCOM-Hürden möglich, das DDR-Netz zumindest ansatzweise zu digitalisieren. Darüber hinaus zeigten sich westdeutsche Hersteller bereit, in Betriebe des KNE zu investieren und dort von der Deutschen Post für DDR-Mark beziehbare digitale Fernmelde-technik herzustellen. Nun, da sich solch einzigartige Gelegenheiten boten, griff das MPF nach Art des »satisficing« zu, ohne vorher nach eventuell besseren Lösungen zu suchen.²¹

Es lag auf der Hand, daß die Deutsche Post ein ambitioniertes Ausbauprogramm, zumal mit modernster Technik, ohne Unterstützung nicht würde bewältigen können. Daher war das MPF bestrebt, über die bisherige Form der Kooperation mit der Deutschen Bundespost hinauszukommen und den entscheidenden Schritt vorwärts von der freiwilligen Hilfestellung zu einem vertraglich vereinbarten Engagement zu gehen. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, daß es der Postminister der DDR (!) war, auf dessen Initiative die Vereinbarung der Postunion zustandegekam.²² Die Postunion ist somit auch als Versuch zu verstehen, »die Bundespost mit ins Boot zu bekommen« (Interviews 16, 41).

21 Eine solche Alternative hätte zum Beispiel in der Zusammenarbeit mit Akteuren anderer als westdeutscher Herkunft liegen können.

22 Nach übereinstimmender Schilderung einiger Interviewpartner soll MPF Wolf bei einem Treffen mit dem BMPT Schwarz-Schilling einen Toast auf die Postunion ausgegeben haben, der diese Idee dann aufgriff. Über die inhaltlichen Eckpunkte der Postunion habe man dann schnell Einigkeit erzielt (Interviews 16, 29).

Zur Verbesserung des Verkehrsflusses sollten die Netze vereinigt und das DDR-Versorgungsniveau mit westlicher Hilfe angehoben werden. Hierzu verpflichtete sich die Deutsche Post auf die Übernahme aller technischen Standards und Normen der Telekom.

Damit war eine Grundsatzentscheidung über die im DDR-Fernmeldenetz einzusetzenden Technologien getroffen worden, die die künftigen Entscheidungsspielräume drastisch einengte. Wegen der Überalterung ihrer Netztechnik hatte die Deutsche Post bislang keinem Zwang zur Fortsetzung eines bestimmten technischen Entwicklungspfades unterlegen, sondern konnte einen Systembruch wagen. Durch die Übernahme der westdeutschen Technik war nun, schon aus wirtschaftlichen Gründen, ein »lock-in« sämtlicher weiteren Ausbauaktivitäten der Deutschen Post auf die westdeutschen Standards vorgezeichnet.

Dem Bundespostministerium konnte die Selbstbindung der Deutschen Post an die Standards der DBP Telekom nur recht sein, da es sich hierbei um eine für den Westen unaufwendige und billige Form der technischen Koordination handelte, die dem eigenen Ziel eines Ausbaus der Verbindungen zum ostdeutschen Netz zugute kam.

Ende März 1990 hatte sich die Situation also grundlegend gewandelt: Das MPF hatte große politische Spielräume gewonnen, da zum einen die alten institutionellen Hindernisse weggefallen waren und es zum anderen im Schatten der politischen Ereignisse frei operieren konnte. Es verfügte nun über Devisen zur Beschaffung technischer Einrichtungen aus dem Westen und die Zusammenarbeit mit dem BMPT bot die Aussicht auf eine Lockerung der COCOM-Bestimmungen, die West-Importen bislang noch entgegenstanden. Ein großer Teil der notwendigen digitalen Vermittlungstechnik würde in der DDR produziert werden können. Damit waren zentrale finanzielle und wirtschaftliche Voraussetzungen einer Netzmodernisierung gegeben.

Auch an eine einheitliche Postverwaltung für ein zukünftiges gemeinsames Postverkehrsgebiet wurde bereits gedacht. Die Übernahme des dem eigenen recht ähnlichen westdeutschen Institutionengefüges war angesichts der in Aussicht stehenden materiellen Hilfe für die ostdeutschen Akteure wenig problematisch. Schon um die Jahreswende 1989/1990 hatte das MPF mit einer von der bundesdeutschen Postreform inspirierten Organisationsreform begonnen. Die Deutsche Post sollte in ein gewinnorientiertes Staatsunternehmen umgewandelt und in die drei Bereiche Telekom, Postdienst und Postbank aufgegliedert werden. Trotz aller damals noch bestehenden Unsicherheit über den Zeitpunkt und die Form einer staatlichen Vereinigung war

mit der Vereinbarung der Postunion frühzeitig eine grundsätzliche Entscheidung für ein technisch und institutionell einheitliches deutsches Fernmeldewesen gefallen.

Kapitel 5

Vorbereitung auf die Einheit – März 1990 bis Oktober 1990

Die zweite Phase des Transformationsprozesses begann mit der DDR-Volkskammerwahl am 18. März 1990 und umfaßte den Zeitraum bis zur Fusion von Deutscher Post und Deutscher Bundespost am 4. Oktober 1990, einen Tag nach Herstellung der staatlichen Einheit Deutschlands. Nachdem die Volkskammerwahl ein klares Votum der DDR-Bevölkerung für einen schnellen Beitritt und die rasche Verwirklichung einer Wirtschafts- und Währungsunion mit der Bundesrepublik ergeben hatte, schien die vollständige staatliche Vereinigung nur noch eine Frage der Zeit zu sein. Auf deren noch nicht absehbare Konsequenzen mußten sich nun die Akteure des Telekommunikationssektors einstellen. Angesichts des noch ungefestigten westdeutschen institutionellen Status quo erschienen ihnen grundlegende institutionelle Änderungen ebenso möglich wie Veränderungen ihrer individuellen Position innerhalb der sektoralen Akteurkonstellation.

5.1 Ein neue Aufgabe: Netzausbau auf Westniveau

Die Volkskammerwahl vom 18. März 1990 stellte auch für den allgemeinen Einigungsprozeß eine entscheidende Zäsur dar. Nachdem sich im Laufe des Februar 1990 mit der Vereinbarung der »Zwei-plus-Vier-Gespräche« die Lösbarkeit der außenpolitischen Schwierigkeiten einer Vereinigung abzeichnete, war die Politik der aus dieser Wahl hervorgehenden DDR-Regierung für den weiteren Fortgang des Einigungsprozesses von entscheidender Bedeutung (Korger 1993: 245).

Alle Umfrageergebnisse hatten auf einen klaren Wahlsieg der Sozialdemokraten hingedeutet, die für einen eher behutsamen Übergang zu einem vereinigten Deutschland standen. Doch überraschenderweise gingen aus der

Volkskammerwahl diejenigen Parteien als eindeutige Sieger hervor, die eine schnelle Vereinigung und materiellen Wohlstand als Ziele propagiert hatten. Die Allianz für Deutschland (CDU, DSU, Demokratische Alternative) verfehlte mit 48,1 % der gültigen Stimmen nur knapp die absolute Mehrheit. Dagegen erreichte die SPD mit 21,8 % noch nicht einmal halb so viele Stimmen wie die Allianz. Damit hatte die DDR-Bevölkerung ein klares Votum für eine schnelle Vereinigung durch Beitritt zur Bundesrepublik abgegeben.¹

Die neue DDR-Regierung sah ihre zentralen Aufgaben in der Aufnahme von Verhandlungen mit der Bundesregierung über die Wirtschafts- und Währungsunion und in der Vorbereitung eines Beitritts nach Artikel 23 GG (Erklärung des Regierungssprechers vom 12. April 1990). Ende März 1990 konnte somit eine staatliche Vereinigung per Beitritt als sicher gelten. Doch wann sie stattfinden würde, war noch nicht absehbar. Die Schätzungen von Akteuren des Telekommunikationsbereichs reichten von etwa ein bis zwei Jahren bis zu rund fünf Jahren (Interviews 29, 38).

Mit der nun eingetretenen Gewißheit hatte sich der institutionelle Bezugsrahmen drastisch geändert, an dem die Akteure im Telekommunikationssektor ihr Handeln ausrichteten. Zwar war in den Postministerien und -unternehmen, ebenso wie in der Öffentlichkeit, schon vor der Volkskammerwahl die Einschätzung verbreitet gewesen, es werde wohl einmal zu einer Vereinigung der beiden deutschen Staaten kommen. Doch nun wurde aus der diffusen, eher langfristigen Erwartung eine konkrete politische Realität, auf die sich die Akteure in kürzester Zeit würden einstellen müssen. Vom Beitritt der DDR zur Bundesrepublik mußten die Akteure sowohl Veränderungen der institutionellen Rahmenbedingungen im Telekommunikationssektor wie auch ihrer individuellen Position innerhalb der sektoralen Akteurkonstellation erwarten, insbesondere weil auf westlicher Seite noch keine fest etablierte institutionelle Ordnung bestand. Weder war die Postreform von 1989 bereits vollständig implementiert noch war geklärt, wie liberal die Konkretisierung der neuen Ordnung ausfallen würde. Die Gestaltung der gesamtdeutschen Telekommunikationsordnung bot sich daher als Einfallstor für die Etablierung neuer Regelungen und die individuelle Vorteilsnahme einzelner Akteure an.

In welche Richtung die Entwicklung gehen würde, darin hatte zwischen MPF und BMPT bereits vor der Volkskammerwahl Einigkeit bestanden. Als gemeinsame Ziele waren die Kompatibilität von Netzen und Diensten sowie

¹ Diese durchgängige Einschätzung des Wahlergebnisses (z.B. Jesse 1992: 127; Korger 1992: 246) wird auch durch eingehendere Analysen des Wahlverhaltens bestätigt (vgl. Falter 1992; Roth 1990).

das schrittweise Annähern des Post- und Fernmeldewesens der DDR an ein den europäischen Nachbarländern in Qualität und Quantität der Telekommunikationsdienstleistungen vergleichbares Niveau formuliert worden (Bundesminister für Post und Telekommunikation/Ministerium für Post- und Fernmeldewesen 1990a; Schwarz-Schilling 1990: 11). Mit dieser Umschreibung war letztlich nur eines gemeint: Der Ausbau der Telekommunikationsinfrastruktur der DDR auf »Westniveau«, das heißt auf den in der Bundesrepublik erreichten Stand. Übereinstimmend gingen die Führungskräfte von Deutscher Post und DBP Telekom davon aus, daß eine staatliche Vereinigung zur Fusion der beiden Post- und Fernmeldeverwaltungen Deutsche Post und Deutsche Bundespost führen werde (Interviews 13, 38, 41).

Aus eigener Finanzkraft war die Deutsche Post² nicht in der Lage, eine schnelle Angleichung an das Versorgungsniveau der Bundesrepublik zu erreichen. Hätte die Deutsche Post den Netzausbau im wesentlichen mit eigenen finanziellen Mitteln bestreiten müssen, so wäre sie über ein jährliches Wachstum der Anzahl der Telefonanschlüsse von 8 Prozent nicht hinausgekommen (Buchheim 1990: 28). Dies wäre zwar eine Verdoppelung der bisherigen Wachstumsrate von jährlich 4 Prozent gewesen, doch auch bei diesem Ausbautempo hätte der Anschluß an das Versorgungsniveau der Bundesrepublik im Jahre 1990 zwei Jahrzehnte gedauert. Die Deutsche Post brauchte aber nicht allein in finanzieller Hinsicht einen starken Partner für den Ausbau der Telekommunikationsinfrastruktur. Eine schnelle Modernisierung erforderte auch den Transfer von technischem Know-how in bezug auf Planung, Aufbau, Betrieb und Wartung modernster Netztechnik. Mit der DBP Telekom stand der Deutschen Post ein Partner für diese Aufgaben zur Verfügung – eine aufwendige Suche nach westlichen Investoren war nicht notwendig. Die Bemühungen des MPF konzentrierten sich vielmehr darauf, die DBP Telekom zu Investitionen zu verpflichten, sie »mit ins Boot zu holen« (Interviews 16, 41). Eine Fusion mit der DBP Telekom bot in dieser Hinsicht ein Maximum an Verpflichtung.

Für die DBP Telekom war die Aussicht, mit der Deutschen Post zu fusionieren, keineswegs negativ. Die zum Ausbau der Telekommunikationsinfra-

2 Deutsche Post und das MPF der DDR erscheinen auch in dieser Phase in ihrem Handeln weitgehend als ein einziger Akteur. Zwar wurden die Unternehmensleitung der Deutschen Post Telekom und das MPF im Laufe des Sommers 1990 organisatorisch separiert, wobei auch eine gewisse Verselbständigung der DP Telekom eingesetzt haben soll, doch praktisch bestand zwischen dem MPF und der Generaldirektion der DP Telekom eine sehr weitgehende Übereinstimmung der Positionen. Dies wird wohl vor allem durch die personelle Kontinuität und die Kürze der Zeit bedingt gewesen sein (Interview 38).

struktur der DDR notwendigen Investitionen würden zwar eine große finanzielle Belastung bedeuten, sich aber langfristig auszahlen. Die Ausweitung der Tätigkeit auf Ostdeutschland bedeutete neue Wachstumsmöglichkeiten im Telefondienst, der in der Bundesrepublik bereits an Sättigungsgrenzen gestoßen war. Vom Kompletttausch der ostdeutschen Netztechnik erhoffte sich die DBP Telekom auch langfristige Kosten- und Wettbewerbsvorteile (Tenzer 1990: 39). Es galt im übrigen als gesichert, daß Investitionen in das ostdeutsche Fernmeldenetz trotz der üblichen langen Amortisationszeiträume hoch rentabel sein würden (Interview 39). Angesichts ihrer bisherigen enormen Ertragskraft wurde auch davon ausgegangen, daß die DBP Telekom die mit den Investitionen verbundenen Belastungen problemlos würde tragen können.

Ohnehin war die DBP Telekom im Falle des Beitritts und einer Fusion mit der Deutschen Post schon aufgrund ihres gesetzlichen Auftrages zur Bedarfsdeckung und damit zu entsprechenden Investitionen verpflichtet.³ Doch nicht dieser gesetzliche Auftrag motivierte die DBP Telekom zu schnellem Handeln, sie konnte sich vielmehr gar keine Zurückhaltung leisten. Schließlich war die gleichmäßig flächendeckende Versorgung eine zentrale, wenn nicht *die* Legitimationsgrundlage ihrer Monopole. Hätte sich die DBP Telekom unwillig gezeigt, den Infrastrukturausbau in Ostdeutschland zu übernehmen, so hätte sie damit Wasser auf die Mühlen derjenigen geleitet, die eine weitergehende Liberalisierung und eine Lockerung der Monopole wünschten. Ein zögerlicher Ausbau hätte den Anlaß dazu geboten, die Legitimität und den praktischen Nutzen der Monopole der DBP Telekom anzuzweifeln, was sich angesichts der ohnehin noch offenen Monopolabgrenzungen in vereinigungsbedingten Ausnahmeregelungen niederschlagen konnte. Zudem bestand die – durch Äußerungen Interessierter durchaus real gewordene – Möglichkeit, daß Privatunternehmen Teile des Telefonnetzausbaus und -betriebs übernehmen und so in das Kerngeschäft der DBP Telekom eindringen könnten. Dies stellte eine grundlegende Bedrohung der wirtschaftlichen Interessen der DBP Telekom dar, von der gegebenenfalls auch Rückwirkungen auf die ungefestigte neue institutionelle Ordnung in Westdeutschland zu befürchten waren.

Andererseits bot die Übernahme des Infrastrukturausbaus ein gewichtiges Argument für die Beibehaltung der Monopole. Die DBP Telekom konnte hoffen, daß sie mit dem Hinweis auf die von ihr zu tragenden ostdeutschen

3 Die gesetzliche Verpflichtung der DBP Telekom zur Deckung der Nachfrage ergibt sich aus § 4 Abs. 1 PostVerfG i.d.F.v. 8. Juni 1989.

Infrastrukturlasten Versuche zu weitergehender Liberalisierung würde abwenden können. Schließlich hatte die Existenz einer flächendeckenden Telekommunikationsinfrastruktur noch im Zuge der 1989er Postreform als Voraussetzung für die Zulassung privater Anbieter gegolten. Im Umkehrschluß mußte dies bedeuten, daß die Zulassung Privater erst dann würde erfolgen können, wenn die Telekommunikationsinfrastruktur im Osten Deutschlands ein deutlich höheres Niveau erreicht haben würde.

Für die DBP Telekom gab es somit keine ernstzunehmende Alternative zu einem massiven Engagement in Ostdeutschland, zumal sich die Investitionen aller Voraussicht nach als hoch rentabel erweisen würden. Auch wenn die Investitionen eine hohe finanzielle Belastung bedeuteten, so hätte ein Verzicht unter Umständen mittelfristig weit schwerwiegendere Folgen haben können, wie zum Beispiel Einschnitte in ihr Telefonmonopol.

Für den BMPT standen drei Ziele zugleich im Vordergrund. Erstens eine möglichst schnelle Verbesserung der Versorgung zugunsten der wirtschaftlichen Stabilisierung und der Wähler in der DDR, zweitens eine Übertragung »seiner« Postreform von 1989, verbunden mit einer weitergehenden Liberalisierung bei deren Implementation, sowie drittens eine einheitliche Gestaltung des gesamtdeutschen Fernmeldewesens, die die äußeren Anzeichen der Teilung Deutschlands überwinden würde (Schwarz-Schilling 1990; Rottmann 1990; Interview 39).

Mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik würde die politische Verantwortung für den Zustand der Telekommunikationsinfrastruktur auf den BMPT übergehen. Wenngleich er für das Vorgefundene kaum verantwortlich gemacht werden konnte, so war er doch für dessen Verbesserung zuständig. In dieser zukünftigen Funktion wurde der BMPT bereits im März und April 1990 von zahlreichen DDR-Bürgern angesprochen, die um seine Unterstützung bei der Beschaffung eines Telefonanschlusses baten. Doch nicht allein zur Verbesserung der Lebensbedingungen und damit letztlich auch der Wahlchancen seiner Partei (CDU) in der DDR war für Minister Schwarz-Schilling der Ausbau der Fernmeldewege in der DDR eine dringliche Aufgabe. Die Privatwirtschaft der DDR und diejenigen, die Investitionen in der DDR tätigen wollten, benötigten eiligst eine bessere Versorgung mit Telekommunikationsdiensten. Zu den politischen Zielen des BMPT gehörte deswegen ein *schneller* Netzausbau. Dieser sollte sich nicht an betriebswirtschaftlichen Kalkülen der Netzbetreiber, sondern an dem volkswirtschaftlich Notwendigen ausrichten (Schwarz-Schilling 1990: 11).

Daneben strebte das BMPT die Übertragung der bundesdeutschen Postreform von 1989 auf die DDR im Rahmen des Einigungsprozesses an. Der Mi-

nister hatte diese institutionelle Neuordnung im Westen erst 1989 politisch durchsetzen, jedoch noch nicht vollständig implementieren können. Im Osten schien dagegen eine schnelle und konsequente Realisierung der Grundsätze der Reform möglich. Eine neue, weitergehende Reform lag nicht in der Absicht des BMPT. Dagegen sprachen schon praktische Gründe: Die laufende Reorganisation der Deutschen Bundespost und des Ministeriums verlangte bereits großen Einsatz, die anstehende Vereinigung würde noch mehr Arbeitseinsatz fordern. Weitere Belastungen, wie sie ein neues Gesetzgebungsvorhaben wohl bedeuten würde, waren kaum noch zu bewältigen. Gesetzesänderungen waren zudem auch nicht notwendig, da die bestehenden Regelungen der Postreform dem Ministerium ausreichend Spielraum boten, im Zuge der Implementation des Poststrukturgesetzes in der DDR eine weitergehende Liberalisierung umzusetzen. Intern, insbesondere seitens der Grundsatzabteilung, hatte das BMPT deutliche Präferenzen für eine Liberalisierung, die über den 1990 erreichten Status quo hinausging.

Hinsichtlich des im Osten Einzuführenden mußte allerdings auch bedacht werden, daß jedwede Kontinuierung der deutschen Teilung politisch inakzeptabel war. Organisatorische, ordnungspolitische oder technische Lösungen, die für die Bevölkerung wahrnehmbare Grenzen zwischen Ost und West fortgeführt oder gar neu eingeführt hätten, widersprachen dem politischen Bestreben nach einer möglichst vollständigen Verwirklichung der deutschen Einheit.

Mit dem Perspektivenwechsel von der innerdeutschen Kooperation hin zur Vorbereitung der staatlichen Vereinigung verschob sich auch die zu bewältigende technische Problematik, zumal die möglichst schnelle Angleichung des ostdeutschen Wohlstandsniveaus an das der alten Bundesrepublik sowohl Motiv wie Ziel des Einigungsprozesses war. Es war nun nicht mehr allein das Problem des innerdeutschen Telefon-Engpasses zu lösen. Der Ausbau des ostdeutschen Telefonnetzes auf eine den westdeutschen Verhältnissen entsprechende Anschlußdichte trat nun als neue technische Problemstellung neben die noch immer virulente Überlastsituation im Ost-West-Telefonverkehr. Im Hinblick auf ein zukünftig vereinigtes Deutschland waren die Telefonnetze in Ost- und Westdeutschland darüber hinaus zu einem einheitlichen Netz mit gemeinsamen Vorwahlen und gleichen Tarifen zusammenzuführen.

Die Angleichung der Versorgung mit Telefonanschlüssen an das westdeutsche Niveau sowie ein einheitliches gesamtdeutsches Fernmeldenetz erforderten einen immensen Ausbau der DDR-Telekommunikationsinfrastruktur. Ein solcher Ausbau galt vor allem als elementare Infrastrukturmaßnahme zur Konsolidierung der ostdeutschen Volkswirtschaft und damit als zwin-

gend notwendig, um dem politischen Ziel der Angleichung der Lebensverhältnisse in beiden Teilen des künftig vereinigten Deutschland näherzukommen (vgl. z.B. Wernicke 1990). Wie dieses Versorgungsziel erreicht werden könnte und welche technischen wie institutionellen Vorkehrungen hierzu zu treffen seien, waren die beherrschenden Themen dieser Phase der Entwicklung. Die zentralen Fragen hierbei waren: Wie und durch wen kann der Netzausbau finanziert werden? Wie soll die Deutsche Post nach der Fusion organisiert werden? Wie wird beim Netzausbau am besten vorgegangen?

5.2 Zentral gesteuerte Vorbereitungen auf die Vereinigung

Vor diesem Hintergrund trafen sich Vertreter des BMPT, der Vorstand der DBP Telekom und Führungskräfte des MPF und der Deutschen Post am 6. und 7. April 1990, um darüber zu beraten, welche Folgerungen angesichts der nun schnell heranrückenden Einheit zu ziehen seien. Zu den zentralen Voraussetzungen einer Vereinigung gehörten nach Ansicht des BMPT eine Angleichung der organisatorischen Strukturen, eine Übereinstimmung in den ordnungspolitischen Vorstellungen und hohe Investitionen, um die Grundlagen einer wirtschaftlichen Entwicklung in der DDR und damit einer Angleichung der Lebensverhältnisse in beiden Teilen Deutschlands zu schaffen (Rottmann 1990; Schwarz-Schilling 1990: 10; Tenzer 1990: 37). Es zeigte sich ein hohes Maß an Gemeinsamkeit. Es gab sowohl Einigkeit darüber, daß die staatliche Einheit zu einer Fusion von Deutscher Post und Deutscher Bundespost führen sollte, als auch Übereinstimmung darin, daß ein »Aufholprogramm« notwendig sei, um schneller als bislang vorgesehen zu einer Angleichung der Versorgungsniveaus zu kommen. Während Investitionshilfen und eine Angleichung der schon jetzt sehr ähnlichen Organisationsformen für die Deutsche Post und das MPF unproblematisch waren, taten sie sich mit der Aufgabe ihrer Monopolrechte infolge der Übernahme bundesdeutscher Ordnungspolitik etwas schwerer. Dies sollte daher nur schrittweise erfolgen (Günther/Uhlig 1992: 299; Tenzer 1990: 37). Für die anstehenden Planungs- und Vorbereitungsarbeiten wurden unter der Bezeichnung »Kooperationsgemeinschaft der Unternehmensleitungen« sieben Arbeitsgruppen eingerichtet und ein spezieller Arbeits- und Koordinierungsausschuß mit Sitz in Ost-Berlin eingesetzt.

Für die – erst nach diesem Treffen – neugebildete DDR-Regierung hatte das Post- und Fernmeldewesen im Zusammenhang mit der Vorbereitung der

Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion keinen hohen Stellenwert. Die Koalitionsvereinbarung zwischen den Fraktionen der CDU, der DSU, dem DA, den Liberalen, DFP, BFD, FDP und der SPD vom 12. April 1990 enthielt lediglich den Auftrag, schnellstmöglich die Postunion zu realisieren (von Münch 1991: 180). Der DDR-Postminister hatte so weitgehend freie Hand in der Gestaltung der innerdeutschen Vereinbarungen.

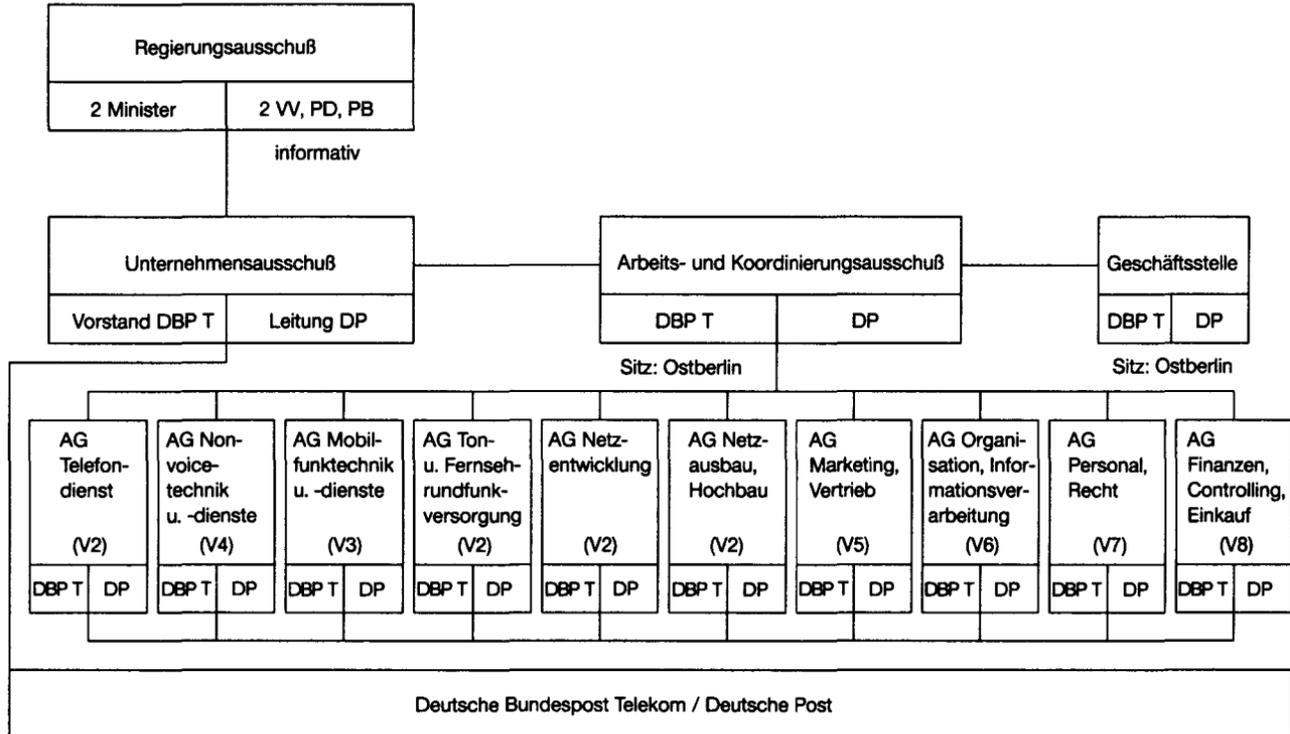
Unmittelbar nach seinem Amtsantritt kündigte der neue MPF Emil Schnell an, die DDR werde ihr Post- und Fernmeldewesen nach den Grundprinzipien der bundesdeutschen Poststrukturreform umbauen. Dabei werde die Deutsche Post in drei Unternehmen aufgeteilt (SZ, 18. April 1990). Ansätze hierzu hatte es bereits im Februar/März gegeben. Als erster Schritt erfolgte am 8. Mai 1990 die Trennung von hoheitlichen und unternehmerischen Bereichen. Die bis dahin für die Leitung der drei Unternehmensbereiche der Deutschen Post zuständigen Abteilungen des MPF wurden in selbständige Generaldirektionen umgewandelt und damit vom Ministerium formell abgekoppelt (Funkschau 1990/13: 26).

Konsequenterweise sollte nun auch die Vorbereitung der postalischen Vereinigung nach hoheitlichen und unternehmerischen Aufgaben getrennt vorgenommen werden. Im Mai 1990 wurden die Arbeitsgruppen der Regierungskommission und der Unternehmensleitungen in einen Gemeinsamen Regierungsausschuß auf Ministeriumsebene und je einen gemeinsamen Unternehmensausschuß für Telekom, Postdienst und Postbank überführt.⁴ Am 11./12. Mai 1990 vereinbarten die beiden Telekom-Unternehmensleitungen auf einer gemeinsamen Tagung die Ausarbeitung eines Investitionsprogramms für die DDR. Hierzu entstanden insgesamt elf Arbeitsgruppen, deren Aufgaben der Abbildung 5-1 zu entnehmen sind.

Da die Leiter der Arbeitsgruppen zugleich die jeweiligen Geschäftsbereichs- oder Fachbereichsleiter der Generaldirektion der DBP Telekom und die für das gleiche Fachgebiet Zuständigen der Deutschen Post waren, konnten sie alle Maßnahmen, die keine übergreifende Koordination erforderten, sofort im Rahmen ihrer eigenen Zuständigkeiten umsetzen (Dingeldey/Schulze/Kahle 1991a: 13). Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen wurden dem Unternehmensausschuß vorgelegt, der in vier- bis fünfwöchigen Abständen tagte. Zwischen den Unternehmensausschüssen und dem Regierungsausschuß bestanden enge Verbindungen, zumal die Vorstandsvorsitzenden der

4 So MPF und BMPT in ihrer gemeinsamen Erklärung vom 17. Mai 1990 (Bundesminister für Post und Telekommunikation/Ministerium für Post- und Fernmeldewesen 1990b).

Abbildung 5-1 Koordinationsgremien Deutsche Bundespost / - Deutsche Post



DBP-Unternehmen und die Leiter der Generaldirektionen der Deutschen Post ebenfalls dem Regierungsausschuß angehörten.

Die Vorbereitung der Vereinigung konnte somit im Rahmen einer paritätisch besetzten, hierarchisch gegliederten (temporären) Organisation zentral gesteuert werden. Da in diesem Rahmen Absprachen der Führung für die nachgeordneten Ebenen Weisungscharakter hatten, konnten rasch verbindliche Festlegungen getroffen werden, ohne Belastung durch Verhandlungen über Detailfragen, deren Lösung delegiert werden konnte. Eine solche organisatorische »Zusammenschaltung« wurde durch die institutionelle Verwandtschaft der Fernmeldeverwaltungen ermöglicht.

Die Grundsätze und Ziele ihrer künftigen Zusammenarbeit legten die Postminister am 17. Mai 1990, einen Tag vor der Unterzeichnung des ersten Staatsvertrages zwischen der Bundesrepublik und der DDR, in einer Vereinbarung fest. Nun sollten im Post- und Fernmeldewesen der DDR nicht nur die organisatorischen, sondern auch die ordnungspolitischen Grundsätze des Poststrukturgesetzes der Bundesrepublik Deutschland verwirklicht werden. Spätestens mit der staatlichen Vereinigung würde das bundesdeutsche Post- und Fernmelderecht in der DDR in Kraft gesetzt werden würde. Vorrang hatte aber zunächst eine praktische Frage: die Bildung des Sondervermögens, das heißt die Ausgliederung des Vermögens der Deutschen Post aus dem allgemeinen Staatshaushalt. Den Netzausbau in der DDR würde die DBP Telekom finanzieren:

Die Unternehmen der DBP werden der DP die für die abgesprochenen Investitionen erforderlichen Mittel rechtzeitig zur Verfügung stellen. ... Bis zum Zeitpunkt der staatlichen Vereinigung gelten die Investitionen der DBP als Darlehen; Einzelheiten werden zwischen den Unternehmen vereinbart.

(Bundesminister für Post und Telekommunikation/BMPF 1990b)

Damit hatte man sich auf den vollständigen Transfer des bundesdeutschen Institutionengefüges auf die DDR geeinigt. Die ersten Schritte dieses Institutionentransfers würden mit der Bildung des Sondervermögens, der Teilung der Deutschen Post in drei Unternehmen und ihrer Separierung vom Ministerium für Post- und Fernmeldewesen getan werden. Auf diese Weise sollten zunächst die organisatorischen Voraussetzungen der Übertragung des bundesdeutschen Post- und Fernmelderechts geschaffen werden. Die hier getroffenen Vereinbarungen wurden dann im ersten Staatsvertrag über die Bildung der Wirtschafts- und Währungsunion festgeschrieben.⁵

5 Die Bestimmung über das Sondervermögen Deutsche Post ist in Art. 27 des Vertrages

Der Einigungsvertrag hatte dann keine große Bedeutung mehr für die Transformation des ostdeutschen Ordnungsgefüges. Die grundsätzlichen Fragen der Vereinigung von Deutscher Post und Deutscher Bundespost waren frühzeitig geregelt worden und die organisatorischen Vorbereitungen ihrer Umsetzung bereits im Gange. Mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik würde die Deutsche Post Teil der Deutschen Bundespost werden, womit automatisch die für die Deutsche Bundespost geltenden rechtlichen Vorschriften auch für die ehemalige Deutsche Post Geltung hätten. Ausnahmen von diesem Grundsatz mußten allein dort gemacht werden, wo die vorhandene technische Infrastruktur die Einführung bundesdeutscher Regelungen nicht zuließ. Dies war zum Beispiel bei den Telefentarifen der Fall, da die Einführung der bundesdeutschen, rein entfernungsabhängigen Tarifstruktur wegen des damit verbundenen technischen Aufwandes nicht sofort möglich war.

Gleiches galt auch für die Liberalisierung des Endgeräte monopolis der Deutschen Post, das nicht mit der Vereinigung fiel, sondern bis zum 31. Dezember 1991 befristet wurde. Angesichts der zahlreich vorhandenen Doppelanschlüsse fürchtete die Deutsche Post große technische Probleme, da sich in einem der an einem Doppelanschluß angeschlossenen Telefonapparate eine Umschalt einrichtung befand. Wäre es den Kunden erlaubt gewesen, ihre Apparate in Eigenregie auszuwechseln, so hätte dies bei Doppelanschlüssen unter Umständen dazu geführt, daß vom anderen Anschluß aus nicht mehr hätte telefoniert werden können. Aufgrund dieser Argumentation und angesichts des Umstandes, daß auch der Aufhebung des Endgerätemonopolis der Deutschen Bundespost in der Bundesrepublik eine einjährige Übergangsfrist vorangegangen war, wurde analog hierzu eine Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 1991 in den Einigungsvertrag aufgenommen (Interview 40; Schreiben des BMPT vom 10. August 1990 (AZ M511a 1160–5) betreffend die Begründung des Artikels 22 des Entwurfs zum Einigungsvertrag (Sondervermögen der Deutschen Post); Art. 27 (Sondervermögen Deutsche Post) des Einigungsvertrages vom 31. August 1990).

Die im Kontext des Einigungsvertrages zu klärenden Fragen, welche Übergangsregelungen zu treffen seien, wurden zwischen den Fernmeldeverwaltungen konsensuell und nach betrieblich-technischen Notwendigkeiten festgelegt.

über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 18. Mai 1990 enthalten. Dem schrittweisen Institutionentransfer stimmte die DDR unter Punkt A.II.8 des Gemeinsamen Protokolls über Leitsätze zu (vgl. zum Beispiel von Münch 1991: 233).

5.2.1 Finanzierung des Ausbauprogramms

Die Fixierung des Ziels »Westniveau« erlaubte eine erste grobe Abschätzung der hierzu benötigten Finanzen. Eine Angleichung der Telefonanschlußdichte an das in der Bundesrepublik erreichte Niveau hätte den Ausbau des Netzes von 1,8 auf rund 9 Millionen Teilnehmer erfordert. Daraus entstanden erste Kostenschätzungen, die sich auf 30 bis 40 Milliarden DM beliefen.⁶ Anfang April 1990 bezifferten Deutsche Post und DBP Telekom den Mittelbedarf für den Ausbau des DDR-Telefonnetzes auf westdeutsches Niveau auf 30 Milliarden DM, ohne Aufwendungen für die Datenübertragung und den Mobilfunk (SZ und FAZ, 9. April 1990).

Diese Summe lag weit über den Beträgen, die die Deutsche Post für den Netzausbau aufwenden konnte. Sie sah sich Anfang April 1990 nur zu Aufwendungen von 16 Milliarden *Mark der DDR* im Zeitraum von 1990 bis 1995 in der Lage. Mit diesen Mitteln wolle sie, so der für den Telekommunikationsbereich im MPF zuständige stellvertretende Minister Heinz Uhlig, bis 1995 insgesamt 1,3 Millionen neue Telefonanschlüsse schalten. Doch selbst mit diesen, für DDR-Verhältnisse vergleichsweise immensen Aufwendungen wäre die Telefonversorgung 1995 noch weit vom westdeutschen Niveau entfernt gewesen. Zudem war es fraglich, ob die Deutsche Post diese Mittel, wie beabsichtigt, allein durch eine »kostendeckende und gewinnbringende Arbeit« würde aufbringen können (Neues Deutschland, 6. April 1990).

Finanzexperten der Deutschen Bundespost hatten das MPF schon zu Jahresanfang über die theoretisch denkbaren Möglichkeiten beraten, wie das zur Finanzierung des Netzausbaus notwendige Kapital aufzubringen sei (Zurhorst 1990: 138). Die dem DDR-Postministerium aus der Sicht von Experten der Deutschen Bundespost im Prinzip offenstehenden Optionen sind in Abbildung 5-2 dargestellt. Bemerkenswert ist, daß das Spektrum der Möglichkeiten auch solche Finanzierungswege mit einschloß, die nicht allein erheblicher institutioneller Änderungen in der DDR bedurft hätten, sondern auch stark vom bundesdeutschen institutionellen Status quo abwichen. Hierunter fiel zum Beispiel die Ausgabe von Aktien oder die Kapitalbeteiligung ausländischer Investoren über Joint ventures o.ä. an der Deutschen Post. Diese Optionen wurden ernsthaft als Finanzierungsvarianten in Erwägung gezogen. Allerdings stand die Umwandlung der Deutschen Post in eine privatwirt-

6 So zum Beispiel Gerd Tenzer, Vorstandsmitglied der DBP Telekom in der Hannoverschen Allgemeinen vom 23. März 1990.

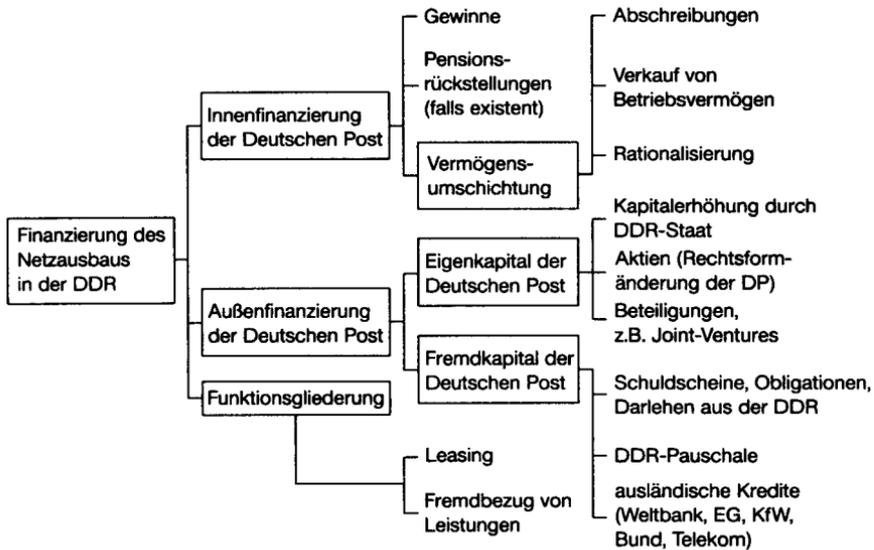
schaftliche Rechtsform für die DDR-Regierung nicht zur Debatte. Weder für den Postminister der Modrow-Regierung, Klaus Wolf, noch für den der de-Maizière-Regierung, Emil Schnell, kam eine irgendwie geartete Privatisierung der Post in Frage (Interviews 29, 41; SZ, 18. April 1990). Die Deutsche Post sollte nach ihrem Verständnis zwar wie ein privatwirtschaftliches Unternehmen operieren, aber weiterhin ein staatliches Unternehmen bleiben. Schon von der Umwandlung der volkseigenen Wirtschaft in Kapitalgesellschaften, mit der die Modrow-Regierung den DDR-Betrieben mehr Bewegungsspielraum geben wollte, war das Staatsunternehmen Deutsche Post explizit ausgenommen worden (§ 1 Abs. 2 der Verordnung zur Umwandlung von volkseigenen Kombinat, Betrieben und Einrichtungen in Kapitalgesellschaften vom 1. März 1990).

So waren die Optionen, die zur Finanzierung des Netzausbaus zur Verfügung standen, eng begrenzt. Eine Kapitalzufuhr aus der DDR-Staatskasse war angesichts der Haushaltslage ausgeschlossen. Damit blieben nur die Eigenfinanzierung aus selbsterwirtschafteten Überschüssen und eine Fremdfinanzierung durch Kredite übrig. Hierfür brachte die Deutsche Post gute Voraussetzungen mit. Bislang hatte die Deutsche Post jährlich Abführungen an den Staatshaushalt in Höhe von 700 bis 800 Millionen Mark geleistet. Diese »Überschüsse« waren vor allem deswegen angefallen, weil der Deutschen Post im Rahmen der planwirtschaftlichen Güterverteilung keine Gelegenheit gegeben worden war, mit ihren Finanzmitteln Investitionsgüter wie Vermittlungs- und Übertragungseinrichtungen zu erwerben. Die Deutsche Post war also grundsätzlich in der Lage, einen Teil der Investitionen für den Netzausbau selbst zu erwirtschaften – sofern die Abführungen an den Staatshaushalt gesenkt und zugleich die seit Jahrzehnten eingefrorenen Gebühren erhöht worden wären. Mit höheren Einnahmen, niedrigeren Abgaben und Rationalisierungsmaßnahmen sollte nach dem Willen des MPF ein guter Teil der Ausbauskosten bestritten werden (Jahn 1990: 13–14).

Um auf der Einnahmenseite Verbesserungen zu erzielen, konzipierte die Deutsche Post in den folgenden Monaten eine Gebührenreform, die sich stark an die Tarife der Deutschen Bundespost anlehnte. Dabei wurde auch darüber nachgedacht, die zu erwartende enorme Nachfrage nach Telefonanschlüssen über Knappheitspreise zu steuern (Voigtländer 1990: 134, 140f). Eine moderate Gebührenerhöhung zum 1. Juli 1990 ermöglichte es der Deutschen Post, etwas mehr Eigenmittel zur Finanzierung des Ausbaus einzusetzen.

Trotz Einnahmeverbesserungen mußte ein Ausbauprogramm zum größten Teil über Kredite finanziert werden. Auch hierfür hatte die Deutsche Post eine gute Ausgangsposition. Sie war gegenüber dem Staatshaushalt der DDR

Abbildung 5-2 Finanzierungsoptionen der Telekom-Infrastruktur in der DDR



Quelle: Zurhorst 1990: 137

nur geringfügig verschuldet, da sie, wohl auch wegen ihres niedrigen Investitionsgrades, kaum durch das System der staatlichen Zwangskreditierung belastet worden war. Auf Anraten ihrer westdeutschen Finanzberater bemühte sich die Deutsche Post darum, diese Verpflichtungen loszuwerden und löste die verbliebenen langfristigen Altkredite noch vor der Währungsunion aus »Fördermitteln« rasch ab.⁷

Einer Kreditaufnahme stand jedoch ein großes Hindernis entgegen. Die Betriebseinrichtungen der Deutschen Post, ihre Gebäude und Grundstücke waren zwar nur in geringem Maße durch Altschulden belastet und hätten von daher als Sicherheiten dienen können. Doch diese Vermögenswerte wa-

7 Dies geschah vor allem mit Blick auf die bevorstehende Währungsunion (Voigtländer 1990: 140; Zurhorst 1990: 138).

ren Bestandteil des allgemeinen Staatsvermögens und konnten somit von der Deutschen Post nicht nach eigenem Gutdünken beliehen werden. Eine Finanzierung über Kredite, die vom DDR-Staatshaushalt speziell zum Zweck des Netzausbaus aufgenommen worden wären, wäre nicht nur verfahrensmäßig aufwendig und kompliziert, sondern wegen der geringen Kreditwürdigkeit der DDR und der unübersichtlichen politischen Situation auch wenig aussichtsreich gewesen. Die Kreditfinanzierung des Netzaufbaus war nur dann praktikabel, wenn das Betriebsvermögen der Deutschen Post aus dem allgemeinen Staatsvermögen herausgelöst wurde.

Hier bot sich dem MPF die Übernahme der bundesdeutschen Konstruktion eines Sondervermögens an. Damit hätte die Deutsche Post wirtschaftliche und finanzielle Autonomie gewonnen, wäre aber dennoch im Staatseigentum verblieben. Die Konstruktion bot der Deutschen Post die von ihr dringend gewünschte wirtschaftliche Selbständigkeit und stand im Einklang mit dem Bestreben nach einem einheitlichen gesamtdeutschen Fernmeldewesen. Zudem hatte diese Lösung den Vorteil, daß sie im Gegensatz zu anderen Finanzierungsvarianten nur eine – im Verhältnis zum gleichzeitig stattfindenden Übergang von volkseigener zu privater Wirtschaft – geringfügige institutionelle Änderung bedeutete. Dies war vom MPF frühzeitig erkannt und in die Wege geleitet worden. Der Ministerrat der DDR hatte daher bereits am 15. März 1990 seine Zustimmung zur Bildung eines Sondervermögens Deutsche Post gegeben (Beschluß 18/10d/90 des Ministerrates der DDR vom 15. März 1990). Die Bewertung der im Besitz der Deutschen Post stehenden Vermögenswerte nach Grundsätzen der Deutschen Bundespost ergab ein Vermögen von circa 9 Milliarden DM (Voigtländer 1990: 140). Angesichts des enormen Kapitalbedarfs von geschätzten 30 bis 40 Milliarden DM war das aus einer Belastung der Eigenmittel zu erzielende Kreditvolumen allerdings recht begrenzt.

Aus Kapitalmangel hätte ein allein mit den Mitteln und Möglichkeiten der Deutschen Post finanzierter Netzausbau zunächst langsam beginnen und die weiteren Ausbauschritte aus den Rückflüssen der Anfangsinvestitionen finanziert werden müssen. Zur Realisierung ihrer Ausbaupläne waren das MPF und die Deutsche Post in jedem Falle auf externe Unterstützung angewiesen. Die staatliche Vereinigung bot die einfachste Lösung der Finanzierungsmodalitäten: Die Deutsche Post würde in der Deutschen Bundespost aufgehen und damit dem Problem enthoben, den Netzausbau aus eigener Kraft durch selbst erwirtschaftete Gewinne und Belastung ihres Vermögens zu finanzieren. Statt dessen könnte das gesamte wirtschaftliche Potential der DBP Telekom zur Finanzierung herangezogen werden. Es würde sich we-

sentlich mehr Kapital aufbringen lassen als dies der Deutschen Post – selbst mit Unterstützung der DBP Telekom – möglich wäre. Auch für die DBP Telekom vereinfachte die staatliche Vereinigung die Dinge. Sie würde in den Ausbau ihres eigenen Netzes investieren. Aus Unterstützungsleistungen und Hilfen für die Deutsche Post, wie Krediten, Leihgaben o.ä., die letztlich Kosten darstellten, würden hochrentable Investitionen.

Eine Lösung des Finanzierungsproblems stand somit in Aussicht – hing allerdings vom Termin der Vereinigung ab. Im Mittelpunkt der Gespräche zwischen dem MPF und dem BMPT sowie den Führungsspitzen der Deutschen Post und den DBP-Unternehmen stand im April 1990 die Frage, welche Möglichkeiten denn aktuell bestanden – bei aller Unsicherheit über den Zeitpunkt der Währungsunion, den Umtauschsätzen etc. –, einen Netzausbau zu finanzieren. Die Postpauschale von 300 Millionen DM reichte für einen umfangreicheren Netzausbau bei weitem nicht aus. Das MPF warf daher die Frage auf, welche Vorleistungen die Deutsche Bundespost denn schon vor der Fusion der Unternehmen erbringen könne.

Als Überbrückungsmaßnahme bis zum Zeitpunkt der staatlichen Vereinigung war an einen DM-Kredit von anfangs 1 Milliarde, später 2 Milliarden gedacht (Interview 41). Da man frühestens in ein bis zwei Jahren mit der Vereinigung rechnete, sollten die Masse der Gelder 1991 fließen. Die Tilgung des Kredites wäre bis zur Vereinigung beider Unternehmen ausgesetzt worden (Die Welt, 14. Mai 1990). Danach wäre der Kredit wie eine Investition der DBP Telekom zu werten gewesen. Oder anders betrachtet: Die Deutsche Post hätte den Kredit bei einer Fusion durch den Übergang ihres Betriebsvermögens in das Eigentum der DBP Telekom getilgt.

Über das Darlehen von 2 Milliarden DM hinaus sollten noch im Jahr 1990 240 Millionen DM für den Aufbau des Overlaynetzes und 110 Millionen DM für den Ausbau des Mobilfunknetzes und von Satellitenverteildiensten bereitgestellt werden.⁸

Die rascher als erwartet heranrückende staatliche Einheit machte den Kredit obsolet, da es unnötig erschien, einen Kreditvertrag für einen Zeitpunkt abzuschließen, an dem die Unternehmen mit Sicherheit fusioniert sein würden (Interviews 13, 39, 41). Im Sommer 1990 konnte die Deutsche Post wegen des notwendigen Planungsvorlaufs ohnehin noch keine umfangreicheren Beschaffungen vornehmen. Es könnte hierbei jedoch auch eine Rolle

⁸ So BMPT Schwarz-Schilling in einer gemeinsamen Presseerklärung mit dem DDR-Postminister Schnell vom 17. Mai 1990 (Bundesminister für Post und Telekommunikation/Ministerium für Post- und Fernmeldewesen 1990b: 4; Handelsblatt, 18. Mai 1990).

gespielt haben, daß erst die Fusion eine effektive Kontrolle der wirtschaftlichen Verausgabung der aus Westdeutschland stammenden Mittel gewährleisten konnte.

Wie hoch der Finanzbedarf für das komplette Aufholprogramm mit allen Kommunikationsdiensten sein würde, stellte sich erst nach dessen Ausarbeitung Anfang Juni 1990 heraus. Die DBP Telekom revidierte ihre Schätzungen von 30 bis 40 Milliarden DM nach oben und veranschlagte nun 55 Milliarden DM für das gesamte Programm, das von 1991 bis 1997 laufen sollte.⁹ Die Finanzierung sollte teilweise aus Eigenmitteln der Deutschen Post, zum allergrößten Teil aber durch Darlehensaufnahmen (circa 30 Milliarden DM) und Eigenleistungen der DBP Telekom erfolgen (SZ und Welt, 14. Mai 1990; Handelsblatt, 18. Mai 1990).

5.2.2 Organisatorische Integration der Deutschen Post

Die Fusion von Deutscher Post und Deutscher Bundespost zu einem gemeinsamen deutschen Post- und Fernmeldeunternehmen bei Herstellung der staatlichen Einheit wurde auch nicht ansatzweise in Zweifel gezogen.¹⁰ Es erschien allen beteiligten Akteuren von Beginn an völlig selbstverständlich, daß eine staatliche Einheit auch zu einer einheitlichen staatlichen Post- und Fernmeldeverwaltung führen müsse. Aus dem institutionellen Leitbild einer zentralstaatlich geleiteten Post- und Fernmeldeverwaltung, an dem sowohl das ostdeutsche wie das westdeutsche Postministerium festhielten, ergab sich eine Fusion als logische Konsequenz: Die Existenz *einer* PTT für das gesamte Staatsgebiet galt beiden Seiten als der institutionelle Normalfall.

Zudem hatte das MPF schon in der ersten Phase des Einigungsprozesses mit einer Reorganisation der Deutschen Post begonnen. Am 15. März 1990 hatte der Ministerrat die diesbezüglichen Pläne des MPF genehmigt. Die Deutsche Post wurde ein Staatsunternehmen, ihr Betriebsvermögen vom allgemeinen Staatshaushalt in ein Sondervermögen überführt und das Ministerium von der Unternehmensleitung getrennt (Beschluß 18/10d/90 des Ministerrates der DDR vom 15. März 1990). Diese Reorganisation griff die organisatorischen Grundideen der bundesdeutschen Postreform auf und verknüpfte diese mit gängigen Organisationsstrukturen der DDR-Wirtschaft.

9 Diese Summe enthält auch Eigenleistungen der DBP Telekom. (Die Welt, 1. Juni 1990).

10 Dies ist der durchgängige Tenor aller Interviews.

Wesentlich war diesem Ansatz das Streben nach größerer Autonomie für die Deutsche Post innerhalb des institutionellen Rahmens der DDR. Ein organisatorischer Umbau der Deutschen Post im Sinne des Poststrukturgesetzes korrespondierte von daher mit bestehenden Absichten des MPF.

Drittens wurden mit der Festlegung auf die Fusion der Verwaltungen auch institutionelle Alternativen wie etwa eine Privatisierung der Deutschen Post ausgeschaltet, für die das MPF keine Präferenzen hatte. Gleiches galt für die bundesdeutsche Seite. Dem BMPT war im Hinblick auf eine baldige Einheit an möglichst gleichartigen institutionellen Strukturen in Ost und West gelegen. Die Postunion wurde gerade wegen der damit verbundenen Ausschaltung abweichender ordnungspolitischer Alternativen als »ordnungspolitischer Sündenfall« kritisiert (vgl. Busch 1990).

Als erster Schritt zur Angleichung der organisatorischen Strukturen sollte in der DDR eine Parallelstruktur zur bundesdeutschen aufgebaut werden. Dies entsprach dem im allgemeinen Einigungsprozeß eingeschlagenen Verfahren der Angleichung der staatlichen Ordnung der DDR an die bundesdeutsche. Wegen der geringen institutionellen Differenz zwischen den Fernmeldewesen der Bundesrepublik und der DDR erforderte die organisatorische Angleichung im wesentlichen nur dreierlei: die Bildung eines Sondervermögens Deutsche Post, die Trennung von Unternehmensleitung und Ministerium sowie die Dreigliederung der Deutschen Post nach den Bereichen Postbank, Postdienst und Telekom. Entsprechende organisatorische Änderungen hatte das MPF bereits Ende März 1990 eingeleitet. Die Entscheidung, auch den letzten Schritt zur Angleichung zu vollziehen und die Deutsche Post in drei Unternehmen aufzuteilen, fiel dann rasch. Der neue Postminister der de-Maiziere-Regierung, Emil Schnell (SPD), kündigte dies schon kurz nach seinem Amtsantritt Mitte April 1990 an (SZ, 18. April 1990).

Bereits am 8. Mai 1990 wurden drei Generaldirektionen für die Deutsche Post ins Leben gerufen, die aus den entsprechenden, erst wenige Wochen zuvor gebildeten Abteilungen des MPF hervorgingen (Funkschau 1990/13: 26; Gallist 1991: 45). Den Generaldirektionen der DP Telekom, DP Postdienst und der DP Postbank und Unternehmensfinanzen unterstand allerdings noch die Deutsche Post in ihren alten organisatorischen Strukturen.¹¹ Auch war die Aufteilung der Leitung der Deutschen Post noch nicht in aller Konsequenz erfolgt. Der gesamte Finanzsektor der Deutschen Post war als

¹¹ Der Ministerrat bestätigte die Reorganisationspläne des MPF und die Gründung der drei Generaldirektionen am 30. Mai 1990 (Beschluß 9/11/90 des Ministerrates der DDR vom 30. Mai 1990).

Bereich Unternehmensfinanzen der Generaldirektion der DP Postbank zuge schlagen worden, so daß diese auch für die Finanzfragen der beiden anderen Unternehmen zuständig war. Dies diente jedoch dazu, die finanziellen Angelegenheiten zumindest fürs erste in der Hand der erfahrenen Fachleute zu belassen (Interview 9).

Durch die Vereinbarung zwischen den beiden Postministern vom 17. Mai 1990 wurden die vom MPF bereits eingeleiteten organisatorischen Entwicklungen bestätigt. Im Rahmen dieser Übereinkunft sagte der MPF die Übernahme der »organisatorischen Grundsätze der Poststrukturreform in der DDR« zu.¹² Fraglich war jetzt nur noch, wie die Reorganisation im Detail erfolgen sollte. Sollte in der DDR sofort mit einer Dreigliederung der Deutschen Post begonnen werden? War es günstiger, zunächst das bestehende bundesdeutsche Organisationsschema mit gemeinsamen Oberpostdirektionen für Telekom und Postdienst vollständig zu übernehmen oder direkt spezielle Direktionen Telekom und Postdienst einzurichten? Wieviele Organisationseinheiten sollte es jeweils auf der mittleren und unteren Leitungsebene geben und in welchem Zahlenverhältnis sollten diese zueinander stehen? An welchen Standorten würden sich die neuen Ämter und Direktionen befinden? Was würde mit den zentralen Mittelbehörden geschehen? Und schließlich, wann sollte mit dem organisatorischen Umbau der Deutschen Post begonnen werden?

Eine möglichst zügige Angleichung der organisatorischen Strukturen und Abläufe war auch für eine schnelle und effiziente Hilfe der DBP Telekom beim Netzausbau erforderlich. Ein Verzicht auf den Transfer der westdeutschen Verfahren hätte die Deutsche Post und die zu ihrer Unterstützung abgestellten westdeutschen Arbeitskräfte dazu gezwungen, zeitaufwendig nach neuen Verfahrenslösungen für den schnellen Netzausbau zu suchen.

In der Bundesrepublik war es in der kurzen Zeit seit Inkrafttreten des Poststrukturgesetzes noch nicht zu einer vollständigen organisatorischen Teilung der drei Postunternehmen gekommen. Anfang 1990 waren zunächst die Generaldirektionen der DBP-Unternehmen aufgebaut worden. Im Westen bestanden deswegen noch die Oberpostdirektionen als integrierte mittlere Führungsebene zwischen den neuen Generaldirektionen der Unternehmen und den schon vor der Reform spezialisierten Post-, Fernmelde- und Postgiroämtern. Für den BMPT bot sich in diesem Zusammenhang die Gelegen-

12 Vgl. die gemeinsame Erklärung des MPF und des BMPT vom 17. Mai 1990 (Bundesminister für Post und Telekommunikation/Ministerium für Post- und Fernmeldewesen 1990b).

heit, die Umsetzung der von ihm initiierten Postreform voranzutreiben. Die komplette Dreigliederung der Deutschen Bundespost – und damit die Realisierung eines der Grundsätze der Postreform – war im Westen den noch durchzuführenden Organisationsreformen ihrer Teilunternehmen vorbehalten. In Ostdeutschland konnte dagegen die Dreiteilung der Deutschen Post sofort und konsequent umgesetzt werden. Dem MPF wurde daher von seiten des BMPT nahegelegt, gleich zu einer vollständigen Trennung der Deutschen Post in drei Unternehmen überzugehen (Interview 16). Dieser Vorschlag fand die Zustimmung der Vertreter des MPF, zumal diese die westdeutsche »Eieruhrstruktur« als ausgesprochen inkonsequent empfanden.¹³

Dem MPF erschien es unzumutbar, sofort mit einer Dreigliederung der Deutschen Post zu beginnen. Eine einfache und schnell durchführbare Möglichkeit hierzu hätte in der Aufteilung der integrierten Post- und Fernmeldeämter und der Bezirksdirektionen der Deutschen Post bestanden. Dies hätte jedoch schon auf der Ebene der 15 Bezirksdirektionen zu einer enormen Zersplitterung der Organisation geführt. Andererseits war ein gewisses Maß an Teilung des Gesamtunternehmens schon wegen der Gründung der drei Generaldirektionen notwendig geworden. Die Leitung einer die verschiedenen Dienste organisatorisch integrierenden Deutschen Post durch drei oberste Dienststellen gleichzeitig hätte zu einem heillosen Kompetenzwirrwarr geführt. Um dies zu vermeiden, wählte das MPF eine Übergangslösung. Durch eine geringfügige Umstrukturierung in der Führungsspitze der Bezirksdirektionen und der Post- und Fernmeldeämter wurden die Verantwortungsbereiche des Postdienstes und des Fernmeldewesens auseinandergezogen und den Generaldirektionen somit eine durchgängige Leitung innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches ermöglicht (Interview 9).

Die Reorganisation der ostdeutschen Telekom wurde innerhalb der Arbeitsgruppen des Unternehmensausschusses vorbereitet und entschieden. Akteure, die diesen Entscheidungsprozeß eventuell verzögern konnten, wurden bewußt nicht mit einbezogen. Weder Personalvertreter noch Gewerkschaften wurden konsultiert oder informiert. Während die alten Gewerkschaften politisch diskreditiert waren, war die Handlungsfähigkeit der neugegründeten ostdeutschen Postgewerkschaft noch sehr beschränkt. Eine formelle Mitsprache der Personalvertretungen an den Organisationsentscheidungen, wie sie nach Inkrafttreten des westdeutschen Rechts erforderlich geworden wäre,

13 Der Ausdruck »Eieruhrstruktur« bezieht sich auf den in der oberen und unteren Leitungsebene getrennten, in der Mitte aber eng verbundenen Organisationsaufbau der Deutschen Bundespost (Interviews 16, 38).

sollte ausdrücklich vermieden werden. Zur Vereinfachung des Entscheidungsprozesses wird der Umstand beigetragen haben, daß im Unternehmensbereich Telekom kein Personalabbau zu erwarten war. Wegen des Ausbauprogramms war im Gegenteil sogar eher mit einer Aufstockung des Personalbestandes zu rechnen. Daß das gesamte Personal der Deutschen Post in die Deutsche Bundespost übernommen werden würde, sagte der BMPT noch kurz vor der Vereinigung zu (Frankfurter Rundschau, 26. September 1990). Tatsächlich gelang es auch, im Rahmen des Unternehmensausschusses alle wesentlichen Entscheidungen über die neuen Organisationsstrukturen der Deutschen Post noch vor der staatlichen Vereinigung am 3. Oktober 1990 zu treffen (Gallist 1991: 46; Interviews 9, 16, 38).

Im Ergebnis wurde eine Organisationsstruktur mit speziellen Direktionen für Postdienst und Telekom eingeführt. Jedes der neugebildeten Länder erhielt je eine Direktion Postdienst und Telekom. Somit war eine Übereinstimmung zwischen der politischen Geographie und den Zuständigkeitsbereichen innerhalb der Telekom gegeben (Gallist 1991: 46). Dies ist in erster Linie auf den sequentiellen Entscheidungsverlauf zurückzuführen. Die Grundsatzentscheidung, die mittlere Organisationsebene der Deutschen Post entsprechend der Neugliederung der DDR in Länder aufzubauen, fielte der MPF bereits am 5. Juni 1990 in einer Verfügung über die ersten Schritte der Reorganisation (Interview 9). Der MPF legte damit sehr frühzeitig einen an den neuen Ländern orientierten Organisationsaufbau fest. Die Entscheidung über die Zahl der Fernmeldeämter wurde dagegen erst gegen Ende des Einigungsprozesses getroffen. Die Zahl der Fernmeldeämter wurde aber nicht – wie vom MPF vorgeschlagen – auf 21, sondern auf 15 reduziert. Die Zuständigkeitsbereiche der neu zu bildenden Fernmeldeämter entsprachen denen der alten Bezirksdirektionen, die so als organisatorische Kerne der neuen Ämter dienen konnten.¹⁴

Die Reorganisation der Deutschen Post nach den Maximen der Postreform war ein zwar in Details umstrittener, im Grundsatz jedoch konsensueller Aspekt der Vorbereitungen auf die Vereinigung von Deutscher Post und Deutscher Bundespost. Zwar würde die Fusion die Deutsche Post als eigenständige Organisation auflösen und die Reorganisation zu großen Umstellungen für die Organisationseinheiten führen. Doch war in diesem ganzen Prozeß der organisatorische Kernbestand der Deutschen Post nie in irgendei-

14 Im Bereich des Postdienstes war dies nicht der Fall. Dies hat unter anderem auch dazu geführt, daß die organisatorische Umstellung im Postdienst deutlich länger brauchte als in der Telekom (Interview 9).

ner Weise gefährdet. So war – im Telekommunikationsbereich – weder Personalabbau zu befürchten noch die Abwicklung größerer Teile der Organisation. Vielmehr bot die Fusion mit der DBP Telekom der DP Telekom enorme Wachstumschancen. Mit ihrer Hilfe konnte eine deutliche Vergrößerung und sprunghafte Modernisierung der technischen Basis realisiert werden.

Wesentlich für die vergleichsweise unproblematische Vorbereitung der Fusion von Deutscher Post und Deutscher Bundespost war jedoch die ausgesprochen geringe institutionelle Differenz zwischen dem ost- und dem westdeutschen Post- und Fernmeldewesen. Statt eines Systemwechsels genügte hier im wesentlichen der Nachvollzug der bundesdeutschen Postreform von 1989.

5.2.3 Planung des Netzausbaus

Für Ausbau und Strukturanpassung der Netze war nach Ansicht der DBP Telekom ein langfristig angelegtes strategisches Konzept notwendig, in das alle kurz- und mittelfristigen Maßnahmen zur Verbesserung der Versorgungssituation eingebettet werden müßten (Tenzer 1990: 38). Dieses Programm, später dann Telekom 2000 genannt, entstand in den auf den Mai 1990 folgenden Monaten in gemeinsamer Planung von Experten der Deutschen Post und der DBP Telekom. In das Programm gingen teilweise die im MPF entwickelten Vorstellungen sowie alte Konzeptionen der Deutschen Post ein.

Um das angepeilte Ziel einer Vereinigung der Netze zu einem einheitlichen deutschen Fernmeldenetz mit durchgehendem Numerierungsplan und einheitlicher Netzstruktur nicht zu behindern, sollten kurzfristige Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse zwischen Ost und West nur noch erfolgen, wenn sie dem Ziel »Netzfusion« förderlich sein würden (FAZ, 28. Mai 1990). Der Ausbau sollte in geordneten Bahnen und vor allem wirtschaftlich verlaufen. Dafür wollte man auf zwar schnell wirksame, aber letztlich teure Provisorien verzichten. Eine Entscheidung, die sich später als folgenreich erweisen würde.

Der Planungsprozeß und die Zusammenarbeit zwischen West- und Ostdeutschen in den Arbeitsgruppen verlief weitgehend konfliktfrei, wozu die gemeinsame technisch-problemlösende Handlungsorientierung wesentlich beigetragen haben wird. Die allseitige Anerkennung klarer Entscheidungskriterien wie technische Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit wirkte sich konfliktminimierend aus, da sie die eindeutige Bestimmung eines – für alle Seiten als solches erkennbaren – wirtschaftlich-technischen Optimums

erlaubten (Int. 31). Als konfliktvermeidend wird auch der Arbeitsstil der Planungsgruppen beschrieben. Da sie in möglichst kurzer Zeit Ergebnisse produzieren und nach oben weiterreichen sollten, wurden zuerst die Themen behandelt, bei denen schnell Übereinstimmung und damit ein Ergebnis erzielt werden konnte. Kontroverse Themen kamen so gar nicht erst auf die Agenda.

»Westniveau« wird Zielvorgabe

Für die Planung eines einheitlichen gesamtdeutschen Telefonnetzes fehlte den Planern der DBP Telekom zunächst jegliche Datengrundlage. Zwar verfügte die Deutsche Post über detaillierte Schwachstellenanalysen ihres Netzes, doch waren Prognosen über die Entwicklung des Verkehrsbedarfes nicht vorhanden und konnten in der Umbruchsituation auch nicht mit hinreichender Genauigkeit erstellt werden. Damit war keines der sonst üblichen Planungsverfahren der DBP Telekom anwendbar.

Die Planer der DBP Telekom stellten daher – mangels besserer Informationen über die Nachfrage – das politische Ziel »Westniveau« an den Anfang ihrer Überlegungen. Allein auf der Grundlage der Einwohnerzahlen der DDR, der Erfahrungen mit den Verkehrsverhältnissen in Westdeutschland und der Annahme, in der DDR wäre bereits das westdeutsche Versorgungsniveau erreicht, berechneten sie die Verkehrsmengen und -ströme, die ein gesamtdeutsches Netz mit »Westniveau« bewältigen müßte (Schön/Auer/Hummel 1991: 121). Das Ergebnis dieser Modellrechnung war eine Matrix, die die im Zielnetz benötigte Anzahl von Verbindungsleitungen zwischen den ostdeutschen Hauptvermittlungsstellen einerseits und zwischen den ost- und westdeutschen Hauptvermittlungsstellen andererseits enthielt. In weiteren Planungsschritten wurde der Leitungsbedarf auf den unteren Netzebenen innerhalb der DDR berechnet. Aus den Berechnungen ergab sich ein Bedarf von circa 76.000 Leitungen für den Ost-West-Verkehr. Der reale Verkehrsbedarf lag 1990 noch weit unter dieser Zahl, da die Anschlußdichte in Ostdeutschland ebenfalls noch weit unter den in der Modellrechnung angenommenen Werten lag. Allerdings ergab sich aus diesen Überlegungen auch, wieviele Leitungen zur Abdeckung des vorhandenen Bedarfs benötigt wurden. Für eine Million Ost-Teilnehmer würden etwa 8.000 bis 10.000 Leitungen zwischen neuen und alten Bundesländern gebraucht (Schön/Auer/Hummel 1991: 133). Daraus ergab sich ein Leitungsbedarf von circa 16.000 bis 18.000 schon allein für die Verkehrsnachfrage der bereits 1989 in der DDR vorhandenen 1,8 Millionen Teilnehmer. Die bisherigen Bedarfsschätzungen lagen mit rund 4.000 Leitungen deutlich unter dieser Schätzung.

Die nach dem Leiter der Planungsabteilung benannte »Auer-Matrix« war Grundlage aller weiteren Netzplanungen. Sie enthielt Anhaltspunkte für die Dimensionierung der Vermittlungsstellen und Übertragungswege eines ausgebauten ostdeutschen Telefonnetzes und erlaubte, Zwischenwerte für die Zeit bis zum vollständigen Ausbau des ostdeutschen Netzes zu bilden.

Neugliederung des Netzplans

In den Grundzügen unterschieden sich das bundesdeutsche und das ostdeutsche Netz kaum voneinander. Beide Netze bestehen aus einer mehrstufigen Hierarchie von Vermittlungsstellen (VSt), wobei einem Vermittlungsknoten jeweils mehrere Vermittlungsknoten der darunterliegenden Ebene sternförmig zugeordnet werden. Das Grundprinzip ist das einer Hierarchie von (regionalen) Sternnetzen. Dieses Prinzip wird allerdings aus Gründen der wirtschaftlicheren Verkehrsführung durchbrochen, wenn es günstiger ist, Verkehrsverbindungen über eine Quervermaschung mit anderen Vermittlungsstellen auf der gleichen oder auf der übergeordneten Hierarchieebene herzustellen (vgl. zum Beispiel Werle 1990: 55–58). Während in der Bundesrepublik vier Hierarchieebenen – von unten nach oben: OrtsVSt, KnotenVSt, HauptVSt und ZentralVSt – bestanden, existierten im DDR-Netz nur drei Netzebenen.

Pläne der fünfziger Jahre für den Fall der Wiedervereinigung sahen vor, das Ostnetz durch Unterordnung unter eine ausgeweitete oberste westliche Netzebene zu integrieren. Die 15 DDR-Hauptvermittlungsstellen wären dann einer oder mehreren neuen Zentralvermittlungsstellen untergeordnet worden (Führer 1952; Happel 1992; Werle 1990: 57). Ein solches Vorgehen entsprach aber weder den Präferenzen der Deutschen noch denen der DBP Telekom. Die Deutsche Post verwies auf umfangreiche Untersuchungen, nach denen drei Netz-Ebenen für die DDR optimal seien (Buchheim 1990: 23). Außerdem müßte die Zahl der Hauptvermittlungsstellen reduziert werden. Die Zahl 15 sei aus politischen Gründen festgelegt worden, um eine Übereinstimmung mit der politischen Geographie der DDR zu erzielen. Ursprünglich seien acht Hauptvermittlungsstellen vorgesehen worden, und man hätte die Absicht gehabt, bei einer möglichen Digitalisierung des Netzes eine Reduktion zu erreichen.¹⁵

15 Da die Digitalisierung des Fernnetzes den Import von Vermittlungsstellen in die DDR erfordert hätte, hatten sich die Planer der Deutschen Post von einer geringeren Anzahl sowohl bessere Durchsetzungschancen ihres Importwunsches als auch die Durchsetzung der

Im Zuge der Digitalisierung des Telefonnetzes wollte die DBP Telekom die oberste Netzebene ohnehin abschaffen. Sie plante eine Reduktion der Vermittlungsstellen für den Fernverkehr – damals 65 HauptVSten und 7 ZentralVSten – und wollte gleichzeitig die bisherigen Zentral- und Hauptvermittlungsstellen gleichstellen. Hintergrund dieser Planungen waren Veränderungen der Kostenrelationen zwischen Vermittlungstechnik und Übertragungstechnik, die Entwicklung der Verkehrsströme im Telefonfernverkehr und neue technische Möglichkeiten einer flexiblen, nicht-hierarchischen Verkehrsflußsteuerung, die eine optimierte Auslastung der neuen Netzkonfiguration erlaubten.¹⁶ Für die DBP Telekom bot sich somit die Gelegenheit, im Zuge der Integration des ostdeutschen Netzes einer für den Westen angestrebten Reduktion der Zahl der Fernvermittlungsstellen vorzugreifen.¹⁷

Die Festlegung der deutsch-deutschen Arbeitsgruppen, die Zahl der Hauptvermittlungsstellen in Ostdeutschland beim Übergang vom analogen auf das digitale Netz von 15 auf acht zu reduzieren, war somit sowohl Produkt von alten Optimierungsüberlegungen der Deutschen Post wie der innovativen Planungen der DBP Telekom. Die Frage, welche der in der DDR bestehenden Hauptvermittlungsstellen in der Zukunft wegfallen sollten, wurde schnell und pragmatisch danach entschieden, ob sie räumlich im Zentrum der zu erwartenden Netzscherpunkte positioniert waren und welche Standorte am ehesten die Aufgabe anderer Standorte übernehmen konnten. Dadurch entfielen zum Beispiel die grenznahen Hauptvermittlungsstellen ohne Hinterland wie Frankfurt/Oder und Cottbus. Kleinere Hauptvermittlungsstellen wurden größeren zugeordnet, wie Gera und Suhl dem dominierenden Standort Erfurt (Interview 14).

erwünschten Reduktion der Zahl der Hauptvermittlungsstellen erhofft (Interview 31).

16 So verändern sich zum einen die Kostenverhältnisse zwischen Übertragungs- und Vermittlungstechnik. Da die Glasfasertechnologie die Übertragungskapazitäten stark verbilligt, die Digitalisierung die Vermittlungsfunktionen im Netz vergleichsweise verteuert hat, läßt sich durch eine Reduktion der Vermittlungsstellen eine wirtschaftlichere Netzkonfiguration erreichen. Weiterhin waren die überregionalen Verkehrsströme bis Ende der achtziger Jahre in der alten Bundesrepublik schon so stark geworden, daß für die überwiegende Zahl der Verkehrsbeziehungen die Einrichtung von direkten Querwegen wirtschaftlich geworden war. Die Verkehrsströme legten also eine vollständige Vermaschung der zweithöchsten Netzebene nahe, womit eine hierarchisch übergeordnete Zentralamtsebene, deren Sinn in der Konzentration der dünnen Verkehrsströme des Fernverkehrs lag, weitgehend überflüssig wurde (vgl. zum Beispiel Neumann 1991, Zimmermann 1991).

17 Die Planungen der DBP Telekom sehen eine Reduktion der 65 Hauptvermittlungsstellen (Stand 1990) im Westen der Bundesrepublik auf zunächst 33 vor, die dann in einem zweiten Schritt auf 23 reduziert werden sollen. Interview 14.

Integration der ostdeutschen Ortsnetzkenzahlen

Ein gemeinsamer Kennzahlenplan für Gesamtdeutschland war die Voraussetzung für ein gemeinsames Telefonnetz, denn nur so konnten die Doppelnumerierungen der Ortsnetze und damit die Notwendigkeit der Verbindung über eine Länderkennzahl entfallen. Angesichts der Größenverhältnisse und des ohnehin anstehenden umfassenden Netzbbaus war es unstrittig, daß das ostdeutsche Kennzahlensystem in das bundesdeutsche eingegliedert werden mußte.

Keiner der beiden Kennzahlenpläne war für die Vereinigung der Netze in einem besonderen Maße vorbereitet. In der DDR war lediglich in Ost-Berlin die gewachsene Aufteilung der Rufnummern bis 1974 beibehalten worden. Die westdeutschen Eventualplanungen der fünfziger Jahre waren mittlerweile technisch völlig überholt. Danach sollten bei einer Wiedervereinigung zweistellige Kennzahlen für die oberste Netzebene eingeführt werden, wobei auch Änderungen der westdeutschen Vorwahlsystematik vorgesehen waren.¹⁸ Dies schied aber aus, da es zu elfstelligen Telefonnummern geführt hätte, was im Widerspruch zu internationalen Standards, namentlich der CCITT-Empfehlung E.163, gestanden hätte. Danach darf eine nationale Kennzahl maximal 10 Stellen enthalten. Aufgrund dieser Empfehlung war zum Beispiel in der alten Bundesrepublik in den siebziger Jahren die Kürzung von Ortsnetzkenzahlen stark gewachsener Ortsnetze notwendig gewesen. Zudem war die in den alten Plänen für Ostdeutschland vorgesehene Zifferngruppe 01xxx in der alten Bundesrepublik bereits als Zugangskennzahl zu neuen Diensten wie unter anderem Mobiltelefonnetzen, Funkruf und gebührenfreien Anrufmöglichkeiten reserviert. Nicht zuletzt hatten mögliche Änderungen der Vorwahlen für öffentliche Aufregung in der potentiell betroffenen Nürnberger Region gesorgt (Happel 1992: 27).

Für ein übersichtliches System war letztlich eine Neunummerierung der ostdeutschen Ortsnetze notwendig. Die freien Kennzahlen im Nummernbereich 03xxx wurden für das Gebiet der DDR vergeben, wobei ein kleiner Teil der Ortsnetze fünfstellige Kennzahlen erhielt.¹⁹ Damit war zwar eine gewisse Uneinheitlichkeit entstanden, doch die wichtigere Vorgabe, mit dem Kennzahlenplan die Grundlage für eine einheitliche Gebührenstruktur zu

18 Zum Beispiel die »19« für Nürnberg (die von Nürnberg im Westen belegte »9« hätte dann Leipzig erhalten) und »12« für Rostock. Für Berlin und Brandenburg war die »3« vorgesehen (Führer 1952; Happel 1992: 26; Werle 1990: 57).

19 Die »0« gilt den Netzplanern nicht als Teil der Vorwahl, sondern wird als »Verkehrsausscheidungsziffer« bezeichnet, da sie den Orts- vom Fernverkehr trennt.

schaffen, wurde erfüllt. Eine Zusammenfassung von Ortsnetzen hätte bei Übernahme der bundesdeutschen Tarifordnung wegen der dann sehr viel größeren Nahbereiche im Ergebnis zu niedrigeren Tarifen als im Westen geführt und war daher für den Netzbetreiber nicht akzeptabel. Zudem konnte man so Änderungen in Westdeutschland vermeiden.

Ausbau der Übertragungswege

Die Planung eines neuen ostdeutschen Übertragungswegenetzes, das heißt der physikalischen Übertragungsstrecken für das überregionale Netz, war unproblematisch. Die Netzstruktur ist durch die räumlichen Verhältnisse weitgehend vorgegeben, da die Schwerpunkte eines Fernmeldenetzes den Siedlungsschwerpunkten (Städten, Industrieregionen) entsprechen und das überregionale Übertragungswegenetz hauptsächlich der Verbindung der Netzschwerpunkte dient. Die Vorstellungen der Vertreter der Deutschen Post und der im FTZ angesiedelten Planer der DBP Telekom konvergierten daher rasch zu einem Übertragungsnetz. Anfänglich hatten noch Differenzen bestanden, da die ersten Entwürfe der ostdeutschen Planer auf einer Kontinuierung der alten Netzstrukturen beruhten und den in der sogenannten »Auer-Matrix« geschätzten innerdeutschen Verkehrsbedarf nur unzureichend abdeckten (Interviews 3, 27).

Die Telekom-Planer gingen in ihren Überlegungen von einem möglichst optimal gestalteten Zielnetz aus, dessen etappenweise Realisierung dann die jeweiligen Jahresziele ergab. Kurzfristige Verbesserungen, die eventuell nicht in die langfristige Netzkonzeption paßten, waren in diesen Plänen nicht vorgesehen. Hintergrund dieses Vorgehens war unter anderem die Absicht, zunächst die regionalen Netze und das Fernnetz auszubauen, um so zunächst die Netzkapazitäten zu schaffen, die das Anschalten weiterer Teilnehmer erlaubten. Gerade der Anfang des Netzausbaus würde also für die Teilnehmer langsam vonstatten gehen.

Im übrigen richtete sich die Planung des Übertragungswege-Zielnetzes allein nach den Vorstellungen der DBP Telekom von einer technisch und wirtschaftlich optimalen Netzgestaltung. Für das Übertragungswegenetz waren ausschließlich Glasfaserkabel als Medium vorgesehen. Richtfunk als Übertragungsmedium, das einen schnellen Ausbau der Verbindungswege zwischen Ost und West erlaubte, sollte auf der obersten Netzebene zunächst nur innerhalb des von der Deutschen Post im März 1990 in Auftrag gegebenen Richtfunk-Overlaynetzes eingesetzt werden. Glasfaserstrecken bieten nicht nur absolut höhere Übertragungskapazitäten als Richtfunk bei gleich-

zeitiger Aussicht auf deutliche Steigerungsmöglichkeiten in der Zukunft. Das Verhältnis von Kosten zu Kapazität schlägt insbesondere bei längeren Entfernungen deutlich zugunsten der Glasfasertechnik aus (Interview 14). Der Geschwindigkeitsvorteil einer vollständigen Verknüpfung der beiden deutschen Netze mittels Richtfunk wäre demnach mit deutlichen Mehrkosten gegenüber einer Glasfaserlösung erkaufte worden. Allerdings wurde bei der Festlegung der Trassen im Gegensatz zu dem sonst üblichen Bemühen, den kürzesten Weg von einer Hauptvermittlungstelle zur anderen zu nehmen, darauf geachtet, daß die Trassen möglichst viele Vermittlungsstellen der nächsttieferen Hierarchiestufe berührten, um so mit einer Kabelstrecke einen maximalen Nutzeffekt im Hinblick auf die Leitungskapazität zu erzielen.

Die Planungen von Deutscher Post und DBP Telekom orientierten sich offensichtlich nur in einem geringen Maße an einer schnellstmöglichen Befriedigung des aktuellen Bedarfs. Vielmehr sollte der vorhandene Bedarf auf die für den Netzbetreiber technisch und wirtschaftlich günstigste Art und Weise befriedigt werden, wofür noch einige Zeit eine Netzüberlast und lange Wartezeiten auf einen Anschluß in Kauf zu nehmen waren.

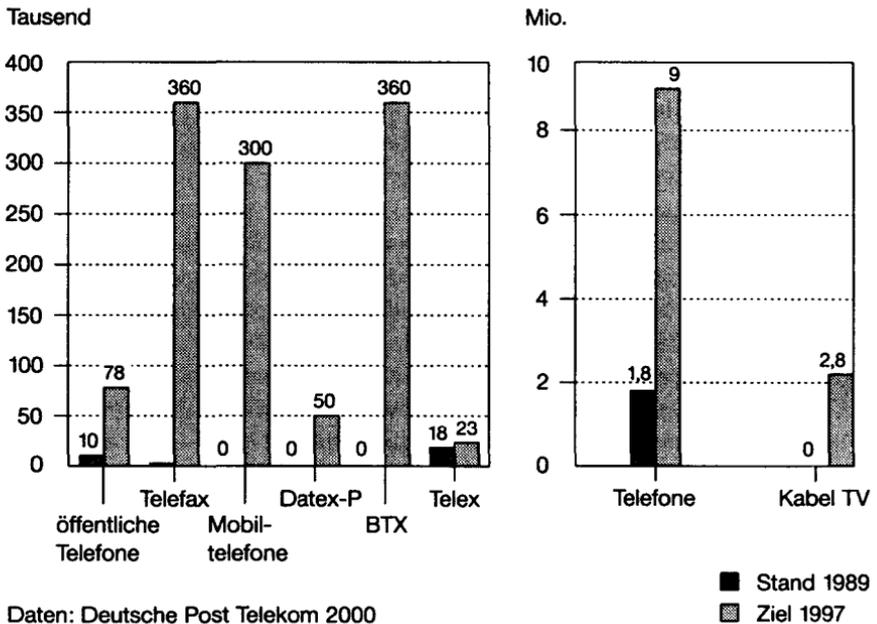
Das Programm Telekom 2000

Die Ziele des Ausbauprogramms für die DDR Telekom 2000 waren schnell formuliert – man brauchte nur die entsprechenden Werte aus der Bundesrepublik auf die DDR hinunterzurechnen. Mitte Mai 1990 bezifferte Uhlig, der Leiter der DP Telekom, den Nachholbedarf der DDR auf circa 7 Millionen neue Telefonanschlüsse (Die Welt, 14. Mai 1990). Anfang Juni nannten Deutsche Post und Deutsche Bundespost dann die in Abbildung 5-3 dargestellten Versorgungsziele, die sie bis zum Jahr 1997 erreichen wollten.

Den Ost-West-Engpaß, so die Planung im Sommer 1990, würde das Overlaynetz beheben, das bis zum 30. Juni 1991 in Betrieb gehen sollte. Ab 1991 würde der Zuwachs an Telefonanschlüssen jährlich steigen, von zunächst 350.000 im Jahr 1991 auf 500.000 (1992), 800.000 (1993) und 1,2 Millionen im Jahr 1994. Damit wäre ein Zuwachs in Höhe der 1989er Warteliste mit 1,2 Millionen Antragstellern bereits im Jahr 1993 erreicht worden. Über den Aufbau eines Mobilfunknetzes in der DDR war zu diesem Zeitpunkt noch nicht entschieden. Zunächst sollte bis zum Jahresende das bundesdeutsche C-Netz an den Transitstrecken nach West-Berlin verfügbar sein.

Die Arbeit der Planungsgruppen wurde bis zur Vereinigung im Oktober 1990 geführt. Nach der Fusion von Deutscher Post und Deutscher Bundespost wurden die Arbeitsgruppen aufgelöst und die Planungsaufgaben von

Abbildung 5-3 Versorgungsziele des Ausbauprogramms Telekom 2000



Daten: Deutsche Post Telekom 2000

den jeweils zuständigen Ressorts wieder vollständig übernommen.²⁰ Die Koordination des Ausbauprogramms in den neuen Bundesländern übernahm ein neuer Vorstandsbereich der DBP Telekom (V9) mit einer Stabsstelle in Ost-Berlin. Mit der Realisierung des Ausbauprogramms Telekom 2000 und dem Umbau der ostdeutschen Telekom-Organisation wurde jedoch erst nach der Vereinigung im Oktober 1990 begonnen.²¹

²⁰ Zu den Ergebnissen der Arbeitsgruppen vgl. Dingeldey/Schulze/Kahle (1991b).

²¹ Zum Gesamtprogramm Telekom 2000 und seinen ersten Ergebnissen siehe net (1990a, 1990b), Tenzer/Uhlig (1991b), Pällmann (1992), Socher (1992), Telekom (1992b, 1993).

5.3 Übernahme des Kombinats Nachrichtenelektronik

Die sich im Frühjahr 1990 abzeichnende Öffnung der eigenen, bislang von westlicher Konkurrenz abgeschotteten Märkte war für die nachrichtentechnische Industrie der DDR eine existentielle Bedrohung. Nicht nur durch die geplante Wirtschafts- und Währungsunion mit der Bundesrepublik, sondern auch infolge der politischen Entwicklung in der UdSSR und den anderen Staaten des RGW würde sie in Zukunft mit westlichen Anbietern konkurrieren müssen – und diesen gegenüber befand sie sich in einem gewaltigen technischen Rückstand. Aus eigener Kraft konnte die DDR-Fernmeldeindustrie diesen Rückstand nicht aufholen, da ihr dazu weder das notwendige Know-how, noch die nötige Zeit und vor allem nicht die enormen, für die Entwicklung modernster Telekommunikationssysteme erforderlichen Mittel zur Verfügung standen.

Die einzige Möglichkeit, einen Ausweg aus dieser Situation zu finden, bestand in der Zusammenarbeit mit westlichen Firmen. Der Vertrieb westlicher Produkte ermöglichte es den DDR-Produzenten, sofort moderne Technologien anzubieten. Über Lizenznahme bei westlichen Firmen ließ sich der technische Rückstand des eigenen Produktspektrums ohne aufwendige eigene Entwicklungen aufholen. Darüber hinaus bestand die Möglichkeit, daß sich westliche Firmen über die Gründung von Gemeinschaftsunternehmen direkt an den Kombinatbetrieben beteiligten und quasi im Tausch gegen die ostdeutschen Kenntnisse der osteuropäischen Märkte und Netze neue Technologien und Management-Know-how in die DDR transferierten.

Unmittelbar nach der Öffnung der Grenzen nahmen die bundesdeutschen Fernmeldehersteller mit dem KNE Kontakt auf. Sie wurden von der Aussicht angezogen, durch die Zusammenarbeit mit Betrieben der nachrichtentechnischen Industrie der DDR einen Zugang zu den sich öffnenden ostdeutschen und osteuropäischen Märkten zu bekommen und so am Ausbau der dortigen Telekommunikationsinfrastruktur teilhaben zu können. Die gesamte internationale Telekommunikationsindustrie war Anfang 1990 von derartigen Begehrlichkeiten erfaßt worden.²²

Eine Beteiligung an nachrichtentechnischen Betrieben und die Produktion der Fernmeldeanlagen vor Ort war im Frühjahr 1990 der Schlüssel zum

22 Vgl. zum Beispiel *International Herald Tribune* vom 19. April 1990 und *Funkschau* (1990/13: 30–31). Callahan (1990) gibt einen Überblick über die Osteuropaaktivitäten der amerikanischen Bell Operating Company US West.

Markt der DDR – und darüber hinaus zum gesamten osteuropäischen Markt. Zum Interesse der bundesdeutschen Fernmeldeindustrie an Investitionen in DDR-Betriebe trug nicht nur bei, daß die DDR einen zweistelligen Milliardenbetrag für die Modernisierung ihrer Telekommunikationsinfrastruktur aufwenden wollte. Ab April 1990 zeichnete sich zudem ab, daß die DBP Telekom die Finanzierung dieses Programms absichern und die Aufträge infolge der bald erwarteten Währungsunion in DM bezahlt werden würden. Damit war in kürzester Frist aus bloßen Absichten der Deutschen Post eine reale Nachfrage geworden, die den Herstellern – bei entsprechendem Engagement in der DDR – außerordentlich hohe Umsatzzuwächse versprach.

Da im April 1990 noch mit dem Fortbestand der DDR für einen unbestimmten Zeitraum gerechnet werden mußte, hing die Realisierung von Aufträgen in hohem Maße von der Beschaffungspolitik des MPF der DDR ab. Das MPF hatte jedoch bereits durch sein bisheriges Vergabeverhalten signalisiert, daß es die Zusammenarbeit mit der nachrichtentechnischen Industrie der DDR honorierte (Interview 29). Das Ende März 1990 frisch gegründete Joint-venture von SEL und einigen Betrieben des KNE wurde von der Deutschen Post sofort mit der Errichtung digitaler Vermittlungsstellen beauftragt (SZ, 28. März 1990). Besonders deutlich wurde der enge Zusammenhang zwischen Auftragsvergaben und Direktinvestitionen durch Äußerungen des damaligen Postministers der DDR, Emil Schnell. Dieser hatte den westdeutschen Firmen regelrecht versprochen, Hersteller mit Produktionsstandorten in der DDR würden bei der Auftragsvergabe durch die Deutsche Post besonders, also *bevorzugt* berücksichtigt (Interview 29).

5.3.1 Akquisitionsaktivitäten der bundesdeutschen Fernmeldeindustrie

Die Firma SEL verfügte sehr frühzeitig, bereits im November 1989, über spezielle Anpassungstechnologien ihrer Produkte für das ostdeutsche Netz. Diesen Startvorteil gegenüber der westlichen Konkurrenz wollte sie dazu nutzen, in der DDR und auf den osteuropäischen Märkten eine führende Marktposition zu erreichen. Die schnelle Gründung eines Joint-venture-Unternehmens mit Betrieben des KNE sollte den zeitlichen Vorsprung vor den Mitwettbewerbern sichern und ausbauen. Als erster westlicher Hersteller in der DDR sah SEL zudem die Chance, daß die früh zu treffenden technischen Systemscheidungen bei der Wahl der neuen Vermittlungstechnik zugunsten ihrer Produkte ausfielen – und so die Konkurrenz dauerhaft aus-

gestochen war. Tatsächlich gelang es SEL als erstem westlichen Hersteller, Vermittlungstechnik an die Deutsche Post zu verkaufen. Im Februar 1990 wurde die Firma mit der Umrüstung der IVSt in Berlin beauftragt und konnte gleichzeitig 14 Container mit digitalen Vermittlungsstellen an die Deutsche Post absetzen.

Bereits am 27. März 1990 genehmigte der Ministerrat der DDR die Gründung des Joint-venture-Unternehmens RFT-SEL Nachrichtenelektronik GmbH, und schon am 1. Juli nahm das Unternehmen seine Tätigkeit auf. Neben SEL hatte es nach Auskunft der Kombinarsleitung noch weitere Interessenten gegeben. Man habe, so der Generaldirektor des Kombirates, vor der Entscheidung für SEL mit allen westdeutschen Herstellern und auch mit Unternehmen aus Kanada und den USA gesprochen (SZ, 28. März 1990). Durch die Auswahl der KNE-Betriebe, die RFT-SEL bildeten, hatte SEL einen Komplettanbieter für den Telekommunikationsmarkt der DDR und Osteuropas geschaffen. RFT-SEL deckte von der Forschung und Entwicklung über die Fertigung von Vermittlungs-, Übertragungs- und Funksystemen bis zum Vertrieb und der Installation von Einrichtungen der Bürokommunikation die ganze Breite des Telekommunikationsmarktes ab (SEL 1990b: 4–17). Die Produktion analoger Vermittlungsanlagen, größtenteils für den Export in die UdSSR, sollte weitergeführt werden. Zugleich wollte SEL aber auch in Arnstadt eine Produktion seines digitalen Vermittlungssystems aufbauen (Tietze 1990: 149; Zeidler 1991a: 222–224).

Im Frühjahr 1990 besaß SEL zwar einen deutlichen Startvorteil, doch auch die anderen bundesdeutschen Fernmeldehersteller bemühten sich um Kooperationsbeziehungen zum KNE. Der bundesdeutsche Marktführer Siemens ging deutlich vorsichtiger als SEL in der DDR vor. Zwar hatte Siemens bereits im Dezember 1989 Gespräche mit dem KNE-Betrieb VEB Nachrichtenelektronik Leipzig (NEL) mit dem Ziel der Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens aufgenommen. Dieses sollte jedoch vornehmlich dem Vertrieb westlicher Produkte dienen. Eine entsprechende Absichtserklärung wurde dann im März 1990 unterzeichnet (Hardt/Schmücking 1991: 241).

Auch mit weiteren Betrieben des KNE führte Siemens im April 1990 Gespräche über die Gründung von Gemeinschaftsunternehmen. Der Schwerpunkt der geplanten Siemens-Joint-ventures lag auch hier auf dem Vertrieb sowie der Installation von Siemens-Nebenstellenanlagen über die Anlagenbaubetriebe des KNE. Als Fertigungsbetriebe waren lediglich zwei Werke vorgesehen (Tietze 1990: 149). Obwohl sich Siemens auch noch im Mai 1990 zurückhaltend in bezug auf die Gründung von Joint-venture-Unternehmen in der DDR äußerte, denn die politischen Rahmenbedingungen hierfür

würden noch fehlen, wollte man jetzt ebenfalls in der DDR für den Ausbau des öffentlichen Netzes produzieren – und zwar das eigene digitale Vermittlungssystem EWSD (Stuttgarter Zeitung, 28. Mai 1990). Die Übernahme von KNE-Betrieben durch Siemens erfolgte dann nach der staatlichen Vereinigung. Die Fertigung von EWSD und privaten Nebenstellenanlagen des Typs Hicom in Leipzig wurde am 6. November 1990 offiziell eröffnet (Hardt/Schmücking 1991: 241; Die Welt, 7. November 1990).

Im Gegensatz zu SEL, welches mit RFT-SEL im kleinen Maßstab einen Telekommunikationsvollanbieter für den DDR-Markt sowie die osteuropäischen Märkte schuf, beschränkte sich die Übernahmepolitik von Siemens auf die Etablierung ostdeutscher Produktionsstätten und Vertriebsorganisationen für die eigenen Produktlinien.

Die Telekommunikationsfirmen des Bosch-Konzerns (ANT, Telenorma, Bosch Telecom) verhandelten im April 1990 ebenfalls mit nachrichtentechnischen DDR-Betrieben über die Gründung von Gemeinschaftsunternehmen. Diese Beziehungen waren deutlich von der Zusammenarbeit zwischen Firmen mit einem gleichen oder einem sehr ähnlichen Produktspektrum gekennzeichnet (Tietze 1990: 151).

Mit dem Richtfunkproduzenten VEB Robotron Radeberg hatte der ebenfalls Richtfunktechnik produzierende westdeutsche Hersteller ANT im Jahr 1988 erste Vereinbarungen über eine Zusammenarbeit getroffen. So kam es, daß ANT und Robotron Radeberg schon im Januar 1990 einen Kooperationsvertrag abschlossen. Die Betriebe strebten dabei eine arbeitsteilige Entwicklung und Fertigung von Richtfunkgeräten an, da sich ihre Produktspektren ergänzten. Im März 1991 übernahm ANT dann rückwirkend zum 1. Januar 1991 die Firma Robotron Radeberg als ANT Nachrichtentechnik Radeberg GmbH (Weber 1991: 288; ANT Bosch Telecom 1992).

Ein weiterer Fall von Zusammenarbeit von Firmen mit gleichem Produktspektrum ist die Kooperation zwischen dem KNE-Betrieb VEB Funkwerk Köllda und der ANT. Dies führte jedoch nicht zu einer Übernahme durch ANT. Für die weiteren, im April 1990 bestehenden Kontakte der ANT zu KNE-Betrieben berichtet Drescher (1992: 9), sie seien jeweils als Kooperationsbeziehungen mit den fachlich entsprechenden Bosch-Telekommunikationsfirmen weitergeführt worden.

Das gleiche Kooperationsmuster findet sich bei der Bosch-Tochter Telenorma und dem VEB Nachrichtenanlagenbau Leipzig (VEB NA Leipzig). Mit dem VEB NA Leipzig hatte Telenorma einen Fernmeldeinstallationsbetrieb mit einer kleinen Vertriebsorganisation für die südliche DDR gefunden, der sich zum Ausbau zu einer flächendeckenden Vertriebs- und Serviceor-

ganisation für die DDR eignete. Telenorma schloß mit dem VEB NA Leipzig im März 1990 einen Kooperationsvertrag und modernisierte in den Folgemonaten den VEB NA Leipzig durch Know-how-Transfer und die Ausstattung mit neuen Montageausrüstungen, PKWs und Bürotechnik. Im Dezember 1990 übernahm die Telenorma dann den Betrieb rückwirkend zum 1. November 1990. Der ehemalige VEB NA Leipzig firmiert nun unter dem Namen Telenorma Leipzig GmbH (Weber 1991: 293; Tietze 1990: 151; Drescher 1992: 10).

Die Philips Kommunikations Industrie (PKI), der Telekommunikationszweig des Philips-Konzerns, war im Frühjahr 1990 ebenfalls an der Gründung von Gemeinschaftsunternehmen mit Betrieben des KNE interessiert. Die PKI war im Frühjahr 1990 von der Deutschen Post mit der Errichtung breitbandiger Übertragungstrecken beauftragt worden, wobei die Produktion und die Installation in enger Zusammenarbeit mit dem VEB Fernmeldewerk Bautzen erfolgen sollte. Mit diesem und anderen Werken des KNE wollte die PKI Gemeinschaftsunternehmen gründen. Im April 1990 dachte die PKI daran, das Funkwerk Berlin-Köpenick und den Betriebsteil Dresden des Entwicklungszentrums ZFTN zu übernehmen (Tietze 1990: 150). Die PKI übernahm später, am 29. April 1991, das Fernmeldewerk Bautzen als Tochtergesellschaft. Mit dem Funkwerk Berlin-Köpenick unterhielt die PKI weiterhin Kooperationsbeziehungen (Thielmann 1991: 276; Drescher 1992: 9).

Neben den vier großen bundesdeutschen Telekommunikationsfirmen (Siemens, SEL, Bosch und PKI) haben sich auch die kleineren bundesdeutschen Hersteller wie DeTeWe, Krone oder Rohde & Schwarz an der Suche nach Kooperationspartnern in der DDR beteiligt.

DeTeWe hatte im April 1990 Kontakte zum VEB Meßelektronik Berlin und kooperierte im folgenden mit einer Ausgründung dieses Betriebes, der Telefon- und Signalbau Berlin GmbH, mit der sie eine gemeinsame Produktion für Nebenstellenanlagen aufnahm (Funkschau 1990/20: 14). Im Jahr 1991 übernahm DeTeWe diese Firma (Drescher 1992: 10; DeTeWe 1991).

Die Firma Krone baute im Laufe des Jahres 1990 enge Kooperationsbeziehungen zum VEB Funkwerk Nordhausen auf, dem einzigen DDR-Betrieb, der für die Deutsche Post Telefon-Standardapparate und Münzfernsprecher produzierte. Krone stellte Telefonapparate für die Deutsche Bundespost her. Doch mit dem Wegfall der Abnahmegarantie der Deutschen Post für das Nordhausener Werk und dem Rückzug von Krone aus der Endgeräteproduktion wegen des Preisverfalls nach der Liberalisierung des Endgerätemarktes löste sich die Kooperationsbeziehung gegen Ende 1990 wieder auf (Rheinischer Merkur, 26. September 1990).

Abbildung 5-4 Kooperationsbeziehungen zwischen den Betrieben des Kombines Nachrichtenelektronik und der westdeutschen Fernmeldeindustrie, Stand April 1990

	SEL	Siemens	Philips	Bosch	andere
Funktechnik					
VEB Fernmeldewerk Köpenick Berlin (FWB)			Koop	Koop	R&S
Vermittlungstechnik					
VEB Nachrichtenelektronik Arnstadt (NEA)	GmbH				
VEB Nachrichtenelektronik Neustadt-Glewe (NNG)				Koop	
VEB Stern-Radio Rochlitz (STR)	GmbH				
Übertragungstechnik					
VEB Fernmeldewerk Bautzen (FMB)			Koop		
VEB Nachrichtenelektronik Greifswald (NEG)		Koop			
VEB Nachrichtenelektronik Leipzig (NEL)		Koop			
Endgeräte					
VEB Funkwerk Kölleda (FWK)				Koop	
VEB Fernmeldewerk Nordhausen (FMN)					Krone
VEB Meßgerätekwerk Zwönitz (MWZ)		Koop			
Anlagenbau					
VEB Funk- und Fernmeldeanlagenbau Berlin (FAB)	GmbH				
VEB Nachrichtenanlagenbau Dresden (NAD)		Koop			
VEB Nachrichtenanlagenbau Leipzig (NAL)				Koop	
VEB Nachrichtenelektronik Magdeburg (NEM)		Koop			
Gerätebau					
VEB Meßelektronik Berlin (MEB)					DeTeWe
VEB Transformatorenwerk Creutzburg (TWC)		keine fernmeldespezifische Produktion			
VEB Gerätebau Dresden (GBD)		keine fernmeldespezifische Produktion			
Forschung und Entwicklung					
VEB Zentrum für Forschung und Technologie Nachrichtenelektronik Berlin (ZFTN)	GmbH		Koop, Dresden		
Sonstige					
VEB Studioteknik Berlin (STT)		keine fernmeldespezifische Produktion			
VEB Fernmeldeschrank- und Gehäusebau Calau (FGC)		keine fernmeldespezifische Produktion			

Quelle: Tietze (1990:149)

5.3.2 Ergebnisse und Eigendynamik des Übernahmeprozesses

Nach der Übersicht eines Vertreters des KNE befanden sich Ende April 1990 nahezu alle Betriebe des Kombinates in Übernahme- oder Kooperationsverhandlungen mit der bundesdeutschen Fernmeldeindustrie (Tietze 1990). Man muß also konstatieren, daß im Frühjahr 1990 alle bundesdeutschen Hersteller aus dem Kreis der »Hoflieferanten« der Deutschen Bundespost Kooperationsbeziehungen mit Betrieben des KNE aufgenommen hatten. Darüber hinaus waren alle fernmeldetechnischen Betriebe des Kombinates an einen bundesdeutschen Hersteller gebunden. Zwar wurden nicht alle der im April 1990 geplanten Joint-ventures und Übernahmen realisiert, doch im Ergebnis ist nahezu die gesamte ostdeutsche fernmeldetechnische Produktion von westdeutschen Firmen übernommen worden. Die zum jeweiligen Produktsortiment passenden Betriebe des KNE wurden unter den Firmen SEL, Siemens, Bosch, PKI und DeTeWe aufgeteilt.

Daraus ist freilich nicht zu schließen, daß das gesamte KNE mit allen Mitarbeitern und Betriebsstätten erhalten blieb. Wie Drescher (1992: 10) zeigt, waren die 20 Betriebe des Kombinates Mitte des Jahres 1990 in mindestens 45 eigenständige Unternehmen zerfallen. Hierbei handelte es sich zu einem Großteil um Firmen, die nicht auf dem Gebiet der Telekommunikation tätig, sondern durch die Ausgliederung von Teilaufgaben wie Industrielackierungen oder Liegenschaftsverwaltungen entstanden waren.²³

Die Fernmeldeanlagenbaubetriebe des KNE gingen außerordentlich schnell und vollständig in den Vertriebsorganisationen westdeutscher Hersteller auf. Dies erklärt sich aus der Notwendigkeit von Standorten in Kundennähe für den Vertrieb, die Installation und die Wartung von Telekommunikationsanlagen (speziell für den privaten Bedarf) sowie aus dem hohen Nachholbedarf in der DDR auf dem Gebiet der privaten Nebenstellenanlagen (vgl. Stürz 1990).

Eine Ausnahme hinsichtlich der Übernahme durch Westfirmen bildeten allein jene Betriebe des KNE, die Endgeräte produzierten. Dies betraf sowohl den Rückzug von Krone aus der Zusammenarbeit mit dem Werk Nordhausen als auch das Werk Zwönitz, dessen Zusammenarbeit mit Siemens

23 Aus wie vielen volkseigenen Betrieben das KNE bestand, läßt sich nicht mit Bestimmtheit sagen. Die Angaben differieren zwischen 18 und 21. Drescher (1992) nennt 21, Tietze (1990) 19 und Günther/Uhlig (1992) nur 18 Betriebe. Tatsächlich dürften es aber 20 Betriebe gewesen sein. Diese Zahl wird auch durch die Angaben des Firmenverzeichnisses der DDR gestützt (Wochenzeitung Die Wirtschaft 1993: Anhang).

ebensowenig zu einer Übernahme führte. Lediglich das Funkwerk Kölleda kooperierte weiterhin mit dem Geschäftsbereich Mobilfunk der Bosch Telecom. Dies spiegelt jedoch nur die Entwicklung des Endgerätemarktes nach dessen Liberalisierung wider, die erwartungsgemäß durch einen rapiden Preisverfall und das Eindringen fernöstlicher Hersteller auf den deutschen Markt gekennzeichnet war. Die größeren, internationalen Fernmeldehersteller reagierten, indem sie die deutschen Standorte ihrer Telefonapparateproduktion aufgaben und diese im Ausland konzentrierten, während die kleineren und mittleren Unternehmen sich entweder aus diesem Geschäft zurückzogen oder aber ihre geringen Überlebenschancen durch Kartellbildung zu verbessern suchten (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 1992: 553).

Die schnelle und vergleichsweise »flächendeckende« Übernahmepolitik ist nur vor dem Hintergrund der zu erwartenden hohen Umsätze beim Ausbau des ostdeutschen Telefonnetzes und dem Bemühen der westdeutschen Firmen zu verstehen, keine Marktanteile abzugeben.

Ein wesentliches Motiv für dieses so rasche und umfassende Engagement der westdeutschen Telekommunikationsindustrie in der DDR lag in den an das Ausbauprogramm geknüpften Absatzerwartungen. Zum Engagement *aller* bedeutenden westdeutschen Telekommunikationshersteller wird der Umstand beigetragen haben, daß Firmen mit Produktionsstätten in der DDR mit *umfangreicheren* Aufträgen rechnen konnten als Firmen ohne DDR-Partner. Zwar waren den bundesdeutschen Herstellern schon aufgrund der Festlegung der Deutschen Post auf Kompatibilität zum westdeutschen Netz Aufträge aus dem Ausbauprogramm so gut wie sicher. Ein Partnerbetrieb in der DDR mußte deswegen nicht als zwingende Voraussetzung für Aufträge gelten. Doch da sich bereits Hersteller in der DDR engagierten, benötigten die übrigen schon allein wegen der dadurch drohenden *relativen* Verschlechterung ihrer Wettbewerbsposition einen DDR-Partner. Keiner der bundesdeutschen Wettbewerber konnte es sich daher leisten, keinen Partnerbetrieb in der DDR zu haben.

Im Hinblick auf ein vereinigtes Deutschland bedeutete schon eine führende Marktposition von SEL in Ostdeutschland eine relative Verschlechterung aller anderen westdeutschen Fernmeldehersteller. Obgleich diese via Belieferung der DBP Telekom absolute Umsatzzuwächse zu erwarten hatten, wären ihre Marktanteile zugunsten von SEL gesunken.²⁴

24 An dieser Stelle ist anzumerken, daß die Marktanteile der westdeutschen Fernmeldehersteller bis dahin seit Jahren nahezu unverändert geblieben sind (vgl. etwa die Darstellungen in Monopolkommission 1981: 56–60; Vetter 1984: 74–80; Grande 1989: 34–36; Kopp

Im Bemühen, nur ja keine relative Verschlechterung hinnehmen zu müssen, folgten so *alle* westdeutschen Herstellerfirmen dem Vorreiter SEL. Dies kann somit als ein eigendynamischer Prozeß betrachtet werden, eine Art Kettenreaktion. Dieser Prozeß wurde vom Versuch der Firma SEL eingeleitet, eine relative Verbesserung der eigenen Wettbewerbsposition durch die schnelle Übernahme von KNE-Betrieben zu erreichen. Die Zusagen des DDR-Postministers gegenüber den westdeutschen Herstellern, sie würden bei Investitionen in der DDR besonders bei der Auftragsvergabe berücksichtigt, sowie die Beschaffungspraxis des MPF, welches bis Ende Mai 1990 Aufträge für den Netzausbau freihändig und ohne Ausschreibung vergab, garantierten quasi eine relative Besserstellung im Falle von Direktinvestitionen in der DDR (Interview 29). Da diese Möglichkeit auch den anderen Westfirmen offenstand, zogen diese zur Wahrung ihrer relativen Marktposition sehr rasch nach. Ein weiteres Motiv für die schnelle Übernahme der KNE-Betriebe bestand für die westdeutschen Firmen sicherlich auch darin, daß eine Nicht-Übernahme potentiellen Konkurrenten aus dem Ausland den Weg in den eigenen Markt geebnet hätte. Dies hätte ebenfalls eine Verschlechterung der eigenen relativen Marktposition nach sich gezogen, eventuell sogar zu absoluten Umsatzverlusten führen können.²⁵

Das Ergebnis dieser eigendynamischen Entwicklung war, daß die fernmeldetechnischen Betriebe des KNE nahezu vollständig übernommen wurden – und die westdeutschen Marktverhältnisse wie vor der Grenzöffnung nun im gesamtdeutschen Rahmen im wesentlichen wieder hergestellt waren. Die »Kettenreaktion« führte zudem zu einer Blockade des Marktzugangs für Unternehmen, die nicht dem Kreis der »Hoflieferanten« angehörten.

Da das Versprechen besonderer Beschaffungspräferenzen für die ostdeutsche Fernmeldeproduktion und der damit verbundene »Run« auf die KNE-Betriebe letztlich in (teuren) Beschaffungsverpflichtungen der DBP Telekom resultieren würde, brachte diese zusammen mit der Konkretisierung des Ausbauprogramms Telekom 2000 die Auftragsvergabe für das DDR-Netz unter ihre Kontrolle. Ende Mai 1990 vereinbarten die Deutsche Bundespost und die Deutsche Post, Beschaffungen nur noch gemeinsam vorzunehmen.

1990). Veränderungen konnten daher leicht als schwerwiegende Beschädigung der eigenen Wettbewerbsposition angesehen werden.

25 Drescher (1992: 14) vertritt die Ansicht, daß zusätzlich zu dem Ziel, mit Hilfe der Marktkenntnisse der ostdeutschen Betriebe einen Zutritt zu den anderen osteuropäischen Märkten zu erhalten, vor allem auch der Versuch, ausländischen Mitbewerbern den Zutritt auf den deutschen Markt zu erschweren, eine Rolle bei der Übernahme der KNE-Betriebe gespielt habe.

Offensichtlich befürchtete die DBP Telekom deutliche Mehrkosten, wenn die Vergabe weiterhin freihändig durch das MPF vorgenommen werden würde. Wohl um den vom MPF gesäten, hochfliegenden Hoffnungen entgegenzutreten, erklärte das Vorstandsmitglied der DBP Telekom Gerd Tenzer, es werde keine *Abnahmegarantie* für Unternehmen geben, die in der DDR produzieren (Die Welt, 1. Juni 1990). Doch trotz dieser anfänglichen Weigerung, Mehrkosten zur Sicherung der ostdeutschen Fernmeldeindustrie in Kauf zu nehmen, war die DBP Telekom später doch zu einer gewissen Stützung der Standorte bereit. Der Vorstandsvorsitzende der DBP Telekom Helmut Ricke betonte zwar Ende September 1990 nochmals, die DBP Telekom sehe Industrie- und Strukturpolitik nicht als ihre Aufgabe an. Es werde daher kein »Notopfer DDR« geben. Zur Stützung der ostdeutschen Betriebe sei die DBP Telekom jedoch bereit, die Order der Deutschen Post zu übernehmen und die bislang geordneten Mengen beizubehalten. Diese Zusage sei bei steigendem Beschaffungsvolumen leicht einzuhalten (Die Welt, 29. September 1990). Zu den besonderen Präferenzregeln der DBP Telekom gehörte auch die Zusicherung von Lieferanteilen für ostdeutsche Firmen, wenn diese technisch kompatible Geräte gemeinsam mit Westfirmen anboten, mit denen sie rechtlich oder geschäftlich verbunden waren (Bundesminister für Post und Telekommunikation 1991a: 15). Damit hat die DBP Telekom den westlichen Systemfirmen mit Produktionsstätten in der DDR schließlich doch einen deutlichen Bonus eingeräumt und die Erwartungen der westdeutschen Investoren erfüllt.²⁶ Diese Regelungen wurden am 1. Juli 1991 durch eine von der Bundesregierung verabschiedete einheitliche Präferenzregelung für öffentliche Aufträge abgelöst.

5.4 Beschleunigung des Ausbaus durch Liberalisierung?

Die Deutsche Post, die DBP Telekom sowie die oben erwähnten Unternehmen der deutschen Fernmeldeindustrie waren indes nicht die einzigen korporativen Akteure, die sich am Ausbau der ostdeutschen Telekommunikationsinfrastruktur beteiligen wollten. Angesichts des enormen Nachholbedarfs nach Telekommunikationsdiensten in der DDR bestand bei in- und ausländi-

26 So BMPT Schwarz-Schilling vor dem Bundestagsausschuß für Post und Telekommunikation am 20. Februar 1991.

schen Unternehmen ein großes Interesse daran, an diesem Markt teilzuhaben.²⁷

Der Zutritt war ihnen jedoch weitgehend versperrt. Die grundlegenden Systementscheidungen waren bereits mit der Kompatibilitätsentscheidung von Mitte März 1990 zugunsten der Vermittlungstechnik der Firmen SEL und Siemens gefallen. Auch im Bereich der Übertragungstechnik hatten die Systemlieferanten der DBP Telekom Vorrang. Aufgrund der Entscheidung der Deutschen Post, ihr Netz nach den technischen Standards der DBP Telekom auszubauen, war ein Marktzutritt über die Belieferung der Deutschen Post im wesentlichen den Firmen vorbehalten, die schon im Westen die DBP Telekom belieferten. Zugangsmöglichkeiten für ausländische Herstellerfirmen hätten sich somit allenfalls durch die Übernahme von Betrieben des KNE ergeben können. Doch dort waren die westdeutschen Unternehmen schon frühzeitig aktiv geworden, so daß die Chancen ausländischer Fernmeldehersteller auch auf diesem Sektor gering waren.

Die verbleibende Möglichkeit einer Beteiligung am DDR-Markt, der Aufbau und Betrieb *eigener* Telekommunikationsnetze, setzte andere institutionelle Strukturen sowohl in der Bundesrepublik wie in der DDR voraus, da dies einer deutlichen Einschränkung der geltenden Monopole im Telefondienst und für Übertragungswege bedurft hätte. Schritte in diese Richtung wurden von interessierter Seite auch gefordert. Der Wunsch privater Unternehmen nach einer Liberalisierung, von der sie sich Möglichkeiten der Beteiligung am Ausbau der Telekommunikationsinfrastruktur in der DDR erhofften, wurde bereits im März 1990 sehr deutlich (Funkschau 1990/9: 5, 30–32).

Der Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) Tyll Necker warf die Frage auf, ob der Netzausbau in der DDR allein dem Monopol der DBP Telekom überlassen werden sollte oder ob es nicht angebracht sei, dort andere Wege zu gehen. Die DBP Telekom sei möglicherweise mit dem flächendeckenden Infrastrukturausbau überfordert, wodurch sich der Netzausbau verzögern könne. Der BDI-Präsident plädierte für den Einsatz der »Peitsche des Wettbewerbs« im Bereich der Telekommunikation. Allerdings schränkte er seine Forderungen dahingehend ein, daß es zunächst vordringlich sei, die im Rahmen der Poststrukturreform erreichten Liberalisierungsmöglichkeiten auszuschöpfen (Funkschau 1990/9: 5, 31).

27 Zu den interessierten Unternehmen gehörten unter anderem der schwedische Fernmeldehersteller LM Ericsson und die US-amerikanische Firma Motorola.

In die gleiche Richtung zielten die in der Formulierung jedoch eindeutigeren Forderungen des Münchner Unternehmers Graf Matuschka, einem der gescheiterten Bewerber um die D2-Lizenz. Er schlug vor, die Lizenzen für den Mobilfunk in der DDR meistbietend zu versteigern und durch eine Privatisierung der dortigen Netzinfrastruktur das Kapital für deren Ausbau aufzubringen. Ein Vertreter des US-amerikanischen Technologie-Konzerns Motorola rechnete mit einer weitergehenden Liberalisierung in Deutschland und wünschte sich, daß zur Bewältigung des Vereinigungsprozesses verstärkt auf die »Ressourcen privater Unternehmen aus der ganzen Welt« (William Spencer, Vizepräsident von Motorola; zit. nach Funkschau 1990/9: 32) zurückgegriffen werde.

Diese Äußerungen sind Indiz für das Bestreben privater Unternehmen, die nicht zum Lieferantenkreis der DBP Telekom gehörten, am Netzausbau in der DDR teilzuhaben. Eine Chance hierzu sahen sie vor allem in institutionellen Änderungen, das heißt einer Liberalisierung. Dieses Bestreben nach Aufhebung von Telekommunikationsmonopolen fand auch die Unterstützung der Spitzenverbände von Industrie und Handel.²⁸ Der SPD-Vertreter Peter Glotz, zugleich Aufsichtsratsmitglied der DBP Telekom, warnte dagegen davor, den politischen Kompromiß der Postreform durch Bemühungen um ein wenig mehr Wettbewerb in der DDR zu gefährden. Seitens des BMPT wurden derartige Wünsche mit dem Argument zurückgewiesen, in der DDR würde selbstverständlich auch Wettbewerb wie in der Bundesrepublik eingeführt werden (Funkschau 1990/9: 5, 30–32).

Das starke Interesse, Änderungen der institutionellen Strukturen in der DDR herzustellen – und damit langfristig wohl auch im gesamten vereinigten Deutschland –, beunruhigte jene Akteure, die einer weitergehenden Liberalisierung ablehnend gegenüberstanden. Insbesondere die Deutsche Postgewerkschaft (DPG) hätte es bevorzugt, wenn die besondere Versorgungssituation in der DDR zu einer monopolistischeren Lösung als der Übertragung der bundesdeutschen Reformordnung geführt hätte.

Die DPG wandte sich gegen eine Politik des »Überstülpens« westlicher Institutionen auf die DDR. Die Vereinigung böte vielmehr die Gelegenheit, »Fehlentwicklungen« in der Bundesrepublik zu korrigieren. Die Chance dazu werde aber vertan (Deutsche Post 1990/10/11: 3, 9). Vor einer Übernahme des Poststrukturgesetzes auf die DDR könne nur gewarnt werden, da

28 Obgleich keine entsprechenden öffentlichen Äußerungen vorliegen, kann man davon ausgehen, daß zum Beispiel der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT) die Forderungen des BDI mitgetragen hat (Interview 17).

dies teuer und wenig sachgerecht sei. Im übrigen müsse gerade wegen des Investitionsbedarfs in der DDR die Lebensfähigkeit des gesamtdeutschen Unternehmens dauerhaft erhalten werden, was eine zusätzliche Rechtfertigung für stabile Monopole sei (Deutsche Post 1990/12: 3).

Auch die SPD sah die Notwendigkeit rascher Infrastrukturinvestitionen in die Telekommunikation Ostdeutschlands, um einen Zusammenbruch der DDR-Wirtschaft zu verhindern (Parlamentarisch-Politischer Pressedienst, 22. Mai 1990). Sie begrüßte es daher, daß die DBP Telekom zu Infrastrukturaufgaben in der DDR herangezogen wurde. Bei aller gebotenen Schnelligkeit des Ausbaus dürfe aber nicht das Telefonmonopol der DBP Telekom in Frage gestellt werden (SPD im Bundestag, 22. Juni 1990). Vielmehr solle die Post flexibel agieren und auch vorübergehend einmal improvisieren, um den akuten Bedarf zu decken (Bonner Rundschau, 15. September 1990). Besonderes Augenmerk legte die sozialdemokratische Bundestagsfraktion auf die von ihr vermuteten Versuche des BMPT, über den Umweg der DDR die Liberalisierung im Westen voranzutreiben. Solches wollte man nach Möglichkeit verhindern, wozu die SPD insbesondere den einer Liberalisierung in der Noch-DDR nicht gewogenen sozialdemokratischen DDR-Postminister unterstützte.

Ein Transfer der bundesdeutschen Institutionen, das heißt in erster Linie die Übertragung des Poststrukturgesetzes, stieß also keineswegs auf einhellige Zustimmung der westlichen Akteure, was angesichts deren Uneinigkeit über den westlichen Status quo auch wenig überrascht. Aus der allgemein akzeptierten Notwendigkeit, die Telekommunikationsinfrastruktur der DDR schnell und umfassend auszubauen, leiteten sie je nach Standpunkt die Forderung nach einer stärkeren privatwirtschaftlichen Beteiligung oder aber dem vollständigen Erhalt der staatlichen Monopole ab (z.B. Busch 1990; Deutsche Post 1990/12: 3).

Da sich die Überlastsituation im Sommer 1990 kaum besserte – die Fernmeldeverwaltungen hatten kurzfristige Verbesserungsmaßnahmen zugunsten eines koordinierten Ausbaus hingestellt – bestätigte dies die Argumentation der interessierten Monopolkritiker. Auch die Planungen der Netzmonopolisten DBP Telekom und DP Telekom ließen nun die schon vorsorglich geäußerten Zweifel an deren mangelndem Ausbautempo gerechtfertigt erscheinen. Das Programm Telekom 2000 war in seiner ersten Fassung auf das aus Sicht der Netzbetreiber wirtschaftlich und technisch günstigste Vorgehen abgestellt. Ein massives Anschlußwachstum sollte erst in einigen Jahren einsetzen, und zwar erst nachdem das ostdeutsche Fernverkehrsnetz modernisiert und in das westdeutsche integriert war. Die Netzbe-

treiber waren im Interesse einer möglichst wirtschaftlichen Netzgestaltung bereit, ein deutliches Anwachsen und den mittelfristigen Fortbestand der langen Wartelisten in Kauf zu nehmen.

Gleichwohl sah die Deutsche Post die politischen Gefahren eines zu langsamen Netzausbaus für die Monopole. Ein Vertreter der Generaldirektion der DP Telekom im Juni 1990:

Es ist unsere feste Absicht, zum einen *unsere Monopolstellung im Netzbereich zu erhalten sowie das Telefondienstmonopol zu behalten*, zum anderen zugleich bestimmte Telekommunikationsdienste sowie den Endgerätebereich dem Wettbewerb zu öffnen. ... Mit der Öffnung der Grenzen wurde auch der Markt für Endgeräte offen; für Dienste hält sich das bisher noch in einem überschaubaren Rahmen (Ausnahme Pressevertrieb). (Hervorh. d. Verf.; Gülzow 1990: 3)

Während also eine begrenzte Marktöffnung als hinzunehmende Folge der Grenzöffnung erschien, sah die Deutsche Post die Hauptgefahr für ihre Monopole in einem unzureichenden und langsamen Netzausbau:

Hier aber liegt auch eine Gefahr für das Netzmonopol der Deutschen Post: Wenn nämlich die Deutsche Post nicht schnell genug mit der Entwicklung und dem Aufbau moderner Netze vorankommt, werden andere Anbieter beziehungsweise leistungsfähige Unternehmen sofort bereit und in der Lage sein, Teilnetze aufzubauen. (Gülzow 1990: 4)

Zentraler Bezugspunkt der Argumentationen für eine institutionelle Neuregelung des Telekommunikationssektors in der DDR war also die Geschwindigkeit des Netzausbaus. Besonders große öffentliche Resonanz fand die Kritik des Verbandes der Postbenutzer (VdP) am technischen Vorgehen der DBP Telekom und der DP Telekom. Der VdP kritisierte, daß die DBP Telekom versuche, die Schwierigkeiten in der DDR mit technischem Perfektionismus zu bewältigen, und dabei der Deutschen Post eine fürchterliche Bürokratie aufzwingen. Anstelle technisch perfekter, aber dafür langsamer Lösungen sollten schnelle und kurzfristig umsetzbare Alternativen gewählt werden. Telefonleitungen müßten nicht zeitaufwendig vergraben werden, sondern könnten ebensogut an Masten aufgehängt werden. Auch sei es besser, sofort über Kupferleitungen telefonieren zu können statt erst später über Glasfaser (FAZ, 19. Juli 1990).

Die Proponenten einer Liberalisierung griffen die populäre Kritik auf und empfahlen Wettbewerb zur Beschleunigung des Netzausbaus. Die DBP Telekom allein sei mit dem Netzausbau in Ostdeutschland vermutlich überfordert, dieser solle daher besser auf mehrere Schultern verteilt werden. Im übrigen würde die Konkurrenz zwischen verschiedenen ausbauenden Firmen

den Ausbauprozeß sicherlich beschleunigen. Ihre Kontrahenten waren dagegen der Auffassung, nur innerhalb eines Monopolregimes könne ein zügiger, flächendeckender Infrastrukturausbau erfolgen.

Das ostdeutsche Postministerium wurde Adressat zahlreicher Vorschläge zur Beteiligung privater Unternehmen am Netzausbau in der DDR. Wie vielfach berichtet wird, fand im Sommer 1990 »intensives Klinkenputzen« im MPF statt (Interviews 16, 22, 23, 29, 41). Das MPF war zwar Privatisierungsbemühungen gegenüber ablehnend eingestellt, doch gegenüber Lösungsansätzen, die eine schnelle und preisgünstige Besserung der Versorgungssituation der Bevölkerung sowie geringe Kosten für das MPF und die Deutsche Post zu versprechen schienen, war der Postminister aufgeschlossen.²⁹ Besonderes Interesse bei privaten Unternehmen fanden jene Bereiche, die in der Bundesrepublik bereits für einen Teilwettbewerb freigegeben waren und deren Freigabe deswegen auch für die DDR erwartet wurde. Dies betraf zum einen den Mobilfunk, an dessen Durchführung auf dem Gebiet der DDR schon seit der Grenzöffnung reges Interesse bestand. Zum anderen zielten viele Vorschläge auf den Einsatz von Satelliten zum schnellen Aufbau von Telekommunikationsverbindungen. In beiden Fällen handelte es sich zunächst um technische Lösungen, von denen eine besonders schnelle Befriedigung des Kommunikationsbedarfs erwartet wurde. Ihr konsequenter Einsatz hätte jedoch zu einer deutlichen Liberalisierung der gesamtdeutschen Marktordnung gegenüber der bundesdeutschen geführt.

5.4.1 Lizenzierung privater Mobilfunknetze für das Gebiet der DDR

Die Vereinbarung der Postminister vom 17. Mai 1990, das Fernmeldewesen der DDR schrittweise nach den ordnungspolitischen Grundsätze der Postreform umzubauen, beinhaltete auch die Einführung von Teilwettbewerb. So sollte in der DDR, wie in der Bundesrepublik im Dezember 1989 geschehen, ebenfalls einem privaten Unternehmen eine Lizenz für den Betrieb eines Mobiltelefonnetzes erteilt werden. In der DDR existierte kein öffentliches

²⁹ Die Versuche privater Unternehmen blieben zumeist auf der Ebene von Sondierungsgesprächen, mit Ausnahme einiger offener Initiativen im Bereich des Mobilfunks. Während Lizenzierungsbemühungen im Bereich des Mobilfunks durch verschiedene Arbeitsunterlagen des MPF gut dokumentiert sind, stützen sich die übrigen Aussagen auf Äußerungen in Interviews.

Mobilfunknetz. Der Aufbau eines solchen Netzes schien jedoch prinzipiell dazu geeignet zu sein, den dortigen besonders dringlichen Telekommunikationsbedarf innerhalb kürzester Zeit zu decken. Da beim Mobilfunk die zeitaufwendige Verkabelung der Teilnehmer entfällt, so die Überlegung, könnten weite Flächen sehr rasch versorgt werden. Es schien sogar vorstellbar, aus Geschwindigkeitsgründen dem Ausbau des Mobilfunks deutlichen Vorrang vor dem des Festnetzes zu geben oder gar das Festnetz – zumindest während einer Übergangsphase – ganz durch ein Mobilfunknetz zu ersetzen.³⁰

Die DBP Telekom teilte nicht die in der Öffentlichkeit verbreitete Ansicht, der schnelle Ausbau eines Mobilfunknetzes könne einen wesentlichen Beitrag zur Bedarfsdeckung erbringen oder gar das terrestrische Netzes teilweise substituieren. Es sei weder technisch noch wirtschaftlich möglich, die in das terrestrische Telefonnetz drängende Nachfrage – und sei es auch nur übergangsweise – durch Mobilfunkdienste zu befriedigen. Grundsätzlich könne gar nicht für alle Nachfrager nach Telefonanschlüssen ein Mobiltelefonanschluß bereitgestellt werden – wegen der nur begrenzt zur Verfügung stehenden Frequenzen.³¹ Mobiltelefonnetze und das Festnetz seien zudem technisch voneinander abhängig und könnten deswegen auch nicht unabhängig voneinander aufgebaut werden. Ein Mobiltelefonnetz könne in der DDR nur in dem Maße aufgebaut werden, in dem das terrestrische Fernverkehrsnetz Übertragungswege zur Verfügung habe. Am vorrangigen Ausbau des terrestrischen Netzes, speziell des Overlaynetzes, führe kein Weg vorbei (Interviews 6, 8, 14, 22, 38). Der Mobilfunk sei daher kein probates Mittel, um den starken Nachfragedruck abzubauen und die Überlastsituation im Netz zu mildern. Die vorhandene Nachfrage könne nur mit einem Festnetz vollständig und zu geringen Kosten abgedeckt werden (Interview 14). Allenfalls für einzelne Teilnehmer mit einem sehr dringenden Bedarf nach Telekommunikationsdiensten könnte der Mobilfunk als vorübergehender Ersatz für einen Festnetzanschluß dienen.

30 Eine erstmals von Otto Graf Lambsdorf im Zweiten Deutschen Fernsehen (26. November 1989, 19:10 h) geäußerte Überlegung, die dauerhaften Nachhall in der Öffentlichkeit fand (vgl. *Die Welt*, 28. November 1989; *Abendzeitung*, 28. November 1989; *SZ*, 28. November 1989; *Deutschland Union Dienst*, 6. Dezember 1989).

31 Die Netze nach dem GSM-900-Standard (D-Netze) können in ganz Deutschland maximal 6 Millionen Teilnehmer aufnehmen, in solchen nach dem DCS-1800-Standard (E-Netz) sind sogar theoretisch bis zu 20 Millionen Teilnehmer möglich (Neumann 1992: 6). Dem standen im Jahr 1990 in den alten Ländern 29,9 Millionen Hauptanschlüsse am Festnetz und geplante 9 Millionen in den neuen Ländern gegenüber (Telekom 1991a).

Die DBP Telekom wollte Mobilfunk nur eingeschränkt und nicht in größerem Umfang zur Befriedigung des akuten Bedarfs einsetzen. Das C-Netz, damals noch das einzige bundesdeutsche Mobiltelefonnetz, sollte als eine zeitlich und regional eng begrenzte Übergangslösung aufgebaut werden. Mehr schien nicht notwendig, da ein digitales Mobiltelefonnetz ohne »wesentlichen Zeitverzug gegenüber der Bundesrepublik« in der DDR eingeführt werden sollte (Bundesminister für Post und Telekommunikation/Ministerium für Post- und Fernmeldewesen 1990b). Für Westdeutschland plante die DBP Telekom damals, ihr D1-Netz Mitte 1991 in Betrieb zu nehmen, zunächst jedoch nur in einzelnen Städten und Ballungsräumen. Da dessen Aufbau aber bereits seit einem Jahr im Gange war, konnte in der DDR frühestens ab 1992 mit der Versorgung der ersten Gebiete gerechnet werden. Im Mai 1990 war geplant, bis zum Jahresende alle Transitwege – Autobahnen, Schienen- und Wasserwege – zwischen West-Berlin und dem Bundesgebiet mit dem C-Netz zu versorgen und dafür 60 Millionen DM zu investieren (Pressemitteilung des BMPT, 20. Juni 1990). Dabei war kein separates C-Netz für die DDR geplant, sondern die Ausweitung des bundesdeutschen Netzes auf das Gebiet der DDR, welches dann auch von der DBP Telekom dort betrieben worden wäre. Aus diesem Grund beschränkte sich das Ausbauprojekt zunächst auch auf die Transitwege.

Im Juni 1990 begann das MPF dann auf Drängen des BMPT damit, die Ausschreibung einer privaten Mobiltelefonlizenz vorzubereiten. Für das MPF war es zwar selbstverständlich, daß die DP Telekom analog zur DBP Telekom Betreiber des künftigen digitalen Mobiltelefonnetzes D1 in der DDR werden würde. Dessen Aufbau war bereits im Rahmen des Programms Telekom 2000 geplant. Man sah es im MPF aber überhaupt nicht als zwingend an, daß der bundesdeutsche Betreiber des D2-Netzes die private Mobiltelefonlizenz für die DDR erhalten sollte. An der Gewährung einer Lizenz für den Betrieb eines Mobilfunknetzes in der DDR hatten private Unternehmen aus dem In- und Ausland ein ganz erhebliches Interesse (Interviews 16, 22, 23, 29, 41).

Bei der Vorbereitung des Ausschreibungsverfahrens blieb zunächst sogar offen, für welchen technischen Standard die Lizenz denn vergeben werden sollte. Es lag zwar nahe, daß es sich wie im Westen um ein zweites D-Netz nach dem GSM-900-Standard handeln könne, dies war für das MPF jedoch ebenfalls nicht zwingend. Mit Blick auf die unzureichende Versorgung mit Festnetzanschlüssen und die begrenzte Zahlungsfähigkeit von DDR-Bürgern und -Wirtschaft galt es dem Postminister Emil Schnell vielmehr als vordringlich, möglichst schnell einen möglichst preiswerten Mobilfondienst zur

Verfügung zu stellen. Daher wurden grundsätzlich alle technischen Möglichkeiten, die niedrige Tarife und schnelle Versorgung einer hohen Teilnehmerzahl versprochen, in Erwägung gezogen. Es bestand also durchaus die Möglichkeit, daß das MPF eine Lizenz für eine vom westdeutschen technischen Status quo abweichende Lösung erteilte.

Ein D-Netz hätte erst nach einigen Jahren und umfangreichen Modernisierungsmaßnahmen am DDR-Fernmeldenetz in Betrieb gehen können, da der Betrieb von digitalen D-Netzen die Digitalisierung des Fernmeldenetzes, auf dem sie aufsetzen, voraussetzt. Zudem waren die für den Betrieb eines D-Netzes notwendigen Frequenzen noch von den sowjetischen Streitkräften belegt. Wann und in welchem Umfang diese Frequenzen zur Verfügung stehen würden, war nicht abzusehen.

Dagegen begeisterte das Konzept des »Personal Communication Network« (PCN), eines Mobiltelefonnetzes für den Massenmarkt mit kleinen, leichten und vor allem billigen Endgeräten, den DDR-Postminister Emil Schnell. Dessen frequenztechnische Möglichkeiten, viele Teilnehmer zu versorgen und die daraus resultierenden relativ geringen Netz- und Gerätekosten schienen geradezu ideal für die Situation in der DDR. Allerdings existierte im Jahr 1990 noch keine technische Lösung, mit der dieses Konzept hätte realisiert werden können. Das BMPT hatte für Westdeutschland bereits die Erteilung einer privaten Lizenz für das konzeptionell ähnliche E-Netz erwogen, doch auch hierfür gab es noch keinen technischen Standard. Dennoch waren in Großbritannien bereits Ende 1989 nach einem Ideenwettbewerb drei Betreiberlizenzen für PCN-Netze vergeben worden (Neumann 1992: 4). Die Bestimmung der technischen Parameter dieser Netze hatte man dabei den Lizenznehmern überlassen. Zwar hatte sich bereits im britischen Ideenwettbewerb abgezeichnet, daß sich der künftige PCN-Standard an die europäischen Standards GSM-900 und DECT anlehnen würde.³² Doch wie ein PCN-Standard genau aussehen würde, war im Jahr 1990 noch nicht abzusehen.³³ Bei einer Lizenzvergabe hätte daher die Bestimmung der techni-

32 DECT steht für »digital european cordless telephone« und ist die Bezeichnung eines Standards für digitale schnurlose Telefonapparate. GSM-900 und DCS-1800 sind dagegen Standards für digitale Mobilfunknetze in den Frequenzen um 900 respektive 1.800 MHz. NMT sowie C-450 sind Standards für analoge Mobilfunknetze in den Frequenzbereichen um 450 MHz.

33 Erst 1991 entschied sich, daß kein eigenständiger PCN-Standard entwickelt werden würde. Statt dessen sollte ein Standard unter der Bezeichnung DCS-1800 als Adaption des GSM-900 auf den für PCN vorgesehenen Frequenzbereich um 1.800 MHz entstehen. Diese

schen Standards nach britischem Vorbild an den Betreiber delegiert werden müssen. Hierfür hatten westdeutsche Experten, die über die Zulassung eines dritten Mobilfunkbieters die Wettbewerbsintensität steigern wollten, auch ein Lizenzierungsverfahren ausgearbeitet, welches die Risiken der ungeklärten Standards zu minimieren suchte (Interview 22).

Aber auch diese Option hätte keine kurzfristigen Besserungen gebracht: Da die entsprechenden technischen Geräte erst entwickelt werden mußten, hätte ein PCN erst nach Jahren in Betrieb gehen können, vielleicht sogar noch später als ein D-Netz.

Sehr realistisch schien dagegen der Aufbau eines analogen Mobiltelefonnetzes in der DDR nach dem skandinavischen NMT-Standard. Im Gegensatz zu der nur in der Bundesrepublik eingesetzten C-Netz-Technik ist der NMT-Standard international weit verbreitet. Die Endgeräte gelten ebenso wie die Netztechnik als ausgesprochen kostengünstig, was der von Siemens produzierten C-450-Technik nicht nachgesagt wird. Für die Installation und den Betrieb eines solchen NMT-Netzes bewarb sich ein kanadischer Netzbetreiber beim MPF (Interne Arbeitsmaterialien des MPF; Interview 29). Die Firma Bell Canada Enterprises (BCE) hatte gemeinsam mit dem Axel-Springer-Verlag die Firma GMT gegründet, mit der sie nun versuchte, eine Lizenz für den Aufbau eines NMT-Mobilfunknetzes zu erhalten.³⁴

Zwar hätte es sich bei einem NMT-Netz um ein analoges und damit tendenziell auslaufendes System gehandelt, doch die vergleichsweise geringen Kosten ließen offensichtlich auch einen nur vorübergehenden Betrieb des Netzes als wirtschaftlich erscheinen. Da dieses Netz im gleichen Frequenzbereich wie das C-Netz (450 MHz) arbeitet, hätte die Wahl dieser technischen Alternative jedoch zwingend den Verzicht auf ein C-Netz in Ostdeutschland nach sich gezogen. Damit wäre in einem bislang unangefochten dem Monopol zugerechneten Bereich ein privater Anbieter tätig geworden – und dies nicht im Wettbewerb mit der DBP Telekom, sondern an ihrer Stelle. Zudem hätte dies zu zwei miteinander inkompatiblen Mobilfunknetzen in Ost- und West-Deutschland geführt.

Entwicklung hatte auch zur Folge, daß die Vision einer »persönlichen« Kommunikation in einem Netz nach DCS-1800 nicht verwirklicht werden wird (Neumann 1992).

³⁴ Zu diesen Bemühungen zählte beispielsweise das Einschalten der Botschaft oder die Einladung des Volkskammerausschusses für Post- und Fernmeldewesen (6.-7. Juli 1990) und von Vertretern des MPF (4. August 1990) zu einer Reise nach Amerika (Funkschau 1990/19: 48–49; Bewerbungsunterlagen; interne Arbeitsmaterialien des MPF).

Wegen der geringeren Kosten der NMT-Technik, die folglich niedrigere Tarife erlaubte, besaß die Option reale Chancen auf eine Lizenzierung durch den DDR-Postminister. Von der DBP Telekom wurde die Firma GMT daher – zu Recht – als unmittelbare »Konkurrenz« wahrgenommen.³⁵ Um dieser Konkurrenz zuvorzukommen – und weil nach dem C-Netz als einziger schnell verfügbaren Gelegenheit zum Telefonieren eine enorme Nachfrage entstanden war – revidierte die DBP Telekom im Juli 1990 ihre Pläne zum Ausbau des C-Netzes in der DDR grundlegend. Statt das C-Netz nur als *regional begrenzte* Übergangslösung entlang der Autobahnen einzusetzen, sollte schon bis Ende 1991 das *gesamte Territorium der DDR* »grob flächendeckend« mit dem C-Netz versorgt werden. Ab 1992 sollte das C-Netz dann in Abhängigkeit von der Nachfrage noch weiter ausgebaut werden. Mit diesem »Vorpreschen« und einem schnellen flächendeckenden Ausbau entzog die DBP Telekom dem Eindringen von Konkurrenten in diesen Markt die Grundlage.

Aus der Perspektive des BMPT drohten durch das Agieren des MPF in der Frage der Lizenzierung eine uneinheitliche gesamtdeutsche Regelung sowie Wettbewerbsverzerrungen. Ein zum Westen inkompatibles Mobilfunksystem in Ostdeutschland wie NMT-450 hätte die deutsche Teilung technisch perpetuiert. Ein selbständiges D-Netz-Lizenzierungsverfahren für die DDR würde aller Voraussicht nach zu drei D-Netzbetreibern führen, was für die gesamtdeutsche Wettbewerbsregulierung problematisch werden würde. Während die DBP Telekom mit ihrem Netz D1 das gesamte Gebiet abdecken könnte, wäre dies ihrer privaten Konkurrenz, den Betreibern von D2 und D3, verwehrt gewesen. Dadurch wäre zusätzlich zum bereits bestehenden Problem der Asymmetrie im Wettbewerb – der private Betreiber ist auf die Monopolübertragungswege seines Konkurrenten DBP Telekom angewiesen – eine weitere Verschiebung der Wettbewerbschancen zugunsten der DBP Telekom eingetreten. Eine Ausdehnung des westdeutschen D2-Netzes auf die DDR und des ostdeutschen D3-Netzes auf die Bundesrepublik hätte diese Wettbewerbsungleichheit zwar vermeiden können. Dies hätte aber zu einer Frequenzverknappung geführt, die die Rentabilität aller drei Netze gefährden konnte.³⁶ Eine Lizenzerteilung durch das MPF barg somit das Risi-

35 Interne Arbeitsmaterialien des MPF, zum Beispiel eine Ministervorlage der Generaldirektion DP Telekom vom 4. August 1990: »Direktvergleich C-Netz/»Konkurrenzfirma« GMT«.

36 Zum gleichen Ergebnis kamen auch Überlegungen, die Ende der achtziger Jahre in Großbritannien angestellt wurden. Dort wollte man zur Erhöhung der Wettbewerbsintensität ei-

ko von Ergebnissen, die dem BMPT nach der Vereinigung komplizierte Folgeprobleme aufgebürdet hätten.

Ende Juli 1990 intervenierte das BMPT massiv im MPF und redete den dortigen Ministerialen den Plan einer eigenständigen Lizenzierung aus. Statt dessen einigten sich BMPT Schwarz-Schilling und MPF Schnell darauf, daß der bundesdeutsche D2-Netzbetreiber das private digitale Mobilfunknetz in der DDR aufbauen solle. Mannesmann Mobilfunk habe seine Lizenz für den Geltungsbereich des bundesdeutschen Fernmeldeanlagengesetzes erhalten. Da dieses nach der Vereinigung in der DDR gelten werde, erweitere sich die Lizenz von Mannesmann automatisch auf die DDR (Die Welt, 31. Juli 1990). Das MPF lenkte ein, da angesichts der voraussichtlichen Dauer eines Ausschreibungsverfahrens nicht mehr damit zu rechnen war, daß es in diesem Punkt noch eine souveräne Entscheidung würde treffen können (Interview 29; Protokoll der Beratung des Volkskammerausschusses für Post- und Fernmeldewesen vom 14. August 1990). Die Verhandlungen über den Einigungsvertrag waren zu dieser Zeit bereits im Gange, und die staatliche Einheit konnte in wenigen Monaten eintreten.

Damit waren Ende Juli 1990 jedwede technischen und ordnungspolitischen Gestaltungsalternativen im Mobilfunk unterbunden, die zu einer Abweichung vom westdeutschen Status quo geführt hätten. Es stand fest, daß das C-Netz »grob flächendeckend« ausgebaut und die westdeutschen D-Netze (D1, D2) auf die DDR ausgeweitet werden würden.

5.4.2 Aufhebung des Telefondienstmonopols zugunsten privater Satellitentelefoniedienste

Seit Beginn des Vereinigungsprozesses wurde der Einsatz von Satelliten als eine Möglichkeit genannt, schnellstens Kommunikationsverbindungen mit dem anderen Teil Deutschlands herzustellen. So hieß es im November 1989, über den bundesposteigenen Satelliten Kopernikus könnten kurzfristig leistungsfähige Verbindungen von der DDR in die Bundesrepublik hergestellt werden, da dieser über Reservekapazitäten für den Telefonverkehr zwischen West-Berlin und dem Bundesgebiet verfüge (SZ, 16. November 1989). Die

nen dritten D-Netzbetreiber zulassen. Dies wurde jedoch verworfen, da die Aufteilung des Frequenzspektrums zu erheblichen ökonomischen Nachteilen gegenüber einer gebündelten Nutzung führt (Neumann 1992: 3).

DBP Telekom stellte erstmals zur Leipziger Messe im März 1990 eine Anbindung an das westdeutsche Telefonnetz über Satellit her (SZ, 10. Februar 1990). Ein systematischer Ausbau des innerdeutschen Fernsprechverkehrs mittels Satellitenverbindungen geschah bis zum Juni 1990 nicht. Die Zurückhaltung der DBP Telekom ist auf zweierlei zurückzuführen. Zum einen sollten improvisierte Maßnahmen nur noch dann zugelassen werden, wenn sich diese in das Gesamtkonzept des Netzausbaus einfügten, und zum anderen beurteilte die DBP Telekom die Eignung der Satellitentechnik als Übertragungsmedium für den Telefondienst eher negativ (Tenzer 1990: 39).³⁷

Für die Vorbehalte des Netzbetreibers sorgten die geringere Verkehrsgüte der Sprachübermittlung, das hohe Ausfallrisiko und die Kostenstrukturen. Satelliten sind nur dort kostengünstig, wo relativ geringe Verkehrsvolumina zwischen weitflächig verteilten oder sehr weit entfernten Punkten übermittelt werden. Dies war im innerdeutschen Verkehr nicht der Fall. Wegen des zu erwartenden Verkehrsvolumens und der Entfernungen war der Bau terrestrischer Übertragungswege in jedem Fall günstiger. Selbst im Bereich des interkontinentalen Verkehrs haben sich die Kostenverhältnisse mittlerweile soweit geändert, daß der Einsatz von Seefernkabeln aus Glasfaser wirtschaftlicher wird als die Verkehrsführung über Satellit (Interviews 14, 35).

Diese reservierte Haltung gegenüber dem Einsatz von Satelliten teilten die an einem Marktzutritt interessierten Unternehmen jedoch nicht. Um eine besonders schnelle Versorgung der DDR mit Telekommunikationsdiensten, speziell dem Telefondienst, zu ermöglichen, wollten private Unternehmen besondere Netzarchitekturen aufbauen, die sich von einem Ausbau des Festnetzes grundlegend unterschieden.

Hierzu zählte unter anderem die Idee, das Gebiet der DDR vollständig über ein rein satellitengestütztes Mobiltelefonnetz zu versorgen. Bei diesem Plan handelte es sich um einen Vorläufer der seit 1991 bekanntgewordenen Pläne für weltumspannende Satellitenmobiltelefonetze. Bekanntestes dieser Projekte ist IRIDIUM der US-amerikanischen Firma Motorola. Hierbei soll die gesamte Erdoberfläche durch 66 im erdnahen Orbit kreisende Satelliten abgedeckt werden, die ähnlich wie eine Basisstation des terrestrischen zellularen Mobilfunks fungieren. Als Telefongeräte sollen tragbare Mobiltelefone eingesetzt werden, mit denen unter Verzicht auf spezielle Erdfunkstationen die Funkverbindung mit den Satelliten direkt aufgenommen wird

37 Diese Einwände hatten auch dazu geführt, daß die Satellitenstrecke für den Verkehr zwischen West-Berlin und dem Bundesgebiet lediglich als eiserne Sicherheitsreserve vorgehalten und nicht regulär eingesetzt wurde (Interviews 14, 35).

(Jäger 1994: 288; Wirtschaftswoche, 16. Oktober 1992, 23. August 1993; Funkschau 1993/1). Diese Idee wurde dem MPF vorgestellt und dort auch diskutiert. Das MPF verwarf dieses Modell dann allerdings, da keine zwingende Notwendigkeit bestand, ein solch riskantes, da technisch noch unerprobtes Projekt anzugehen (Interviews 16, 29).

Für ein vergleichbares Projekt warb die Münchner Firma TSC, die ebenfalls ein privates Telefonnetz auf Satellitenbasis einrichten wollte. In vier Großstädten der DDR sollten Bodenstationen eingerichtet werden, von denen aus über Satellit Verbindungen mit dem westdeutschen Telefonnetz geschaltet würden. Die Kunden des privaten Telefonnetzes wären mit Mobiltelefonen ausgestattet worden, die ihnen Gespräche im Umkreis von circa 30 Kilometern um die Bodenstation erlaubt hätten (Die Welt, 25. Juli 1990, 29. Oktober 1990). Dem standen allerdings die Monopolregelungen in der Bundesrepublik und der DDR entgegen.

Obgleich es also entsprechende technische Möglichkeiten gab, wurden diese nicht zur Entzerrung der innerdeutschen Überlastsituation genutzt. Doch dann erklärte der BMPT am 20. Juni 1990 überraschend, die Satellitenkommunikation zwischen der Bundesrepublik und der DDR werde für private Anbieter geöffnet (FAZ, 21. Juni 1990). »Aufgrund übergeordneter politischer Zielsetzungen«, so Schwarz-Schilling, solle privaten Unternehmen befristet das Recht zur Satellitenübertragung von Telefonaten zwischen der Bundesrepublik und der DDR gegeben werden. »Wegen der völlig unzureichenden terrestrischen Versorgungsmöglichkeiten« und »weil besondere Ereignisse besondere Maßnahmen erfordern«, werde das Telefondienstmonopol der DBP Telekom für den innerdeutschen Verkehr befristet aufgehoben (zit. nach SZ, 23. Juni 1990). Im Rahmen des allgemeinen Lizenzierungsverfahrens für Satellitendienste könnten private Unternehmen nun auch die Genehmigung erhalten, gewerbsmäßig öffentliche Telefondienste für Dritte anzubieten. Voraussetzung für eine derartige Erlaubnis sei allerdings, daß keine andere Möglichkeit zum Telefonieren bestehe. Die Ausnahmeregelung solle auch nur solange Bestand haben, bis ein terrestrischer Anschluß per Kabel machbar sei. Seitens des BMPT rechnete man damit, daß schon in wenigen Monaten derartige private Dienste bestehen könnten.

Dieses Vorhaben stellte einen Liberalisierungsschritt dar, der klar über den von der Postreform bislang gesteckten Rahmen hinausging. Die Postreform von 1989 zählte die Satellitenkommunikation zu jenen Randbereichen des Telefondienst-, Übertragungs- und Funkmonopols des Bundes, in denen Wettbewerb zugelassen werden sollte. Das Liberalisierungskonzept für die Satellitenkommunikation sah einen generellen Genehmigungsanspruch nur

für solche technischen Anlagen vor, mit denen ein privater Satelliten-Telefondienst unrentabel sein würde. Die private Satellitenkommunikation bedurfte einer speziellen Lizenz und war auf Datenübertragung begrenzt. Die Übermittlung von Sprache war nicht gestattet. Ausnahmen konnte der BMPT jedoch, wie in allen Monopolbereichen, jederzeit zulassen.³⁸

Der Plan des BMPT war zudem dazu geeignet, die Monopole der DBP Telekom mittelfristig deutlich einzuschränken. Eine allgemeine Verkehrs-entlastung konnte von privaten Satellitentelefoniediensten nur dann ausgehen, wenn diese ihre Netze mit den öffentlichen Telefonnetzen zusammenschalten durften. In diesem Fall hätte die DBP Telekom ihre Monopolstellung zunächst nur im Verkehr mit der DDR, später dann auch im nationalen Telefonfernverkehr verloren. Denn Befristungen dieser Ausnahmeregelung wären mit großer Sicherheit bis zu einem Zeitpunkt nach der staatliche Vereinigung gelaufen. Dann aber hätte sich die DBP Telekom privaten Unternehmen gegenüber gesehen, die bundesweit über ihr eigenes Satellitennetz Telefondienste anbieten konnten.

Entsprechend überrascht reagierten die Akteure auf das Bekanntwerden der Absichten des BMPT. Offenkundig hatte das BMPT vorher weder andere Akteure über seine Pläne informiert noch sich mit ihnen in irgendeiner Weise abgestimmt, vermutlich in der berechtigten Annahme, die Gegner einer Liberalisierung würden sich angesichts der allgemein beklagten Überlastsituation in der Öffentlichkeit nur zurückhaltend äußern. So konnte eine zur Umsetzung der Maßnahme zwar nicht notwendige, aber politisch erwünschte höhere Zustimmung erzielt werden.

Für diejenigen Akteure, die eine weitergehende Liberalisierung grundsätzlich befürworteten, war dies ein Schritt des BMPT in ihre Richtung, den sie, wie zum Beispiel der BDI, nur begrüßen konnten (BDI Informationen+Meinungen 1990/7: 1). Die FDP bedauerte sogar, daß der BMPT nicht weiter gegangen war und den Telefondienst ganz liberalisiert hatte (dpa, 28. Juni 1990). Auch Akteure, die nicht eindeutig zu den Liberalisierungsbefürwortern gezählt werden können, stimmten der neuen Regelung des BMPT zu. Für ihre Zustimmung gab die eventuell mögliche Beseitigung des aktuellen Engpasses durch die Liberalisierung den Ausschlag. So hieß es seitens der CDU-Bundestagsfraktion, Sprachkommunikation via Satellit komme im

38 Die Regelung des § 2 Abs. 2 FAG i.d.F.v. 3. Juli 1989 war nicht erst mit der Postreform eingeführt worden, sondern bereits seit Jahrzehnten Bestandteil des FAG. Sie liefert im übrigen auch die Rechtsgrundlage, auf der die Lizenzierung privater Mobiltelefonnetze vorgenommen wird.

Bundesgebiet nicht in Frage, doch im Verkehr mit der DDR sollten angesichts der Sondersituation die ordnungspolitischen Bedenken zurückgestellt werden (CDU-Bundestagsfraktion, Pressemitteilung, 21. Juni 1990).

Bei den bekannten Liberalisierungsgegnern lösten die Absichten des BMPT dagegen heftige Reaktionen aus. Sozialdemokraten und Postgewerkschaft protestierten scharf gegen das Vorhaben. Von seiten der Bundestagsfraktion der SPD wurde davor gewarnt, das finanziell unersetzliche Telefondienstmonopol aufs Spiel zu setzen. Dies gelte wegen der Ablieferung für den Bund, wegen des internen Verlustausgleichs für die anderen Postunternehmen sowie letztlich auch für andere Telekommunikationsdienste der DBP Telekom. Das Vorhaben des BMPT »ginge an den Nerv« der Deutschen Bundespost. Der BMPT verlasse mit der Genehmigung privater Telefondienste die Konzeption der Postreform und breche damit vielfältig gegebene Zusagen (SPD-Bundestagsfraktion, Pressemitteilung, 22. Juni 1990).

Sowohl die DPG wie der Deutsche Postverband im Beamtenbund (DPV) warfen dem BMPT Schwarz-Schilling vor, er verstoße gegen geltendes Recht. Die DPG sprach von »gravierendem Rechtsbruch« (DPG-Hauptvorstand, Presseinformation, 25. Juni 1990), der DPV von einem »Verstoß gegen das Poststrukturgesetz« und bezeichnete die Absichten als »rechtswidrig« (Handelsblatt 13. Juli 1990). Die DPG vermutete sogar, daß die Kapazitätsengpässe der DBP Telekom nur ein vorgeschobener Grund für die Liberalisierung seien (DPG-Hauptvorstand, Pressemitteilung, 25. Juni 1990). Die Verbände hatten jedoch keine rechtliche Handhabe gegen diese Maßnahme. Deswegen forderte die DPG Bundestag und Bundesrat auf, den BMPT im Wege eines Organstreitverfahrens zur Raison zu rufen. Der DPV schlug der DBP Telekom vor, sie solle als durch die Liberalisierung Benachteiligte gegen den BMPT klagen. Letzteres ist jedoch nicht möglich, da die Postunternehmen als nachgeordnete Verwaltungsbehörden kein Klagerecht gegen das BMPT haben. Im übrigen lehnte es die DBP Telekom ab, sich »vor den Karren des DPV spannen zu lassen« (Handelsblatt, 13. Juli 1990). Von der SPD-Bundestagsfraktion wurden rechtliche Schritte nicht erwogen. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, daß die Liberalisierungsgegner in der Öffentlichkeit nicht den Anschein erwecken wollten, sie würden gegen Maßnahmen vorgehen, die zu einer Erleichterung des innerdeutschen Telefonverkehrs führen könnten (Interview 23; internes Gutachten der DPG vom 7. Juli 1990).

In der DDR herrschte dagegen weitgehend Einigkeit in der Ablehnung privater Telefondienstanbieter. Die DP Telekom wandte sich entschieden gegen die Zulassung privater Betreiber von Telefonnetzen und verwies dar-

auf, daß *beide* Postminister der Einrichtung eines privaten innerdeutschen Telefondienstes zustimmen müßten (Frankfurter Rundschau und Handelsblatt, 4. Juli 1990). Der sozialdemokratische DDR-Postminister war – im Gegensatz zu seinem Westkollegen – aber keinesfalls gewillt, an private Unternehmen Lizenzen zu vergeben. Damit verfocht der DDR-Postminister Regelungen, die wesentlich monopolfreundlicher waren als das Poststrukturgesetz. Er räumte zwar ein, die Beibehaltung der Monopole in der DDR könne nicht von langer Dauer sein. Doch Lizenzen für den Sprachverkehr werde es in der DDR nicht geben, da MPF und Deutsche Post das Sprachmonopol behalten wollten (Interview mit DDR-Postminister Emil Schnell in der Funkschau 1990/19: 49).

Auch die zu dieser Zeit noch im Neuaufbau befindliche DDR-Postgewerkschaft protestierte scharf gegen die Pläne des BMPT. Obgleich der Nachweis nicht geführt werden kann, ist die Annahme plausibel, daß die westdeutschen Liberalisierungsgegner, vor allem die DPG und die SPD, ihre Kontakte zu ihren Parallelorganisationen in der DDR nutzten, um über diesen Umweg die Umsetzung des Liberalisierungsvorhabens des BMPT zu behindern.³⁹ Die Akteure im Osten schienen gewillt, eine Liberalisierung des BMPT soweit wie möglich zu blockieren.

Seitens der DBP Telekom hieß es zum Vorhaben des BMPT, man werde sich nicht die Butter vom Brot nehmen lassen. Als unmittelbare Reaktion auf die Liberalisierung kündigte die DBP Telekom ein Programm mit Satellitendiensten an. Dann werde sich erweisen, ob private Dienste überhaupt noch nötig seien (SZ, 23. Juni 1990; Funkschau 1990/19: 3).

Um das Entstehen von Konkurrenz im Telefondienst zu vermeiden, gingen DBP Telekom und DP Telekom eine Woche nach Bekanntwerden des Lizenzierungsvorhabens in die Offensive und stellten neue Satellitendienste vor. Für den Telefondienst waren die Dienste DIVA und Inmarsat gedacht, bei den übrigen handelte es sich um reine Datenübertragungsdienste. DIVA (Direkte Verbindung über Ausnahmehauptanschluß) bezeichnete eine fest über Satellit geschaltete Leitung, die einen Telefonanschluß oder eine Nebenstellenanlage in der DDR an eine westdeutsche Vermittlungsstelle angeschlossen. Der sich real in der DDR befindende Anschluß konnte dadurch wie ein Anschluß des entsprechenden westdeutschen Ortsnetzes angewählt werden. Die Kosten einer solchen Lösung waren mit einer monatlichen Grund-

39 Über »Partisanen im Gebälk« des MPF und entsprechende Kontakte aller westdeutschen Parteien berichteten übereinstimmend die Interviews 16, 23, 29.

gebühr von DM 5.524,60 recht hoch (Interview 35; Informationen des Fernmeldetechnischen Zentrums der DBP Telekom). Bei Inmarsat handelt es sich um einen bereits weltweit eingeführten Satellitenseefunkdienst der International Maritime Satellite Organization (INMARSAT). Inmarsat ermöglicht Text- und Datenkommunikationen zu jedem Punkt der Erde (außer den Polregionen) von und zu mobilen Satellitenfunkanlagen.⁴⁰ Ab Anfang August bot die DBP Telekom unter der Bezeichnung SAVE einen Dienst an, der Daten- und Telefonkommunikation innerhalb geschlossener Benutzergruppen ermöglicht (FAZ, 7. August 1990).

Angesichts der heftigen öffentlichen Reaktionen auf seine Liberalisierungsmaßnahme betonte der BMPT in der Folgezeit die Befristung und den Ausnahmecharakter der Regelung (Frankfurter Rundschau, 30. Juli 1990; Handelsblatt, 31. Juli 1990). Zugleich wies er aber auch auf die gesetzlichen Befugnisse des BMPT hin, in die Monopole einzugreifen und auch Lizenzen für den Telefonverkehr zu vergeben. Präzisiert wurde, unter welchen Bedingungen private Satellitennetzbetreiber eine Genehmigung für den Telefonverkehr mit der DDR erhalten könnten (BMPT, Referat 102, Schreiben vom 24. Juli 1990). Es werde keine allgemeine Lizenz für den privaten Telefonverkehr über Satellit geben, sondern vielmehr eine auf drei Jahre befristete Zusatzgenehmigung für den Telefonverkehr mit der DDR. Voraussetzung sei ein im Einzelfall nachzuweisender dringender Bedarf, der von der DBP Telekom in angemessener Zeit nicht gedeckt werden könne. Da ein Kunde nur schwer den Nachweis führen könne, daß es der DBP Telekom nicht möglich ist, seinen Bedarf zu decken, solle gegebenenfalls das BMPT im Wege der Amtsermittlung eingreifen.

Fragen der Zusammenschaltung privater Übertragungsstrecken mit dem öffentlichen Netz könnten erst angegangen werden, wenn konkrete Fälle vorlägen. Damit hatte das BMPT an einem entscheidenden Punkt Unklarheiten gelassen. Denn falls es den Inhabern einer solchen Ausnahmegenehmigung gestattet worden wäre, ihre Übertragungswege mit den beiden öffentlichen Telefonnetzen zu verbinden, hätten sie als ein alternativer Carrier im Ost-West-Verkehr auftreten können, dessen Dienste jeder Teilnehmer in der Bundesrepublik und der DDR in Anspruch nehmen kann. Wenn private Satellitentelefonverbindungen aber *nicht* mit dem öffentlichen Netz zusammengeschaltet werden dürfen, wäre nur möglich gewesen, einzelne Teil-

40 Die Tarife dieses Dienstes liegen jedoch mit 0,7 Sekunden pro Gesprächseinheit (Stand Mai 1992) 10mal so hoch wie die Tarife eines Gesprächs in die USA mit 7 sek./Einheit (Telekom 1992a: 73, 155).

nehmer in der DDR an das Westnetz anzubinden, nicht aber den Dienst für alle Teilnehmer, zum Beispiel über Einwahlnummern, anzubieten.

Das MPF hielt an seiner Abwehrhaltung gegen die Lizenzvergabe an Private fest und verweigerte sogar die Genehmigung einer nach westdeutschem Gesetz eindeutig freigegebenen Datenübertragung via Satellit (FAZ, 7. August 1990). Dies entsprach zwar den noch geltenden Gesetzen der DDR, nicht aber den Vereinbarungen zwischen dem MPF und dem BMPT, wonach sich die Praxis in der DDR nach den ordnungspolitischen Grundsätzen des westdeutschen Poststrukturgesetzes richten sollte (vgl. Bundesminister für Post und Telekommunikation/Ministerium für Post- und Fernmeldewesen 1990b). Der zuständige Staatssekretär begründete sein Handeln damit, daß staatliche Regulationsmechanismen um so stärker greifen müßten, je desolater das Netz sei. Erst nach Protesten des Bundeswirtschaftsministeriums und Interventionen aus dem BMPT erklärte sich das MPF bereit, in Ausnahmefällen Privaten den Betrieb von Satellitenverbindungen für die Datenkommunikation zu erlauben. In speziellen Fällen könne man eventuell auch die zusätzliche Abwicklung von Fernsprechverkehr über diese Satellitenstrecken gestatten (FAZ, 11. August 1990). Damit hatte das MPF zwar im Grundsatz die Genehmigungsregeln des BMPT übernommen, wies allerdings darauf hin, es sei auch in Zukunft nicht davon auszugehen, daß sich bundesdeutsche Lizenzen ohne weiteres auf das andere Staatsgebiet ausdehnen (Wirtschaftswoche, 17. August 1990).

Erste Genehmigungen für den Fernsprechverkehr via Satellit waren nicht vor September 1990 zu erwarten, da der BMPT den Telekom-Unternehmen eine Zwei-Monats-Frist zur Bedarfsdeckung zugebilligt hatte. Ende Juli 1990 hatten dem BMPT noch keine konkreten Anträge für den privaten Telefondienst vorgelegen. Doch auch nach einer Genehmigung war nur bedingt mit dem sofortigen Aufbau eines privaten Telefondienstes zu rechnen. Der DBP Telekom zufolge gab es große Engpässe bei der Beschaffung von Satellitensende- und empfangsanlagen, was ihr selber zu schaffen gemacht hatte (Handelsblatt, 31. Juli 1990). Da sie die jetzt benötigten Anlagen nicht in größerem Umfang in Reserve gehalten hatte, mußte auch sie erst Satellitenfunkanlagen einkaufen. Dabei war sie mit Lieferzeiten von mehreren Monaten konfrontiert worden (Interview 35).

Die DBP Telekom und die DP Telekom eröffneten ihre Satellitendienste am 4. September 1990. Über den Satellitendienst DIVA waren zu diesem Zeitpunkt bereits 40 Teilnehmer an eine westdeutsche Vermittlungsstelle angeschlossen. Über 10 Erdfunkstellen in der DDR könnten noch im Jahr 1990 rund 800 derartige Telefonanschlüsse hergestellt werden (FAZ, SZ und

Die Welt, 4. September 1990). Da zu diesem Zeitpunkt noch keine privaten Telefondienste zugelassen worden waren, hatten sich die Telekom-Unternehmen damit einen Vorsprung verschafft. Tatsächlich wurde die erste Genehmigung für einen privaten Telefondienst erst nach der Vereinigung, Anfang Oktober 1990, vergeben. Der weitere Fortgang der Entwicklung wird daher im folgenden Kapitel VI dargestellt.

5.5 Einigung zwischen zentraler Steuerung und Eigendynamik

Da sich die Postministerien bereits über die Zukunft des gesamtdeutschen Fernmeldewesens einig waren, konnte hinsichtlich der institutionellen Anpassung sehr rasch eine Übereinkunft gefunden werden. Im Staatsvertrag über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion wurde festgelegt, daß in der DDR schrittweise die bundesdeutsche Ordnung der Telekommunikation eingeführt wird. Im übrigen, so die Postminister, werde die staatliche Einheit zur Fusion der Postunternehmen führen. An die Stelle einer auf das Notwendige beschränkten Kapazitätserweiterung des ostdeutschen Netzes zur Überwindung des innerdeutschen Engpasses rückte nun der schnelle Ausbau der ostdeutschen Telekommunikationsinfrastruktur auf »Westniveau«. In den folgenden Monaten stand dann die Vorbereitung eines gemeinsamen Netzausbauprogramms und der Fusion im Mittelpunkt der Zusammenarbeit.

Vorrang hatte die Separierung des Betriebsvermögens der Deutschen Post vom Staatsvermögen der DDR. So konnte es als Sicherheit für die Aufbaukredite der Deutschen Bundespost dienen, mit denen diese die Deutsche Post bis zur Fusion der Unternehmen unterstützte. In gemeinsamen Arbeitsgruppen der DBP Telekom und der Deutschen Post wurde ein Netzausbauprogramm formuliert, das einen von der DBP Telekom finanzierten Ausbau der ostdeutschen Telekommunikationsinfrastruktur auf »Westniveau« und deren vollständige Integration in das Netz der DBP Telekom vorsah (Dingeldey/Schulze/Kahle 1991a, 1991b; Witte 1990; Tenzer/Uhlig 1991b). Hiermit entsprach die DBP Telekom zwar dem Erfordernis sehr hoher Investitionen, doch die Planungen zielten in erster Linie auf eine möglichst effiziente Gestaltung des Zielnetzes und des Investitionspfades zu dessen Aufbau – und *nicht* auf eine schnellstmögliche Behebung der Überlastprobleme. Vielmehr sah die DBP Telekom aus Kostengründen von kurzfristigen Entlastungsmaßnahmen ab und nahm damit ein Fortdauern der Engpässe in Kauf.

Abbildung 5-5 Verlauf der Westintegration des ostdeutschen Telefonnetzes in den Planungen



Die DBP Telekom wäre – nach einem »Beitritt« der Deutschen Post – als gesamtdeutscher Monopolist in der gesetzlichen Pflicht gewesen, die telekommunikative Versorgungslage in Ostdeutschland zu verbessern. Einem massiven Engagement konnte sie sich jedoch auch aus marktstrategischen Gründen nicht verweigern. So standen private Investoren bereit, um anstelle der DBP Telekom beim Netzausbau in der DDR aktiv zu werden. Damit bestand die Gefahr, daß sie ihre Monopolstellung in einem künftig vereinigten Deutschland verlieren könnte. Auf der anderen Seite galt die Rentabilität von Investitionen in den Netzausbau als prinzipiell gesichert. Es gab daher praktisch keine Handlungsalternative für die DBP Telekom zu einem gemeinsamen Ausbauprogramm mit der Deutschen Post.

Derweil übernahmen die bundesdeutschen Telekommunikationshersteller die ostdeutsche nachrichtentechnische Industrie, wofür nicht nur die zu erwartenden Investitionen in das ostdeutsche Telefonnetz einen starken Anreiz bildeten. Ihr westdeutscher Heimatmarkt und das dort herrschende stabile Marktgefüge waren bislang gegen ausländische Konkurrenz weitgehend abgeschottet gewesen. Nun gefährdete der Beitritt der DDR diese Konstellation, wobei die westdeutschen Hersteller weniger die Betriebe des KNE fürchten mußten als vielmehr deren Übernahme durch internationale Wettbewerber, die sich so Zutritt zum deutschen Markt verschaffen konnten. Ausgelöst durch das Vorpreschen der Firma SEL, die mit Produktionsstätten in der DDR eine dominierende Stellung auf dem ostdeutschen und osteuro-

päischen Markt erreichen wollte, drohte zugleich eine Verschiebung des seit Jahrzehnten stabilen Gefüges der Marktanteile. Firmen, die in der DDR produzierten, würden – so die Zusage des DDR-Postministers – bei der Vergabe von Aufträgen aus dem Ausbauprogramm bevorzugt werden.

Von einer Zurückhaltung bei der Übernahme ostdeutscher Fernmeldebetriebe hatten die bundesdeutschen Firmen nun entweder absolute (durch das Auftreten zusätzlicher Konkurrenten auf dem Markt) oder zumindest relative Einbußen (durch den Verlust von Marktanteilen an die alten Wettbewerber) zu erwarten. Gleichzeitig bot die Übernahme von KNE-Betrieben die Chance, den eigenen Marktanteil zu erhöhen – wenn die anderen Hersteller nicht oder nicht rechtzeitig mitziehen sollten. Nachdem SEL einen ersten Schritt zur Verschiebung der relativen Nutzenverteilung unter den Herstellern gemacht hatte, löste der Versuch der anderen Akteure, ihre relativen Nutzenniveaus zumindest zu erhalten, einen Wettlauf auf die verbliebenen Ostbetriebe aus, mit dem Ergebnis, daß die bundesdeutschen Hersteller die Betriebe des KNE komplett übernahmen.⁴¹

Damit weist der Verlauf dieses Teils der Vereinigung die Merkmale eines *eigendynamischen sozialen Prozesses* auf, wie er von Mayntz/Nedelmann (1987: 648) beschrieben wurde. Angestoßen vom Handeln eines einzelnen Akteurs bewegte sich der Übernahmeprozess infolge einer ihn antreibenden zirkulären Kausalität immer weiter fort, bis er in der kompletten Übernahme der ostdeutschen Akteure – das heißt der Betriebe des KNE – seinen Abschluß fand. Die Zirkularität lag darin begründet, daß die den Prozeß tragenden Akteure die ihr Handeln antreibenden Motivlagen durch ihr Handeln selbst hervorbrachten. Der Versuch eines Akteurs, seine relative Marktposition zu verbessern, löste das Bemühen anderer Akteure aus, die daraus für sie resultierende relative Verschlechterung abzuwenden, indem sie es dem ersten gleichtaten. Je mehr Akteure dem ersten nun in dessen Handeln folgten, desto dringlicher wurde es für die übrigen Akteure, dies auch zu tun. Andernfalls würden sie eine Verschlechterung ihrer relativen Marktposition hinnehmen müssen, da die Möglichkeit des »Nachrückens« durch Übernahme ostdeutscher Betriebe nur begrenzt gegeben war. Seinen Abschluß fand der Prozeß in dem Moment, in dem alle Akteure mit dem ersten gleichgezogen.

41 Mit der »Übernahme«, die in verschiedenen rechtlichen Formen (Joint-venture, Kooperationsverträge, Kauf des Betriebes) erfolgte, war nicht notwendigerweise auch der vollständige Erhalt des jeweiligen ostdeutschen Betriebes verbunden. In der Regel schlossen sich an die Übernahme Umstrukturierungsmaßnahmen wie die Aufgabe von Betriebsteilen, »down-sizing« o.ä. an.

gen hatten, so daß dieser nun ihnen gegenüber keinen Vorsprung mehr besaß. Am Ende war so durch die bewußte Verhinderung von »relative gains« (vgl. Snidal 1991; Grieco/Powell/Snidal 1993) der jeweils anderen Akteure die vorprozessuale Verteilung der relativen Nutzenniveaus unter den westdeutschen Akteuren wieder hergestellt worden.

Der staatsvertraglich vereinbarte Transfer der bundesdeutschen Institutionen fand nicht die einhellige Zustimmung der westlichen Akteure, was angesichts deren Dissens über den westlichen Status quo nicht überrascht. Je nach Standpunkt leiteten sie aus der Notwendigkeit des Ausbaus der Telekommunikationsinfrastruktur der DDR die Forderung nach stärkerer privatwirtschaftlicher Beteiligung oder dem vollständigen Erhalt der staatlichen Monopole ab.⁴² Für Akteure aus der Privatwirtschaft, die am entstehenden Telekommunikationsmarkt in Ostdeutschland teilhaben wollten, bildete der Transfer der westdeutschen Marktordnung in Verbindung mit der Replikation der westdeutschen Akteurkonstellation als Folge der Fusion der westdeutschen mit den entsprechenden ostdeutschen Akteuren faktisch eine Zugangsbarriere. Einen Marktzutritt konnten sie sich letztlich nur von institutionellen Änderungen erhoffen. Das gewichtigste Argument für eine Liberalisierung war das enorme Performanzdefizit der ostdeutschen Telekommunikationsinfrastruktur, an dessen Überwindung allein durch die beiden Fernmeldeverwaltungen gezweifelt werden konnte. Ein schnellerer Netzausbau mußte jedoch *gegen* die DBP Telekom durchgesetzt werden, da dies entweder einen anderen Investitionspfad oder andere technische Lösungen erfordert hätte. Beides war von der DBP Telekom aus wirtschaftlichen Gründen nicht gewollt. Ein schnellerer Netzausbau schien daher nur mit der Beteiligung weiterer Akteure am Netzausbau möglich, was wiederum Einschnitte in das Netz- und Telefondienstmonopol der DBP Telekom verlangt hätte. Doch der Institutionentransfer und damit die Ausgestaltung der Monopole lag fast ausschließlich in der Hand des BMPT.

Zum Transfer der bundesdeutschen Reformordnung gehörte auch die Einführung eines Teilwettbewerbs in der DDR. Dementsprechend wurde die Lizenzierung eines privaten ostdeutschen Mobiltelefonnetzes im MPF vorbereitet, was wegen der großen Knappheit an Telefonanschlüssen auch als besonders dringlich galt.

Im vereinten Deutschland hätte ein weiteres privates Mobiltelefonnetz – neben dem privaten D2-Netz und dem C- und D1-Netz der DBP Telekom –

42 So zum Beispiel Busch (1990), der sich für eine umfassende Liberalisierung ausspricht, oder Bock (1991), der aus Sicht der DPG den Erhalt der Monopole fordert.

ohne Zweifel zu einer höheren Wettbewerbsintensität geführt, was den Absichten des BMPT entsprach. Doch eine fernmeldetechnische Fortsetzung der Teilung Deutschlands durch eine DDR-Separatlösung kam für den BMPT nicht in Frage. Es stand keine liberale Lösung zu Verfügung, die schnelle Verbesserungen gebracht hätte und zugleich einheitskonform gewesen wäre. Der BMPT entschied sich daher für die einheitskonforme Ausweitung der in der Bundesrepublik bereits vergebenen D-Netz-Lizenzen. Auf Druck des BMPT sah das MPF, das die Zulassung eines kostengünstigen, aber separaten Mobiltelefonnetzes für die DDR erwogen hatte, von einem eigenen Lizenzierungsverfahren ab. Entsprechende Überlegungen im MPF hatte die DBP Telekom auch technisch zu blockieren gesucht. Um den Aufbau eines privaten analogen Mobiltelefonnetzes zu verhindern, welches die Frequenzen des C-Netzes der DBP Telekom genutzt hätte, änderte sie prompt ihre Pläne von einem regional eng begrenzten zu einem flächendeckenden Aufbau des C-Netzes in der DDR.

Da Telefonverbindungen via Satellit eine besonders rasche Verbesserung der Versorgungssituation versprachen, schränkte der BMPT im Sommer 1990 überraschend das Telefonmonopol ein, damit im Telefonverkehr mit und in der DDR Privatunternehmen Telefonverbindungen über Satellit anbieten konnten. Wenn die DBP Telekom in angemessener Zeit keine Telefonleitung bereitstellen könne, würde eine entsprechende befristete Lizenz erteilt. Obgleich dies eine der besonderen Vereinigungssituation entsprungene Ausnahmeregelung war, handelte es sich um einen weitreichenden Eingriff in das Telefondienstmonopol, mit dem der BMPT deutlich über das damals vorhersehbare Maß an Liberalisierung hinausging. Vehemente Proteste von Gewerkschaften und Sozialdemokraten, die die faktische Aufhebung des Telefonmonopols in der DDR fürchteten, konnten den BMPT von seinem Vorhaben nicht abbringen.

Wie weit die Liberalisierung der Satellitentelefonie allerdings gehen würde, war zum Ende der zweiten Phase, Anfang Oktober 1990, noch nicht absehbar. Die Klärung so zentraler Fragen wie der Möglichkeit der Zusammenschaltung der privaten mit den öffentlichen Telefonnetzen stand noch aus. Die Telekom-Unternehmen kündigten einen Kampf um jeden Kunden an und legten ein eigenes Programm mit Satellitendiensten auf. Wo möglich, nutzte die DBP Telekom die Gelegenheit, eine Lizenzierung zu boykottieren und so das Entstehen von Konkurrenz zu verhindern.

Kapitel 6

Beschleunigung unter Druck – Oktober 1990 bis Juli 1991

Die dritte Phase umfaßte den Zeitraum vom Oktober 1990 bis zum Juli 1991. Sie begann mit der Vereinigung der Fernmeldeverwaltungen am 4. Oktober 1990, bei der die Deutsche Post in der Deutschen Bundespost aufging. In den folgenden Monaten wurde eine recht heftige Debatte über die Aufhebung der Monopole der DBP Telekom geführt, die von der unzulänglichen Situation im Ost-West-Telefonverkehr und der Telefonversorgung in den neuen Ländern angeheizt wurde. Aus der Dringlichkeit des Bedarfs, dem Interesse an einer Aufhebung der Monopolrechte der DBP Telekom und dem Finanzbedarf der Bundesregierung entstand eine brisante Konstellation: Grundlegende institutionelle Veränderungen des deutschen Telekommunikationssektors, die bis dahin als politisch ausgeschlossen galten, kamen nun auf die Tagesordnung.

6.1 Noch immer nicht erreicht: Bewältigung der Überlastprobleme

Mit der staatlichen Vereinigung vom 3. Oktober 1990 verschärfen sich die Überlastprobleme der ostdeutschen Telekommunikationsinfrastruktur nochmals. Seit dem Fall der Mauer hatte es keine für die Teilnehmer spürbaren Verbesserungen der Mangelsituation gegeben, weder im Ost-West-Engpaß noch hinsichtlich der Knappheit von Telefonanschlüssen in Ostdeutschland. Dabei wurde die Lösung dieser Probleme immer drängender. Nach der Vereinigung am 3. Oktober 1990 stieg die Nachfrage nach Telefonanschlüssen in den neuen Bundesländern und parallel dazu auch die nach Telefonverbindungen zwischen Ost- und Westdeutschland noch einmal boomartig an (Interview 13).

Die DBP Telekom stand im Osten nun vor der Aufgabe, dringendsten Kommunikationsbedarf in kürzester Frist zu decken. Die Kommunikation von Regierungsstellen zwischen Ost-Berlin und Bonn über Telefon und Telefax mußte sichergestellt und der Bedarf der neuen Landesregierungen gedeckt werden. Besondere Anforderungen stellten auch die Landtagswahlen in den neuen Bundesländern vom 14. Oktober 1990, für deren Organisation die notwendigen Kommunikationsverbindungen in Wochenfrist bereitgestellt werden mußten (Handelsblatt, 8. Oktober 1990). Auch die Treuhandanstalt hatte große Kommunikationsprobleme, deren Lösung extrem dringlich war.¹

Dieser drängenden Nachfrage standen keine entsprechenden Ausbauleistungen der DBP Telekom gegenüber. Zudem wurde die DBP Telekom offenbar von diesen sehr plötzlich auftretenden Anforderungen überrascht. Besonders die Organisation der Landtagswahlen sei eine »spät erkannte Aufgabe gewesen«, räumte später der Vorstandsvorsitzende der DBP Telekom Ricke selbstkritisch ein (FAZ, 23. Oktober 1990). Das Ausbauprogramm Telekom 2000 war noch nicht angelaufen, die DBP Telekom hatte lediglich erste Einzelmaßnahmen in Angriff genommen. Auf schnelle, provisorische Lösungen nach quick-and-dirty Manier hatte die DBP Telekom zugunsten eines systematischen Netzausbaus verzichtet. Zwar war die Zahl der Telefonleitungen zwischen der DDR und der Bundesrepublik seit 1989 stetig erhöht worden, doch sie genügte bei weitem nicht, um den Verkehr reibungsfrei abzuwickeln. Die tatsächlichen Leistungen bei der Einrichtung neuer Telefonanschlüsse lagen sogar noch unter den geplanten Werten. Die Deutsche Post hatte beabsichtigt, 100.000 neue Telefonanschlüsse am DDR-Netz im Jahr 1990 zu schaffen, was eine deutliche Steigerung gegenüber dem durchschnittlichen Zuwachs der letzten DDR-Jahre von circa 65.000 neuen Telefonanschlüssen bedeutet hätte.² Tatsächlich hatte die Deutsche Post aber bis zum 30. September 1990 lediglich 39.558 neue Anschlüsse geschaffen und lag damit weit hinter ihrer Zielsetzung zurück (Telekom 1991a: 6).³

1 Das Ausmaß der Probleme wird dadurch deutlich, daß sich der Präsident der Treuhandanstalt Rohwedder in dieser Angelegenheit persönlich an den BMPT wandte (FDP Tagesdienst, 19. Oktober 1990).

2 Im Jahr 1989 schuf die Deutsche Post 65.102, im Jahr 1988 66.251 neue Telefonhauptanschlüsse (Deutsche Post 1990c: 110).

3 Es gelang der DBP Telekom, zusätzlich zu den bis zur Vereinigung im Oktober 1990 erreichten knapp 40.000 neuen Telefonanschlüssen in Ostdeutschland bis zum 31. Dezember 1990 nochmals circa 40.000 neue Anschlüsse zu schalten. Insgesamt wurden damit im Jahr 1990 in der DDR 79.800 neue Telefonanschlüsse eingerichtet. Die tatsächliche Ar-

Dem krassen Leistungsgefälle der ostdeutschen Telekommunikationsinfrastruktur gegenüber der westdeutschen stand aber keine im gleichen Maße gedämpfte Anspruchshaltung der Teilnehmer gegenüber. Von den alten Bundesländern her an kurze Bereitstellungszeiten für Telefonanschlüsse und problemlose Telekommunikation mittels Telefax oder anderer Dienste gewohnt, forderten sie eben dieses auch für die neuen Bundesländer (Interview 13, 38). Eine spürbare Verbesserung der Zustände stand aber erst in einigen Jahren in Aussicht. Das Ausbauprogramm sollte erst 1991 auf breiter Front beginnen und die Beseitigung des Engpasses im innerdeutschen Telefonverkehr war nicht vor 1991/1992 zu erwarten. Mit kürzeren Wartezeiten auf Anschlüsse konnte daher erst ab Mitte der neunziger Jahre gerechnet werden.

Die Zustände in der ost- wie innerdeutschen Telekommunikation wurden nach der Vereinigung angesichts dieser Diskrepanz zwischen Anforderungen und Leistungsfähigkeit scharf kritisiert. Auf große Resonanz stießen die fachlich versierten Äußerungen des VdP, der der DBP Telekom Versagen beim Ausbau der innerdeutschen Verbindungen vorwarf. Der Notstand im Fernmeldeverkehr werde noch einige Jahre anhalten, weil die DBP Telekom auf schnell wirksame Provisorien und Improvisation verzichte und statt dessen dem »Regelausbau« mit sorgfältiger Erkundung, Planung, Ausschreibung und Abwicklung den Vorzug gebe. Dort, wo die DBP Telekom ausnahmsweise improvisiert habe, zum Beispiel im Bereich der Oberpostdirektion Hamburg, könne dagegen einigermaßen telefoniert werden. Die Engpässe im Telefonverkehr bestünden also länger als dies unbedingt notwendig sei. Im übrigen, so der VdP, sollten sich die Telefonkunden auch keine Hoffnung auf Verbesserungen durch Mobilfunk oder Satellitenverbindungen machen. Die für die neuen Länder vorgesehenen Mobilfunkkapazitäten seien minimal, und die restriktive Lizenzierungspolitik des BMPT würde Erleichterungen durch private Satellitenverbindungen behindern (FAZ, 15. Oktober 1990).

Die Kritik an der Langsamkeit der DBP Telekom beim Netzausbau korrespondierte nicht nur mit den verbreiteten Vorstellungen von der Post als einer äußerst behäbigen Verwaltung, sondern wurde auch mit den Monopolen der DBP Telekom in Verbindung gesetzt. Solange die DBP Telekom das Netzmonopol besitze, könne sie stets gegenüber ihren Kunden behaupten, der Ausbau sei nicht schneller zu leisten. Da es nicht gestattet sei, sei auch niemand in der Lage, das Gegenteil zu beweisen (Handelsblatt, 29. Oktober

beitsleistung war jedoch höher als es in diesen Zahlen zum Ausdruck kommt. Denn den neu eingerichteten Anschlüssen standen Wiedervergaben bereits bestehender Telefonanschlüsse in der gleichen Höhe (80.200) gegenüber (Telekom 1993: 11).

1990). Gerade kleinere Unternehmen seien dem Monopolisten hilflos ausgeliefert (FAZ, 25. Oktober 1990). Im Umkehrschluß bedeutete diese Kritik, daß eine Beschleunigung erst dann zu erwarten sei, wenn der DBP Telekom ihr Monopol entzogen werde. Die ebenfalls geäußerte Kritik, die DBP Telekom alleine sei mit der Aufgabe des Netzausbaus überfordert, zielte letztlich in die gleiche Richtung. Um einen schnelleren Netzausbau in den neuen Ländern zu erreichen, müßten neben dem staatlichen Unternehmen DBP Telekom auch Privatunternehmen tätig werden.

Mit dieser Empfehlung, zugunsten einer zügigen Leistungssteigerung des ostdeutschen Telekommunikationssystems grundlegende institutionelle Änderungen vorzunehmen, war ein für die DBP Telekom gefährlicher Tonfall in die Debatte eingekehrt. Denn nun standen sowohl ihr Telefondienstmonopol als auch ihr Monopol auf den Bau und Betrieb der Übertragungswege in der Kritik. Eingriffe in diese Monopolrechte hätten nicht nur die Rechtsstellung der DBP Telekom als staatlichem Monopolisten untergraben, sondern drohten auch – wegen ihres exemplarischen Charakters – zu einer mittelfristigen Erosion ihrer faktischen Monopolstellung zu führen. Dabei waren Eingriffe in das Monopol stets gleichbedeutend mit der Gefahr hoher Einnahmeverluste.

Zudem bedurften derartige Eingriffe keiner Gesetzesänderung, sondern konnten unmittelbar vom BMPT vorgenommen werden. Der BMPT kann gemäß § 2 FAG anderen als der DBP Telekom die Befugnis erteilen, eigentlich unter das Monopol fallende Fernmeldeanlagen zu errichten und zu betreiben. Dies war bereits mit der Lizenzierung des privaten Mobilfunknetzes D2 geschehen. Die Genehmigung privater Satellitentelefonie beruhte ebenfalls auf dieser Handlungsmöglichkeit des BMPT. Sollte es dem BMPT als dem für die Sicherstellung der Telekommunikationsinfrastruktur verantwortlichen Akteur notwendig erscheinen, so hatte er die rechtliche Handhabe, zum Beispiel privaten Unternehmen für den Bau und Betrieb regionaler Telefonnetze in den neuen Ländern Lizenzen zu erteilen.⁴ Die DBP Telekom war aber gewillt, ihre Monopole zu verteidigen. Schon um ihr Telefondienstmonopol gegen das Entstehen privater Telefondienste via Satellit zu schützen, hatte sie alle ihr zur Gebote stehenden Mittel ausgeschöpft (Die Welt, 29. Oktober 1990).

Die Ausbauplanungen der DBP Telekom in Ost und West waren vom schnellen Zustandekommen der deutschen Einheit überholt worden. Und da

4 Vgl. hierzu § 2 FAG i.d.F.v. 3.7.1989 i.V.m. § 4 PostVerfG i.d.F.v. 1.7.1989 sowie das Sondergutachten der Monopolkommission (Monopolkommission 1991: 10–22).

die Einheit den Kommunikationsbedarf noch dringlicher machte, klappte Ende 1990/Anfang 1991 eine noch größere Lücke zwischen den Anforderungen und der tatsächlichen technischen Leistungsfähigkeit des Telekommunikationssystems als dies schon in den Vormonaten der Fall gewesen war.

6.2 Problemlösung unter Drohung institutioneller Änderungen zu Lasten der DBP Telekom

Auf die anhaltend scharfe Kritik an den Zuständen im innerdeutschen Fernmeldeverkehr und ihrem Ausbautempo in den neuen Ländern reagierte die DBP Telekom Ende Oktober 1990. Sie werde das Ausbauprogramm beschleunigen und im kommenden Jahr in den neuen Ländern eine Milliarde DM mehr als geplant einsetzen. Durch Vorziehen für spätere Jahre eingeplanter Mittel sollten statt bisher 4,5 Milliarden DM nun 5,5 Milliarden DM investiert werden.

Vorrangiges Ziel sei es, die bereits an das Telefonnetz angeschlossenen Teilnehmer in die Lage zu versetzen, ihren Anschluß auch problemlos nutzen zu können. Die konkreten Verbesserungen für die Teilnehmer blieben bei der Ankündigung der zusätzlichen Investitionsmilliarde sehr vage. Als kommende Verbesserung führte die DBP Telekom lediglich an, es werde zum Jahresende statt der ursprünglich vorgesehenen 4.250 nun 5.631 neue Leitungen geben. Ob dies angesichts einer stetig steigenden Verkehrsnachfrage tatsächlich zu den von der DBP Telekom angekündigten »spürbaren Verbesserungen« im Ost-West-Verkehr führen würde, wurde berechtigterweise in Frage gestellt. Die internen Berechnungen der DBP Telekom veranschlagten die zur Abwicklung des Ost-West-Verkehrs notwendige Zahl von Leitungen auf rund 16.000 bis 18.000 (vgl. hierzu Kapitel V, Abschnitt 2.3.1). Es sollte auch bei 300.000 neuen Telefonanschlüssen im Jahr 1991 bleiben. Da der Ausbau der Ortsnetze parallel zum Ausbau der Fernstrecken geschehen müsse, könne er nur schrittweise erfolgen. Obgleich sie jetzt an einigen Stellen improvisieren wollte, bekräftigte die DBP Telekom im wesentlichen ihre bisherige Ausbaustrategie und zeitlichen Ausbauziele. Sie tue ihr Möglichstes, aber zuerst müsse das Fernnetz modernisiert und ausgebaut werden. Erst in zweiter Linie könnten die Anschlußzahlen erhöht werden (SZ, 27. Oktober 1990; Rhein-Sieg-Anzeiger, 27. Oktober 1990; Handelsblatt 29. Oktober 1990; FAZ, 30. Oktober 1990).

Es gelang der DBP Telekom mit dieser Mittelaufstockung nicht, die Kritik an ihrem Vorgehen und ihrer Leistungsfähigkeit zu beenden. Die Debatte um institutionelle Veränderungen als Beschleunigungsmaßnahmen hielt an und wurde im November 1990 sogar noch stärker. Zur Schärfe der Debatte wird nicht nur der anhaltende Telefonnotstand beigetragen haben, sondern auch die bevorstehenden Bundestagswahlen. Allerdings war die Diskussion kaum von einer Kritik der Opposition an der Regierung gezeichnet. Vielmehr nutzten die Wirtschaftsverbände und die Verfechter einer weiteren Liberalisierung die besondere Situation des BMPT vor den Bundestagswahlen aus. Dieser war in einem größeren Maße als sonst zur Rücksichtnahme auf die Wähler und damit zu einer Befriedigung des als so dringend apostrophierten Kommunikationsbedarfs gezwungen.

Auf Drängen des BMPT delegierte die DBP Telekom schließlich Mitte November 1990 einen Teil des Netzausbaus in den neuen Ländern an Firmen der Fernmeldeindustrie und gab damit ihren auf dem Übertragungswegemonopol gründenden Alleinplanungsanspruch auf. Privatfirmen wurden beauftragt, in sogenannten Turnkey-Projekten schlüsselfertige Netzteile vom Teilnehmeranschluß bis zur Übergabe an der Hauptvermittlungsstelle zu errichten. Zugleich sollten mit dieser Maßnahme rund 230.000 neue Telefonanschlüsse geschaffen werden, also rund 2/3 mehr als bislang geplant. Da hierfür 1991 rund 1,8 Milliarden DM zusätzlich aufgewandt werden sollten, waren innerhalb weniger Wochen die Investitionen für 1991 um 2,8 Milliarden DM erhöht worden.

Die DBP Telekom hatte sich gegen eine Delegation des Netzausbaus, nicht zuletzt aus Kostengründen, heftig gesträubt. Durch die Delegation war zwar mit einem bedeutend schnelleren Netzausbau zu rechnen, doch die organisatorische Form des Netzausbaus mit freihändiger Auftragsvergabe etc. würde die DBP Telekom mit deutlich höheren Ausbaurkosten belasten.

Im Abschnitt 6.2.1 werden die Versuche, eine Lösung des Problems der Anschlußknappheit in den neuen Bundesländern durch Androhung einer Einschränkung oder gänzlichen Aufgabe des Netzmonopols zu erreichen, ausführlich behandelt.

Obgleich private Unternehmen jetzt am Netzausbau beteiligt werden sollten, hielt die Liberalisierungsdiskussion an. So forderte der DIHT den BMPT dazu auf, von seinen rechtlichen Möglichkeiten Gebrauch zu machen und privaten Firmen das Recht zu verleihen, in bestimmten Regionen der neuen Länder Telefonnetze zu errichten und zu betreiben. An Interessenten für solche Lizenzen habe es keinen Mangel gegeben, berichtete später der BMPT (Broß 1992; Schwarz-Schilling 1992). So waren beispielsweise

Daimler-Benz und Mitsubishi daran interessiert, in Lizenz Telefonnetze in Ostdeutschland aufzubauen und zu betreiben (FAZ, 19. November 1990). Die Monopolkommission trat mit einem konkreten Vorschlag zur Lizenzierung privater Telefonnetze in Ostdeutschland an die Öffentlichkeit.

In den Koalitionsverhandlungen zwischen CDU, CSU und FDP legte sich die neue Bundesregierung allerdings nur auf eine weitergehende Liberalisierung im Bereich des Satelliten- und des Mobilfunks fest. Im März 1991 begann der BMPT mit der Zulassung privater Telefondienste via Satellit und entzog durch eine Änderung des Lizenzierungsverfahrens der DBP Telekom die Möglichkeit, weiterhin die Einführung solcher Dienste zu blockieren.

In Abschnitt 6.2.2 werden die Ergebnisse des Versuchs, durch Einschränkungen des Telefondienstmonopols eine schnellere Bewältigung des Ost-West-Engpasses zu erreichen, näher erörtert.

Mitte November 1990 kumulierten die Forderungen nach radikalem institutionellen Wandel in der Telekommunikation. Während seitens der FDP die Aufhebung der Monopole der DBP Telekom gefordert wurde, überlegten Bundeskanzler und Bundesfinanzminister, ob die DBP Telekom nicht zur Finanzierung der Einheit privatisiert und verkauft werden könnte. Die akuten Leistungsdefizite und Überlastprobleme im innerdeutschen Verkehr hatten so zu einer Situation geführt, in der radikale institutionelle Änderungen des Telekommunikationssektors gefordert wurden. Vorschläge, die im Zusammenhang mit der Postreform 1989 als politisch absolut indiskutabel galten, wie zum Beispiel die Privatisierung der DBP Telekom, wurden nun öffentlich als denkbare Alternativen gehandelt.

Von der Privatisierung der DBP Telekom nahm die Bundesregierung vorerst Abstand, da hier wegen der Vorlaufzeit eines Börsengangs und insbesondere der politischen Konsenserfordernisse (Grundgesetzänderung) keine schnelle Lösung möglich war. Um dennoch eine schnell wirksame Einnahmensteigerung zu erzielen, sollten die Ablieferungen der DBP Telekom an den Bundeshaushalt deutlich erhöht werden. Nachdem zunächst 20 Milliarden DM, dann 10 Milliarden DM im Gespräch gewesen waren, einigten sich der Bundesfinanzminister und der BMPT auf eine einmalige Ablieferung von 8 Milliarden DM – zusätzlich zu den Ablieferungen von jährlich knapp 6 Milliarden DM. Die DBP Telekom sah sich allerdings dazu gezwungen, diese finanzielle Belastung durch höhere Telefongebühren zu kompensieren. Diese »Telefonsondersteuer« stieß auf heftige Proteste und erwies sich als ausgesprochen wäblersensitiv, wozu die medienöffentliche Verknüpfung dieses Themas mit den höheren Telefongebühren im Osten und einer lange geplanten Tarifreform erheblich beitrug. Das Vorhaben kam dann wegen ver-

fassungsrechtlicher Hindernisse und mangelnder Zustimmung der um das Ausbauprogramm besorgten ostdeutschen Ländern kurz vor den rheinland-pfälzischen Landtagswahlen im April 1991 zu Fall. Um Gebührenerhöhungen zu vermeiden, wurde die zusätzliche Ablieferung auf 4 Milliarden DM gesenkt.

Die einigungsbedingte finanzielle Zusatzbelastung war die dritte institutionelle Änderung, die neben den Einschränkungen ihres Netz- und Telefondienstmonopols die wirtschaftliche Situation der DBP Telekom bedrohte. Sie zielte – im Gegensatz zu den beiden anderen Drohungen – nicht auf eine Beschleunigung des Netzausbaus, sondern drohte vielmehr, die zur Bewältigung eines schnelleren Netzausbaus notwendigen finanziellen Ressourcen der DBP Telekom zu erschöpfen. Dies wird in Abschnitt 6.2.3 näher behandelt.

Die Debatte über institutionelle Änderungen in der Telekommunikation als Mittel zur Beschleunigung des Netzausbaus fand erst Mitte 1991 ihren Abschluß. Wirtschaftsverbände und liberale Politiker hatten immer wieder Monopole der DBP Telekom angegriffen und dies mit der Situation in den neuen Ländern begründet (Handelsblatt, 13. März 1991; FAZ, 16. März 1991). Die Proteste der Wirtschaft waren auf erhebliche politische Resonanz gestoßen. Dabei war der Führung der DBP Telekom deutlich geworden, welche großen politischen Eingriffsmöglichkeiten die neue institutionelle Ordnung der Postreform noch bot und wie sehr die wirtschaftliche Stellung des Unternehmens DBP Telekom von politisch motivierten Eingriffen beeinflusst werden konnte. Es hatte sich gezeigt, daß der BMPT die DBP Telekom gegebenenfalls zu Entscheidungen gegen ihre wirtschaftlichen Interessen zwingt, wie im Fall der Turnkey-Projekte geschehen. Andererseits war der BMPT aber auch nicht in der Lage, die wirtschaftlichen Interessen der DBP Telekom gegen Eingriffe durch die Bundesregierung zu schützen, was die zusätzliche Abgabe der DBP Telekom an den Bundeshaushalt demonstriert hatte. Um unabsehbare negative Folgen für das ohnehin finanziell schwer belastete Unternehmen zu vermeiden, setzte sich die DBP Telekom den möglichst schnellen Netzausbau als ihr eigenes Ziel. Dies war zwar ebenfalls eine enorme finanzielle Belastung, aber in den Folgen überschaubar. Zudem mußte die fortgesetzte Kritik aus der Wirtschaft nach Möglichkeit besänftigt werden, zum Beispiel mit dem Versprechen, allen Geschäftskunden bis Jahresende einen Telefonanschluß zu schalten (Handelsblatt, 20. März 1991).

Nach der Inbetriebnahme des Overlaynetzes Mitte 1991 war ein weitgehend reibungsloser Telefonverkehr zwischen Ost- und Westdeutschland möglich. Die Inhaber von Telefonanschlüssen in beiden Teilen Deutschlands

konnten nun, bis auf einige Gebiete in den neuen Ländern, ihren Anschluß auch problemlos nutzen. Für die westdeutschen Teilnehmer hatte sich das Kommunikationsproblem damit erledigt. Vom geringen Ausbaugrad des Telefonnetzes in den neuen Ländern waren nun nur noch diejenigen betroffen, die dort mit langen Wartezeiten auf einen neuen Telefonanschluß rechnen mußten. Mit dieser Verbesserung entfiel auch ein für die Liberalisierungsdiskussion wesentliches Moment, und die politischen Gegner einer Liberalisierung gaben ihre bisherige Zurückhaltung gegenüber den Forderungen nach Beschleunigung durch Wettbewerb auf.

6.2.1 Erste Bedrohung: Bewältigung der Anschlußknappheit durch Einschränkung des Netzmonopols

Ohne eine sehr rasche Vermehrung der Telefonanschlüsse schien die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern gefährdet. Dem BMPT wurde daher nahegelegt, den Ausbau des ostdeutschen Telefonnetzes durch Einschränkungen des Netzmonopols der DBP Telekom zu beschleunigen. Mitte November 1990 wies der DIHT den BMPT darauf hin, seine Verantwortung für die Telekommunikationsinfrastruktur gebiete Eingriffe in das Fernmelde-monopol, wenn die Fernmeldeverwaltung die notwendigen Leistungen alleine nicht erbringen könne. Der BMPT solle deswegen von seinen Rechten aus dem FAG Gebrauch machen und Privatunternehmen die Befugnis zum Betrieb von Fernmeldeanlagen für bestimmte Strecken oder Bezirke erteilen (Brief des DIHT an den BMPT Schwarz-Schilling vom 17. November 1990). Der BDI verfolgte im Zusammenhang mit dem enormen Nachholbedarf der neuen Länder in allen Infrastrukturbereichen das Ziel einer Privatisierung bislang staatlicher Aufgaben (Bundesverband der Deutschen Industrie 1991; SZ und Frankfurter Rundschau, 27. November 1990). Wenn die staatliche Fernmeldeverwaltung DBP Telekom den Netzausbau nicht so zügig wie nötig voranbringen könne, müßten private Unternehmen diese Aufgabe übernehmen. Die Entscheidung über einen solchen Eingriff lag allein beim BMPT, der von dieser Möglichkeit – wie bereits bei der Zulassung privater Satellitentelefonie geschehen – jederzeit Gebrauch machen konnte.

Doch eine Steigerung des Ausbautempos bereitete der DBP Telekom Schwierigkeiten. Sie konnte die Zahl der neu zu schaltenden Telefonanschlüsse mit ihren Mitteln und Methoden über das bisher Geplante hinaus kaum noch steigern. Dabei war der begrenzende Faktor nicht etwa finanzieller oder rein technischer Art. Die Planungskapazitäten der DBP Telekom

waren der Hauptengpaß, der einem schnelleren Vorgehen beim Netzausbau entgegenstand.

Die Vermehrung der ans Telefonnetz angeschlossenen Teilnehmer setzte umfangreiche Arbeiten an den Ortsnetzen voraus. Ihnen gingen Planungen voraus, die bei 2.674 Orts- und 164 Knotenvermittlungsstellen in den neuen Ländern sehr viel Zeit in Anspruch nahmen (Telekom 1991a: 6). Die Ausbauplanung des lediglich acht Hauptvermittlungsstellen im Osten und 33 im Westen umfassenden Overlaynetzes konnte dagegen wesentlich schneller vorstatten gehen. Erschwerend kam hinzu, daß von der Deutschen Post bis zur Vereinigung kaum Planungen für die unteren Netzebenen in den neuen Ländern fertiggestellt worden waren (Interviews 3, 27). Die Deutsche Post hatte schlichtweg nicht ausreichend Personal dazu gehabt.

Im Juni 1990 hatte die Deutsche Post der DDR den allein für die fernmelde- und bautechnische Planung des Programms Telekom 2000 notwendigen *zusätzlichen* Arbeitskräftebedarf auf 2.900 entsprechend qualifizierte Mitarbeiter beziffert. Lösungsmöglichkeiten sah sie – neben einer personellen Aushilfe durch die DBP Telekom – in Umschulungsmaßnahmen, einem Neuzuschnitt der Zuständigkeiten innerhalb der Deutschen Post sowie in Neueinstellungen. Da dies jedoch nicht ausreichen würde, sollten auch Planungsaufgaben an die Industrie delegiert werden, zum Beispiel an das ZFTN des KNE (Deutsche Post Telekom 1990: 10). Auch für die DBP Telekom war eine Aufstockung des Personalbestandes nur schwer zu realisieren. Ingenieure und Bauleiter waren zu dieser Zeit rar. Schon allein wegen der notwendigen Ausbildung in der Planung von Fernmeldenetzen konnte die Anzahl der einsetzbaren Ingenieure nicht kurzfristig erhöht werden. Alternativ hierzu hätte die DBP Telekom auf die übliche Präzision in der Netzplanung verzichten können, was aber mit langfristigen Kostenrisiken verbunden gewesen wäre.⁵ Nach einer Faustregel entfallen ein Drittel der gesamten Netzkosten auf die Ortsnetze.⁶ Nur in der Top-down-Strategie des Netzausbaus, nach der ein massiver Ausbau der Ortsnetze erst ab 1994 einsetzen sollte, sah die DBP Telekom die Chance, die notwendigen Planungen zeitlich zu strecken und sie so trotz Personalknappheiten zu bewältigen. Wenn also im Jahr 1991 *mehr* als die beabsichtigten 300.000 neuen Telefonan-

5 Wöhlbier (1990a, 1990b) gibt einen Einblick in den enormen Optimierungsaufwand, den die DBP Telekom bei ihrer Netzplanung treibt.

6 Die übrigen Kosten entfallen zu je einem Drittel auf das Fernnetz und die Vermittlungstechnik. Die technische Entwicklung führt zu einer enormen Kostendegression in der Übertragungs- und Vermittlungstechnik, so daß der Anteil des arbeitsintensiven Ortsnetzausbaus an den Gesamtkosten tendenziell steigt (Monopolkommission 1991: 18).

schlüsse in den neuen Ländern geschaffen werden sollten, so mußte die DBP Telekom grundlegende Änderungen im Bereich der Netzplanung vornehmen.

Doch die DBP Telekom lehnte eine Delegation des Netzausbaus an Private grundsätzlich ab. Noch Anfang November 1990 wies der für den Ausbau Ost zuständige Vorstand der DBP Telekom, Dieter Gallist, entsprechende Vorschläge zurück. Das Gesamtkonzept müsse in einer Hand bleiben, sonst könnten keine vernünftigen Ergebnisse erzielt werden. Im übrigen könne durch die Delegation des Ausbaus an private Unternehmen keine Beschleunigung erzielt werden, denn diese seien nicht in der Lage, den Netzausbau in eigener Regie durchzuführen. Daran hinderten die Privaten schon die fehlenden Planungskapazitäten. Es sei allenfalls vorstellbar, eine Delegation im Rahmen eines Modellprojektes für einen Stadtteil zu versuchen. Dann werde sich erweisen, daß die Privaten diesen Auftrag nicht erfüllen könnten. Die Aufgabe der Kontrolle über die Entwicklung ihres Netzes kam also für die DBP Telekom nicht in Frage, obgleich sie unter großem politischen Druck stand, ihr Ausbauprogramm zu beschleunigen (FAZ, 8. November 1990; Funkschau 1991/1: 25).

Doch bereits wenige Tage danach verhandelte die DBP Telekom mit einzelnen Unternehmen der bundesdeutschen Fernmeldeindustrie, die als Generalunternehmer Teile des Netzausbaus übernehmen wollten (FAZ, 12. November 1990). Die bundesdeutsche Fernmeldeindustrie hatte bereits aus dem Auslandsgeschäft Erfahrungen mit dem schlüsselfertigen Aufbau von Netzen. Siemens hatte beispielsweise auf diese Art schon Netze in Oman, Nigeria und auf den Philippinen aufgebaut (Jenschor/Köstler/Schwinghammer 1991: 196).

Weitere zwei Tage später, am 13. November 1990, war der Zustand des Telefonnetzes in den neuen Bundesländern Thema eines Koalitionsgespräches beim Bundeskanzler. Die Dramatik der Lage und die notwendige Radikalität der zu treffenden Maßnahmen unterstrich die FDP mit ihrer Forderung, sofort Einheiten der Bundeswehr oder der Nationalen Volksarmee (NVA) zur Verbesserung der Telefonversorgung einzusetzen und das Netzmonopol der DBP Telekom abzuschaffen (SZ, 17. November 1990).

Doch offenbar war bereits eine andere Lösung als die Abschaffung der Monopole gefunden worden: die Turnkey-Maßnahmen. In einem »kreativen Zusammenwirken« mit den Fernmeldeherstellern war das Konzept der Turnkey-Projekte entwickelt worden, bei denen freihändig Generalunternehmer mit der Planung und dem schlüsselfertigen Ausbau einzelner Ortsnetze beauftragt werden (Interview 39). Mit der Netzplanung übernahmen sie Aufgaben, die bis dahin den Fernmeldeämtern vorbehalten waren. Die

DBP Telekom hatte sich nur sehr widerstrebend auf die Turnkey-Projekte eingelassen. Daß sie dennoch, entgegen ihren ursprünglichen Absichten, die Aufträge zu den Turnkey-Projekten vergab, ist auf »intensive Ermahnungen des Postministers« zurückzuführen. Erst auf dessen Drängen war der DBP Telekom-Vorstand bereit, den Netzausbau durch Auftragsvergabe an die Fernmeldeindustrie zu beschleunigen (BDI-Präsident Tyll Necker lt. *Die Welt*, 16. November 1990; *FAZ*, 27. November 1990).

Am 14. November 1990 beschlossen der Aufsichtsrat der DBP Telekom und deren Vorstand das Turnkey-Programm. Noch in der gleichen Woche wurden die Vorverträge mit Siemens, SEL, DeTeWe und Bosch Telecom unterzeichnet, die daraufhin sofort mit den ersten Vorbereitungsarbeiten begannen. Für rund 90 Einzelprojekte in den neuen Ländern mit einem Gesamtvolumen von 230.000 zusätzlichen Telefonanschlüssen sollten 1,6 Milliarden DM aufgewandt werden, was etwas später auf 1,8 Milliarden DM korrigiert wurde (*Die Welt*, 15. November 1990, 16. November 1990; *SZ*, 17. November 1990).⁷ Die endgültigen Verträge folgten dann Anfang Dezember 1990.

Die Entscheidung für die Turnkey-Projekte ging eindeutig zu Lasten der DBP Telekom, da der Netzausbau nun deutlich teurer wurde. Gegenüber der Regelbauweise der DBP Telekom entstanden in den Turnkey-Projekten zum Beispiel schon durch die freihändige Auftragsvergabe deutliche Mehrkosten. Der Unterschied zwischen den Turnkey-Projekten und der Regelbauweise der DBP Telekom bestand in erster Linie in der Delegation wesentlicher Teile ihrer Netzplanung. Dies bedeutete zugleich einen Verzicht auf elementare Grundlagen der Kostenkontrolle, da mit den technischen Festlegungen in der Planung die Kosten des Netzes langfristig fixiert werden. Werden Überkapazitäten geschaffen, so stehen den erhöhten Kapitalkosten keine ausreichenden Umsätze gegenüber. Unnötig lange Übertragungswege erhöhen die Ausfallwahrscheinlichkeit und den Reparaturbedarf und damit die Betriebskosten. Eine ungenügende Planung treibt die Betriebs- und Kapitalkosten des Netzes in die Höhe. Angesichts der zu verbauenden Milliardenbeträge bedeutete eine Verteuerung um nur einen Prozentpunkt schon Mehrkosten in mehrstelliger Millionenhöhe. Die Generalunternehmer gaben die Mehrkosten der Turnkey-Projekte mit 7 bis 10 Prozent an (Interview 50). Dies war aber mit großer Wahrscheinlichkeit zu niedrig angesetzt. Die

7 Ausführlich schildert Peters (1991a, 1991b, 1991c) den zeitlichen Ablauf der Turnkey-Projekte sowie den Umgang der Fernmeldeindustrie mit diesen Vorhaben (siehe auch *net* 45/1-2: 39; *SZ* und *Frankfurter Rundschau*, 27. November 1990).

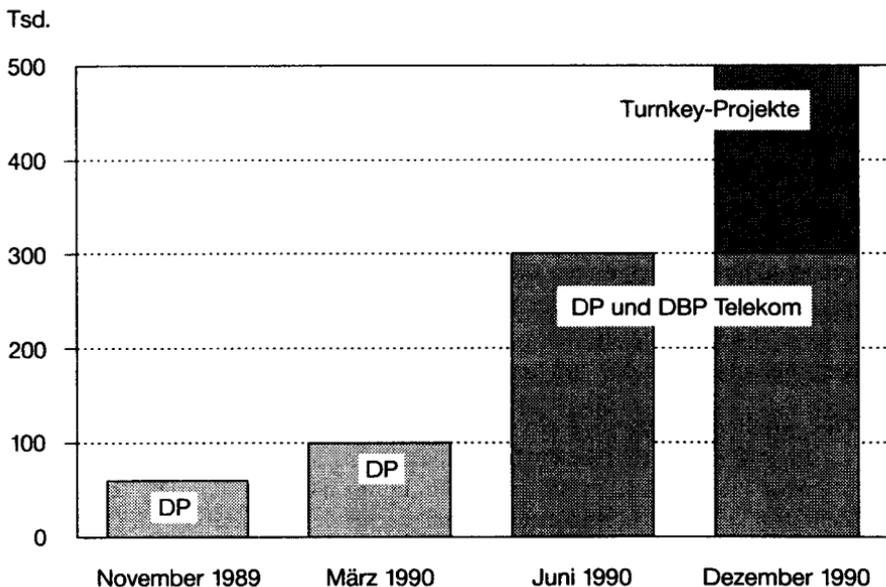
Mehrkosten lagen vermutlich sehr viel höher als 10 Prozent. Diese Vermutung wird schon allein durch den Umstand bestätigt, daß der tatsächliche Wert sowohl vom BMPT als auch von der DBP Telekom streng vertraulich behandelt wird (Interviews 31, 39). Durch die Wahl ihrer traditionellen Amtsbaufirmen als Generalunternehmer konnte die DBP Telekom ihre wirtschaftlichen Interessen wenigstens teilweise wahren. Die Delegation ausschließlich an erfahrene Firmen bot ihr die Gewähr, daß diese die DBP Telekom-Richtlinien kennen und zumindest weitgehend befolgen würden (Peters 1991a: 5).

Obgleich die DBP Telekom ihren Alleinplanungsanspruch aufgegeben hatte und nun systematisch fremde Planungskapazitäten heranzog, war die Debatte um eine Einschränkung ihres Netzmonopols noch nicht beendet. Da das Errichten schlüsselfertiger Netzteile durch private Unternehmen auch als Einstieg in die völlige Aufhebung der Monopole der DBP Telekom betrachtet werden konnte, hielten die Forderungen an, das Netzmonopol der DBP Telekom in den neuen Bundesländern aufzuheben. In der Folge unterbreitete der DIHT sowohl der DBP Telekom als auch dem BMPT noch Vorschläge, wie sehr schnell aufzubauende Fernmeldenetze technisch gestaltet werden könnten. Diese könnten von der DBP Telekom betrieben werden, aber auch in privater Trägerschaft stehen (Plank 1990, 1991). Der BDI-Präsident Tyll Necker vertrat zwar die Auffassung, nun müsse der Ausbau in den neuen Ländern Vorrang vor ordnungspolitischen Diskussionen haben. Doch er befürwortete immer noch die Forderung nach einer deutlichen Auflockerung des Netzmonopols (Die Welt, 16. November 1990).

Mit dem Argument, die DBP Telekom nutze noch immer nicht alle ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, die Engpässe im Ost-West-Verkehr und in den neuen Ländern zu beheben, forderte der VdP im Dezember 1990 den BMPT dazu auf, er solle die DBP Telekom unverzüglich anweisen, diese Versäumnisse zu beheben. Zudem sei es dringend nötig, der DBP Telekom »zumindest für den Bereich der neuen Bundesländer das Telefondienst-Monopol und das Netz-Monopol wegzunehmen«. Der BMPT solle dazu »privaten Betreibern regionale Lizenzen für den Telefondienst in den neuen Bundesländern [zu] erteilen« (Brief des VdP an den BMPT Schwarzschilding vom 13. Dezember 1990).

Mitte Dezember 1990 trat auch die Monopolkommission mit der Forderung nach Aufhebung des Netz- und Telefonmonopols an die Öffentlichkeit. Ein leistungsfähiges Telefonnetz in Ostdeutschland sei privatwirtschaftlich schneller und unkonventioneller zu erreichen als im traditionellen Rahmen eines staatlichen Fernmeldemonopols. Die Monopolkommission schlug so

Abbildung 6-1 Telefonanschlüsse in Ostdeutschland:
Änderungen der für 1991 geplanten Zuwächse



gar ein Modell für die Lizenzierung privater Netzbetreiber vor. In Abstimmung mit den Kommunen sollten private Unternehmen einzelne Ortsnetze übernehmen, die sie auf 25 Jahre befristet selbst würden betreiben können. Bei der Bewerbung um die Lizenz würden sich jene Bewerber durchsetzen, die glaubhaft den schnellsten Ausbau des jeweiligen Ortsnetzes zusagen könnten. Die Lizenznehmer hätten Anspruch auf die Ortsgebühren und einen angemessenen Teil der in ihrem jeweiligen Ortsnetz generierten Ferngebühren (Pressemitteilung der Monopolkommission vom 19. Dezember 1990; FAZ, 20. Dezember 1990).

Die Turnkey-Projekte boten einen ausgezeichneten Anknüpfungspunkt für eine Vorgehensweise, wie sie von der Monopolkommission vorgeschlagen worden war. Daher befürchtete die DPG, an die Errichtung der Teilnetze durch private Unternehmen könne sich auch der Betrieb dieser Netze anschließen. Auch die SPD beobachtete mit großer Skepsis, ob die Turnkey-Projekte tatsächlich nur eine neue Form der Bauausführung darstellen oder ob damit ein Einstieg in die Netzliberalisierung erfolgen würde. Wegen des

geringen Verständnisses, das eine Kritik an Verbesserungsmaßnahmen in der Öffentlichkeit gefunden hätte, hielten sie sich jedoch mit öffentlichen Stellungnahmen zurück (Interview 23). Doch die Generalunternehmer selbst hatten am Betrieb der von ihnen errichteten Telefonnetze kein Interesse. Mit den freizügig geregelten Baumaßnahmen im Auftrag der DBP Telekom konnten sie schneller Renditen erwirtschaften als dies bei einem Betrieb in Eigenregie der Fall gewesen wäre. Dann nämlich hätten die Erbauer über Jahre hinweg auf den Rücklauf der von ihnen getätigten Investitionen warten müssen (Interview 22).

Als wirksame Argumente gegen eine Liberalisierung im Bereich des Übertragungsnetzes erwiesen sich insbesondere die begründeten Zweifel an deren *praktischem* Nutzen. Der BMPT hatte nach der Turnkey-Entscheidung die Ansicht vertreten, eine Netzliberalisierung könne allein aus praktischen Erwägungen nicht zu der gewünschten Beschleunigung führen:

Die geforderte Aufhebung des Netzmonopols würde die Telekommunikationsversorgung in den fünf neuen Bundesländern nicht beschleunigen, denn die zu lösenden Probleme stellen sich vor allem in den nächsten Monaten. In so kurzer Zeit kann kein anderer Anbieter eine entsprechende Organisation vor Ort aufbauen und die nötigen Aufgaben bewältigen.

(Pressemitteilung des BMPT vom 27. November 1990, S. 7)

Weitgehend akzeptiert wurde auch das Argument der DBP Telekom, eine Netzliberalisierung würde die Interoperabilität und damit die Funktionsfähigkeit des Netzes gefährden. Zwischen unterschiedlichen Lizenznehmern entstehe ein erheblicher technischer Koordinationsaufwand (Interview 22; Neue Züricher Zeitung, 21. Dezember 1990).

In Reaktion auf die Forderungen, den Zuwachs an Telefonanschlüssen in Ostdeutschland durch Einschränkungen des Netzmonopols zu beschleunigen, erzwang der BMPT einen Verzicht der DBP Telekom auf ihr Errichtungsmonopol und eine Teildelegation des Netzausbaus an private Unternehmen. Obgleich das Monopol der DBP Telekom auf die Errichtung von Fernmeldeanlagen substantiell eingeschränkt wurde, blieb es aber rechtlich unangetastet, da die Generalunternehmer im Auftrag der DBP Telekom bauten. Diese Delegation von Planung und Bau ganzer Netzteile an Generalunternehmer – Turnkey-Projekte genannt – stellte sowohl eine institutionelle Neuerung als auch eine Domänenverschiebung zwischen der DBP Telekom und der Telekommunikationsindustrie dar. Bisher lieferten und installierten die Hersteller nur die Technik, nun konzipierten sie auch die Netze und übernahmen damit Aufgaben, die bis dahin exklusiv den Fernmeldeämtern vor-

behalten waren (vgl. Tenzer/Uhlig 1991b). Insgesamt führte dies zu einer deutlichen Beschleunigung des Netzausbaus.

6.2.2 Zweite Bedrohung: Bewältigung des Ost-West-Engpasses durch Einschränkung des Telefondienstmonopols

Bereits in der zweiten Phase des Einigungsprozesses, im Juni 1990, hatte der BMPT mit dem Versuch begonnen, den technisch bedingten Engpaß im Ost-West-Telefonverkehr mit Hilfe einer institutionellen Änderung im westdeutschen Telekommunikationssektor zu überwinden. Unter bestimmten Voraussetzungen sollte es Inhabern von Lizenzen zum Betrieb von Satellitenfunkdiensten gestattet werden, auch einen Telefondienst mit Ostdeutschland über ihre Satellitenfunkstrecken anzubieten. Von dieser Einschränkung des Telefondienstmonopols der DBP Telekom erhoffte sich das BMPT eine Lösung des Engpaßproblems – zumindest für zahlungskräftige Nachfrager mit dringendem Bedarf.

Zu den Voraussetzungen einer Genehmigung gehörte der Nachweis, daß die DBP Telekom die Versorgung nicht innerhalb von zwei Monaten bereitstellen konnte. Wegen dieser Fristsetzung waren die ersten Genehmigungen nicht vor Herbst 1990 zu erwarten. Obgleich nicht offiziell geklärt worden war, ob ein Zusammenschalten der Satellitennetze mit den öffentlichen Fernmeldenetzen erlaubt werden würde, wurde allgemein davon ausgegangen, daß der BMPT dies nicht gestatten würde.

Die Freigabe des Telefondienstes via Satellit war, wie schon zuvor, so auch nach dem Oktober 1990 sehr umstritten. Mit dem Argument, die deutsche Einheit dürfe nicht zum Vehikel einer Auflockerung der Postmonopole werden, kritisierte die Postgewerkschaft DPG das Vorhaben des BMPT (FAZ, 12. Oktober 1990).⁸ Von der anderen Seite wurde dem BMPT dagegen vorgeworfen, seine Genehmigungspraxis sei viel zu restriktiv. Deswegen würden private Satellitenverbindungen nicht zu Verbesserungen im innerdeutschen Verkehrsengpaß führen können (FAZ, 15. Oktober 1990). Nach Ansicht des DIHT waren bisher die privaten Unternehmen vom BMPT gar »systematisch abgeschreckt« worden (FAZ und Handelsblatt, 27. November 1990). In Zukunft solle ein Lizenzantrag als genehmigt gelten, wenn das BMPT innerhalb einer Woche keinen Bescheid erteile.

8 Zur Position der DPG siehe auch Bock (1991).

Doch entgegen den Befürchtungen und Hoffnungen auf eine Lockerung des Telefonmonopols stießen die vom BMPT angekündigten Genehmigungen für private Telefondienste via Satellit mit und in den neuen Bundesländern nur auf mäßiges Interesse. Ende Oktober 1990 lagen dem BMPT nur fünf Anträge auf Zulassung von Satelliten-Telefonverkehr vor. Die ersten zwei Satellitenlizenzen waren bereits erteilt worden, erstreckten sich aber allein auf die Datenkommunikation (Die Welt, 25. Oktober 1990).

Die DBP Telekom versuchte mit allen ihr zur Gebote stehenden Mitteln, die Vergabe von Genehmigungen für den privaten Telefondienst via Satellit zu verhindern. Hierzu verschaffte ihr die Regelung Gelegenheit, nach der die Lizenz für den Telefondienst nur erteilt werden sollte, wenn die DBP Telekom den Bedarf nicht innerhalb von zwei Monaten decken konnte. Offensichtlich hat die DBP Telekom versucht, bei Bekanntwerden der Antragsteller deren Bedarf unter allen Umständen innerhalb dieser Frist zu decken, da sie so einer Genehmigung durch den BMPT die rechtliche Grundlage entziehen konnte (Die Welt, 29. Oktober 1990). Dazu bot sie, wie der VdP bemängelte, den betreffenden Kunden auch kurzfristig festgeschaltete Telefonverbindungen als Mietleitungen an. Mit solchen Maßnahmen entzöge die DBP Telekom dem völlig überlasteten innerdeutschen Wahlverkehr Leitungskapazitäten, was aber zur Sicherung des Telefonmonopols in Kauf genommen werde (Die Welt, 10. November 1990). Die Negativbescheinigung, eigentlich als eine Art Beleg für den Versorgungsnotstand gedacht, entpuppte sich so für die DBP Telekom als ein überaus wirksames Mittel zur Blockade von Eingriffen in ihr Telefonmonopol.

Erst nach Bildung der neuen Bundesregierung im Dezember 1990 änderte das BMPT das Genehmigungsverfahren und entzog der DBP Telekom damit die Möglichkeit, weiterhin Genehmigungen zu vereiteln. In ihrer Koalitionsvereinbarung hatten sich Union und FDP darauf geeinigt, zur Beschleunigung des Infrastrukturausbaus künftig privaten Unternehmen weitere Lizenzen für Mobil- und Satellitenfunknetze zu erteilen. Über diese Netze sollten auch freizügig alle Telekommunikationsdienste einschließlich des Telefondienstes angeboten werden dürfen (Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU und FDP vom 16. Januar 1990 für die 12. Legislaturperiode). Damit waren die mit der Satellitenlizenzierung verbundenen Liberalisierungsintentionen des BMPT politisch abgesichert und zum Programm der neuen christlich-liberalen Bundesregierung erhoben worden.⁹

9 Vgl. auch die Regierungserklärung des Bundeskanzlers Kohl vor dem Bundestag vom 30. Januar 1991 (Bulletin 1991/11: 61–66).

Mit Änderung des Lizenzierungsverfahrens am 27. März 1991 entfiel die bislang notwendige Klärung, ob der Bedarf durch die DBP Telekom innerhalb von zwei Monaten gedeckt werden könne. Die bisher gültige Befristung der Ausnahmegenehmigung für den Telefondienst auf drei Jahre wurde aufgehoben und bis zum 31. Dezember 1997 verlängert. Den Genehmigungsinhabern war ausdrücklich gestattet, die privaten Satellitennetze mit dem öffentlichen Telefondienst der DBP Telekom in beiden Teilen Deutschlands zusammenzuschalten (Bundesminister für Post und Telekommunikation 1991b: 6; 1991c: 6; Anlage zum Brief des BMPT an die DBP Telekom vom 13. März 1991). Die Änderung des Lizenzierungsverfahrens wurde ohne Proteste akzeptiert. Angesichts des im Winter 1990/1991 anhaltenden Engpasses im innerdeutschen Telefonverkehr war es für die Liberalisierungsgegner nicht opportun, aus grundsätzlichen ordnungspolitischen Erwägungen heraus Maßnahmen des BMPT zu kritisieren, die Erleichterungen im Ost-West-Verkehr zu versprechen schienen (Interview 23). Nachdem der DBP Telekom ihre Vetomöglichkeit entzogen worden war, vergab der BMPT eine Reihe von Genehmigungen für den Satellitentelefondienst in und mit den neuen Bundesländern.

Wohl in Reaktion auf diese Entwicklung senkte die DBP Telekom im April 1991 die Gebühren für ihren DIVA-Dienst, der die Schaltung von Telefonhauptanschlüssen über Satellit anbot, um rund die Hälfte (Kafka 1991b: 885). Es auch gibt Hinweise darauf, daß die DBP Telekom weiterhin versuchte, das Entstehen privater Telefondienste zu verhindern. Bis auf Ausnahmefälle, wie den privaten amerikanischen PanAmSat, gehörten die für den innerdeutschen Satellitenfunk nutzbaren Satelliten entweder der DBP Telekom selbst oder aber den internationalen Betreiberorganisationen Intelsat, Eutelsat und Inmarsat, für die die nationale Fernmeldeverwaltung DBP Telekom als Signatar und damit als Alleinvertreter für die Vermietung von Raumsegmentkapazitäten fungierte. Interessenten konnten Satellitenkapazitäten nur bei der DBP Telekom, nicht aber bei den Betreiberorganisationen selbst oder etwa anderen Signataren anmieten. Die privaten Anbieter befanden sich somit in einer existentiellen Abhängigkeit von »Vorprodukten« der DBP Telekom, die so ihre marktbeherrschende Stellung in dem neuen Wettbewerbssegment absichern konnte.¹⁰ Die Privatanbieter, aber auch der VdP, beklagten dies heftig (Funkschau 1991/10: 34).

¹⁰ Dies hat sich im Mai 1992 mit der Einführung des Signatarwettbewerbs geändert (Interview 35). Bis dahin ähnelte die Situation im Grundsatz der bei der Bereitstellung von

Entgegen den Erwartungen blieb die Nachfrage nach Satellitendiensten für die Telefonkommunikation mit den neuen Ländern sehr gering. Mitte 1991 hatten von insgesamt acht Genehmigungsinhabern lediglich vier den Geschäftsbetrieb aufgenommen. Nach Aussagen privater Satellitendienstanbieter war der Anteil von Sprache am Gesamtübertragungsvolumen sehr gering, die Satellitendienste wurden überwiegend zur Datenübertragung genutzt (Drescher 1991: 21). Im Mai 1992 hatte sich dieses Bild nur geringfügig geändert. Von den 12 Inhabern einer Ausnahmegenehmigung für den Telefondienst boten nur 6 diesen Dienst tatsächlich an und sahen sich dabei einer sehr begrenzten Nachfrage gegenüber (Szafran 1992: 6).

Das geringe Angebot an privater Satellitentelefonie kann jedoch nicht allein auf eine effektive Verhinderungstaktik der DBP Telekom zurückgeführt werden. Auch die Satellitendienste der DBP Telekom wurden weit unterhalb des erwarteten in Anspruch genommen. Das mit 1.300 Telefonanschlüssen an 11 Orten nicht sehr umfangreiche DIVA-Angebot der DBP Telekom war nur zu gut 20 Prozent ausgelastet.¹¹

Die Gründe für die – im Verhältnis zu den Erwartungen – überaus geringe Nachfrage nach den Satellitentelefondiensten sind nicht eindeutig zu bestimmen. Es wurde vermutet, die ursprüngliche Beschränkung der Genehmigung auf eine Dauer von drei Jahren hätte, zusammen mit der Neuheit der Technik, zu einem zu hohen Investitionsrisiko und entsprechender Zurückhaltung geführt. Eine große Rolle wird die geringe Zeitspanne zwischen der ersten Bereitstellung des Telefonangebots über Satellit und der Beseitigung des Ost-West-Engpasses gespielt haben. Private Anbieter kamen frühestens im Frühsommer 1991 auf den Markt. Gleiches galt auch für die DBP Telekom. Wegen Lieferschwierigkeiten der Hersteller von Erdfunkstellen kam es bei der DBP Telekom zu Verzögerungen in der Bereitstellung von Satellitendiensten. Erst Anfang 1991 war es ihr möglich, ihr Satellitendiensteangebot auch in einem größeren Umfang zu realisieren (Interview 35). Doch schon im Juli 1991 war der Telefonverkehr mit den neuen Ländern durch die

Übertragungswegen im terrestrischen Netz. So ist zum Beispiel der Mobilfunknetzbetreiber D2 für den Betrieb seines Netzes auf Mietleitungen der DBP Telekom angewiesen.

- 11 Über den Dienst DIVA verband die DBP Telekom Fernsprechteilnehmer in den neuen Bundesländern mit dortigen Satellitenbodenstationen. Über diese Bodenstationen wurden die ostdeutschen Teilnehmer dann via Satellit mit Teilnehmervermittlungsstellen westdeutscher Großstädte verbunden. Dadurch entsprach der Anschluß in Ostdeutschland einem Telefonanschluß in der betreffenden westdeutschen Stadt. Der Teilnehmer in Ostdeutschland konnte alle Angebote des westdeutschen Netzes nutzen und war über eine westdeutsche Vorwahl zu erreichen (Schnöring/Szafran 1992c: 4; Drescher 1991: 19).

Inbetriebnahme des Overlaynetzes deutlich erleichtert worden. Den Kosten für eine Satellitenlösung standen aus Sicht der Teilnehmer nunmehr allenfalls der Aufwand mehrfachen Wählens, jedoch nicht mehr die Opportunitätskosten des fast völligen Verzichtes auf Telekommunikation gegenüber.

So hat schließlich die Beschleunigung des Baus des Overlaynetzes mittelbar das Telefondienstmonopol der DBP Telekom gegen die erfolgreiche Einführung privater Satellitentelefonie gesichert.

6.2.3 Dritte Bedrohung: Einheitsbedingte finanzielle Mehrbelastung der DBP Telekom

Die DBP Telekom stand noch in weiterer Hinsicht unter der Drohung möglicher institutioneller Veränderungen: Die Bundesregierung erwog zur Finanzierung der Kosten der deutschen Einheit zunächst die Privatisierung und den Verkauf der DBP Telekom, dann eine drastische Erhöhung der Ablieferung an der Bundeshaushalt. Diese Maßnahmen zielten allein auf eine Entlastung des Bundeshaushalts und eine politische Befriedung des Protestes gegen einigungsbedingte fiskalische Zusatzbelastungen. Eine Entlastung der DBP Telekom durch höhere Telefongebühren sollte nur begrenzt und schließlich gar nicht stattfinden. Dafür sollten jedoch die ostdeutschen Telefonarife auf das westdeutsche Niveau gesenkt werden. Trotz der finanziellen Mehrbelastung der DBP Telekom blieben die hohen Anforderungen an das Ausbautempo in den neuen Ländern bestehen.

Mitte November 1990 – unmittelbar nach der Entscheidung für die Turnkey-Projekte – wurde bekannt, daß die Bundesregierung zur Konsolidierung des durch die Einheit stark belasteten Bundeshaushaltes unter anderem auch an eine Privatisierung und den Verkauf der DBP Telekom dachte. In einem Interview mit dem Spiegel sagte Bundesfinanzminister Waigel, dies erwäge nicht allein die FDP, sondern auch der Bundeskanzler und der Bundesfinanzminister (Der Spiegel, 19. November 1990). Bemerkenswert war hieran vor allem, daß nun nicht allein die FDP, sondern auch CDU und CSU die noch im Zuge der Postreform von 1989 abgelehnte Privatisierung des Bundespostunternehmens befürworteten (Humphreys 1992: 129).

Die Veröffentlichung dieser Pläne der Bundesregierung lösten beim BMPT ein promptes Dementi aus. Von einem Verkauf der DBP Telekom könne keine Rede sein, sagte der BMPT Schwarz-Schilling. Er räumte allerdings ein, schon seit längerer Zeit werde überlegt, ob das Unternehmen DBP Telekom für eine Minderheitsbeteiligung privater Anleger geöffnet werden

könne. Die DBP Telekom hatte wegen des enormen Kapitalbedarfes für den Netzausbau in den neuen Ländern zuvor schon selbst angeregt, das notwendige Kapital durch die Umwandlung der DBP Telekom in eine Aktiengesellschaft (AG) zu beschaffen (Frankfurter Rundschau, 19. November 1990). Dies hätte aber im Gegensatz zu den Absichten des Bundesfinanzministers bedeutet, daß die Einnahmen aus einem Börsengang in das Unternehmen und nicht in den Bundeshaushalt geflossen wären.

Einem solchen Schritt standen aber vor allem verfassungsrechtliche Schranken und das Veto der SPD entgegen. Die Umwandlung der DBP Telekom in eine AG erforderte die Änderung des Artikels 87 des Grundgesetzes, der ihren Status als bundeseigene Verwaltung fixiert. Um die hierfür notwendige Zweidrittelmehrheit zu erreichen, benötigte die Regierungskoalition die Zustimmung der SPD. Doch die SPD stand für solch eine grundlegende institutionelle Änderung nicht zur Verfügung und wies die Überlegungen des BMPT als »absurd« und als »Panikreaktion« zurück (Frankfurter Rundschau, 20. November 1990). Auch die DPG warnte vor einer Privatisierung und drohte zugleich fast unverhohlen mit Streiks (Humphreys 1992: 129). Ohne die Vetoposition der SPD hätten jedoch gute Aussichten für eine parlamentarische Mehrheit und die praktische Unterstützung des betroffenen Unternehmens bei der Umsetzung einer Privatisierung bestanden.

Doch die Privatisierungsoption wurde von der Bundesregierung wieder verworfen, nachdem deutlich geworden war, daß davon keine schnelle und umfangreiche Entlastung des Haushaltes erwartet werden konnte. Die Privatisierung der DBP Telekom mit anschließendem Börsengang hätte mindestens fünf Jahre in Anspruch genommen. Zudem stand einem kurzfristigen und in seiner Höhe sehr unsicheren Erlös (die Schätzungen schwankten zwischen 20 bis 60 Milliarden DM) die Ablieferung der DBP Telekom an den Bundeshaushalt in Höhe von jährlich knapp 6 Milliarden DM gegenüber. Die DBP Telekom entrichtete zwar keine Steuern an den Bundeshaushalt, doch die Ablieferung in Höhe von 10 Prozent des Umsatzes führte zu einer höheren Belastung als dies bei einer regulären Unternehmensbesteuerung der Fall gewesen wäre.¹² In den Jahren 1990 bis 1993 hätte die DBP Telekom voraussichtlich insgesamt 23 Milliarden DM an den Bundeshaushalt abgeführt (FAZ, 17. November 1990).

12 Die über eine reguläre Besteuerung hinausgehenden Ablieferungen wären dem Bundesfinanzminister entgangen, wenn eine schnelle Entscheidung möglich gewesen wäre. Um einer regulären Besteuerung näher zu kommen, sollte nach dem Postverfassungsgesetz von 1. Juli 1989 die Ablieferung an den Bund von 1993 an bis 1995 schrittweise auf 50 Prozent der Abgabe des Jahres 1993 gesenkt werden (§ 63 Abs. 1 PostVerfG i.d.F. v. 1. Juli 1989).

Anstelle eines Verkaufs wollte die Koalition die Ablieferung der DBP Telekom an den Bundeshaushalt erhöhen. In den Koalitionsverhandlungen schlug Bundesfinanzminister Waigel eine Erhöhung der Ablieferung um 5 Milliarden DM für die Dauer von vier Jahren vor. Die Mehrbelastung der DBP Telekom um zusätzlich 20 Milliarden DM könne durch eine Verkürzung der Zeittakte aufgefangen werden (FAZ, 17. Dezember 1990).

Dies stieß nicht nur auf heftige Proteste der Opposition, sondern wurde auch vom BMPT kritisiert. Sozialdemokraten und der VdP wiesen darauf hin, daß die zur Finanzierung dieser hohen Ablieferungen notwendigerweise höheren Telefongebühren auf eine verfassungswidrige »Telefonsteuer« hinauslaufen würden. Der VdP kündigte an, er werde das Bundesverfassungsgericht anrufen, wenn an diesen Plänen festgehalten werde. Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahre 1984 gab einer solchen Klage durchaus Aussicht auf Erfolg (Die Zeit, 11. Januar 1991; FAZ, 23. Januar 1991). Eine Zusatzablieferung von 20 Milliarden DM machte der DBP Telekom zufolge eine Erhöhung der Telefongebühren um 14 Prozent notwendig. Die Mehrbelastungen könne sie allein durch Gebührenerhöhungen im Monopolbereich auffangen, da in den Wettbewerbsbereichen wie Mobilfunk, Datenübertragung und Auslandsgespräche keine Tarifierhöhungen möglich seien. Auch in dem noch vom Monopol geschützten, doch potentiell für den Wettbewerb interessanten Bereich des Telefonfernverkehrs wollte die DBP Telekom die Tarife stabil halten. Erhöhungen wären danach bei den Orts- und Nahbereichstarifen und den Grundgebühren angefallen.

Zudem, so die DBP Telekom, stelle die erhöhte Ablieferung die für den 1. April 1991 vorgesehene dritte und letzte Stufe der »Tarifreform '90« in Frage. Wie schon lange geplant, sollte zu diesem Zeitpunkt der Zeittakt für Ortsgespräche von acht auf sechs Minuten gesenkt, die Ferngespräche im Gegenzug verbilligt werden. Mit dieser Tarifreform wären die Telefongebühren im Ergebnis um 350 Millionen DM gesenkt worden (Telekom 1991c: 3).

In einer Verhandlungsrunde, an der neben dem BMPT, dem Bundesfinanzminister und dem Bundeskanzler auch die Koalitionspartner beteiligt waren, kam es schließlich zu einer Einigung über die Ablieferung der DBP Telekom. Nachdem das Bundesfinanzministerium seine Forderung von zusätzlichen 20 auf 10 Milliarden DM zurückgeschraubt hatte,¹³ sollte die

13 Der Bundesfinanzminister forderte nur noch zweimal 5 Milliarden DM für die Jahre 1991 und 1992 (FAZ, 8. Januar 1991).

DBP Telekom nun auf vier Jahre begrenzt jährlich zwei Milliarden DM mehr an den Bund abliefern, also insgesamt 8 Milliarden DM zusätzlich zahlen (Die Welt, SZ, Kölner Stadt-Anzeiger, 9. Januar 1991). Zugleich erklärte der BMPT, welche Gebührenerhöhungen daraus wahrscheinlich resultieren würden und machte der DBP Telekom damit Vorgaben hinsichtlich der Genehmigungsfähigkeit von Tarifänderungen. Der Zeittakt für Orts- und Nahbereichsgespräche könne auf fünf Minuten gesenkt, der Preis für die Gebühreneinheit von 23 auf 25 Pfennig erhöht werden.

Da die geplante Erhöhung der Telefongebühren Privathaushalte wie Großunternehmen gleichermaßen betraf, stieß sie durchweg auf Kritik und provozierte massiven Protest. Die Sozialorganisationen wie der Verband der Kriegsofopfer, der Reichsbund, aber auch die Gewerkschaften wiesen darauf hin, daß diese Erhöhung vor allem Alte, Kranke und Behinderte hart treffen würde. Auch die in ihren ordnungspolitischen Ansichten so konträren Organisationen BDI und DPG wandten sich gegen den finanzpolitisch motivierten Eingriff in das Unternehmen. Dies stünde in krassem Gegensatz zu den Absichten des Poststrukturgesetzes von 1989. Während der DPG die sichere Ertragskraft des DBP Telekom-Monopols am Herzen lag, sah der BDI in diesem Zugriff des Bundesfinanzminister einen Beleg für die wirtschaftspolitische Fragwürdigkeit von Staatsmonopolen. Die sozialdemokratische Bundestagsfraktion drohte zwar mit einer Verfassungsklage gegen die Gebührenerhöhungen, doch vor einer Entscheidung über eine Klageerhebung wollte sie erst das Gesetzgebungsverfahren abwarten. Entschlossener war der VdP. Er kündigte an, in jedem Fall eine Verfassungsklage einzureichen, sobald höhere Gebühren erhoben würden. Im übrigen seien Gebührenerhöhungen zur Finanzierung des Staatshaushaltes nicht konform mit dem EG-Recht. Sogar Mitglieder des Aufsichtsrats der DBP Telekom kündigten an, sie würden einer Gebührenerhöhung nicht zustimmen (Frankfurter Rundschau, SZ, Die Welt, 10. Januar 1991).

Trotz des massiven Widerstandes, der gegen die Anhebung der Telefongebühren angekündigt wurde, konnte die Bundesregierung von der Durchsetzbarkeit einer höheren Ablieferung und höherer Telefongebühren ausgehen. Für eine höhere Ablieferung mußte das Postverfassungsgesetz geändert werden. Die Koalition verfügte im Bundestag über die notwendige Mehrheit und konnte im Bundesrat zunächst ebenfalls mit Zustimmung rechnen.¹⁴

14 Die unionsregierten Bundesländer hatten bis zu den hessischen Landtagswahlen im Februar 1991 die Mehrheit im Bundesrat. Nach dieser Wahl hatten zwar die SPD-regierten Länder die Mehrheit, doch ausschlaggebend war das Stimmverhalten des von einer großen

Sollte das Gesetz passieren, so würde der Vorstand der DBP Telekom dem Aufsichtsrat einen Vorschlag zur Erhöhung der Telefongebühren unterbreiten müssen. Eine Ablehnung des Aufsichtsrats der DBP Telekom hätte eine Gebührenerhöhung gegen den Willen des BMPT und des Kabinetts aber nicht verhindern, sondern allenfalls verzögern können. Allerdings boten eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht oder ein Nachweis der Nichtübereinstimmung mit europäischem Recht aussichtsreiche Möglichkeiten, die Erhöhung der Telefongebühren scheitern zu lassen. Überprüfungen und Gespräche zwischen Bonn und Brüssel ergaben die Konformität mit EG-Recht. Der VdP drohte dennoch zusätzlich zu der avisierten Verfassungsklage mit einer Beschwerde bei der EG-Kommission wegen mißbräuchlicher Ausnutzung eines Dienstleistungsmonopols (FAZ, 23. Januar 1991). Sowohl das Bundesfinanzministerium wie auch das BMPT versahen daher die Gebührenerhöhungen mit einem verfassungsrechtlichen Fragezeichen.

Angesichts der bevorstehenden Gebührenerhöhungen wurde im Februar 1991 Kritik an den bestehenden Tarifungleichgewichten zwischen Ost- und Westdeutschland laut. Im gesamtdeutschen Fernmeldeverkehr wurde von Ost nach West etwa doppelt so teuer telefoniert wie in umgekehrter Richtung. Innerhalb der neuen Länder bestand – vermittlungstechnisch bedingt – ein vom Westen völlig verschiedenes Tarifungssystem. Mit dem Argument, wegen der deutlich schlechteren Leistungen der DBP Telekom in den neuen Ländern seien höhere Gebühren als im Westen völlig unzumutbar, wurden Tarifsenkungen für die neuen Länder gefordert (FAZ, 14. Februar 1991; Die Welt, 16. Februar 1991; Neue Osnabrücker Zeitung, 18. Februar 1991).

Eine Angleichung der Tarifstrukturen an die alten Bundesländer hätte in einer generell entfernungsabhängigen Tarifierung und der Einführung von Nahbereichen mit Ortsverkehrsgebühren bestanden. Aus Sicht der DBP Telekom stand dem der große technische und finanzielle Aufwand entgegen, den eine nur vorübergehende Umrüstung der ohnehin auszumusternden alten DDR-Vermittlungsstellen erfordert hätte. Im Einigungsvertrag war daher die Beibehaltung der Tarife der Deutschen Post bis vorerst zum 31. Dezember 1991 festgelegt worden (Einigungsvertrag vom 31. August 1990, Anlage II, Kapitel XIII, Sachgebiet C, Abschnitt III, Abs. 1). Eine Angleichung der ostdeutschen Tarifierung sollte erst parallel zur Modernisierung des Fernmelde-netzes erfolgen (interne Arbeitsunterlagen des MPF vom Juni/Juli 1990).

Koalition regierten Landes Berlin. Die unionsgeführte Bundesregierung konnte daher auch im Bundesrat mit Mehrheiten rechnen.

Bis zu einer völligen Angleichung der Tarifstrukturen wären demnach noch einige Jahre vergangen. Wegen der noch aus DDR-Zeiten stammenden hohen Fernverkehrsgebühren konnte die DBP Telekom mit deutlichen Mehreinnahmen gegenüber einer Einführung von Westtarifen rechnen. Zwar kannte der alte DDR-Tarif keinen Zeittakt bei Ortsgesprächen, doch für Gespräche in angrenzende Ortsnetze – die dem westlichen Nahbereich entsprächen – galten anders als im Westen keine Orts-, sondern schon Ferngesprächsgebühren (Abschnitt 7 der Anlage zur Fernsprech-Anordnung vom 28. Februar 1986).

Der BMPT, der sich schon Ende Januar bemüht hatte, dem Eindruck fortgesetzter Gebührenerhöhungen entgegenzutreten, reagierte sofort auf die Kritik und kündigte eine Harmonisierung der Telefongebühren in Ost und West bereits bis Ende 1991 an. Dem widersprach die DBP Telekom, sie würde zwar schon im Sommer 1991 damit beginnen, erste Tarife in den neuen Ländern anzupassen, doch die vollständige Tarifangleichung auch im Orts- und Nahbereich könne erst in den Jahren 1992 und 1993 erfolgen. Welche Tarife in Ost- wie Westdeutschland eingeführt werden würden, blieb vorerst noch unklar. Eine Entscheidung sollte im Mai 1991 fallen (SZ, 19. Februar 1991).

Als dann zum 1. April 1991 die schon lange geplante dritte Stufe der »Tarifreform '90« in Kraft trat, kam erneut Bewegung in die Debatte um die Sonderablieferungen der DBP Telekom und mögliche Tarifierhöhungen. Zum 1. April wurden die Tarife für Ortsgespräche erhöht, da der Zeittakt von acht auf sechs Minuten verkürzt wurde. Dem standen aber, wie bereits erwähnt, Senkungen bei den Fernverkehrstarifen gegenüber, so daß es in der Summe zu einer Gebührensenkung kam. Da wegen der geplanten Zusatzablieferung der DBP Telekom zum 1. Juli 1991 die Telefongebühren wiederum geändert werden würden, entstand in der Öffentlichkeit der Eindruck mehrerer Erhöhungen in kurzer Folge.

In der Woche vom 15. bis zum 19. April 1991 spitzte sich der Konflikt zu. Am 19. April sollte der Bundesrat über das Haushaltsbegleitgesetz beschließen, in dem auch die Erhöhung der Ablieferungen der DBP Telekom enthalten war. Dies war dringlich, da wegen der am 21. April stattfindenden Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz die Gefahr geänderter Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat bestand. Bei einem Regierungswechsel in Rheinland-Pfalz hätte die Union eine sozialdemokratische Bundesratsmehrheit gegen sich gehabt, die gegebenenfalls ihre Politik blockieren konnte.¹⁵

¹⁵ Seit Februar 1991 gab es keine eindeutigen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat, da die Stimmen Berlins, das von einer großen Koalition regiert wurde, ausschlaggebend waren. Die Union konnte trotz fehlender Bundesratsmehrheit dennoch darauf rechnen, zumindest

Die DBP Telekom plante derweil Tarifierhöhungen über das bislang vom BMPT für tragbar gehaltene Maß hinaus. Gestiegene Personalkosten und die Senkung der Telefentarife im Osten auf Westniveau sowie ein voraussichtlich höherer Verlustausgleich für die Schwesterunternehmen Postdienst und Postbank summierten sich zu unvorhergesehenen Zusatzbelastungen von insgesamt 2 Milliarden DM für 1991. Zudem konnte die Zusatzabgabe an den Bund von 2 Milliarden DM nur zur Hälfte durch die bislang vorgesehenen Gebührenerhöhungen aufgefangen werden. Die DBP Telekom geriet in wachsendem Maße in finanzielle Schwierigkeiten und drohte, 1991 nahezu ohne Gewinn abzuschließen. Statt der erwarteten 2,9 Milliarden wurde nur noch mit 600 Millionen DM gerechnet. Die DBP Telekom wollte deswegen im Westen die 20 gebührenfreien Einheiten für jeden Teilnehmer streichen. Zusätzlich sollten die Gebühren für Gespräche aus Telefonzellen angehoben werden. Diese Tarifänderungen lehnte das BMPT ab (Die Welt, 16. April 1991).

Die DPG warnte vor einer drohenden Gefahr für den Netzausbau in den neuen Ländern. Eine unzureichende Kompensation der erhöhten Ablieferung könne zur Folge haben, daß die DBP Telekom aus finanziellen Gründen nicht mehr in der Lage sei, ihr Ausbautempo in den neuen Ländern beizubehalten (Kölner Stadt-Anzeiger, 16. April 1991). Nach dieser Kritik wandte sich auch das unionsregierte Sachsen gegen eine Erhöhung der Ablieferung der DBP Telekom an den Bund. Als dann auch der Bundesratsausschuß für Verkehr und Post dem Bundesrat die Ablehnung der erhöhten Ablieferung empfahl, waren deren Durchsetzungschancen stark gesunken (FAZ und Die Welt, 17. April 1991). Zudem war nach Ansicht von Bundesinnen- und Bundesjustizministerium die Erhöhung der Ablieferung mit einem nicht geringen Prozeßrisiko behaftet. Die vom VdP angedrohte Verfassungsklage könne zwar erst nach einer vollzogenen Gebührenerhöhung eingereicht werden, sei aber sehr aussichtsreich (FAZ, 19. April 1991). Die sozialdemokratische Bundestagsfraktion machte zudem auf eine Mitteilung der EG-Kommission aufmerksam, wonach Tarifierhöhungen gemäß EG-Recht mißbräuchlich seien, wenn sie nicht der Kostendeckung dienen (Die Welt, 19. April 1991).

Auf Wunsch des Bundeskanzlers sollten sich deswegen der Bundesfinanzminister und der BMPT auf eine Ablieferungsregelung verständigen, die nicht zu Telefongebührenerhöhungen führen würde (SZ, 18. April 1991).

bei einigen Issues Mehrheiten zu erzielen. Nach einem SPD-Wahlsieg und damit einem Regierungswechsel in Rheinland-Pfalz hätte die Union jedoch auch noch diese Möglichkeit verloren und sähe sich einer sicheren SPD-Mehrheit im Bundesrat gegenüber.

Die Ablieferung an den Bund wurde daraufhin von insgesamt 8 auf 4 Milliarden DM gesenkt und im Gegenzug wurden keine Tarifierhöhungen vorgenommen.¹⁶ Der BMPT versprach nach dieser Einigung, bis 1992 würden nun keine Gebührenerhöhungen mehr vorgenommen werden. Allerdings würden im Zuge einer Vereinheitlichung der Telefongebühren in Westdeutschland die bisher 20 Freieinheiten auf 10 gekürzt (FAZ, 20. April 1991). Im Mai 1991 wurde schließlich die vom DBP Telekom-Vorstand vorgeschlagene Harmonisierung der Telefentarife in Ost und West verabschiedet (Die Welt, 7. Mai 1991).

Für die DBP Telekom bedeutete das Ergebnis der Auseinandersetzungen um die Telefentarife und die Ablieferung an den Bund – trotz der von ursprünglich 20 auf schließlich nur 4 Milliarden DM heruntergehandelten Zusatzabgabe – noch immer eine deutliche Mehrbelastung. Zwar war die Zusatzablieferung gesenkt worden, doch dafür standen ihr keine Einnahmeverbesserungen durch Gebührenerhöhungen gegenüber, so daß es im Ergebnis bei einer Belastung von 4 Milliarden DM geblieben war. Zudem entstanden der DBP Telekom durch die vorgezogene Harmonisierung der Telefentarife Mindereinnahmen von 632 Millionen DM für 1991, die durch die Kürzung der Freieinheiten nur teilweise kompensiert wurden. Insgesamt erwartete sie dadurch Einnahmevermindernungen von 239 Millionen DM für 1991. Für 1992 lagen die erwarteten Mindereinnahmen noch höher, und zwar bei 1,9 Milliarden DM. Da diese durch die Kürzung der Freieinheiten ebenfalls nur zum Teil kompensiert wurden (um 786 Millionen DM), entstand hieraus ein Minus von 1,136 Milliarden DM für 1992 (Presseinformationen der DBP Telekom 1991). Somit war der DBP Telekom aus der erhöhten Ablieferung an den Bund und der vorgezogenen Angleichung der Tarife in Ost- und Westdeutschland eine finanzielle Mehrbelastung von zusammen 5,375 Milliarden DM für die Jahre 1991 und 1992 entstanden. Dies entsprach nahezu dem Investitionsvolumen eines Jahres für den Ausbau in den neuen Bundesländern.

16 In der ursprünglichen Festlegung des Postverfassungsgesetzes aus dem Jahr 1989 sollten die Ablieferungen der DBP Telekom in den Jahren 1994 und 1995 gesenkt werden, und zwar auf 70 beziehungsweise 50 Prozent des Betrages für das Jahr 1993 (§ 63 Abs. 1 PostVerfG). Nun sollten die Zahlungen für 1994 und 1995 jeweils 100 Prozent beziehungsweise 60 Prozent der Ablieferung für 1993 betragen.

6.3 Der letzte Kraftakt des Monopols

In der Zeit unmittelbar nach der Vereinigung geriet die DBP Telekom unter starken politischen Druck, die Engpässe so schnell wie möglich zu beseitigen und den Netzausbau zu forcieren. Andernfalls drohten ihr die Durchsetzung institutioneller Änderungen zu ihren Lasten, wie eine Einschränkung ihres Netz- und Telefondienstmonopols. Dies hätte mittelfristig erhebliche Einnahmeeinbußen nach sich gezogen. Gleichzeitig drohten erhebliche Mehrbelastungen durch Sonderablieferungen an den Bund zur Finanzierung der deutschen Einheit. Die DBP Telekom befand sich in einer Dilemma-Situation: Zur Abwendung wirtschaftlichen Schadens mußte sie ihre Ausbaupläne deutlich nach oben korrigieren und so erheblich mehr und schneller investieren als ihr wirtschaftlich vernünftig erschien. Auch wenn die dann tatsächlich vorgenommenen institutionellen Änderungen (Satelliten-telefonie, Turnkey-Projekte) nicht allzu gravierend ausfielen, so führten die Reaktionen der DBP Telekom zu einer deutlichen Beschleunigung des Ausbauprogramms.

Erst als sich im Juli 1991 durch die Inbetriebnahme des Overlaynetzes die Überlastsituation im Ost-West-Telefonverkehr deutlich entspannt hatte, verstummte die Debatte über mögliche institutionelle Änderungen des Telekommunikationssektors zugunsten einer Beschleunigung des Netzausbaus in den neuen Ländern. Der Ausbau des ostdeutschen Telefonnetzes auf eine westlichen Verhältnissen entsprechende Anschlußdichte würde zwar voraussichtlich noch Jahre in Anspruch nehmen, doch zumindest über die vorhandenen Telefonanschlüsse konnte jetzt einigermaßen reibungslos in den jeweils anderen Teil Deutschlands telefoniert werden. Obgleich nun der unmittelbare Druck auf die DBP Telekom weggefallen war, hielt sie an dem beschleunigten Vorgehen und den höheren Ausbauzielen in den neuen Bundesländern fest.

Für die Beschleunigung des Netzausbaus hatte nicht allein der Umstand gesorgt, daß die DBP Telekom mit den Turnkey-Projekten Ausbauforderungen nach außen abgegeben hatte. Zum einen war die DBP Telekom in einen Quasi-Wettbewerb mit den privaten Netzbauern eingetreten, bei dem letztlich die Legitimation ihres Netzmonopols auf dem Spiel stand. Zum anderen verlangten die zusätzlichen Anschlüsse der Turnkey-Projekte eine Aufstockung der bislang geplanten Kapazitäten des Fernnetzes und damit ein Vorziehen von Fertigstellungsterminen. So zwangen die Turnkey-Projekte die DBP Telekom über den Verkehrsbedarf der zusätzlichen Telefonanschlüsse zu einer beschleunigten Fertigstellung des Overlaynetzes. Dessen Inbetrieb-

nahme konnte dann im Juli 1991 den Ost-West-Engpaß im Telefonverkehr beseitigen. Die Pläne über die technische Gestaltung der Telekommunikationsinfrastruktur in den neuen Ländern erfuhren so zwar keine grundlegenden Änderungen, aber ihre Realisierung wurde stark beschleunigt.¹⁷

Die ursprüngliche Top-down-Strategie der DBP Telekom sah vor, die Verkehrsquellen, das heißt die Zahl der Telefonanschlüsse, erst dann zu vermehren, wenn im Fernverkehrsnetz ausreichend große Verkehrskapazitäten geschaffen waren. Durch diesen zeitlichen Vorlauf des Ausbaus der Fernverkehrskapazitäten vor dem mit der Anschlußzahl wachsenden Verkehrsvolumen sollte die problemlose Verkehrsabwicklung sichergestellt werden. Doch nachdem nun zu den bislang für 1991 geplanten 300.000 Neuanschlüssen mindestens 200.000 Telefonanschlüsse zusätzlich hinzukommen würden, *stand eine annähernde Verdopplung des vom Overlaynetz zu bewältigenden Verkehrs bevor*. Um diesen Verkehr bewältigen zu können, mußte die DBP Telekom die Vermittlungs- und Übertragungskapazitäten des Overlaynetzes deutlich aufstocken. Andernfalls wäre sie nicht in der Lage gewesen, den katastrophalen Überlastzustand zu überwinden. Das Ergebnis wäre ein überlastetes Overlaynetz gewesen, und auch im Ost-West-Verkehr hätte es weiterhin Engpässe gegeben. Dies wäre zweifellos der DBP Telekom angelastet worden – mit möglicherweise unangenehmen Folgen (Interview 14).

Um den nun bevorstehenden Verkehr bewältigen zu können, mußte die DBP Telekom die Fertigstellungstermine für das digitale Fernverkehrsnetz weit nach vorne ins Jahr 1991 ziehen. Vermittlungskapazitäten mußten erhöht und zusätzliche Übertragungstrecken geschaffen werden (Telekom 1991a; Interviews 3, 27). In ihren bisherigen Plänen war dies erst für 1992 vorgesehen (Deutsche Post Telekom 1990). Die beschleunigte Fertigstellung des Overlaynetzes führte dazu, daß mit dessen Inbetriebnahme Anfang Juli 1991 der Ost-West-Engpaß im Telefonverkehr überwunden werden konnte. Auf Basis der neuen Übertragungswege und zusätzlichen Vermittlungskapazitäten im Juli 1991 war eine *Verdreifachung* des Leitungsparks für den Verkehr zwischen Ost- und Westdeutschland erreicht worden. Damit konnte der Verkehrsbedarf dann vollständig abgedeckt werden.¹⁸

17 Zur Realisierung des Netzausbaus vgl. insbesondere die Arbeiten des Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste Schnöring (1991), Schnöring/Szafran (1991, 1992a, 1992b, 1992c, 1992d, 1992e, 1993), Schnöring/Schwab (1992) sowie Szafran (1993, 1994).

18 30.000 Leitungen zwischen den alten und neuen Bundesländern sowie massiver Ausbau der Kapazitäten innerhalb der ehemaligen DDR (Telekom 1991a: 10). Allerdings gab es auch noch weiterhin Verkehrsengpässe. Diese waren im ungenügenden Ausbau des alten

In Reaktion auf den politischen Druck, das Ausbautempo in den neuen Ländern zu beschleunigen, waren zusätzlich zu den ohnehin erforderlichen hohen Investitionen für den Netzausbau in den neuen Ländern immer neue Ausgaben notwendig geworden. Zuerst eine Aufstockung der 1991er Investitionen um 1 Milliarde DM im Oktober 1990, dann im November 1990 Turnkey-Projekte für 1,8 Milliarden DM (Post Politische Information 1990/Dezember: 1), sowie weitere zusätzliche Aufwendungen durch die Turnkey-bedingte Beschleunigung des normalen Ausbauprogramms. Insgesamt hatte die DBP Telekom 1991 ihre Investitionen auf über die Hälfte des Umsatzerlöses gesteigert.¹⁹ Zu diesen Ausgaben kam die Zusatzablieferung von insgesamt 4 Milliarden DM an den Bundeshaushalt hinzu, die aus der einigungsbedingt angespannten Finanzlage des Bundes resultierte. Die zügigere Tarifangleichung und damit Tarifsenkung in Ostdeutschland bewirkte weitere Einnahmемinderungen von rund 1,4 Milliarden DM. Zudem wiesen die Schwesterunternehmen Postdienst und Postbank, letztlich ebenfalls wegen einigungsbedingter Kosten, höhere Defizite aus, die die DBP Telekom decken mußte. Die direkten und indirekten Folgekosten der deutschen Einheit begannen, die enormen Überschüsse der DBP Telekom abzuschmelzen und sie sogar in die Nähe der Verlustregion zu drücken. Mitte des Jahres 1991 wurde dann langsam deutlich, in welcher Finanzkrise sich die DBP Telekom befand.

Wegen der deutlich verschlechterten Finanzlage mußte im Juni 1991 der Haushaltsplan der DBP Telekom revidiert werden. Der vom Aufsichtsrat verabschiedete Nachtragshaushalt sah zwar immer noch einen Überschuß von rund 7,2 Milliarden DM vor. Doch dieser Überschuß würde durch die erhöhte Ablieferung an den Bund und den Defizitausgleich der anderen Bundespostunternehmen vollständig aufgezehrt werden. Damit war der finanzielle Eklat perfekt. Die DBP Telekom wies erstmals seit zwanzig Jahren keinen Gewinn mehr aus (Jäger 1994: 277; Frankfurter Rundschau, 14. Juni 1991).

Vor diesem Hintergrund kam Bewegung in die Auseinandersetzung um institutionelle Veränderungen des Telekommunikationssektors. Die SPD, deren Veto gegen eine Verfassungsänderung bislang eine Privatisierung der

analogen DDR-Netzes begründet, dessen Aufnahmekapazität durch das Overlaynetz in erster Linie auf der obersten Netzebene erhöht worden war. Die Engpässe betrafen vor allem kleinere Orte in ländlichen Regionen.

19 1991 investierte die DBP Telekom in ganz Deutschland 24,5 Milliarden DM. Von diesen Investitionen entfielen rund zwei Drittel auf die alten Bundesländer. Dagegen betrug die Umsatzerlöse 47,2 Milliarden DM (Telekom 1991b).

Telekom verhindert hatte, begann von ihrer Position abzurücken. Der SPD-Postexperte Arne Börnsen regte wegen der Finanzsituation der DBP Telekom in einem internen Strategiepapier an, sich stärker an privatwirtschaftlichen Organisationsformen zu orientieren (Frankfurter Rundschau, 14. Juni 1991). Nachdem nun ein Verzicht der SPD auf ihr Veto möglich erschien, waren grundlegende institutionelle Veränderungen des gesamtdeutschen Telekommunikationssektors durch eine weitere Postreform denkbar. Damit markiert der Sommer 1991 zugleich den Beginn der Debatte um die Privatisierung der DBP Telekom, die nach mehrjährigem Verlauf in die sogenannte Postreform II mündete. Diese Reform, die neben einer Umwandlung der Unternehmen der Deutschen Bundespost in Aktiengesellschaften auch den Wegfall der Telekommunikationsmonopole zum 31. Dezember 1997 festlegte, trat am 1. Januar 1995 in Kraft.

Kapitel 7

Voraussetzungen und Determinanten sektoraler Transformation

Die konstruktiven Grundlagen der Transformation des ostdeutschen Telekommunikationssektors wurden im Zeitraum von November 1989 bis zur Jahresmitte 1991 gelegt – in einem gradlinigen und zügigen Transfer des westdeutschen sektoralen Institutionengefüges und durch eine ebenso rasch verlaufende Fusion der ostdeutschen mit den westdeutschen Akteuren. Die in dieser Zeit in Tempo und Richtung festgelegte weitere Transformationsstrategie zielte auf die vollständige institutionelle wie technische Integration der Deutschen Post in die Unternehmen der Deutschen Bundespost sowie auf die Expansion der fernmeldetechnischen Infrastruktur auf das in den westlichen Bundesländern erreichte Niveau. Diese Strategie wurde in den Folgejahren umgesetzt, ihre Ziele sind mittlerweile weitestgehend erreicht. Insgesamt verlief die Transformation des ostdeutschen Telekommunikationssektors im Vergleich zu anderen Sektoren also ungewöhnlich reibungslos und schnell.

7.1 Zur Bedeutung des Status quo ante

Der Verlauf des Transformationsprozesses wurde von der Ausgangssituation in den Telekommunikationssektoren der beiden deutschen Staaten erheblich beeinflusst. Wegen der engen institutionellen Verwandtschaft der beiden Sektoren fielen die im Zuge der Vereinigung notwendigen organisatorischen Anpassungen des ostdeutschen Sektors vergleichsweise gering aus. Im Gegensatz zu anderen gesellschaftlichen Teilbereichen war hier kein Systemwechsel erforderlich, sondern im Grunde nur eine um mehrere Monate verzögerte Implementation der bundesdeutschen Postreform des Jahres 1989. Auch das Handeln der Akteure in Ost und West wird erst vor dem Hintergrund ihrer Situation vor Beginn des Einigungsprozesses verständlich. Während die

westlichen Akteure aufgrund der Unbestimmtheit und Instabilität der Situation um ihre angestammten Domänen fürchteten und diese abzusichern suchten, stellte sich für die ostdeutsche Post die Kooperation mit westlichen Akteuren als eine »Befreiung« aus alten institutionellen Zwängen dar. Schließlich hatten die unzureichenden Leitungsverbindungen zwischen den Telefonnetzen in Kombination mit ihrer technischen Auseinander-Entwicklung seit 1945 den Effekt, daß die Lösung der Verkehrsprobleme nach der Grenzöffnung die beiden Fernmeldeverwaltungen geradezu zur Kooperation zwang.

7.1.1 Institutionelle Verwandtschaft vereinfacht organisatorische Vereinigung

Im Vergleich zu den Verhältnissen in anderen gesellschaftlichen Teilbereichen waren die institutionellen Differenzen zwischen den Telekommunikationssektoren in Ost und West äußerst gering. In beiden Staaten fand sich ein vertikal wie horizontal hoch integriertes Fernmeldewesen unter starker politischer Kontrolle, das als monopolistische staatliche Post-, Telefon- und Telegrafieverwaltung (PTT) unter Leitung eines Ministeriums stand und relativ stark an die nationalen Fernmeldehersteller gebunden war. Diese geringe institutionelle Differenz beruhte auf den gemeinsamen historischen Ursprüngen im reichsdeutschen Fernmeldewesen, die in beiden Staaten im Verlaufe der Nachkriegszeit nur wenige Änderungen erfahren hatten. In der Bundesrepublik hatte sich die institutionelle Form des reichsdeutschen Fernmeldewesens in wesentlichen Grundzügen bis zur Postreform des Jahres 1989 gehalten. In der DDR war das reichsdeutsche Fernmeldewesen bis 1959 zunächst völlig erhalten geblieben, seine institutionelle Ordnung blieb aber auch danach im Grundsatz weiter bestehen.

Wegen dieser engen institutionellen Verwandtschaft erforderte die Anpassung der ostdeutschen Institutionen an die westdeutsche Ordnung im wesentlichen nur den Nachvollzug der Postreform von 1989. Diese Reform sollte die Deutsche Bundespost stärker auf betriebswirtschaftliche Prinzipien ausrichten. Hierzu wurden die politischen Einflußmöglichkeiten reduziert sowie die bislang einheitliche Post- und Fernmeldeverwaltung in drei öffentliche Unternehmen (Telekom, Postdienst und Postbank) geteilt. Aus dem BMPT wurde die unmittelbare betriebliche Führung ausgelagert, die Kontrolle und Aufsicht der Unternehmen blieb jedoch weiterhin Aufgabe des Ministeriums. Für das Fernmeldewesen der Deutschen Post beschränkte sich die Transformation daher auf eine organisatorische Trennung von Postwesen

und Postbank sowie die Integration in die DBP Telekom. Sie bestand also vor allem in einer Reform des Organisationsaufbaus und in der Übernahme der organisatorischen Abläufe der DBP Telekom.

Zur institutionellen Verwandtschaft ist auch die weitgehende Übereinstimmung der Aufteilung von Zuständigkeiten und Handlungsdomänen unter den sektoralen Akteuren zu zählen, wie sie durch die Einstufung der Sektoren im Hinblick auf ihre horizontale und vertikale Integration deutlich wurde. Der Institutionentransfer hatte daher keine grundsätzliche Neuaufteilung der Handlungsbereiche unter den Akteuren zur Folge. So blieben beispielsweise der ostdeutschen Fernmeldeverwaltung ihre alten Aufgabenbereiche erhalten, und durch die Einführung neuer Technologien, zum Beispiel Mobilfunk, kamen sogar neue Aufgaben hinzu. Auch von einer Schließung ganzer Betriebsbereiche als Folge der institutionellen Neuregelung, weil zum Beispiel deren Aufgaben im Westen von Privatunternehmen erbracht werden, blieb der Fernmeldebereich der Deutschen Post verschont.¹ Eine Auflösung, Segmentierung oder vollständige Neubildung von Akteuren konnte ausbleiben, da es wegen der institutionellen Ähnlichkeit von Ost und West zur Replikation der westlichen Konstellation lediglich einer Fusion der westdeutschen mit den ostdeutschen Akteuren (Netzbetreiber, Herstellerbetriebe) bedurfte.

7.1.2 Gefährdete Besitzstände und Ressourcenmangel motivieren zur Kooperation

Das traditionelle Verhaltensrepertoire prägte das Handeln von MPF und BMPT zu Beginn der ersten Phase des Einigungsprozesses. Beide Akteure versuchten, die neue Situation durch einen Rückgriff auf bewährte Vorgehensweisen in den Griff zu bekommen. Während das BMPT zur Lösung der innerdeutschen Telefonverkehrsprobleme auf die Routinen der innerdeutschen Postverhandlungen zurückgriff, versuchte das MPF seine knappen Ressourcen mit der verbreiteten Methode einer Änderung der planwirtschaftlichen Unterstellungsverhältnisse aufzubessern. Doch jene Bedingungen, unter denen diese Vorgehensweisen bislang funktioniert hatten, galten nach dem Zusammenbruch des SED-Regimes und seiner Wirtschaftsordnung nicht mehr. Beide Akteure mußte daher recht bald feststellen, daß ihre alten Routinen nicht mehr zum Ziel führten.

1 Anders dagegen der Postzeitungsvertrieb durch die Deutsche Post, dessen Monopol auf den Vertrieb aller Zeitungen und Zeitschriften entfiel.

Prozeßprägend wirkte sich die Erkenntnis aus, daß die alte deutsch-deutsche Routine »Devisen gegen Telefonleitungen« aufgrund technischer Hindernisse nicht mehr zu Verkehrsverbesserungen führen konnte. Zur Problemlösung wurden nach Wegfall der politischen Abgrenzungsbestrebungen der DDR neue und engere Formen der Kooperation notwendig. Die im Verhältnis zwischen Ost- und West-Post in der Zeit nach dem deutsch-deutschen Grundlagenvertrag von 1971 entwickelten Verhandlungsroutinen waren allenfalls noch für ersten Wochen und Monate des Einigungsprozesses von Belang.

Die Kooperationsbereitschaft von Deutscher Post und MPF und ihr Bestreben nach einer festen und engen Zusammenarbeit mit den westlichen Akteuren ist mit einem Blick auf ihren Status quo ante leicht nachzuvollziehen. Die Deutsche Post war vor dem Vereinigungsprozeß in einem Teufelskreis technischer und institutioneller Zwänge gefangen, der die dauernde Netzüberlast und geringe Leistungsfähigkeit ihres Systems festschrieb und absehbar zum Verfall der Netzinfrastruktur geführt hätte. Die Funktionsweise der institutionellen Ordnung im DDR-Telekommunikationssektor bestrafte die geringe Performanz der öffentlichen Telekommunikationsinfrastruktur mit Ressourcenentzug und zementierte so ihr geringes Leistungsniveau. Zugleich verschärfte die von den zentralisierten Entscheidungsstrukturen hervorgerufene Fragmentierung der Telekommunikationsnetze die Konkurrenz um die knappen fernmeldetechnischen Ressourcen. Eine Besserung der Situation konnten sich das MPF und die Deutsche Post nur von einem massiven Mittelzufluß und grundlegenden Änderungen der institutionellen Rahmenbedingungen erwarten. Während sich nun unter der neuen Modrow-Regierung die Handlungsspielräume des MPF deutlich erweitert hatten, bestand angesichts der kritischen wirtschaftlichen Lage der DDR keine Aussicht auf zusätzliche Investitionsmittel aus dem Inland. Allein die Zusammenarbeit mit westlichen Kooperationspartnern, die über Finanzmittel und Zugang zu modernen Netztechnologien verfügten, bot der Deutschen Post die Chance auf Verbesserungen ihrer aktuellen Situation.

Auch das Handeln der westlichen Akteure (DBP Telekom, Hersteller) wird verständlich, wenn man ihre Situation vor dem Einigungsprozeß betrachtet. Für die westlichen Akteure fiel der Einigungsprozeß mit der Implementation der ersten Postreform zusammen. Das Ausmaß an Liberalisierung, zu dem diese Reform führen würde, war jedoch noch nicht absehbar. Sie befanden sich somit in einer instabilen institutionellen Übergangssituation mit unbestimmten Ausgang, in der die seit Jahrzehnten stabilen Verteilungsrelationen zur Disposition standen. Um so mehr waren sie darauf bedacht, ihre

angestammten Domänen auch im vereinigten Deutschland zu sichern. Die Sorge um die Gefährdung von »Besitzständen« durch den heraufdräuenden Wettbewerb war sowohl für das Investitionsverhalten der DBP Telekom wie auch für das der westdeutschen Fernmeldehersteller charakteristisch.

7.1.3 Technischer Rückstand erleichtert Netzmodernisierung

Im Gegensatz zu der Ähnlichkeit der institutionellen Formen bestand in technischer Hinsicht zwischen Ost- und West ein enormer Niveauunterschied des Ausbaustandes der Telefonnetze, ihrer Kapazitäten und ihres jeweiligen technischen Entwicklungsstandes. Obgleich der erhebliche Rückstand der DDR-Telekommunikationsinfrastruktur als zentraler Hemmschuh der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Bundesländern betrachtet wurde, wirkte sich die große technische Kluft zwischen den Systemen nicht als Hindernis für den Transformationsprozeß aus. Im Gegenteil: Die Überalterung des DDR-Telefonnetzes und seine Kapazitätsdefizite haben den Transformationsprozeß sogar beschleunigt und den Umbau des Systems wesentlich erleichtert.

So erlaubten es die unzureichenden Netzkapazitäten der Deutschen Post nicht, nach der Grenzöffnung in ausreichendem Umfang zusätzliche Telefonleitungen zwischen Ost und West zu schalten. Der Engpaß im innerdeutschen Telefonverkehr konnte wegen der Defizite des Ostnetzes nur durch einen Ausbau des *gesamten* Telefonnetzes der DDR überwunden werden. Dieser Umstand ließ der DBP Telekom kaum eine andere Wahl, als – auch zur Lösung der eigenen Verkehrsprobleme – die Deutsche Post umfassend bei der Erneuerung ihres Telefonnetzes zu unterstützen, statt sich auf punktuelle Verbesserungen der Ost-West-Verbindungen zu beschränken. Aus der Zusammenarbeit der Netzbetreiber zur Lösung dieses Problems entstanden nicht nur sehr früh die ersten Vertragsbeziehungen zwischen westlichen Herstellern und der Deutschen Post, dies war auch der Ausgangspunkt für die Vereinbarung der Postunion zwischen den Postministerien.

Zudem erleichterten der desolate Zustand und die Überalterung der Übertragungs- und Vermittlungstechnik des DDR-Netzes den Ausbau. Das große technische Entwicklungsgefälle zwischen den Systemen erlaubte einen Systembruch. Es bestand keine Notwendigkeit, bei der Planung des neuen Netzes auf Abwärtskompatibilitäten zu achten, denn das vorhandene Material war vielfach verschlissen oder doch zumindest zum weit überwiegenden Teil bereits buchhalterisch vollständig abgeschrieben. Das Zusammenspiel von

alter und neuer Technik mußte somit nicht dauerhaft, sondern nur für die Übergangszeit bis zum Abschluß der Erneuerungsmaßnahmen gewährleistet werden. Statt aus wirtschaftlichen Gründen auf den Erhalt der bestehenden Einrichtungen achten und Lösungen zu deren sinnvollen Einbettung in eine leistungsfähigere Infrastruktur finden zu müssen, konnte das neue Telekommunikationsnetz also nahezu vollständig unabhängig vom Bestehenden geplant werden – eine erhebliche Vereinfachung. Durch den geringen Umfang des Ostnetzes hielt sich auch der für die Erneuerung bestehender Anschlüsse erforderliche Aufwand in Grenzen. Gerade einmal ein Fünftel der in Anlehnung an das Westniveau projektierten zukünftigen 9 Millionen ostdeutschen Telefonanschlüsse existierten 1990 in der DDR.

7.2 Determinanten des Transformationsprozesses

Der »erfolgreiche«, da so friktionsarme Transformationsverlauf im Telekommunikationssektor ist auf das Zusammenspiel dreier Faktoren zurückzuführen: *Erstens* dem in der Ähnlichkeit der sektoralen Institutionen begründeten Fehlen endogener Transformationshemmnisse, *zweitens* der Binnenstruktur des Sektors, die generelle Abweichungen vom westlichen Status quo unwahrscheinlich machte, sowie *drittens* der Situationsdeutung der Akteure, die die Lage als institutionell instabil wahrnahmen und ihre Verteilungspeditionen durch die rasche Beseitigung der technischen Leistungsdefizite zu sichern suchten.

7.2.1 Fehlen endogener Transformationshemmnisse

Im Telekommunikationssektor bestand 1989 im Westen noch eine staatswirtschaftliche Organisationsform, die zu ihrem realsozialistischen Gegenpart keine prinzipiellen institutionellen Differenzen aufwies. Im Zuge des west-östlichen Institutionentransfers waren somit im Telekommunikationssektor lediglich graduelle Anpassungen der östlichen an die westlichen Institutionen notwendig.² Statt einer institutioneller Transformation, eines

2 Zum »Institutionentransfer« als der politischen Logik des Vereinigungsprozesses in seiner Gesamtheit siehe Lehbruch (1993a, 1993b, 1994b) sowie Robischon et al. (1995).

grundlegenden Umbruchs der bestehenden ostdeutschen Ordnung, bedurfte es lediglich deren organisatorischer Integration in ähnliche West-Strukturen. Teil der institutionellen Ähnlichkeit war auch die Übereinstimmung von Aufgabenzuschnitt und Kompetenzverteilung unter den Akteuren, die es den westdeutschen Akteuren ermöglichte, durch schlichte Fusion mit den Ostakteuren die westdeutsche Konstellation vollständig zu replizieren. Sieht man einmal von der nachholenden *technischen* Modernisierung ab, so war der Transformationsprozeß weder von komplexen *institutionellen Umbau*-aufgaben noch von der Bewältigung einer neu zusammengesetzten Akteurenkonstellation durch neue ostdeutsche oder veränderte westdeutsche Akteure belastet. Der große technische Niveauunterschied zwischen Ost und West erleichterte sogar die zügige Modernisierung und Integration in das westdeutsche Netz, da wegen des hohen Erneuerungs- und Erweiterungsbedarfes kaum Rücksicht auf eine Abwärtskompatibilität zum alten DDR-Netz genommen werden mußte.

7.2.2 Zentralisierte und fragmentierte sektorale Binnenstruktur

Der bundesdeutsche Telekommunikationssektor zeichnete sich durch eine geringe Entscheidungsverflechtung und eine Konzentration von Entscheidungskompetenzen auf einen Akteur, den BMPT, aus. Im Hinblick auf die Fähigkeit zur Durchsetzung institutioneller Veränderungen stellte sich der westdeutsche Telekommunikationssektor – mit Ausnahme des marktförmig organisierten Bereichs der Telekommunikationsindustrie mit fragmentierten Entscheidungsstrukturen – somit als nahezu rein hierarchisch aufgebaut dar. Die Regulierung des Telekommunikationsbereiches fiel nicht nur in die alleinige Kompetenz des Bundes, der BMPT verfügte auch über sehr weitgehende Regulierungsbefugnisse unterhalb der Gesetzgebungsschwelle. Wegen der Unbestimmtheit der Regelungen der 1989er Postreform sowie der weitreichenden Bedeutung der vom BMPT vorzunehmenden Einführung von Wettbewerb *innerhalb* wie *außerhalb* der Monopolbereiche und der Abgrenzungen zwischen Monopol- und Wettbewerbsbereichen hing das praktische Ausmaß der Liberalisierung von der Regulierungspolitik des BMPT ab. Unterhalb der Gesetzgebungsschwelle verfügte allenfalls die DBP Telekom über eine De-facto-Vetoposition, sofern sie diese auf die Verweigerung von technischen Implementationsleistungen stützen konnte.

Im Osten verhielt es sich im Prinzip genauso. Der Telekommunikationssektor auf ostdeutscher Seite war ebenfalls stark hierarchisch strukturiert.

Nach dem Zusammenbruch der SED-Herrschaft war das Postministerium der dort dominierende Akteur. Die fernmeldetechnischen Betriebe entzogen sich jedoch zunehmend seinem Einfluß, so daß dieser Bereich tendenziell marktförmig organisiert war.

Da die zentralisierten Entscheidungsstrukturen auf beiden Seiten keinen Raum für opportunistische Strategien ließen, die vom Fehlen detaillierter Regelungen zu profitieren suchten, waren frühzeitige und pauschale Vereinbarungen möglich. Besonders die ostdeutsche Seite suchte die enge Kooperation mit der Detuschen Bundespost und schließlich die Integration in das westliche System, da man sich hiervon die Überwindung des langjährigen Ressourcenmangels erhoffte. Neben den ohnehin bestehenden deutlichen Einschränkungen seiner Handlungsfähigkeit verlor das MPF mit dem Fortschreiten des Einigungsprozesses und der wachsenden (Selbst-)Verpflichtung auf westdeutsche Standards und Regelungen seine Steuerungsmöglichkeiten an das BMPT. Die Möglichkeit der zentralen Steuerung durch den dominanten Akteur, den BMPT, machte von ihm nicht gewünschte Abweichungen vom bundesdeutschen Status quo unwahrscheinlich, erleichterte dagegen punktuelle, dem Einigungsziel dienlich erscheinende Variationen.

Die Realisierung des Institutionentransfers und damit die Entscheidung über eventuelle Änderungen der westdeutschen Arrangements lag demnach in der Hand des dominierenden Akteurs des Sektors, des BMPT. Dieser hätte zwar entsprechende institutionelle Veränderungen herbeiführen können, wünschte dies aber mit Blick auf Kontinuität der von ihm gerade erst im Westen durchgesetzten Reform nicht. Dennoch erfuhr der institutionelle Status quo des westdeutschen Telekommunikationssystems einige kleinere Veränderungen, die jeweils vom BMPT initiiert worden waren. Er nutzte seine Befugnisse jedoch nur dort, wo eine institutionelle Veränderung eine *schnellere* Verbesserung der Verkehrs- und Versorgungssituation versprach. Soweit dies seiner Ansicht nach der Fall war, scheute sich der BMPT nicht, auch in der äußerst strittigen Frage der Grenzen des staatlichen Monopols Änderungen herbeizuführen. Keiner der Akteure im Telekommunikationssektor verfügte gegen diese Maßnahmen über ein absolutes Veto.

Aufgrund der fragmentierten Entscheidungsstruktur im marktförmig organisierten Bereich der Herstellerfirmen von Telekommunikationsausrüstungen reagierten die Akteure dort nach dem Muster individueller Adaption an den situativen Kontext. Da die Kontextanreize in diesem Fall günstig gesetzt waren, lösten sie einen eigendynamischen Prozeß der Übernahme der ostdeutschen Fernmeldehersteller aus.

7.2.3 Situationswahrnehmung der Akteure

Nicht ohne Grund nahmen die westlichen Akteure die Situation des Jahres 1990 als institutionell instabil wahr. In der Bundesrepublik befanden sich die alten staatswirtschaftlichen Strukturen bereits in Auflösung, und die angestrebte Privatisierung der Staatsunternehmen sowie die Liberalisierung der von ihnen bislang exklusiv bedienten Märkte waren zentrale Konfliktpunkte. Die Postreform des Jahres 1989 war ein Schritt in diese Richtung. Die Vereinigung bot Gelegenheit, den im Westen ablaufenden Prozeß der institutionellen Neuerung zu beschleunigen. Sie barg damit für die etablierten Akteure das Risiko einer relativen oder sogar absoluten Verschlechterung.

Die zentralisierten Entscheidungsstrukturen boten den sektoralen Akteuren insbesondere im Westen *keine* Garantie für eine stabile institutionelle Ordnung und eine dauerhafte Sicherung ihrer Organisationsdomänen. Weder war die neue, von der 1989er Postreform geschaffene institutionelle Struktur bereits gefestigt, noch bestand ein institutioneller Konsens unter den Akteuren. Dies ließ Eingriffe des BMPT wahrscheinlicher erscheinen, von denen die Akteure Verschlechterungen ihrer individuellen Nutzenniveaus befürchten mußten, zumal solche Eingriffe von der Präferenzordnung und Situationsdeutung des dominanten Akteurs abhingen. Beides konnte sich in dieser offenen und konfliktiven Situation als fragil oder als beeinflussbar erweisen. So war es gerade die Zentralisierung der Entscheidungskompetenzen, die die Chancen oder, je nach Standpunkt, Risiken von Änderungen des Status quo erhöhte. Um so mehr waren die westdeutschen Akteure bestrebt, ihre angestammten Domänen in einem vereinigten Deutschland auszubauen oder vor dem Zugriff anderer abzusichern. Dies galt sowohl für die DBP Telekom, die in besonderem Maße den Eingriffen des BMPT ausgesetzt war, wie auch für die westdeutsche Fernmeldeindustrie. Die offene und instabile Situation beschleunigte daher die Integration der ostdeutschen Akteure durch ihre westdeutschen Gegenparts. Bei der Übernahme der ostdeutschen Fernmeldehersteller entwickelte sich zudem aus den situativen Investitionsanreizen und dem Bemühen, »relative gains« der Konkurrenz zu verhindern, ein eisdynamischer Prozeß, der im Ergebnis die westdeutsche Akteurkonstellation reproduzierte.

Desweiteren wirkten institutionelle Labilität und Dissens unter den Akteuren als Transformationsriemen des Nachfragedruckes. Die unzureichende Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen nach und in Ostdeutschland nahmen einige Akteure zum Anlaß, selbst den Erhalt institutioneller Kernbereiche in Frage zu stellen. Obgleich die unmittelbaren Erfolgs-

aussichten solcher Forderungen bescheiden waren, führten sie den anderen Akteuren doch vor Augen, wie labil die Situation war. Ein Richtungswechsel des BMPT, zum Beispiel ausgelöst durch eine Verschiebung der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse, konnte institutionelle Veränderungen und damit verbundene Domänenverluste nach sich ziehen. Der beschleunigte Netzausbau resultierte so aus dem Bemühen der von den Monopolen profitierenden Akteure (DBP Telekom, Fernmeldeindustrie), die als Quelle der institutionellen Instabilität wirkenden Leistungsdefizite schnellstmöglich zu beseitigen, sowie dem massiven Drängen des BMPT, so zu handeln.

Der rasche und überwiegend friktionsfreie Transformationsverlauf im Telekommunikationssektor erklärt sich somit aus dem Zusammenspiel verschiedener Faktoren: erstens aus den geringen institutionellen Unterschieden in Ost und West, zweitens der Möglichkeit zu zentraler Steuerung durch den BMPT und den günstigen situativen Anreizen, die zur eigendynamischen Übernahme der ostdeutschen Fernmeldehersteller führten, sowie drittens aus der Labilität der neuen westdeutschen Ordnung, die eine rasche Beseitigung der Leistungsdefizite als Schutzmaßnahme gegen institutionelle Änderungen gebot.

Gesetze, Verordnungen und Verträge

- Allgemeine Genehmigung für den Warenverkehr mit der DDR (AG-W) vom 30. Mai 1990. Bundesanzeiger 117a vom 28. Juni 1990.
- Anordnung des Vorsitzenden des Ministerrates der DDR über die Errichtung des integrierten Stabsnetzes der Partei- und Staatsführung und der bewaffneten Organe. Ministerrat der DDR – Der Vorsitzende – vom 9. Februar 1973.
- Anordnung Nr. 2 über Stellung, Aufgaben und Arbeitsweise der Generaldirektionen Telekom, Postdienst sowie Postbank und Unternehmensfinanzen des Staatsunternehmens Deutsche Post der DDR vom 13. September 1990. GBl. d. DDR I, Nr. 62, S. 1557.
- Anordnung über leitungsgebundene Fernmeldeanlagen für den nichtöffentlichen Fernmeldeverkehr und für das Überlassen von Übertragungswegen vom 26. Februar 1986. GBl. d. DDR, 1986, Sonderdruck Nr. 1268, S. 9.
- Anordnung über Stellung, Aufgaben und Arbeitsweise der Generaldirektionen Telekom, Postdienst sowie Postbank und Unternehmensfinanzen des Staatsunternehmens Deutsche Post der DDR vom 1. Juli 1990. GBl. d. DDR I, Nr. 53, S. 1127–1129.
- Beschluß 18/10d/90 des Ministerrats der DDR vom 15. März 1990. Bundesarchiv Potsdam, Bestand DC 20, Signatur I/3–2936.
- Beschluß 9/11/90 des Ministerrats der DDR vom 30. Mai 1990. Bundesarchiv Potsdam, Bestand DC 20, Signatur I/3–2960.
- Beschluß des Ministerrates über die Gründung und Auflösung von Ministerien und zentralen Staatsorganen vom 21. Dezember 1989. GBl. d. DDR I, Nr. 26, S. 272–273.
- Briefwechsel Bahr/Kohl vom 8. November 1972 anlässlich der Paraphierung des Grundlagenvertrages. Bulletin der Bundesregierung vom 27. Februar 1976, S. 230.
- Deklaration betreffend die Niederlage Deutschlands und die Übernahme der obersten Gewalt hinsichtlich Deutschlands ... vom 5. Juni 1945.

- Einigungsvertrag. Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands vom 31. August 1990.
- Erklärung des Regierungssprechers der DDR vom 12. April 1990. Regierungspresse- dienst Nr. 11 vom 17. April 1990, S. 8.
- Fernsprech-Anordnung vom 28. Februar 1986. GBl. der DDR. I, Nr. 11, S. 133.
- Gesetz über das Post- und Fernmeldewesen vom 3. April 1959. GBl. d. DDR I, Nr. 27, S. 365.
- Gesetz über das Post- und Fernmeldewesen vom 29. November 1985. GBl. d. DDR I, Nr. 31, S. 345.
- Gesetz über Fernmeldeanlagen i.d.F. vom 3. Juli 1989. BGBl. I, 1989, S. 1455.
- Gesetz über Fernmeldeanlagen vom 14. Januar 1928. RGBl. I, 1928, S. 8.
- Grundsätze der Koalitionsvereinbarung zwischen den Fraktionen der CDU, der DSU, dem DA, den Liberalen, DFP, BFD, FDP und der SPD vom 12. April 1990.
- Postverfassungsgesetz vom 8. Juni 1989. BGBl. I, S. 1026.
- Vereinbarung über die Berechnung und Verrechnung der im Post- und Fernmelde- verkehr zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepu- blik Deutschland gegenseitig erbrachten Leistungen vom 29. April 1970.
- Verordnung über die Lieferung und Leistungen an die bewaffneten Organe – Liefer- verordnung (LVO) vom 15. Oktober 1981. GBl. der DDR I, Nr. 31, S. 371.
- Verordnung über die volkseigenen Kombinate, Kombinatbetriebe und volkseigenen Betriebe vom 8. November 1979. GBl. d. DDR I, Nr. 38, S. 355.
- Verordnung zur Überführung der Verwaltungen des Post- und Fernmeldewesen vom 31. März 1950. BGBl. 1950, S. 94.
- Verordnung zur Umwandlung von volkseigenen Kombinat, Betrieben und Ein- richtungen in Kapitalgesellschaften vom 1. März 1990. GBl. der DDR I, Nr. 14, S. 107.
- Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwi- schen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Re- publik vom 18. Mai 1990.
- Zusatzprotokoll zu Artikel 7 Ziffer 5 des Vertrages über die Grundlagen der Bezie- hungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokra- tischen Republik vom 21. Dezember 1972.

Literatur

- Adler, Alfred, 1959: Die Entwicklung des Fernsprech- und Fernschreibwesens der Deutschen Post seit Gründung der DDR. In: *Die Deutsche Post* 4(11), 341–351.
- ANT Bosch Telecom, 1989–1991: *Jahresbericht*. Backnang: ANT Nachrichtentechnik.
- , 1992: *ANT Nachrichtentechnik Radeberg GmbH. Company Profile*. Radeberg: ANT.
- Auer, Eckart, 1991: Aufbau der Fernmeldenetze in den neuen Bundesländern. *ntz* 44 (3), 154–165.
- Aufenanger, Stefan, 1991: Qualitative Analyse semi-strukturierter Interviews – Ein Werkstattbericht. In: Detlef Garz/Klaus Kraimer (Hrsg.), *Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 37–59.
- Aull, Heinz, 1964: Zur Entwicklung des Post- und Zeitungswesens und des Fernsprech- und Fernschreibwesens in den letzten 15 Jahren. In: *Die Deutsche Post* 9 (10), 303–309.
- Bahro, Rudolf, 1977: *Die Alternative. Zur Kritik des real existierenden Sozialismus*. Köln: Europäische Verlagsanstalt.
- BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.), 1991: *BDI-Symposium Verkehrsinfrastruktur und Telekommunikation im vereinten Deutschland. Zugleich Sitzung des BDI-Verkehrsausschusses*. Leipzig, 7. Mai 1991. BDI Dokumentation. Köln: BDI.
- Best, Heinrich, 1990: Nationale Verbundenheit und Entfremdung im zweistaatlichen Deutschland. Theoretische Überlegungen und empirische Befunde. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 42, 1–19.
- Bijker, Wiebe E. et al. (Hrsg.), 1987: *The Social Construction of Technological Systems. New Directions in the Sociology and History of Technology*. Cambridge, MA: MIT Press.
- BMIb (Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen) (Hrsg.), 1985: *DDR-Handbuch*. 2 Bde. Köln: Wissenschaft und Politik.

- (Hrsg.), 1988: *Zahlenspiegel Bundesrepublik Deutschland/Deutsche Demokratische Republik. Ein Vergleich*. Bonn: BMiB.
- BMPT (Bundesminister für Post und Telekommunikation), 1991a: *Bericht des Bundesministers für Post und Telekommunikation zum Stand der Versorgung mit Post-, Postbank- und Fernmeldediensten in den fünf neuen Bundesländern*. 20. Februar 1991. Bonn: BMPT.
- , 1991b: *Aktualisierung des Berichts des Bundesministers für Post und Telekommunikation zum Stand der Versorgung mit Post-, Postbank- und Fernmeldediensten in den fünf neuen Bundesländern*. 16. April 1991. Bonn: BMPT.
- , 1991c: *Grundsätze zur Erteilung von Genehmigungen für den Telefondienst über Satellit in und mit den neuen Bundesländern*. 27. März 1991. Bonn: BMPT, Referat 102.
- BMPT/MPF (Bundesminister für Post und Telekommunikation/Ministerium für Post- und Fernmeldewesen), 1990a: Gemeinsame Presseerklärung des MPF Dr. Wolf und des BMPT Dr. Schwarz-Schilling über die Ergebnisse ihres Treffens am 13. März 1990 in Leipzig. O.O.
- , 1990b: Gemeinsame Presseerklärung des BMPT Dr. Schwarz-Schilling und des MPF Dr. Schnell vom 17. Mai 1990. O.O.
- BMPF (Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen), 1961: *Zahlenspiegel der Deutschen Bundespost. 1946 bis 1959*. Bonn: BMPF.
- Bock, Emil, 1991: Privatisierung und Wettbewerb: Kein »Königsweg« für die Telekommunikationsentwicklung in der ehemaligen DDR. In: Albert Meier (Hrsg.), *Telekommunikation in Deutschland: Umbruch und Fortentwicklung*. Online 91. 14. Europäische Kongreßmesse für Technische Kommunikation, Bd. 2. Velbert: Online GmbH.
- Bock, Kurt-Günter/Christian Matzner, 1991: Kommunikationstechnik von Siemens – Ein Portrait des Bereichs Öffentliche Kommunikationsnetze. In: *Nachrichtentechnik, Elektronik* 41 (2), 53–56.
- Broß, Peter, 1992: Die bisherige Entwicklung der Telekommunikationsregulierung: Eine Bestandsaufnahme. In: Brigitte Bauer (Hrsg.), *Telekommunikationspolitik in Deutschland. Perspektiven für die Zukunft*. Ausgewählte Beiträge der WIKKonferenz »Drei Jahre nach der Postreform«, Bonn 23.–24. Juni 1992. Bad Honnef: Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste, 47–60.
- Buchheim, Dietrich, 1990: Vorstellungen zum beschleunigten Ausbau des Fernmelde-netzes der DP. In: Eberhard Witte (Hrsg.), *Telekommunikation in der DDR und der Bundesrepublik*. Heidelberg: R. v. Decker's, 19–36.
- Busch, Axel, 1990: Deutsche Postunion: Ein ordnungspolitisch fragwürdiger Schritt. In: *Wirtschaftsdienst* 1990(7), 363–367.
- Callahan, Richard J., 1990: Ostgeschäft. US-West goes east. In: *Funkschau* 1990 (6), 44–51.
- Coleman, James S., 1974: *Power and the Structure of Society*. New York: Norton.

- , 1990: *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Corbin, Juliet/Anselm Strauss, 1990: Grounded Theory Research. Procedures, Cansons and Evaluative Criteria. In: *Zeitschrift für Soziologie* 19(6), 418–427.
- Creifelds, Carl/Lutz Meyer-Großner (Hrsg.), 1988: *Rechtswörterbuch*. München: Beck.
- Czada, Roland/Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), 1991: *Political Choice*. Frankfurt a.M.: Campus.
- DeTeWe, 1990–1991: *Geschäftsbericht*. Berlin: Deutsche Telephonwerke AG & Co.
- Deutsche Bundespost, 1949a–1990a: *Geschäftsbericht*. Bonn: Deutsche Bundespost.
- , 1949b–1990b: *Statistisches Jahreshft der Deutschen Bundespost*. Bonn: Deutsche Bundespost.
- Deutsche Post, 1988: *Statistischer Jahresbericht der Deutschen Post 1988*. Berlin: Ministerrat der DDR, Ministerium für Post- und Fernmeldewesen.
- , 1989: *Statistischer Jahresbericht der Deutschen Post 1989*. Berlin: Organisations- und Rechenzentrum der DP, Zentralstelle für Planung, Rechnungsführung und Statistik im Auftrag des Ministeriums für Post- und Fernmeldewesen.
- , 1990a: Aufbauorganisation der Deutschen Post. O.O.: Deutsche Post, Zentrum für Bildung und Unternehmensführung, Wissenschaftsbereich 2, 23.3.1990.
- , 1990b: Probleme und Positionen. Interview mit dem MPF Dr. Klaus Wolf. In: *Deutsche Post* 35(2), 48–49.
- , 1990c: *Statistischer Jahresbericht der Deutschen Post 1. Halbjahr 1990*. Berlin: Deutsche Bundespost Telekom, Organisations- und Rechenzentrum, statistische Stelle (Referat 250) im Auftrag der Generaldirektion Telekom/Generaldirektion Postdienste – Außenstelle Berlin.
- Deutsche Post Telekom, 1990: *Entwicklungsprogramm »Telekom 2000«*. Grobkonzept Juni 1990. Arbeitsunterlage. Berlin: Deutsche Post, Generaldirektion Telekom.
- Dingeldey, Ronald/Sabine Schulze/Wolf Kahle, 1991a: Der Weg zur Vereinigung der beiden deutschen Telekom-Unternehmen. In: *telekom praxis* 1991 (2), 10–14.
- , 1991b: Der Weg zur Vereinigung der beiden deutschen Telekom-Unternehmen – Ausgewählte Ergebnisse der Arbeitsgruppen. In: *telekom praxis* 1991 (3), 32–37.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), 1992: Der Markt für Telefone in Deutschland: Auswirkungen der Liberalisierung. In: *DIW Wochenbericht* 59(43), 549–555.
- Dohmen, K., 1949: Der Wiederaufbau der Deutschen Post in Berlin. In: *Archiv für das Post- und Fernmeldewesen* 1, 5–19.
- Drescher, Joachim, 1991: Welchen Beitrag leisten Satelliten-Telefondienste bei der Verbesserung der Telekommunikation zwischen alten und neuen Bundesländern? In: *WIK-Newsletter* 4, 19–21.

- , 1992: *Die nachrichtentechnische Industrie in den neuen Bundesländern – ein Beispiel für erfolgreiche Strukturanpassung*. WIK Diskussionsbeiträge Nr. 82. Bad Honnef: Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste.
- Düll, Hermann, 1953: Der Aufbau des Fernkabelnetzes in West-Deutschland. In: Friedrich Gladenbeck (Hrsg.), *Jahrbuch des elektrischen Fernmeldewesens*. Windsheim: Wissenschaft und Leben, 141–159.
- Eichelmann, Gottfried/Karl-Heinz Kleinau (Hrsg.), 1984: *Lexikon des Fernmeldewesens. Technik und Technologie*. Berlin: transpress.
- Erler, Günther, 1979: *Telefonieren in Berlin. 50 Jahre Fernamt Winterfeldstraße*. Reihe Berliner Forum 3/79. Berlin: Land Berlin.
- Falter, Jürgen W., 1992: Wahlen 1990. Die demokratische Legitimation für die deutsche Einheit mit großen Überraschungen. In: Eckhard Jesse/Armin Mitter (Hrsg.), *Die Gestaltung der deutschen Einheit*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 163–188.
- Franz, Peter, 1986: Der »Constrained-Choice«-Ansatz als gemeinsamer Nenner individualistischer Ansätze in der Soziologie. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 38, 32–54.
- Frick, Joachim/Herbert Lahmann, 1991: Haushaltsausstattung, Wohnsituation und Wohnkosten in der DDR. In: Projektgruppe Sozio-Ökonomisches Panel (Hrsg.), *Lebenslagen im Wandel: Basisdaten und -analysen zur Entwicklung in den neuen Bundesländern*. Frankfurt a.M.: Campus, 218–236.
- Führer, Rudolf, 1952: Betriebsverfahren im Selbstwählerdienst. In: *Der Fernmeldeingenieur* 6(6), 1–36.
- Gallist, Dieter, 1991: Das vereinigte Unternehmen Telekom – eine Einheit von Mitarbeitern. In: Gerd Tenzer/Heinz Uhlig (Hrsg.), *Telekom 2000. Moderne Telekommunikation für die neuen Bundesländer*. Heidelberg: R. v. Decker's, 43–58.
- Gawron, Norbert/Hans-Dieter Reichhardt/Rainer Bark, 1991: Über den Netzausbau in Ostdeutschland zu einem einheitlichen Telekommunikationsnetz in ganz Deutschland. In: Gerd Tenzer/Heinz Uhlig (Hrsg.), *Telekom 2000. Moderne Telekommunikation für die neuen Bundesländer*. Heidelberg: R. v. Decker's, 71–112.
- Genschel, Philipp, 1993: Institutioneller Wandel in der internationalen Standardisierung von Informationstechnik. Dissertation. Köln: Universität zu Köln.
- Gerwig, Heinrich, 1950: Organisation und Entwicklung der Post in der französischen Besatzungszone. In: *Archiv für das Post- und Fernmeldewesen* 2(1), 15–27.
- Gieß, 1949: Die Organisation der Deutschen Post in der britischen Zone nach dem Zusammenbruch. In: *Archiv für das Post- und Fernmeldewesen* 1(2), 75–84.
- Gill, David/Ulrich Schröter, 1991: *Das Ministerium für Staatssicherheit. Anatomie des Mielke-Imperiums*. Berlin: Rowohlt.
- Glaser, Barney G./Anselm L. Strauss, 1967: *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for qualitative Research*. Chicago.

- , 1979 [1965]: Die Entdeckung gegenstandsbezogener Theorie: Eine Grundstrategie qualitativer Sozialforschung. In: Christel Hopf/Elmar Weingarten (Hrsg.), *Qualitative Sozialforschung*. Stuttgart: Klett-Cotta, 91–111.
- Goßblau, Helmut, 1979: *Ökonomie des Nachrichtenwesens. Teil 1: Grundlagen*. Berlin: transpress.
- , 1980: *Ökonomie des Nachrichtenwesens. Teil 2: Leitung und Planung*. Berlin: transpress.
- Grande, Edgar, 1989: *Vom Monopol zum Wettbewerb? Die neokonservative Reform der Telekommunikation in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- , 1993: Entlastung des Staates durch Liberalisierung und Privatisierung? Zum Funktionswandel des Staates im Telekommunikationssektor. In: Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat?* Baden-Baden: Nomos, 371–392.
- Grande, Edgar et al. (Hrsg.), 1991: *Perspektiven der Telekommunikationspolitik*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Grande, Edgar/Volker Schneider, 1991: Reformstrategien und staatliche Handlungskapazitäten: Eine vergleichende Analyse institutionellen Wandels in der Telekommunikation in Westeuropa. In: *Politische Vierteljahresschrift* 32, 452–478.
- Grieco, Joseph M./Robert Powell/Duncan Snidal, 1993: The Relative Gains Problem for International Cooperation. In: *American Political Science Review* 87(3), 729–743.
- Grupp, Hariolf/Thomas Schnöring (Hrsg.), 1991: *Forschung und Entwicklung für die Telekommunikation. Internationaler Vergleich mit zehn Ländern*. 2 Bde. Berlin: Springer.
- Gülzow, Willi, 1990: Vorstellungen und Anforderungen zur Entwicklung der Telekommunikation in der DDR. Vortrag zum Seminar europäische und deutsche Aspekte der Telekommunikation am 11.6.1990. Manuskript. O.O.
- Günther, Wilfried/Heinz Uhlig, 1992: *Telekommunikation in der DDR. Die Entwicklung von 1945–1989*. 2 Bde. WIK Diskussionsbeitrag Nr. 90. Bad Honnef: Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste.
- Gutmann, Gerd et al., 1983: *Das Wirtschaftssystem der DDR. Wirtschaftspolitische Gestaltungsprobleme*. Stuttgart: Gustav Fischer.
- Hamel, Hannelore/Helmut Leipold, 1987: Wirtschaftsreformen in der DDR. Ursachen und Wirkungen. Forschungsstelle zum Vergleich wirtschaftlicher Lenkungssysteme. Arbeitsberichte zum Systemvergleich Nr. 10. Marburg: Philipps-Universität.
- Happel, Werner, 1992: Kennzahlenplan für das gesamtdeutsche Telefonnetz. In: *telekom praxis* 1992(7), 25–33.
- Hardt, Erwin N., 1989: Die Finanzierung von Telekommunikationsnetzen in Entwicklungsländern. Dissertation. München: Universität München.

- Hardt, Erwin/Werner Schmücking, 1991: Der Beitrag der Firma Siemens AG zur Realisierung des Aufbauprogramms. In: Gerd Tenzer/Heinz Uhlig (Hrsg.), *Telekom 2000. Moderne Telekommunikation für die neuen Bundesländer*. Heidelberg: R. v. Decker's, 227–250.
- Haschke, Herbert/Willi Paubel, 1977: *Der Internationale Fernmeldeverein*. Berlin: Staatsverlag der DDR.
- Hauptert, Bernhard, 1991: Vom narrativen Interview zur biographischen Typenbildung. Ein Auswertungsverfahren, dargestellt am Beispiel eines Projektes zur Jugendarbeitslosigkeit. In: Detlef Garz/Klaus Kraimer (Hrsg.), *Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 213–254.
- Hebel, Martin, 1948: Planvorschläge zum Wiederaufbau des deutschen Fernsprechnetzes. In: *Fernmeldetechnische Zeitschrift* 1, 175–217.
- Hensel, Hannelore, 1979: *Einführung in die Theorie der Zentralverwaltungswirtschaft*. 3. Auflage. Stuttgart: Gustav Fischer.
- Hilz, Otto/Hans Klein, 1984: Einsatzstrategie für digitale Vermittlungstechnik (DIV) im Fernsprechnet der Deutschen Bundespost. In: *Jahrbuch der Deutschen Bundespost* 35, 51–129.
- Hoffmeyer-Zlotnik, Jürgen (Hrsg.), 1992: *Analyse verbaler Daten. Über den Umgang mit qualitativen Daten*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Höfner, Werner (Hrsg.), 1990: *Vermittlungstechnik*. 6. Auflage. Berlin: transpress VEB Verlag für Verkehrswesen.
- Hollingsworth, Joseph R., 1991: Die Logik der Koordination des verarbeitenden Gewerbes in Amerika. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 43, 18–43.
- Hopf, Christel, 1978: Die Pseudo-Exploration – Überlegungen zur Technik qualitativer Interviews in der Sozialforschung. In: *Zeitschrift für Soziologie* 7(2), 97–115.
- Horstmann, Erwin, 1952: *75 Jahre Fernsprecher in Deutschland. 1877–1952*. Bonn: Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen.
- Hughes, Thomas P., 1986: The Seamless Web: Technology, Science, Etcetera, Etcetera. In: *Social Studies of Science* 16, 281–292.
- , 1987: The Evolution of Large Technical Systems. In: Wiebe E. Bijker et al. (Hrsg.), *The Social Construction of Technological Systems*. Cambridge, MA: MIT Press, 51–82.
- , 1988: Inventing Controls for Large Technological Systems. In: Evelies Mayer (Hrsg.), *Ordnung, Rationalisierung, Kontrolle. Wechselspiel technischer und gesellschaftlicher Aspekte bei der Entwicklung technischer Großsysteme*. Symposium an der Technischen Hochschule Darmstadt 7.–9.5.1987. Darmstadt: TH Darmstadt.
- Hummel, Wolfgang, 1991: Bundesweite Netzintegration mit mittel- und langfristigen Perspektiven. In: *ntz* 44(3), 172–179.

- Humphreys, Peter, 1992: The Politics of Regulatory Reform in German Telecommunications. In: Kenneth Dyson (Hrsg.), *The Politics of German Regulation*. Aldershot: Dartmouth, 105–136.
- Jäger, Bernd, 1994: *Postreform I und II. Die gradualistische Telekommunikationspolitik in Deutschland im Lichte der Positiven Theorie staatlicher Regulierung und Deregulierung*. Köln: Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.
- Jahn, Jochen, 1990: Telekommunikation in der DDR: Vorstellungen und Anforderungen zur Entwicklung der Telekommunikation in der DDR. Vortrag vor dem BDI-Arbeitskreis Telekommunikationspolitik im Mai 1990. Manuskript. O.O.
- Jenschor, Lothar/Günter Köstler/Helmut Schwinghammer, 1991: Telekommunikation für die neuen Bundesländer. In: *telcom report* 14(4), 194–197.
- Jesse, Eckhard, 1992: Der innenpolitische Weg zur deutschen Einheit. Zäsuren einer atemberaubenden Entwicklung. In: Eckhard Jesse/Armin Mitter (Hrsg.), *Die Gestaltung der deutschen Einheit. Geschichte-Politik-Gesellschaft*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 111–141.
- Joerges, Bernward, 1988: Large Technical Systems. Issues and Concepts. In: Renate Mayntz/Thomas P. Hughes (Hrsg.), *The Development of Large Technical Systems*. Frankfurt a.M.: Campus, 9–36.
- , 1992: Große technische Systeme. Zum Problem technischer Größenordnung und Maßstäblichkeit. In: Gotthart Bechmann/Werner Rammert (Hrsg.), *Jahrbuch Technik und Gesellschaft*. Bd. 6: *Großtechnische Systeme und Risiko*. Frankfurt a.M.: Campus, 41–72.
- Kafka, Gerhard, 1991: Renaissance für Satellitenkommunikation. In: *ntz* 44(12), 884–886.
- Knieps, Günter/Carl Christian von Weizsäcker, 1989: Telekommunikation. In: Peter Oberender (Hrsg.), *Marktökonomie: Marktstruktur und Wettbewerb in ausgewählten Branchen der Bundesrepublik Deutschland*. München: Vahlen, 451–490.
- Köhler, Dieter, 1990: Konzept zur Datenkommunikation der Deutschen Post. In: Eberhard Witte (Hrsg.), *Telekommunikation in der DDR und der Bundesrepublik*. Heidelberg: R. v. Decker's, 51–60.
- Königshofen, Thomas, 1991: Die rechtliche Stellung der Deutschen Bundespost TELEKOM und ihre Einbindung in die öffentliche Verwaltung. In: Christian Schwarz-Schilling/Frerich Görts (Hrsg.), *Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1991*. Erlangen: Wissenschaft und Leben, 499–577.
- Kopp, Wolfgang, 1990: *Der Markt für Übertragungseinrichtungen der Telekommunikation. Struktur, Entwicklung, Perspektive*. München: Minerva Publikation.
- Korger, Dieter, 1993: Einigungsprozeß. In: Werner Weidenfeld/Karl-Rudolf Korte (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Einheit*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 241–252.
- Laporte, Todd R. (Hrsg.), 1991: *Social Responses to Large Technical Systems: Control or Anticipation*. Dordrecht: Kluwer.

- Layder, Derek, 1982: Grounded Theory; A Constructive Critique. In: *Journal for the Theory of Social Behavior* 12, 103–123.
- Lehmbruch, Gerhard, 1993a: Institutionentransfer. Zur politischen Logik der Verwaltungsintegration in Deutschland. In: Wolfgang Seibel (Hrsg.), *Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung*. Baden-Baden: Nomos, 41–66.
- , 1993b: Der Staat des vereinigten Deutschlands und die Transformationsdynamik der Schnittstellen von Staat und Wirtschaft in der ehemaligen DDR. In: *BISS public* 3(10), 21–41.
- , 1994a: The Process of Regime Change in East Germany. In: *Journal of European Public Policy* 1(1), 1350–1763.
- , 1994b: Institutionen, Interessen und sektorale Variationen in der Transformationsdynamik der politischen Ökonomie Ostdeutschlands. In: *Journal für Sozialforschung* 34(1), 21–44.
- , 1996: Die Rolle der Spitzenverbände im Transformationsprozeß: Eine neo-institutionalistische Perspektive. In: Raj Kollmorgen et al. (Hrsg.), *Sozialer Wandel und Akteure in Ostdeutschland. Empirische Befunde und theoretische Ansätze*. Opladen: Leske + Budrich, 117–145.
- Leipold, Helmut, 1983: *Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme im Vergleich*. Stuttgart: Gustav Fischer.
- Maetz, Richard, 1957: *Zahlenspiegel der Deutschen Reichspost. 1871 bis 1945*. Bonn: Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen.
- Manow-Borgwardt, Philip, 1994: Die Sozialversicherung in der DDR und der BRD, 1945–1990: Über die Fortschrittlichkeit rückschrittlicher Institutionen. In: *Politische Vierteljahresschrift* 35, 40–61.
- Mayntz, Renate, 1985: Über den begrenzten Nutzen methodologischer Regeln in der Sozialforschung. In: Wolfgang Bonß/Heinz Hartmann (Hrsg.), *Entzauberte Wissenschaft. Zur Relativität und Geltung soziologischer Forschung*. Soziale Welt, Sonderband 3. Göttingen: Schwartz, 65–77.
- , 1988a: Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung. In: Renate Mayntz et al. (Hrsg.), *Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*. Frankfurt a.M.: Campus, 11–44.
- , 1988b: Zur Entwicklung technischer Infrastruktursysteme. In: Renate Mayntz et al. (Hrsg.), *Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*. Frankfurt a.M.: Campus, 233–259.
- , 1991a: Technikentwicklung zwischen Sachzwang, Markt und Politik. Vortrag anlässlich der Verleihung des Arthur Burkhardt-Preises. In: *MPG-Spiegel* 1991(3), 28–32.
- , 1991b: *Modernization and the Logic of Interorganizational Networks*. MPIfG Discussion Paper 91/8. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- , 1993: Große technische Systeme und ihre gesellschaftstheoretische Bedeutung. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 45, 97–108.

- , 1995: Sektorale Unterschiede in der Transformation des Wissenschaftssystems der DDR. In: *Berliner Journal für Soziologie* 1995(4), 443–453.
- Mayntz, Renate/Birgitta Nedelmann, 1987: Eigendynamische soziale Prozesse: Anmerkungen zu einem analytischen Paradigma. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 39, 648–668.
- Mayntz, Renate/Thomas P. Hughes (Hrsg.), 1988: *The Development of Large Technical Systems*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1995a: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 9–38.
- , 1995b: Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 39–72.
- Mayntz, Renate/Volker Schneider, 1995: Die Entwicklung technischer Infrastruktursysteme zwischen Steuerung und Selbstorganisation. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 9–38.
- Mayring, Philipp, 1990: *Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken*. München: Psychologie Verlags-Union.
- Merton, Robert K./Patricia L. Kendall, 1979 [1945]: Das fokussierte Interview. In: Christel Hopf/Elmar Weingarten (Hrsg.), *Qualitative Sozialforschung*. Stuttgart: Klett-Cotta, 171–204.
- Mettler-Meibom, Barbara, 1993: Die ehemalige DDR – eine telefonarme Gesellschaft. In: *medium* 1993(2), 29–31.
- Meuser, Michael/Ulrike Nagel, 1989: Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. Sfb 186 Arbeitspapier Nr. 6. Universität Bremen: Sonderforschungsbereich 186: Statuspassagen und Risikolagen im Lebensverlauf.
- Milgrom, Paul/John Roberts, 1990: Bargaining Costs, Influence Costs and the Organization of Economic Activity. In: James E. Alt/Kenneth A. Shepsle (Hrsg.), *Perspectives on Positive Political Economy*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 57–89.
- Miller, Gary J., 1992: *Managerial Dilemmas. The Political Economy of Hierarchy*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- MPF (Ministerium für Post- und Fernmeldewesen), 1967: *Zwei deutsche Staaten – Zwei deutsche Postgebiete. Dokumentation des Ministeriums für Post- und Fernmeldewesen der DDR*. Berlin: Zeit im Bild.
- (Hrsg.), 1988a: *Post- und Fernmelderecht. Textausgabe mit Sachregister*. Berlin: Staatsverlag der DDR.
- 1988b: *Konzeption für die Entwicklung des Post- und Fernmeldewesens 1991–1995. Vorlage an den Ministerrat der DDR*. Berlin: MPF.

- , 1990: Grundsätze zum Entwicklungskonzept »Telekommunikation 2000«. Berlin, Januar 1990. Manuskript. Berlin: MPF.
- Monopolkommission, 1981: *Sondergutachten 9: Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen*. Baden-Baden: Nomos.
- , 1991: *Sondergutachten der Monopolkommission gemäß Paragraph 24b Abs. 5 Satz 4 GWB: Zur Neuordnung der Telekommunikation*. Baden-Baden: Nomos.
- Müller-Mees, Erich, 1942: Der Selbstwählerdienst bei der Deutschen Reichspost. Europäischer Fernsprechdienst. In: *Mitteilungen über das internationale Fernmeldewesen* 60, 29–43.
- net, 1990a: Gewaltiger Investitionsbedarf. Die DDR erhält das modernste Telekommunikationsnetz Europas. In: *net* 44(7–8), 329.
- , 1990b: 55 Milliarden plus know-how. Telekom 2000: Aufbauprojekt für die DDR. In: *net* 44(10), 410–414.
- Neu, Werner, 1990: Telekom-Forschung. Staatliche Förderung im Schwebestand. In: *Funkschau* 1990(16), 42–44.
- Neumann, Karl-Heinz, 1991: Intelligent Networks – Neue Perspektiven für die Telekommunikation. Workshop des WIK am 7./8.10.1991 in Bad Neuenahr. In: *WIK-Newsletter* 5, 11.
- , 1992: *PCN – Die neueste Entwicklung im digitalen zellularen Mobilfunk*. WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 79. Bad Honnef: Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste.
- Olk, Thomas, 1996: Wohlfahrtsverbände im Transformationsprozeß Ostdeutschlands. In: Raj Kollmorgen et al. (Hrsg.), *Sozialer Wandel und Akteure in Ostdeutschland. Empirische Befunde und theoretische Ansätze*. Opladen: Leske + Budrich, 179–216.
- Ostrom, Elinor, 1991: Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity. In: *American Political Science Review* 85(1), 237–243.
- O'Toole, Laurence J. Jr., 1993: Multiorganizational Policy Implementation: Some Limitations and Possibilities for Rational-Choice Contributions. In: Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Frankfurt a.M.: Campus, 27–64.
- Pällmann, Wilhelm, 1992: Aufbau der Telekommunikation in den neuen Bundesländern. Bilanz 1991 und Ausblick. In: *Der Ingenieur – Verband Deutscher Postingenieure* 1992(2), 81–85.
- Paul, Heinz A. (Hrsg.), 1990: *Analoge Vermittlungstechnik für Telefonverkehr. Einschließlich Sonderdienste und Breitbandanwendungen*. Heidelberg: R. v. Dekker's.
- Peitz, Albert, 1991: Telefonnetz Ost: Wer dichtet den »gebrochenen Damm«? In: *Funkschau* 1991(7), 46–49.
- Peters, Hans-Rudolf, 1987: *Einführung in die Theorie der Wirtschaftssysteme*. München: Oldenbourg.

- Peters, Wolfgang P., 1991a: *Turnkey-Projekte. Eine besondere Herausforderung für die Fernmeldeindustrie*. Stuttgart: SEL.
- , 1991b: Strategien zum Ausbau des Fernsprechnetzes in den neuen Bundesländern. In: *ntz* 44(3), 184–193.
- , 1991c: *Digitalisierung des Fernsprechnetzes in den neuen Bundesländern. Erste Erfahrungen und Empfehlungen*. Stuttgart: SEL.
- Philips-Kommunikations-Industrie AG, 1990: *Geschäftsbericht 1990*. Nürnberg: PKI.
- , 1991a: *Geschäftsbericht 1991*. Nürnberg: PKI.
- , 1991b: *Philips in Bautzen*. Nürnberg: PKI.
- Phillip, Gerhard, 1981: *Ökonomie des Nachrichtenwesens. Teil 3: Rechnungsführung und Statistik*. Berlin: transpress.
- Plank, Karl-Ludwig, 1988: *Vermittlungstechnik. net-Buch telekommunikation*. Heidelberg: R. v. Decker's.
- , 1990: Vorschläge zur schnellen Verbesserung der Telefonversorgung in den »neuen« Bundesländern. Manuskript. Dietzenbach.
- , 1991: Zweite Ergänzung der Vorschläge zur schnellen Verbesserung der Telefonversorgung in den neuen Bundesländern. Manuskript. Dietzenbach, Januar 1991.
- Pollak, Elisabeth, 1967: Die Verkehrsbeziehungen zwischen der BRD und der DDR auf dem Gebiet des Post- und Fernmeldewesens. Diplomarbeit. Bonn: Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität.
- Post- und Fernmeldetechnisches Zentralamt, 1947: *Post- und Fernmeldewesen des amerikanischen und britischen Besatzungsgebietes. Bezirksstatistik für das Rechnungsjahr 1946*. Frankfurt a.M.: PFZ.
- , 1948: *Post- und Fernmeldewesen des vereinigten Wirtschaftsgebietes. Bezirksstatistik für das Rechnungsjahr 1947*. Frankfurt a.M.: PFZ.
- Projektgruppe sozio-ökonomisches Panel (Hrsg.), 1991: *Lebenslagen im Wandel. Basisdaten und -analysen zur Entwicklung in den neuen Bundesländern*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Radkau, Joachim, 1993: Entwicklungsprozesse und gesellschaftliche Entscheidungsspielräume in der Geschichte großtechnischer Systeme. In: Helmuth Albrecht/Charlotte Schönbeck (Hrsg.), *Technik und Gesellschaft*. Düsseldorf: VDI-Verlag, 373–410.
- Rehbein, Gerhard, 1961: *Beiträge zur Entwicklung des sozialistischen Post- und Fernmeldewesens*. Berlin: transpress.
- (Hrsg.), 1983: *Lexikon der Post. Post- und Fernmeldewesen*. Berlin: transpress.
- Richter, Charlotte/Marlis Starke, 1989: *Fernsprechdienst*. Lehrbuch. Hrsg. vom Ministerium für Post- und Fernmeldewesen der DDR, Zentralamt für Berufsbildung. Berlin: transpress.
- Riedel, Jürgen, 1991: Rufnummern und Kennzahlen in den neuen Bundesländern. In: *telekom praxis* 1991(8), 13–19.

- Robischon, Tobias, 1994: Transformation Through Integration: The Unification of German Telecommunications. In: Jane Summerton (Hrsg.), *Changing Large Technical Systems*. Boulder, CO: Westview Press, 119–140.
- Robischon, Tobias et al., 1995: Die politische Logik der deutschen Vereinigung und der Institutionentransfer: Eine Untersuchung am Beispiel von Gesundheitswesen, Forschungssystem und Telekommunikation. In: *Politische Vierteljahresschrift* 36, 423–459.
- Rochlin, Gene I., 1994: Broken Plowshare: System Failure and the Nuclear Power Industry. In: Jane Summerton (Hrsg.), *Changing Large Technical Systems*. Boulder, CO: Westview Press, 231–261.
- Rosenblatt, J., 1991: Telekommunikation in der ehemaligen DDR: Von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft. In: Albert Meier (Hrsg.), *Telekommunikation in Deutschland: Umbruch und Fortentwicklung. Online 91. Europäische Kongressmesse für Technische Kommunikation*. Bd. 2. Velbert: Online GmbH.
- Rosenbrock, Karl Heinz, 1989: Fernsprechtechnik: Die Grundlage des Fernmeldewesens. Die Entwicklung von der Landesfernwahl bis zum dienstintegrierenden digitalen Fernmeldenetz (ISDN). In: *Archiv für deutsche Postgeschichte* 1989(1), 34–46.
- Roth, Dieter, 1990: Die Wahlen zur Volkskammer der DDR. In: *Politische Vierteljahresschrift* 31, 369–393.
- Roth, Margit, 1981: *Zwei Staaten in Deutschland: Die sozialliberale Deutschlandpolitik und ihre Auswirkungen 1969–1978*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Rottmann, Michael, 1990: Zügiger Abbau der Verdruß-Faktoren. Die Postverwaltungen in Deutschland wachsen zusammen. In: *Süddeutsche Zeitung*, 24.4.1990.
- Sautter, Karl, 1951: *Geschichte der Deutschen Post. Teil 3: Geschichte der Deutschen Reichspost 1871 bis 1945*. Frankfurt a.M.: Bundesdruckerei.
- Scharpf, Fritz W., 1991: Political Institutions, Decision Styles, and Policy Choices. In: Roland Czada/Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Political Choice*. Frankfurt a.M.: Campus, 53–86.
- , 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 57–83.
- Schimank, Uwe, 1992a: Erwartungssicherheit und Zielverfolgung. Sozialität zwischen Prisoner's Dilemma und Battle of the Sexes. In: *Soziale Welt* 43(2), 182–200.
- , 1992b: Determinanten sozialer Steuerung – akteurtheoretisch betrachtet. Ein Themenkatalog. In: Heinrich Bußhoff (Hrsg.), *Politische Steuerung. Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit. Beiträge zur Grundlagendiskussion*. Baden-Baden: Nomos, 165–192.
- Schimmel, Frank/Barbara Mettler-Meibom, 1993: Kommunikation (fast) ohne Telefon. Soziale Netzwerke in der ehemaligen DDR. In: Barbara Mettler-Meibom/Christine Bauhardt (Hrsg.), *Nahe Ferne – fremde Nähe. Infrastrukturen und Alltag*. Berlin: Sigma, 101–110.

- Schmidt, Susanne K., 1991: Taking the Long Road to Liberalization: Telecommunications Reform in the Federal Republic of Germany. In: *Telecommunications Policy* 15(3), 209–222.
- , 1993: Reforming the Federal Postal and Telecommunications Services: The Second Wave. Manuskript. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schmidt, Susanne K./Raymund Werle, 1992a: *Koordination und Evolution: Technische Standards im Prozeß der Entwicklung technischer Systeme*. MPIfG Discussion Paper 92/8. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- , 1992b: The Development of Compatibility Standards in Telecommunications: Conceptual Framework and Theoretical Perspective. In: Meinolf Dierkes/Ute Hoffmann (Hrsg.), *New Technology at the Outset*. Frankfurt a.M.: Campus, 301–326.
- Schneider, Volker, 1989: *Technikentwicklung zwischen Politik und Markt: Der Fall Bildschirmtext*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1991: The Governance of Large Technical Systems. The Case of Telecommunications. In: Todd R. Laporte (Hrsg.), *Social Responses to Large Technical Systems: Control or Anticipation*. Dordrecht: Kluver, 19–42.
- , 1992: Kooperative Akteure und vernetzte Artefakte. Überlegungen zu den Formen sozialer Organisation großtechnischer Systeme. In: Gerd Beckmann/Werner Rammert (Hrsg.), *Jahrbuch Technik und Gesellschaft*. Bd. 6: *Großtechnische Systeme und Risiko*. Frankfurt a.M.: Campus, 113–139.
- Schneider, Volker/Raymund Werle, 1989: Vom Regime zum korporativen Akteur: Zur institutionellen Dynamik der europäischen Gemeinschaft. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regime in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos, 409–434.
- , 1991: Policy Networks in the German Telecommunications Domain. In: Bernd Marin/Renate Mayntz (Hrsg.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt a.M.: Campus, 97–136.
- Schnöring, Thomas, 1991: Die Entwicklung des Telekommunikationssektors in den neuen Bundesländern. In: *WIK-Newsletter* 2, 24–27.
- Schnöring, Thomas/Rolf Schwab, 1992: Telekommunikationsgerätemarkt in Deutschland 1991 – Zweistellige Wachstumsraten bei der Produktion und im Außenhandel. In: *WIK-Newsletter* 7, 17–22.
- Schnöring, Thomas/Uwe Szafran, 1991: Telekommunikativer Aufschwung Ost. Ergebnisse einer Befragung der gewerblichen Wirtschaft in den neuen Bundesländern. In: *WIK-Newsletter* 5, 5–8.
- , 1992a: Aufschwung Ost. Infrastruktur. In: *Funkschau* 1992(4), 50–55.
- , 1992b: Telekommunikation in den neuen Bundesländern. In: *WIK-Newsletter* 6, 23–27.
- , 1992c: Telekommunikation in den neuen Bundesländern – Welche Rolle spielen private Anbieter? In: *WIK-Newsletter* 8, 3–8.

- , 1992d: Telekommunikation in Ostdeutschland – Thesen im Spiegel der Empirie. In: *WIK-Newsletter* 8, 25–30.
- , 1992e: Umsatzboom bei inländischen Herstellern von Telekommunikationsgeräten durch die deutsche Einheit. In: *WIK-Newsletter* 9, 8–10.
- , 1993: Telekommunikation in den neuen Bundesländern. In: *WIK-Newsletter* 10, 15–17.
- Schön, Helmut/Eckart Auer/Wolfgang Hummel, 1991: Aufbau des Telefonnetzes in den neuen Bundesländern und die Integration der Teilnetze Ost und West. In: Gerd Tenzer/Heinz Uhlig (Hrsg.), *Telekom 2000. Moderne Telekommunikation für die neuen Bundesländer*. Heidelberg: R. v. Decker's, 113–166.
- Schramm, Karl-Heinz, 1983: *Der Weltpostverein*. Berlin: Staatsverlag der DDR.
- Schröder, Wilhelm, 1947: *Zwei Jahre Deutsche Post in der sowjetischen Besatzungszone. Reden und Aufsätze*. Berlin: Deutscher Zentralverlag.
- Schuster, F., 1949a: Die staatsrechtlichen Grundlagen der Postverwaltungen in den Besatzungszonen Deutschlands. In: *Archiv für das Post- und Fernmeldewesen* 1 (3), 135–147.
- , 1949b: Gesetze und Proklamationen der Militärregierung Deutschlands bezüglich des Post- und Fernmeldewesens. In: *Archiv für das Post- und Fernmeldewesen* 1 (2), 1–75.
- Schwarz-Schilling, Christian, 1990: Ansprache. Telekommunikation in der DDR. In: Eberhard Witte (Hrsg.), *Telekommunikation in der DDR und der Bundesrepublik*. R. v. Decker's: Heidelberg, 9–14.
- , 1992: Drei Jahre nach der Postreform: Zum Stand der Realisierung einer ordnungspolitischen Konzeption. In: Brigitte Bauer (Hrsg.), *Telekommunikationspolitik in Deutschland. Perspektiven für die Zukunft*. Ausgewählte Beiträge der WIK-Konferenz »Drei Jahre nach der Postreform«, Bonn 23.–24. Juni 1992. Bad Honnef: Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste, 1–12.
- Seelmann-Eggebert, Gerhard, 1977: Die Entwicklung des Fernsprechwesens in der Bundesrepublik Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg. In: *Archiv für deutsche Postgeschichte* 1977 (1), 35–56.
- SEL, 1990a: *Geschäftsbericht 1990*. Stuttgart: Standard Electric Lorenz AG.
- , 1990b: Hürdenlauf zwischen Markt, Technik und Politik. RFT SEL sucht seinen Weg. In: *Magazin: Information für Kunden und Mitarbeiter der SEL-Gruppe*, 1990(November), 4–17.
- , 1991: *Geschäftsbericht 1991*. Stuttgart: Standard Electric Lorenz AG.
- Siemens AG, 1992: *Internationale Fernmeldestatistik*. München: Siemens.
- Simon, Herbert A., 1964: *Models of Man. Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. New York: Wiley.
- Skaperda, Nick, 1991a: EWSD heute: Gewachsene Leistungsvielfalt. In: *Nachrichtentechnik, Elektronik* 41 (2), 56–59.
- , 1991b: EWSD morgen: Zukunftssichere Kommunikation. In: *Nachrichtentechnik, Elektronik* 41 (2), 60–63.

- Snidal, Duncan, 1991: Relative Gains and the Pattern of International Cooperation. In: *American Political Science Review* 85(3), 701–716.
- Socher, Johann, 1992: Improving the Telecommunications Infrastructure in Eastern Germany – The Experience of Deutsche Bundespost Telekom. In: International Telecommunication Union (Hrsg.), *Special Session of the World Telecommunication Forum. The Role of Telecommunications in National Economic Restructuring. Economic Symposium, Budapest, 14–16 October 1992*. O.O.: ITU, 163–167.
- Spöhring, Walter, 1989: *Qualitative Sozialforschung*. Stuttgart: Teubner.
- Statistisches Amt der DDR, 1990: *Statistisches Jahrbuch der DDR 1990*. Berlin: ReWi Verlag für Recht und Wirtschaft.
- Stürz, Heinz, 1990: Nebenstellentechnik – Stand und Aufgaben in der DDR. In: Witte, Eberhard (Hrsg.), *Telekommunikation in der DDR und der Bundesrepublik*. Heidelberg: R. v. Decker's, 61–72.
- Summerton, Jane (Hrsg.), 1994: *Changing Large Technical Systems*. Boulder, CO: Westview Press.
- Szafran, Uwe, 1992: Der Markt für Satellitendienste. In: *WIK-Newsletter* 9, 6–8.
- , 1993: Fortschritte im Telekommunikationsbereich aus der Sicht ostdeutscher Unternehmen im Frühjahr 1993. In: *WIK-Newsletter* 12, 24–27.
- , 1994: Telekommunikativer Wandel in Ostdeutschland. In: *WIK-Newsletter* 14, 25–27.
- Telekom, 1991a: *Das Jahr der Wende, ein Jahr des Aufbruchs. Bericht über das Geschäftsjahr 1990*. Bonn: DBP Telekom.
- , 1991b: *Telekom Bericht V9. Oktober 1990 bis Juni 1991. Stand des Ausbauprogrammes in den fünf neuen Bundesländern und Ost-Berlin*. Berlin: DBP Telekom.
- , 1991c: *Zum Thema Tarife. Fakten, Hintergründe, Argumente. Telekom Presseinformation*. Bonn: Pressereferat der Generaldirektion Telekom.
- , 1992a: *Das Telekom-Buch 1992. Informationen über uns, die Netze, die verbinden, Lösungen nach Maß. Wir beantworten ihre Fragen*. Bonn: DBP Telekom.
- , 1992b: *Das Aufbauprogramm der Telekom in den fünf neuen Bundesländern: Eine erste Bilanz*. Bonn: DBP Telekom.
- , 1993: *Aufbau Ost. Aufbauprogramm von Telekom in den neuen Bundesländern und Ostberlin. Ergebnisse 1992 – Ziele 1993*. Bonn: DBP Telekom.
- Tenzer, Gerd, 1990: Telekommunikation als verbindende Infrastruktur. In: Eberhard Witte (Hrsg.), *Telekommunikation in der DDR und der Bundesrepublik*. Heidelberg: R. v. Decker's, 37–42.
- Tenzer, Gerd/Heinz Uhlig, 1991a: Ausgangssituation und Entwicklungsstrategie. In: Gerd Tenzer/Heinz Uhlig (Hrsg.), *Telekom 2000. Moderne Telekommunikation für die neuen Bundesländer*. Heidelberg: R. v. Decker's, 1–42.

- (Hrsg.), 1991b: *Telekom 2000. Moderne Telekommunikation für die neuen Bundesländer*. Heidelberg: R. v. Decker's.
- Thiele, Klaus, 1991: Telekom-Entwicklung in der ehemaligen DDR seit 1945. In: *ntz* 44(3), 150–153.
- Thielmann, Heinz, 1991: Der Beitrag der Firma Philips-Kommunikations-Industrie AG zur Realisierung des Aufbauprogramms. In: Gerd Tenzer/Heinz Uhlig (Hrsg.), *Telekom 2000. Moderne Telekommunikation für die neuen Bundesländer*. Heidelberg: R. v. Decker's, 251–282.
- Thomas, Frank, 1992: Die Entwicklung des deutschen Telefonsystems, 1877 bis 1950. Korporative Akteure und die Genese eines großtechnischen Systems unter besonderer Berücksichtigung seiner räumlichen Strukturen. Dissertation. Köln: Universität zu Köln.
- , 1995: *Telefonieren in Deutschland. Organisatorische, technische und räumliche Entwicklung eines großtechnischen Systems*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Thurmayer, Th., 1952: Das Landesfernwahlnetz. In: *Der Fernmeldeingenieur* 7(6), 1–32.
- Tietze, Werner, 1990: Erzeugnisprofil und geplante Entwicklung der Industrie für die Nachrichtenelektronik der DDR. In: Eberhard Witte (Hrsg.), *Telekommunikation in der DDR und der Bundesrepublik*. Heidelberg: R. v. Decker's, 145–162.
- Tsebelis, George, 1993: Decision Making in Political Systems: Comparison of Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism. Duke University Program in Political Economy, Papers in International Political Economy. Working Paper 178. Durham, NC: Duke University.
- ITU, 1992: *Yearbook of Telecommunication Statistics*. Genf: International Telecommunication Union/Union internationale des télécommunications.
- Verwaltung für das Post- und Fernmeldewesen des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, 1949: *Verwaltungsbericht über das Rechnungsjahr 1948 (1. April 1948 bis 31. März 1949)*. Frankfurt a.M.: VPF.
- Vetter, Rudi, 1984: *Neue Telekommunikationstechnologien und Postmonopol. Eine Analyse zur ökonomischen und gesellschaftlichen Funktion staatlicher Unternehmen*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Voigtländer, Werner, 1990: Investition und Finanzierung aus der Sicht der Deutschen Post. In: Eberhard Witte (Hrsg.), *Telekommunikation in der DDR und der Bundesrepublik*. Heidelberg: R. v. Decker's, 139–144.
- von Münch, Ingo (Hrsg.), 1991: *Dokumente der Wiedervereinigung Deutschlands*. Stuttgart: Alfred Kröner.
- von Beyme, Klaus, 1994: Verfehlte Vereinigung – verpaßte Reformen? Zur Problematik der Evaluation der Vereinigungspolitik in Deutschland seit 1989. In: *Journal für Sozialforschung* 34(3), 249–269.
- Weber, Herbert, 1991: Der Beitrag der Firma Robert Bosch AG zur Realisierung des Aufbauprogramms. In: Gerd Tenzer/Heinz Uhlig (Hrsg.), *Telekom 2000. Moder-*

- ne Telekommunikation für die neuen Bundesländer*. Heidelberg: R. v. Decker's, 283–302.
- Weingart, Peter, 1989: »Großtechnische Systeme« – Ein Paradigma der Verknüpfung von Technikentwicklung und sozialem Wandel? In: Peter Weingart (Hrsg.), *Technik als sozialer Prozeß*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 174–196.
- Werle, Raymund, 1990: *Telekommunikation in der Bundesrepublik Deutschland. Expansion, Differenzierung, Transformation*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1994: Transformation der Telekommunikation. In: Niels Beckenbach/Werner van Treeck (Hrsg.), *Umbrüche gesellschaftlicher Arbeit*. Göttingen: Schwartz, 343–358.
- Wernicke, Immo H., 1990: Post- und Fernmeldewesen der DDR. Desolater Zustand als Bremse des Wirtschaftswachstums und Hemmnis der Kooperation. In: *Deutschland Archiv* 23, 756–765.
- Wiesenthal, Helmut, 1987: Rational Choice. Ein Überblick über Grundlinien, Theoriefelder und neuere Thementenakquisition eines sozialwissenschaftlichen Paradigmas. In: *Journal für Soziologie* 16(6), 434–449.
- Wilke, Manfred/Hans-Peter Müller, 1991: *Zwischen Solidarität und Eigennutz. Die Gewerkschaften des DGB im deutschen Vereinigungsprozeß*. Melle: Knoth.
- Windhoff-Héritier, Adrienne, 1991: Institutions, Interests, and Political Choice. In: Roland Czada/Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Political Choice*. Frankfurt a.M.: Campus, 27–52.
- Windhoff-Héritier, Adrienne/Roland Czada, 1991: Introduction. In: Roland Czada/Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Political Choice*. Frankfurt a.M.: Campus, 9–26.
- Witte, Eberhard (Hrsg.), 1990: *Telekommunikation in der DDR und der Bundesrepublik*. Heidelberg: R. v. Decker's.
- Witzel, Andreas, 1985: Das problemzentrierte Interview. In: Gerd Jüttemann (Hrsg.), *Qualitative Forschung in der Psychologie*. Weinheim: Beltz, 227–255.
- Wochenzeitung Die Wirtschaft (Hrsg.), 1993: *Kombinate: Was aus ihnen geworden ist*. Berlin: Die Wirtschaft.
- Wöhlbier, Gerd (Hrsg.), 1990a: *Planung von Telekommunikationsnetzen. Band 1: Fernsprechnetze*. Heidelberg: R. v. Decker's.
- (Hrsg.), 1990b: *Planung von Telekommunikationsnetzen. Band 2: Dienstspezifische Netze und Einzelaufgaben*. Heidelberg: R. v. Decker's.
- Wollmann, Hellmut et al. (Hrsg.), 1995: *Transplantation oder Eigenwuchs? Die Transformation der Institutionen in Ostdeutschland. Eine Forschungsdokumentation*. Bonn: Informationszentrum Sozialwissenschaften.
- Woyke, Wichard (Hrsg.), 1986: *Handwörterbuch Internationale Politik*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- WZB (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung), 1994: Technik ohne Grenzen. Zu einer Theorie großer technischer Systeme. In: *WZB-Mitteilungen* 64, 11–15.

- Zeidler, Gerhard, 1991a: Der Beitrag der Standard Elektrik Lorenz AG zur Realisierung des Aufbauprogramms. In: Gerd Tenzer/Heinz Uhlig (Hrsg.), *Telekom 2000. Moderne Telekommunikation für die neuen Bundesländer*. Heidelberg: R. v. Decker's, 201–226.
- , 1991b: Zu früh in Ostdeutschland investiert? Das Engagement von SEL in den neuen Bundesländern, die Chancen und Risiken der Erschließung der osteuropäischen Märkte. Vortrag vor dem Verein der Auslandspresse e.V. , 22.3.1991. Manuskript. Bonn.
- Zimmermann, Jürgen, 1991: Intelligente Netze. Neue Wege nach der Postreform. In: *Funkschau* 1991 (10), 34–39.
- Zurhorst, Bernhard, 1990: Investition und Finanzierung. In: Eberhard Witte (Hrsg.), *Telekommunikation in der DDR und der Bundesrepublik*. Heidelberg: R. v. Decker's, 131–138.

Renate Mayntz, Bernd Rosewitz, Uwe Schimank, Rudolf Stichweh
Differenzierung und Verselbständigung
Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme
1988 329 Seiten

Renate Mayntz, Thomas P. Hughes (Editors)
The Development of Large Technical Systems
1988 299 Seiten (copublished with Westview Press)

Clemens Schumacher-Wolf
Informationstechnik, Innovation und Verwaltung
Soziale Bedingungen der Einführung moderner Informationstechniken
1988 339 Seiten

Volker Schneider
Technikentwicklung zwischen Politik und Markt
Der Fall Bildschirmtext
1989 293 Seiten

Bernd Rosewitz, Douglas Webber
**Reformversuche und Reformblockaden im
deutschen Gesundheitswesen**
1990 349 Seiten

Raymund Werle
Telekommunikation in der Bundesrepublik
Expansion, Differenzierung, Transformation
1990 409 Seiten

Hans-Willy Hohn, Uwe Schimank
Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem
Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade in der
staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung
1990 444 Seiten

Bernd Marin, Renate Mayntz (Editors)
Policy Networks
Empirical Evidence and Theoretical Considerations
1991 331 Seiten (copublished with Westview Press)

Jens Alber, Brigitte Bernardi-Schenkluhn

Westeuropäische Gesundheitssysteme im Vergleich

Bundesrepublik Deutschland, Schweiz, Frankreich, Italien, Großbritannien
1992 700 Seiten

Arthur Benz, Fritz W. Scharpf, Reinhard Zintl

Horizontale Politikverflechtung

Zur Theorie von Verhandlungssystemen

1992 205 Seiten

Fritz W. Scharpf (Editor)

Games in Hierarchies and Networks

Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions

1993 448 Seiten (copublished with Westview Press)

Andreas Stucke

Institutionalisierung der Forschungspolitik

Entstehung, Entwicklung und Steuerungsprobleme des

Bundesforschungsministeriums

1993 297 Seiten

Susanne Lütz

Steuerung industrieller Forschungskooperation

Funktionsweise und Erfolgsbedingungen des staatlichen

Förderinstrumentes Verbundforschung

1993 251 Seiten

Uwe Schimank, Andreas Stucke (Editors)

Coping with Trouble

How Science Reacts to Political Disturbances of Research Conditions

1994 401 Seiten (copublished with St. Martin's Press)

Edgar Grande, Jürgen Häusler

Industrieforschung und Forschungspolitik

Staatliche Steuerungspotentiale in der Informationstechnik

1994 566 Seiten

Philip Manow

Gesundheitspolitik im Einigungsprozeß

1994 195 Seiten

Renate Mayntz (unter Mitarbeit von Hans-Georg Wolf)

Deutsche Forschung im Einigungsprozeß

Die Transformation der Akademie der Wissenschaften der DDR 1989 bis 1992
1994 301 Seiten

Katrin Behaghel

Kostendämpfung und ärztliche Interessenvertretung

Ein Verbandssystem unter Streß

1994 326 Seiten

Renate Mayntz (Hg.)

Aufbruch und Reform von oben

Ostdeutsche Universitäten im Transformationsprozeß

1994 312 Seiten

Frank Thomas

Telefonieren in Deutschland

Organisatorische, technische und räumliche Entwicklung
eines großtechnischen Systems

1995 415 Seiten

Uwe Schimank

Hochschulforschung im Schatten der Lehre

1995 357 Seiten

Philipp Genschel

Standards in der Informationstechnik

Institutioneller Wandel in der internationalen Standardisierung

1995 237 Seiten

Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (Hg.)

Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung

1995 368 Seiten

Helmut Voelzkow

Private Regierungen in der Techniksteuerung

Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung

1996 380 Seiten

Jochen Gläser, Werner Meske

Anwendungsorientierung von Grundlagenforschung?

Erfahrungen der Akademie der Wissenschaften der DDR

1996 424 Seiten

Gerhard Krauss

Forschung im unitarischen Staat

Abhängigkeit und Autonomie der staatlich finanzierten Forschung in Frankreich

1996 239 Seiten

Hans-Georg Wolf

Organisationsschicksale im deutschen Vereinigungsprozeß

Die Entwicklungswege der Institute der Akademie der Wissenschaften der DDR

1996 375 Seiten

Dietmar Braun

Die politische Steuerung der Wissenschaft

Ein Beitrag zum »kooperativen Staat«

1997 450 Seiten

Renate Mayntz

Soziale Dynamik und politische Steuerung

Theoretische und methodologische Überlegungen

1997 342 Seiten

Marian Döhler

Die Regulierung von Professionsgrenzen

Struktur und Entwicklungsdynamik von Gesundheitsberufen
im internationalen Vergleich

1997 248 Seiten

Jürgen Wasem

Vom staatlichen zum kassenärztlichen System

Eine Untersuchung des Transformationsprozesses der
ambulanten ärztlichen Versorgung in Ostdeutschland

1997 333 Seiten

Roland Czada, Gerhard Lehbruch (Hg.)
Transformationspfade in Ostdeutschland
Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik
1998 421 Seiten

Jelle Visser, Anton Hemerijck
Ein holländisches Wunder?
Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum
in den Niederlanden
1998 272 Seiten

Susanne K. Schmidt
Liberalisierung in Europa
Die Rolle der Europäischen Kommission
1998 403 Seiten

Tobias Robischon
Telekommunikationspolitik im deutschen Einigungsprozeß
Steuerung und Eigendynamik sektoraler Transformation
1998 254 Seiten

Hans-Willy Hohn
Kognitive Strukturen und Organisationsprobleme der Forschung
Kernphysik und Informatik im Vergleich
1998 354 Seiten

Wolfgang Streeck (Hg.)
Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie
Herausforderungen für die Demokratietheorie
1998 209 Seiten