

Gabriele Metzler

### »Ein deutscher Weg«\*

#### Die Liberalisierung der Telekommunikation in der Bundesrepublik und die Grenzen politischer Reformen in den 1980er Jahren

Die Gesellschaften Westeuropas und der USA erlebten in den 1980er Jahren einen Politikwechsel. »Krise« und »Unregierbarkeit«, die politischen Leitdiagnosen des vorangegangenen Jahrzehnts, schienen überwunden, die Abkehr vom Keynesianismus und vom fordistischen Modell des »goldenen Zeitalters« (Eric Hobsbawm), welche sich so offenkundig überlebt hatten, verhiess neuen Aufschwung. Indem der Staat seine wirtschaftlichen Aufgaben abstreifte und öffentliche Unternehmen privatisierte, versprach der Markt den westlichen Volkswirtschaften neue Wachstumsimpulse zu geben. Privatisierungen waren freilich immer mehr als bloße Übertragungen staatlichen Eigentums auf Private, die dann nach den Regeln des kapitalistischen Markts ihre Gewinne zu optimieren suchten. Vielmehr sollten Privatisierungen den Staat entlasten und das Gespenst der »Staatskrise« und »Unregierbarkeit« dauerhaft zu bannen helfen. Das Denken in den Kategorien von Marktlogik und die Suche nach einer veränderten, gleichsam postkeynesianischen Staatskonzeption waren nicht voneinander zu trennen.

Besonderes Interesse der Privatisierungsakteure galt der Telekommunikation. Denn in diesem Sektor waren einerseits angesichts technischer Innovationen – Verkabelung, Glasfasertechnik, Datenübertragung und damit Mehrwertdienste seien als Stichworte genannt – die höchsten Gewinne und damit auch die stärksten gesamtwirtschaftlichen Wachstumsimpulse zu erwarten, andererseits schien sich auf diesem Feld vor aller Augen die Ablösung der alten Industriegesellschaft durch die neue, dynamische Informations- und Kommunikationsgesellschaft zu vollziehen, die wiederum nach veränderten Formen von Politik verlangte. Tatsächlich wurden die öffentlichen Telekommunikationsgesellschaften in Großbritannien, den USA und Japan bereits bis Mitte der 1980er Jahre weitgehend privatisiert.<sup>1</sup> In Großbritannien hatten der schlechte technische Zustand des vorhandenen Telekommunikationsnetzes, neue Anforderungen und technische Möglichkeiten sowie die neokonservative Ausrichtung der Wirtschaftspolitik unter Margaret Thatcher, der eine fragmentierte Gewerkschaftsbewegung im Post- und Telekommunikationsbereich wenig entgegenzusetzen hatte, 1984 zur Privatisierung des staatlichen Fernmeldewesens geführt. Japan gab 1985 den Staatsbesitz von »Nippon Telegraph and Telephone« auf. Andere westliche Staaten wie Frankreich und die Niederlande begaben sich gleichfalls auf den Weg der Deregulierung, desgleichen schließlich auch die Bundesrepublik. Hier gewannen Diskussionen über eine Reform der Deutschen Bundespost, die seit Mitte der 1960er Jahre geführt wurden, in den 1980er Jahren deutlich erkennbare ordnungspolitische Konturen. Im Frühjahr 1989 schließlich wurde die »Postreform I« verabschiedet, ein Gesetzespaket, das aus dem Poststrukturgesetz, dem Gesetz über die Verfassung der Bundespost, dem Fernmeldeanlagenengesetz sowie dem Gesetz zur Änderung des Artikel 10 des Grundgesetzes bestand. Die am weitesten reichenden Änderungen betrafen das Fernmeldewesen, und seine Reform ist das Thema dieses Beitrags.<sup>2</sup>

\* Christian Schwarz-Schilling, zit. nach: Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll, 11. Wahlperiode, 137. Sitzung, zweite und dritte Beratung des Poststrukturgesetzes, 20.4.1989, S. 10084.

1 Volker Schneider, Die Transformation der Telekommunikation. Vom Staatsmonopol zum globalen Markt (1800–2000), Frankfurt am Main/New York 2001, S. 206ff.

2 Die Debatten über die Postreform stehen auch in einem engen Zusammenhang mit der Privatisierung von Rundfunk und Fernsehen, die hier jedoch ausdrücklich nicht behandelt werden. Zu

Der Aufsatz widmet sich im ersten Teil der Frage, aus welchen Gründen das Fernmeldewesen reformiert wurde und welchen Verlauf der Gesetzgebungsprozess nahm. Der zweite Teil beschäftigt sich mit der Frage nach den Spielräumen für politische Reformen in den 1980er Jahren. Motiviert ist diese Frage sehr stark aus den aktuellen zeithistorischen Diskussionen über den »Strukturbruch im Übergang von den 1970er zu den 1980er Jahren«<sup>3</sup>, eine These, die sich zunächst aus einer Analyse des sozialen Wandels in der Zeit »nach dem Boom« speist, sich dann aber auch auf politisches Handeln und die Veränderung der politischen Rahmenbedingungen in den postindustriellen westlichen Gesellschaften bezieht. Die Reform der Telekommunikation in der Bundesrepublik dient als Sonde, um den Wandel des Politischen in den 1980er Jahren präziser auszumessen und genauer zu bestimmen, was wirklich neu war – und inwiefern ältere Strukturen und Leitideen bestehen blieben oder Pfadabhängigkeiten nicht aufgegeben wurden.

Die zeithistorische Forschung hat das Thema »Privatisierung« der 1970er und 1980er Jahre erst in jüngster Zeit für sich entdeckt.<sup>4</sup> Im Großen und Ganzen sind wir daher noch auf die politikwissenschaftlichen Studien angewiesen, die bereits die Reform der späten 1980er Jahre begleiteten und auch schon die spezifischen Reformbedingungen des politischen Systems der Bundesrepublik thematisierten.<sup>5</sup> Dabei haben die Autoren vornehmlich institutionalistische Perspektiven eingenommen, die ideengeschichtlichen oder gesellschaftstheoretischen Dimensionen des Themas hingegen, um die es im zweiten Teil dieses Beitrags geht, haben sie vernachlässigt. Eine zeithistorische Untersuchung der Reformpolitik der 1980er Jahre, die auch die Diskussionen im Prozess der Gesetzgebung eingehender untersuchen will, hat es mit Besonderheiten der Quellenlage zu tun: So stehen zwar die Akten aus den maßgeblichen Ministerien und dem Kabinett aufgrund der Archivsperrfristen noch nicht zur Verfügung, doch sind die im Archiv des Deutschen Bundestags verwahrten Dokumente zur Gesetzgebung (Protokolle der Ausschüsse und Anhörungen, Eingaben verschiedener Verbände und andere) vollständig zugänglich<sup>6</sup>, desgleichen die Unterlagen der Postgewerkschaft<sup>7</sup>; weitere Aufschlüsse liefern die breiten Berichte und Diskussionen in der Presse.<sup>8</sup>

---

diesem Thema vgl. *Holger Nehring*, Debatten in der medialisierten Gesellschaft. Bundesdeutsche Massenmedien in den globalen Transformationsprozessen der siebziger und achtziger Jahre, in: *Thomas Raithel/Andreas Rödder/Andreas Wirsching* (Hrsg.), *Auf dem Weg in eine neue Moderne? Die Bundesrepublik Deutschland in den siebziger und achtziger Jahren*, München 2009, S. 45–65. Vgl. auch den Beitrag von Frank Bösch in diesem Band.

- 3 *Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael*, *Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*, Göttingen 2008, S. 11.
- 4 Vgl. den aus einer Tagung hervorgegangenen Sammelband von *Norbert Frei/Dietmar Süß* (Hrsg.), *Privatisierung. Theorie und Praxis seit den 1970er Jahren*, Göttingen 2012 (i. E.).
- 5 Vgl. vor allem *Edgar Grande*, *Vom Monopol zum Wettbewerb? Die neokonservative Reform der Telekommunikation in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 1989; *Schneider*, *Die Transformation*; *Ranjana S. Sarkar*, *Akteure, Interessen und Technologien der Telekommunikation. USA und Deutschland im Vergleich*, Frankfurt am Main/New York 2001; sowie die Beiträge zur Postreform in *Klaus König/Angelika Benz* (Hrsg.), *Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post, Telekommunikation, Rundfunk*, Baden-Baden 1997.
- 6 Deutscher Bundestag, Parlamentsarchiv, Berlin: Gesetzesdokumentation, Bestand XI/125 (Postreform). Im Folgenden zit. als: PA, XI/125, danach folgen die Angaben des Bandes und der Nummer des Dokuments.
- 7 Ausgewertet wurden die Protokolle des geschäftsführenden Hauptvorstands der Deutschen Postgewerkschaft (Zeitraum 1982 bis 1990), die im Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn deponiert sind. Im Folgenden zit. als: AdsD, DPG-Hauptvorstand.
- 8 Für diesen Beitrag habe ich die Pressedokumentation des Deutschen Bundestags genutzt. Im Bestand 407 sind zur »Postreform I« mehrere Hundert Presseartikel aus allen großen Zeitungen überliefert, die ich für den Zeitraum von 1982 bis 1992 (Ordner 6 bis 12) ausgewertet habe. Der Einfachheit halber nenne ich im Folgenden nur Zeitung und Erscheinungsdatum, nicht den Ablegeort in der Dokumentation.

## I. DIE REFORM DES FERNMELDEWESENS

*Die Bundespost in der »Dauerkrise«*

Die Deutsche Bundespost (DBP) galt seit Mitte der 1960er Jahre als reformbedürftig. Dies betraf vor allem den Bereich des Brief- und des Paketdiensts, der kaum mehr wirtschaftlich war und dessen steigende Defizite hauptsächlich dadurch aufgefangen wurden, dass der Fernmeldebereich Überschüsse erwirtschaftete, die dann mit den Verlusten der »gelben Post« verrechnet wurden (Quersubventionierung). Diese Defizite wurden zu einem Dauerthema der bundesdeutschen Politik. Freilich geriet auch der Fernmeldebereich in den 1960er Jahren in die Kritik, vor allem weil die Bundespost der Nachfrage nach Telefonanschlüssen zu langsam nachkam. Die Gesetzesgrundlage des Fernmeldewesens, die im Wesentlichen aus der Weimarer Republik stammte und nach 1949 beibehalten und ergänzt worden war, schien kaum mehr zeitgemäß.<sup>9</sup> Schon 1964 hatte die Bundesregierung eine Sachverständigenkommission eingesetzt, um überprüfen zu lassen, wie das seit 1928 geltende Fernmeldeanlagenengesetz und das Postverwaltungsgesetz von 1953 angesichts der neuen Anforderungen an höhere Effizienz im Fernmeldewesen novelliert werden könnten. Die sozial-liberale Koalition strebte 1969 eine Änderung des Postverwaltungsgesetzes an; die von ihr eingesetzte »Kommission Deutsche Bundespost« empfahl wie die Vorgängerkommission die Umwandlung der Deutschen Bundespost in eine bundeseigene Anstalt des öffentlichen Rechts sowie Veränderungen in ihrer Finanzwirtschaft. Das Scheitern des sozial-liberalen Vorhabens gründete dann vor allem in der umstrittenen Frage der Mitbestimmung, in der sich die Regierung nicht gegen mächtige Gewerkschaftsinteressen durchsetzen konnte. Hatten diese Reformbemühungen vor allem der Post gegolten, die seit vielen Jahren defizitär arbeitete, so rückte ab Mitte der 1970er Jahre das Fernmeldewesen noch stärker in den Blickpunkt. Mit einer 1976 gestarteten »Privatisierungskampagne« setzte die CDU/CSU die sozial-liberale Bundesregierung zunehmend unter Druck.<sup>10</sup>

Denn nun kam verstärkt die Frage auf, ob die Bundespost für eine zügige Umsetzung und Diffusion technologischer Innovationen das richtige Unternehmen war. Die Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (Vorsitz: Eberhard Witte) legte 1976 ihren Bericht vor, in dem sie dringend den Ausbau sogenannter Mehrwertdienste (Telefax, Telebox, Teletext, Bildschirmtext) empfahl. In der Folge starteten erste »ISDN-Pilotprojekte« der Bundespost.<sup>11</sup> Doch trotz – oder wegen – umfangreicher Investitionen der Post in die neuen Technologien erhielt die Diskussion zunehmend eine ordnungspolitische Dimension. Ab 1978 mehrten sich die Stimmen, die eine Liberalisierung und damit eine Auflösung des Staatsmonopols in der Telekommunikation forderten. Erhoben wurden diese Forderungen im Unternehmerlager, wo beispielsweise der Computerhersteller Nixdorf große Wettbewerbsnachteile auf den internationalen Märkten fürchtete, würde die Telekommunikation weiterhin unter strenger staatlicher Aufsicht stehen, denn Innovationen würden dadurch erschwert. Unterstützung fand diese Position beim Bundeswirtschaftsministerium und den Wirtschaftsministerien vor allem der unionsregierten Bundesländer, namentlich die niedersächsische Wirtschaftsministerin Birgit Breuel machte sich die Sache einer grundlegenden Reform der Bundespost zu eigen. 1979 setzten die Länderregierungen einen gemeinsamen Arbeitskreis »Deutsche Bundespost und

9 Sarkar, Akteure, Interessen und Technologien, S. 155ff. – Zu den Reformdiskussionen der 1960er und frühen 1970er Jahre vgl. Grande, Vom Monopol zum Wettbewerb?, S. 188ff.

10 Bernd Faulenbach, Das sozialdemokratische Jahrzehnt. Von der Reformeuphorie zur Neuen Unübersichtlichkeit. Die SPD 1969–1982, Bonn 2011, S. 574.

11 Erich Kuhn, Überblick über die Entwicklung der ordnungspolitischen Diskussion im Bereich der Telekommunikation, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 9, 1986, S. 169–185, hier: S. 173.

Fernmeldemonopol« ein, der sich dieser ordnungspolitischen Frage annahm und in seinem Abschlussbericht im Februar 1982 für eine Trennung des Betriebs von Netz und Endgeräten plädierte. Schützenhilfe erhielten die Advokaten einer Strukturreform von der Monopolkommission, die in einem Sondergutachten im Februar 1981 monierte, dass das Monopol der Bundespost im Dienste- und im Endgerätebereich nicht mehr zu rechtfertigen sei. Gleichwohl gab die Bundesregierung unmissverständlich zu verstehen, dass sie eine Änderung bestehender Gesetze nicht für notwendig halte und sich in ihrer »Fernmeldepolitik weitgehend bestätigt« sehe.<sup>12</sup> Eine im April 1981 vom Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission konnte ihre Arbeit nicht zu Ende führen, da die Legislaturperiode vorzeitig endete.<sup>13</sup>

#### *Wende in der Telekommunikationspolitik?*

In seiner ersten Regierungserklärung am 13. Oktober 1982 griff Helmut Kohl diese Diskussionen auf und stellte in Aussicht, den »Weg freizugeben für die Anwendung moderner Techniken und die Entwicklung neuer Technologien, vor allem im Kommunikationswesen«.<sup>14</sup> Träger der neuen Entwicklung sollte freilich nach wie vor die Bundespost sein, die die Modernisierung der Kommunikationsinfrastruktur – vor allem im Bereich der Breitbandverteilnetze – vorantreiben sollte. Im liberal geführten Bundeswirtschaftsministerium hingegen drängte man auf eine weiterreichende Reform. Ein vom Ministerium in Auftrag gegebenes Gutachten des Ifo-Instituts bestätigte 1983, dass eine Liberalisierung des Fernmeldemarkts dringend angeraten sei, wolle man die Dynamik der Innovationen nicht verspielen. Von einer Ausdehnung des Monopols der Bundespost auf die Mehrwertdienste riet das Ifo dringend ab.<sup>15</sup> Doch darin, ob das Fernmeldemonopol wirklich »reif fürs Museum« war, wie die Wirtschaftswoche 1984 verkündete<sup>16</sup>, war sich die Bundesregierung keineswegs einig. So stellte sie in ihrem Bericht »Informationstechnik« zwar in Aussicht, das ISDN-Netz zügig auszubauen, den Endgerätemarkt zu liberalisieren und auch zu prüfen, »ob für die Hoheits- und Unternehmensaufgaben der DBP neue Strukturen gefunden werden können, die ein rascheres Reagieren auf technische, wirtschaftliche und politische Entwicklungen ermöglichen.«<sup>17</sup> Alles Weitere jedoch sollte zunächst von einer Regierungskommission (erneut unter dem Vorsitz des Wirtschaftswissenschaftlers Eberhard Witte) geprüft werden, deren Empfehlungen man in jedem Fall abwarten wolle. Bis Ende 1985, so die Erwartung der Bundesregierung, sollte dieser Bericht vorliegen.<sup>18</sup>

Mit der Einsetzung der Kommission, der sogenannten Witte-Kommission, am 13. März 1985 wollte die Bundesregierung »ihre Entschlossenheit [dokumentieren], die Herausfor-

12 Schriftliche Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Becker (Bundespostministerium) auf eine Anfrage des Abg. Friedmann (CDU/CSU), Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll, 9. Wahlperiode, 39. Sitzung, 27.5.1981, S. 2195.

13 Zwischenbericht der Enquete-Kommission »Neue Informations- und Kommunikationstechniken«, Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode, Drucksache 9/2442, 28.3.1983.

14 Regierungserklärung Helmut Kohls im Bundestag, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll, 9. Wahlperiode, 121. Sitzung, 13.10.1983, S. 7217. – Zum Kontext der Privatisierungspolitik nach 1982/83 vgl. *Andreas Wirsching*, Abschied vom Provisorium. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1982–1990, München 2006, S. 255–258.

15 *Michael Reinhard/Lothar Scholz/Benedikt Thanner*, Gesamtwirtschaftliche und sektorale Perspektiven der Telekommunikation in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München 1983.

16 Reif fürs Museum, in: *Wirtschaftswoche*, 14.9.1984.

17 Unterrichtung durch die Bundesregierung: Informationstechnik. Konzeption der Bundesregierung zur Förderung der Entwicklung der Mikroelektronik, der Informations- und Kommunikationstechniken, Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, Drucksache 10/2081, 11.4.1984, S. 36.

18 Ebd.

derung der Informationstechnik anzunehmen und die Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland auf diesem Gebiet zu verbessern.«<sup>19</sup> So vage diese Aussage im Kern auch war, gab die Arbeit der Kommission doch den Advokaten einer weitreichenden Reform Anlass, ihren Druck auf die Regierung zu erhöhen. Tatsächlich kann man 1984/85 eine deutliche Intensivierung, zugleich aber auch eine stärkere ordnungspolitische Ausrichtung der Debatten beobachten. An die zwölf Mitglieder der Regierungskommission – vier Vertreter der Wirtschaft und der Wirtschaftsverbände, ein Vertreter der Postgewerkschaft, drei Vertreter der Wissenschaften und vier Vertreter der im Bundestag vertretenen Parteien mit Ausnahme der Grünen – richteten sich hohe Erwartungen. Besonders die Industrie zögerte nicht, ihre Position in die Beratungen der Kommission einzubringen; so ließ ihr beispielsweise IBM ein umfangreiches Papier zukommen, in dem der Weltmarktführer im Bereich der Datenverarbeitung Empfehlungen zur Liberalisierung gab.<sup>20</sup>

Während die Kommission mit ihrer Bestandsaufnahme befasst war, intensivierten sich die öffentlichen Diskussionen weiter. Aus den Reihen der Industrie wurden die Vorwürfe lauter, die Bundespost behindere Innovationen, weil der Ausbau des ISDN-Netzes viel zu langsam voranschreite. Der Postminister musste die Post gegen Diffamierungen in Schutz nehmen, sie sei ein »unflexibler Koloss mit 500.000 Lahmärschen«.<sup>21</sup> Doch auch von wissenschaftlicher Seite geriet gerade das Fernmeldemonopol weiter in die Kritik. So riet der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 1985/86, das er im November 1985 vorlegte, zu einer weitreichenden Liberalisierung auch des Netzbetriebs, wolle man vermeiden, dass die Bundespost weiterhin Innovationen verlangsamt, die Erprobung alternativer Technologien verhindere und an den Wünschen der Kunden vorbei neue Technologien einführe. Obendrein seien die Investitionsmittel der Post durch die Verlegung von Koaxialkabeln für das Kabelfernsehen gebunden und stünden nicht in hinreichendem Maße für den Ausbau des ISDN-Netzes zur Verfügung. Als positive Beispiele dafür, wie Privatisierungen die Innovationsdynamik erhöht hätten, verwiesen die Sachverständigen ausdrücklich auf Großbritannien und die USA.<sup>22</sup> Während die SPD die postbezogenen Passagen des Gutachtens für einen Ausdruck »ideologischer Borniertheit, gepaart mit sachlicher Inkompetenz« hielt<sup>23</sup>, gab die Bundesregierung ihre Zustimmung zu einigen Erwägungen des Sachverständigenrats zu verstehen, besonders im Hinblick auf die Gebührengestaltung bei der Telekommunikation. Andere Monita der Sachverständigen behandelte sie dilatorisch – man wolle der Regierungskommission schließlich nicht vorgreifen –, andere beschied sie rundheraus abschlägig: Am Netzmonopol der Bundespost, so ließ sie im Jahreswirtschaftsbericht 1986 wissen, sei nicht zu rütteln.<sup>24</sup> Dass auch im Hinblick auf die Liberalisierung der Mehrwertdienste und der Endgeräte die Weichen noch nicht vollends gestellt waren, verdeutlichte die Entscheidung des Postverwaltungsrats im Sommer 1986, keine privaten Anbieter von Modems zuzulassen.<sup>25</sup> Privatisierungsempfehlungen von an-

19 Schriftliche Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Rawe auf eine Anfrage der Grünen, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll, 10. Wahlperiode, 138. Sitzung, 15.5.1985, S. 10269.

20 Kuhn, Überblick über die Entwicklung der ordnungspolitischen Diskussion, S. 182.

21 Zur Kritik Heinz Nixdorfs und zu Schwarz-Schillings Replik: Postminister weist Kritik scharf zurück, in: Die Welt, 22.4.1985; zur Kritik vgl. auch: »Postmonopol verhindert moderne Technologien«. Heinz Nixdorf tritt für mehr Wettbewerb ein, in: Westfälische Nachrichten, 17.4.1985; Nixdorf kritisiert Bundespost, in: Handelsblatt, 18.4.1985.

22 Auf dem Weg zu mehr Beschäftigung. Jahresgutachten 1985/86 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, Drucksache 10/4295, 22.11.1985, S. 160–163.

23 SPD kritisiert Postteil des Sachverständigengutachtens, in: Sozialdemokratischer Pressedienst, 1.12.1985.

24 Jahreswirtschaftsbericht 1986 der Bundesregierung, Deutscher Bundesrat, Drucksache 70/86, S. 22f.

25 Postmonopol, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.7.1986.

derer Seite, etwa dem Kieler Institut für Weltwirtschaft<sup>26</sup>, trat der Postminister entschieden entgegen. Die Einheit der Bundespost, erklärte Christian Schwarz-Schilling, werde gewahrt, eine Privatisierung sei nicht geplant.<sup>27</sup>

Derlei Beteuerungen galten auch und gerade der Deutschen Postgewerkschaft (DPG), aus deren Reihen seit dem Sommer 1986 der Widerstand gegen eine geplante Reform erkennbar wuchs. Anfang Oktober startete die DPG die Aktion »Sichert die Post – Rettet das Fernmeldewesen«, die allein bei der Auftaktveranstaltung in Köln 20.000 Teilnehmer mobilisierte.<sup>28</sup> »Sichert die Post« wurde über zwei Jahre lang in einer Vielzahl von Veranstaltungen fortgeführt und war schließlich »die größte gewerkschaftliche Aktion in der Geschichte der Deutschen Postgewerkschaft«.<sup>29</sup> Schwarz-Schilling suchte die Wogen im direkten Gespräch mit dem DPG-Hauptvorstand und mit einer Rede vor dem DPG-Bundeskongress im Herbst 1986 zu glätten.<sup>30</sup> Auch gegenüber dem Kanzler mahnte er zum Abwarten, der Bericht der Regierungskommission solle Entscheidungsgrundlage werden.<sup>31</sup> Ganz unverkennbar war es dem Minister darum zu tun, das Thema der Postreform aus dem Wahlkampf herauszuhalten.

#### *Endlich ein Durchbruch? 1987*

Doch auch nach dem Wahlsieg der christlich-liberalen Koalition im Januar 1987 blieb die Postreform erst einmal nachrangig, in den Koalitionsverhandlungen traf man keine allzu weitreichenden Vereinbarungen: Zwar einigten sich CDU/CSU und FDP darauf, eine Reform in jedem Fall in Angriff zu nehmen, doch wollte man Einzelheiten erst nach Vorlage des Berichts klären.<sup>32</sup> In seiner Regierungserklärung am 18. März 1987 hielt sich Helmut Kohl entsprechend bedeckt in der Frage, welche konkrete Gestalt die Reformpläne denn nun annehmen würden. Die Regierung, ließ er wissen, wolle den Bericht der Witte-Kommission abwarten und »danach [...] das Post- und Fernmeldewesen neu strukturieren und Maßnahmen zu einer verbesserten Marktöffnung ergreifen«; auf den Zwischenruf eines SPD-Abgeordneten (»Also doch Privatisierung!«) ging der Kanzler nicht ein.<sup>33</sup>

Bis die Kommission ihren Bericht Mitte September vorlegte, preschten immer wieder Vertreter der Wirtschaft und des wirtschaftsliberalen Flügels der FDP mit Appellen zur Liberalisierung vor. Sollte es nicht zu einer grundlegenden Reform kommen, so ihre immer wieder verlautbarte Sorge, würde die Bundesrepublik im weltweiten Wettbewerb zurückfallen und würden notwendige Innovationen nicht oder im internationalen Vergleich deutlich später erfolgen.<sup>34</sup> Erkennbar gewannen die Diskussionen über eine Liberalisie-

26 Post und Bahn rein kommerziell. Gutachten für Abbau staatlicher Vorschriften, in: Süddeutsche Zeitung, 5.8.1986.

27 Postminister: Privatisierung nicht vorgesehen, in: Die Welt, 9.8.1986; Postminister verneint Privatisierungspläne. Schwarz-Schilling: Mobilisierungskampagne der Postgewerkschaft ist unverantwortlich, in: Stuttgarter Zeitung, 2.10.1986.

28 Postgewerkschaft warnt vor Privatisierung, in: Süddeutsche Zeitung, 6.10.1986.

29 Protokoll über die Sitzung des Hauptvorstandes der DPG, 3.5.1989, AdsD, DPG-Hauptvorstand, 5/DPGA000451. Vgl. auch *Karl Lauschke*, »Zusammenhalten und gestalten«. Die Deutsche Postgewerkschaft bis zur Bildung von ver.di, Hamburg 2009, S. 58–69.

30 Keine Post-Privatisierung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.10.1986; Schwarz-Schilling: Wer gegen Rationalisierung eintritt, legt die Axt an die Wurzel der Post, in: Handelsblatt, 24.11.1986.

31 Post wartet auf Regierungskommission, in: Handelsblatt, 5.2.1987.

32 Der Novellierungsbedarf beim GWB wird geprüft, in: Handelsblatt, 13.2.1987; Vom Dienstleistungsabend bis zur Kartellnovelle, in: Süddeutsche Zeitung, 13.2.1987.

33 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll, 11. Wahlperiode, 4. Sitzung, 18.3.1987, S. 51.

34 Vgl. beispielsweise: Lambsdorff: Postmonopol abbauen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.5.1987; Mehr Wettbewerb bei der Post, in: Die Welt, 8.6.1987 (BDI-Chef Tyll Necker).

rung im Sommer 1987 eine neue Dynamik. Rückenwind erhielten die Befürworter einer umfassenden Reform aus Brüssel: Denn nun erreichten auch die Debatten innerhalb der EG eine neue Qualität. Seit 1984 verfolgte insbesondere die EG-Kommission eine liberale Politik in der Telekommunikation, wodurch sie forschungs- und technologiepolitische Vorhaben mit Maßnahmen zur institutionellen Liberalisierung zu verbinden suchte. All dies schlug sich im »Grünbuch zur Telekommunikationspolitik im Gemeinsamen Markt« vom 30. Juni 1987 nieder, auf das sich eine »paradoxe Allianz von Neoliberalen und Neomerkantilisten« verständigt hatte.<sup>35</sup> Sie maß der Telekommunikation zum einen hohe Bedeutung für die europäische Position im technologischen Wettbewerb mit den USA und Japan bei, zum anderen sollte die für 1992 terminierte Liberalisierung des Gemeinsamen Markts in jedem Falle auch die Telekommunikation umfassen. Und schließlich erwartete die Kommission von einem freien Markt für Kommunikationsdienstleistungen aller Art auch mächtige Impulse für den gesellschaftlichen Wandel in Europa.<sup>36</sup> Auch dort standen die Zeichen, so schien es, auf liberaler Reform.

Vor diesem Hintergrund wird die gewisse Euphorie verständlich, mit der die Fürsprecher einer Reform in der Bundesrepublik die ersten Ergebnisse der Bonner Regierungskommission begrüßten, welche ab Ende Juli an die Öffentlichkeit drangen. Nun würden »beamtenrechtliche Verkrustungen beim gelben Riesen aufgebrochen« und »dem zukunftsächtigen Fernmeldebereich [...] neue marktwirtschaftliche Wege gewiesen«.<sup>37</sup>

Angesichts dieses Vorlaufs und der stetigen Verweise auf den Bericht war die Witte-Kommission mit enormen Erwartungen konfrontiert. Freilich musste sie, als sie ihren Bericht am 16. September 1987 offiziell übergab, all jene enttäuschen, die eine eindeutige Stellungnahme in der Telekommunikationspolitik, gleichsam als Handlungsanweisung für die politischen Akteure, erwartet hatten. Zwar war die Arbeit der Mitglieder der Kommission höchst gewissenhaft erfolgt – sie hatten mehr als 40 ganz- oder mehrtägige Sitzungen im In- und Ausland absolviert, in Arbeitskreisen mehrfach Detailfragen beraten, 41 Stellungnahmen von Verbänden und anderen Institutionen zur Kenntnis genommen und verarbeitet sowie 35 Sachverständige aus dem In- und Ausland angehört –, doch eine »modellhafte Optimallösung« konnten sie am Ende nicht präsentieren.<sup>38</sup> Konnten sie dem Abschlussbericht mit neun zu zwei Stimmen noch ein eindeutiges Votum mitgeben, so stellten zwei zusätzliche Sondervoten zentrale Empfehlungen infrage: Den einen, Peter Glotz (SPD) und Albert Stegmüller (DPG), gingen sie zu weit, den anderen, Tyll Necker (BDI), Dieter Fertsch-Röver (FDP), Jürgen Terrahe (Commerzbank) und Wernhard Möschel (juristischer Sachverständiger), gingen sie nicht weit genug in Richtung einer konsequenten Liberalisierung. Die Freigabe der Netze und die Zulassung konkurrierender Netze ließen sich nicht durchsetzen, eine entsprechende Abstimmung endete in der Kommission mit einem Patt.<sup>39</sup> Als Kompromiss empfahl die Kommission, das Netzmonopol

35 Volker Schneider/Raymund Werle, Die Eroberung eines Politikfeldes. Die Europäische Gemeinschaft in der Telekommunikationspolitik, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 3, 1989, S. 247–272, hier: S. 266. Zur europäischen Politik vgl. auch Schneider, Die Transformation, S. 235–240.

36 Commission of the European Communities, Towards a Dynamic European Economy. Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment [COM (87) 290], 30.6.1987. Zum Download unter URL: <[http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/green\\_paper\\_telecom\\_services\\_common\\_market\\_com\\_87\\_290.pdf](http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/green_paper_telecom_services_common_market_com_87_290.pdf)> [12.7.2012]. Vgl. auch: Michael Rottmann, Zum rechtlichen Rahmen für einen europäischen Binnenmarkt im Post- und Fernmeldewesen, in: Archiv für das Post- und Fernmeldewesen 41, 1989, H. 1, S. 1–13.

37 Arnulf Gosch, Gelbe Post in Not, in: Die Welt, 31.7.1987.

38 Eberhard Witte (Hrsg.), Neuordnung der Telekommunikation. Bericht der Regierungskommission Fernmeldewesen, Vorsitz Eberhard Witte, Heidelberg 1987, zur Arbeitsweise S. 11 f., Zitat aus dem Vorwort von Eberhard Witte, S. VII.

39 Ebd., S. 3.

der Bundespost zu belassen, solange sie Mitbewerbern Mietleitungen zur Verfügung stelle; dass der Wettbewerb funktioniere, solle die Bundesregierung alle drei Jahre überprüfen und gegebenenfalls dann die Errichtung konkurrierender Netze doch genehmigen. In kleinerem Maßstab, etwa auf Grundstücken in der Hand eines Besitzers oder eines Unternehmens, seien Kabelverbindungen zuzulassen. Vom Netzmonopol auszunehmen seien Satellitenverbindungen. Im Telefondienst solle die Bundespost das Monopol behalten, bei den Endgeräten und Mehrwertdiensten seien jedoch Marktbedingungen herzustellen. Bei solchen Monopolleistungen seien die Tarife an den Kosten zu orientieren und durch den Bundespostminister zu genehmigen. Im Hinblick auf die künftige Unternehmensstruktur der Bundespost empfahl die Kommission, hoheitliche und betriebliche Aufgaben zu trennen sowie Post- und Fernmeldewesen in separate Subunternehmen aufzuspalten. Quersubventionen sollten weiterhin möglich sein, wenn auch transparent im Haushalt der Telekom ausgewiesen werden. Auch sollten sie stufenweise abgebaut werden. Der Fernmeldebereich sollte ein öffentliches Unternehmen und Sondervermögen des Bundes bleiben, dessen Haushaltsplan der Bundespostminister zu genehmigen habe, der auch die Erfüllung der Unternehmensaufgaben überwachen sollte. Zugleich sei die Personalbewirtschaftung zu flexibilisieren und stärker leistungsbezogene Entlohnungssysteme seien einzuführen.

Für Postminister Schwarz-Schilling war dies das Signal, die Reform des Post- und Fernmeldewesens nun auf den Weg der Gesetzgebung zu bringen. Noch am selben Tag, an dem die Regierungskommission ihren Bericht vorlegte, gab er »Leitlinien« für die Reform bekannt – noch ehe der Bericht, anders als angekündigt, eingehend im Kabinett beraten wurde. »So viel Schwung macht stutzig«, urteilte die Frankfurter Allgemeine Zeitung in einem Kommentar und bewertete Schwarz-Schillings Vorhaben als »allenfalls eine milde Lockerungsübung für das Monopol.«<sup>40</sup>

Darüber, welche Schlüsse aus dem Kommissionsbericht zu ziehen seien, gingen die Meinungen auch innerhalb der Regierungskoalition weiterhin erkennbar auseinander. Anders als der Postminister plädierten der liberale Wirtschaftsminister Martin Bangemann wie auch Otto Graf Lambsdorff als wirtschaftspolitischer Sprecher der FDP-Fraktion dafür, auch das Minderheitsvotum angemessen zu würdigen und, ihm folgend, der Bundespost stufenweise auch die Netz- und Telefonmonopole zu entziehen. Umgekehrt machte die CSU unmissverständlich klar, dass sie einer Preisgabe des Netzmonopols nicht zustimmen werde, und auch aus den Reihen der CDU-Sozialausschüsse ließ sich deutlicher Widerspruch vernehmen.<sup>41</sup> Dass der Kommissionsbericht nichts präjudizieren und ein Sachverständigenurteil nicht automatisch Legitimation für politisches Handeln generieren würde, war nicht nur deshalb rasch deutlich. Auch die Postgewerkschaft verweigerte dem Bericht, einschließlich des Minderheitsvotums, nachdrücklich ihre Zustimmung und mobilisierte ihre Mitglieder. Noch bevor der Bericht offiziell dem Kanzler übergeben worden war, kündigte die DPG-Führung »massivsten Widerstand« an. Ihr Vorsitzender Kurt van Haaren kanzelte die Expertise ab als »chaotisches Machwerk von Wirtschaftsliberalen und Neokonservativen«, das nur den Interessen einiger weniger Großanwender und multinationaler Fernmeldekonzerne diene und auf die »Zerschlagung« des Post- und Fernmeldewesens ziele.<sup>42</sup> Am Tag nach der Übergabe protestierten mehrere Zehntausend Postbedienstete in den größeren Städten gegen die Reform, hissten schwarze Trauerflaggen an Postämtern, banden Trauerflore an Postautos oder bildeten Menschenketten entlang der Strecken zwischen Post- und Fernmeldeämtern.<sup>43</sup>

40 Reform ohne Mut, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.9.1987.

41 Post will auch künftig beim Telephon keine private Konkurrenz dulden, in: Süddeutsche Zeitung, 17.9.1987; zu den Jungen Arbeitnehmern in den CDU-Sozialausschüssen: Das Tauziehen um die Post kann beginnen, in: Süddeutsche Zeitung, 16.9.1987.

42 Ebd.

43 Schwarze Fahnen bei der Post, in: Frankfurter Rundschau, 18.9.1987.



Anders als die DPG befürchtete, deutete bald nach Entgegennahme des Kommissionsberichts vieles darauf hin, dass der Postminister nur eine moderate Reform befürwortete. In mehreren großen Zeitungsinterviews machte Schwarz-Schilling seine Position klar: »Wirklich eisern« wolle er am Netzmonopol der Bundespost festhalten, Ausnahmen seien allenfalls im Mobilfunk und im Satellitenverkehr denkbar. Gleiches gelte für das Monopol beim Telefondienst, zumindest im Bereich der Sprachübermittlung.<sup>44</sup> Dass möglicherweise bei den digitalen Netzen der Zukunft nicht mehr zu unterscheiden sei, ob Sprache oder Daten übermittelt würden, wie die Journalisten der Wirtschaftswoche zu bedenken gaben, schloss er aus: »Ob man Sprache und Daten nicht doch unterscheiden kann, da möchte ich erhebliche Zweifel anmelden: Heute kann man technisch sehr viel.«<sup>45</sup> In keinem Falle sollte die Post durch den Entzug dieser beiden Monopole die Innovations- und Investitionskraft verlieren, die für den weiteren Ausbau der Netze dringend erforderlich sei. Zwar sprach sich Schwarz-Schilling für die Teilung der Post in drei eigenständige Unternehmensbereiche aus, doch mochte er sich auf ein Ende der Quersubventionierung nicht festlegen. Stattdessen werde man »jedes Jahr neu zu durchleuchten haben, wie hoch die Defizite sind, wie wir sie abbauen können und inwieweit aus einem gemeinsamen Fonds ausgeglichen werden muß.«<sup>46</sup> Einen Erfolg der neuen Unternehmen würden effizientes Management und die beabsichtigte Flexibilisierung des öffentlichen Dienstrechts gewährleisten; an eine Neuordnung der Gebührenstrukturen mochte sich der Minister freilich noch nicht heranwagen.<sup>47</sup> Insgesamt, so sein Befund, habe man mit dem Bericht einen »guten Mittelweg« gefunden, »der einen großen Schritt auf dem Weg zu einer Reform des Fernmeldewesens bedeuten wird, aber nicht eine traumtänzerische Revolution in Gang setzt.«<sup>48</sup>

Hatte Schwarz-Schilling gehofft, mit diesen eher beschwichtigenden Stellungnahmen die Wogen der Auseinandersetzungen zu glätten, so musste er sich getäuscht sehen. Denn sowohl vonseiten der Liberalen und Teilen der Wirtschaft als auch aus den Reihen der Postgewerkschaft und der SPD nahm die Kritik an seinem Reformvorhaben in den folgenden Monaten deutlich zu. Besonders die DPG blieb »betonhart«. Bei einer Sitzung des Postverwaltungsrats in Bad Neuenahr am 16. November 1987 prallten die gegensätzlichen Positionen hart aufeinander. Während die Verwaltungsratsmitglieder der SPD und der Länder in einigen wichtigen Bereichen Entgegenkommen signalisierten, wandten sich die DPG-Vertreter prinzipiell gegen alle zentralen Elemente der Reform: Sowohl die Dreiteilung des Unternehmens und Ausnahmen beim Netzmonopol als auch die Liberalisierung beim Telefonhauptanschluss (die sogenannte »Steckerlösung«, bei der ein frei erworbenes Telefongerät zu Hause ohne besondere amtliche Zulassungsprozedur angeschlossen werden sollte) lehnten sie rigoros ab.<sup>49</sup> Unmittelbar nach der Klausur des Postverwaltungsrats verteilten Postgewerkschafter am Buß- und Bettag rund 16 Millionen Exemplare einer im Boulevardstil aufgemachten »Bürgerpost« als Informationsmaterial an die privaten Haushalte – Proteste, denen sich kurz darauf auch die Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen und der Deutsche Postverband (im Deutschen Beamtenbund) anschlossen.<sup>50</sup>

44 Wolfgang Hoffmann/Gunhild Lütge, Wann fällt das Monopol? Ein Gespräch mit Minister Christian Schwarz-Schilling über seine Pläne für die Bundespost, in: Die ZEIT, 25.9.1987.

45 Mittelweg für die Post, in: Wirtschaftswoche, 18.9.1987.

46 Hoffmann/Lütge, Wann fällt das Monopol?.

47 Ebd.

48 Mittelweg für die Post, in: Wirtschaftswoche, 18.9.1987.

49 Postgewerkschaft bleibt »betonhart«, in: Die Welt, 19.11.1987.

50 »Bürgerpost« mit Prominenz, in: Frankfurter Rundschau, 19.11.1987; HBV gegen »Posterschlagung«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.11.1987; Entschieden gegen Post-Pläne, in: Frankfurter Rundschau, 27.11.1987. Die zentralen Kosten für die Herstellung der »Bürgerpost«

*Das zähe Ringen um ein Gesetz*

Auch innerhalb des Kabinetts hatte Schwarz-Schilling weiterhin harte Überzeugungsarbeit zu leisten. Die anhaltenden Querelen innerhalb der Koalition sowie zwischen Bundesregierung und Ländern führten dazu, dass er seinen ehrgeizigen Zeitplan nicht einhalten und nicht schon zum Jahresbeginn 1988 einen Gesetzentwurf ins Parlament einbringen konnte.<sup>51</sup> Nicht weniger als fünf Mal musste der Referentenentwurf überarbeitet werden, ehe er im Kabinett verabschiedet werden konnte. Hier profilierte sich insbesondere Bundesinnenminister Friedrich Zimmermann als Widersacher des Postministers und zeigte sich wenig kompromissbereit in der Frage, inwieweit das öffentliche Dienstrecht bei den Unternehmen der Bundespost zu flexibilisieren sei, damit beispielsweise höhere Löhne gezahlt und qualifizierte Manager und Ingenieure für das Fernmeldewesen gewonnen werden könnten. Im Referentenentwurf sicherte sich Zimmermann ein Zustimmungsrecht bei bestimmten Leistungszulagen und tarifvertraglichen Regelungen. Dem Bundesfinanzminister musste Schwarz-Schilling ebenfalls Mitsprache zugestehen, wenn Defizite, die etwa durch den Paketverkehr mit der DDR bei der »gelben Post« entstünden, durch Ausgleichszahlungen aus dem Bundeshaushalt ausgeglichen werden sollten.<sup>52</sup> Dass die Beratungen im Bundestag nicht einfach werden würden, war insofern abzusehen, als der Referentenentwurf für die drei Unternehmensteile Post, Postbank und Telekom jeweils einen eigenen Aufsichtsrat vorsah, in dem – anders als beim bis dato bestehenden Postverwaltungsrat – keine Abgeordneten des Parlaments mehr vertreten sein sollten. Dass die drei Unternehmensteile zwar durch ein Direktorium zusammengehalten werden sollten, ein gemeinsamer Hauptpersonalrat jedoch nicht vorgesehen war, musste auf den Widerspruch von Sozialdemokraten und Gewerkschaften treffen.<sup>53</sup>

Weil auch mit erheblichem Widerstand der Länder zu rechnen war, wurde ihnen, anders als bei Gesetzgebungsverfahren üblich, Gelegenheit gegeben, schon vor Verabschiedung der Gesetzesvorlage im Kabinett eine Stellungnahme abzugeben. In der Tat drängten die Länder – mit Ausnahme Niedersachsens, dessen mittlerweile ins Finanzressort gewechselte Ministerin Birgit Breuel zu den Befürwortern einer weitreichenden Liberalisierung zählte, – auf mehr Mitsprache. Die Ministerpräsidentenkonferenz, die sich am 14./15. April 1988 mit der Reform befasste, plädierte dafür, ein zusätzliches Gremium im neuen organisatorischen Gefüge der Bundespost zu schaffen, das die Präsenz der Länderinteressen bei der Definition der Unternehmensziele der Bundespost garantierte. Im Grundsatz begrüßten die Ministerpräsidenten die Neuorganisation der Bundespost in drei Unternehmensbereiche, doch wiesen sie auf die Notwendigkeit einer gemeinsamen Unternehmensführung hin; Nordrhein-Westfalen, das Saarland und Bremen plädierten gar für einen gemeinsamen Vorstand. Die übrigen Länder mit Ausnahme Niedersachsens beließen es bei der Forderung, die Kompetenzen des vorgesehenen Direktoriums zu stärken. Bedenken äußerten die Ministerpräsidenten auch hinsichtlich der geplanten Unternehmensverfassung, die von den Gepflogenheiten des Aktienrechts abweiche, sowie im Hinblick auf die künftige Ablieferungs- und Steuerpolitik. Keinesfalls, so ließen sie die Bun-

---

beließen sich auf eine Million D-Mark, Protokoll der Sitzung des Hauptvorstandes der DPG, 7. – 9.12.1988, AdsD, DPG-Hauptvorstand, 5/DPGA000449; *Lauschke*, »Zusammenhalten und gestalten«, S. 63f.

51 So angekündigt unter anderem in: Post bleibt Post, in: Die ZEIT, 18.9.1987.

52 Postreform soll im Schweinsgalopp durchgezogen werden, in: Frankfurter Rundschau, 26.1.1988; Post-Reform trägt Handschrift anderer Minister, in: Frankfurter Rundschau, 2.3.1988; Die »Post 2000« wird noch lange auf sich warten lassen, in: Süddeutsche Zeitung, 21.4.1988; *Wolfgang Hoffmann*, Die Rechnung geht nicht auf, in: Die ZEIT, 22.4.1988.

53 *Winfried Moritz*, Keine Radikalkur, in: Handelsblatt, 2.3.1988; vgl. auch das Interview mit Adolf Hörksen, dem Hauptgeschäftsführer der CDU-Sozialausschüsse: Zweifel an neuer Post-Organisation, in: Bonner Rundschau, 10.3.1988.

desregierung wissen, seien sie bereit, »an der Finanzierung des Infrastrukturauftrags der Deutschen Bundespost mitzuwirken«, also gegebenenfalls den Ausfall der Quersubventionierung für die »gelbe Post« durch Landesmittel zu kompensieren. Gemeinsam sprachen sich die sozialdemokratisch regierten Bundesländer und das CSU-regierte Bayern dafür aus, auch das Monopol bei Mobilfunknetzen und Satellitenkommunikation bei der Bundespost zu belassen. Über die künftige Gestaltung des öffentlichen Dienstrechts, das durch die Reform erheblich berührt sei, solle der Bundesrat entscheiden, wie ohnehin die Beteiligungsrechte der Länder an der neuen Unternehmensstruktur und besonders an der Definition der jeweiligen Unternehmensaufgaben sicherzustellen seien. Nur Niedersachsen war auch hier zu Konzessionen bereit und einverstanden, das Recht auf Länderbeteiligung nur dann geltend zu machen, wenn Länderinteressen von unternehmerischen Entscheidungen explizit berührt würden.<sup>54</sup> Mochte der Postminister beim Gespräch mit Bundeskanzler und Ministerpräsidenten auch darauf hinweisen, dass »ein modernes Dienstleistungsunternehmen nicht nach dem Ärmelschoner-Prinzip hoheitlicher Verwaltung geführt werden« könne<sup>55</sup>, so zeigte sich der Kanzler von den Einwänden der Länderchefs doch beeindruckt. Nach der Unterredung jedenfalls war klar, dass der Referentenentwurf noch einmal nachgebessert werden musste, ehe er im Kabinett zur Abstimmung gestellt werden konnte. Die liberalen Minister begannen darum zu bangen, ob von der geplanten Reform überhaupt noch etwas übrig bleibe.<sup>56</sup> Nach einem Kompromissgespräch zwischen Schwarz-Schilling und Zimmermann Anfang Mai konnte das Kabinett am 11. Mai 1988 endlich den Gesetzesentwurf über die Reform der Bundespost verabschieden.<sup>57</sup> Eine Klage des DGB beim Verwaltungsgericht in Köln, durch die der Gewerkschaftsbund eine einstweilige Anordnung erreichen und die Verabschiedung des Entwurfs in letzter Minute verhindern wollte, weil er bei den personalrechtlichen Regelungen nicht gesetzesgemäß beteiligt worden war, war tags zuvor gescheitert.<sup>58</sup>

Von seinen Reformplänen hatte Schwarz-Schilling bereits im Vorfeld der parlamentarischen Beratungen so viele Abstriche machen müssen, dass manche Journalisten im Gesetzesentwurf nur mehr ein »Reformergerippe« erkennen mochten.<sup>59</sup> Dessen Eckpunkte, die Dreiteilung der Bundespost in Postdienst, Postbank und Telekom, waren erhalten geblieben, ebenso die Trennung hoheitlicher und unternehmerisch-betrieblicher Aufgaben. Bei Besoldungsfragen war freilich nicht mehr nur das Einverständnis des Innenministers, sondern nun auch des Finanzministers festgeschrieben, der sich auch bei Investitionsfragen und der Kreditemächtigung ein Mitspracherecht gesichert hatte. Auch die Länderinteressen waren im Gesetzesentwurf nun stärker berücksichtigt. Dies hielt die CSU-Landes-

---

54 Ergebnisprotokoll der Ministerpräsidentenbesprechung am 14. April 1988 in Bonn; sowie Übersendung der Beschlüsse durch den Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz, Franz Josef Strauß, an den Vorsitzenden der Wirtschaftsministerkonferenz, 14.5.1988, PA, XI/125 B1/15.

55 Peter Gillies, Post und Länderfürsten, in: Die Welt, 18.4.1988; vgl. zu diesem Gespräch auch: Bedenken der Länder gegen Postreform, in: Süddeutsche Zeitung, 16.4.1988; Post-Reform wieder völlig offen, in: Frankfurter Rundschau, 16.4.1988; Volker Bästlein, Länder wollen trotz der Teilung mitbestimmen, in: Bonner Rundschau, 16.4.1988.

56 Bangemann rügt Blockade der Reform, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.4.1988.

57 Michael Brandt, Zimmermann machte Zugeständnisse, in: Kölner Stadt-Anzeiger, 4.5.1988; Arnulf Gosch, Im Spitzengespräch sind die Hürden für die Postreform abgebaut worden, in: Die Welt, 4.5.1988; Bläst Alarm, in: Der SPIEGEL, 9.5.1988, S. 115–116; Die Reform der Bundespost weiter verwässert, in: Süddeutsche Zeitung, 11.5.1988.

58 DGB klagt gegen die Bundesregierung, in: Neue Ruhr Zeitung (Essen), 11.5.1988; Verfügung gegen Postreform abgelehnt, in: Die Welt, 11.5.1988; Der DGB konnte Bonner Kabinett nicht stoppen, in: Handelsblatt, 18.5.1988; Lauschke, »Zusammenhalten und gestalten«, S. 65.

59 Gerhard Hennemann, Der Riese bleibt gefesselt, in: Süddeutsche Zeitung, 13.5.1988.

gruppe im Bundestag nicht davon ab, nach dem Kabinettsbeschluss »weitere Nachbesserungen« zu fordern.<sup>60</sup>

Tatsächlich ließen Wünsche nach »Nachbesserungen« im Bundesrat, in den die Bundesregierung ihren Entwurf am 27. Mai 1988 einbrachte<sup>61</sup>, nicht lange auf sich warten. Einigkeit bestand zwischen den Regierungen der sozialdemokratisch wie auch der unionsgeführten Länder darin, dass in jedem Falle darauf zu achten sei, die Postdienste in der Fläche nicht zugunsten lukrativerer Bereiche (etwa der Telekommunikation) auszudünnen. Zu diesem Zweck sprachen sie sich für die Beibehaltung der Quersubventionen aus. Ebenfalls einig waren sie sich in der Beibehaltung des Netzmonopols wenigstens für Sprachdienste. Ein Vorschlag Bremens und Bayerns, auch die Sprachübertragung über Satelliten und Mobilfunk in das Telefondienstmonopol einzuschließen, erhielt im zuständigen Postausschuss des Bundesrats keine Mehrheit, ebenso wenig freilich ein Antrag Niedersachsens, das Telefondienstmonopol zum 1. Januar 1993 aufzugeben, wenn, wie von der Bundespost angekündigt, flächendeckend ISDN-Netze verfügbar wären und Sprachen- und andere Dienste verschmelzen würden. Wohl aber waren sich die Länder einig darin, dass ein Strukturrat einzurichten sei, in dem gegebenenfalls alle Länder vertreten sein sollten – und zwar ausdrücklich nur die Länder, wurde doch ein Antrag Bremens mit großer Mehrheit abgelehnt, auch Vertreter der Arbeitnehmer in den geplanten Poststrukturrat aufzunehmen (in ähnlicher Absicht plädierten im Übrigen auch die CDU-Sozialausschüsse an die unionsgeführten Länder<sup>62</sup>). Auf Vorschlag von Rheinland-Pfalz empfahl der Bundesrat, den Poststrukturrat in den neuen Paragraphen 27a bis c im Poststrukturgesetz zu verankern.<sup>63</sup> Ebenfalls einig waren sich die Vertreter der Länder im Bundesrat darin, eine gleichmäßige Berücksichtigung der Interessen ihrer jeweiligen Industrie, des Handwerks und des Handels bei der Vergabe von Aufträgen durch die Bundespost in das Postverfassungsgesetz aufzunehmen und die Beteiligung des Bundesrats bei der Definition von Pflichtleistungen sicherzustellen, nicht zuletzt durch die Aufnahme einer Berichtspflicht des Postministers gegenüber Bundestag und Bundesrat. Für den neuen Poststrukturrat drangen sie auf weitreichende Kompetenzen sowohl gegenüber dem Postminister als auch dem Vorstand der neuen Bundespost.<sup>64</sup> Auch machten die Länder deutlich, dass ihnen an der Wahrung eines einheitlichen Dienstrechts für den Öffentlichen Dienst sehr gelegen war; sollten unterschiedliche Leistungs- und Besoldungsvorschriften erfolgen, drohe die Gefahr der »Rechtszersplitterung«.<sup>65</sup> Genauso sah dies im Übrigen der Bundesrechnungshof in seiner Stellungnahme.<sup>66</sup>

Am 2. September 1988 legte die Bundesregierung den Entwurf des Poststrukturgesetzes dem Bundestag vor<sup>67</sup>, der sich am 22. September erstmals damit befasste. Schwarz-Schilling warb nochmals nachdrücklich für die Reform, indem er deren historische Bedeutung unterstrich und auf die Situation in anderen Ländern sowie auf dem internatio-

60 Anhaltende Kritik an der Postreform, in: Süddeutsche Zeitung, 13.5.1988.

61 Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost, Deutscher Bundesrat, Drucksache 240/88; Konzeption der Bundesregierung zur Neuordnung des Telekommunikationsmarktes, Deutscher Bundesrat, Drucksache 241/88.

62 Arnulf Gosch, Sozialausschüsse gegen Postreform, in: Die Welt, 6.7.1988.

63 Antrag des Landes Rheinland-Pfalz zum Entwurf des PostStruktG, Deutscher Bundesrat, Drucksache 240/16/88; Debatte und Abstimmung bei der 591. Sitzung des Bundesrates, Deutscher Bundesrat, Plenarprotokoll, 591. Sitzung, 8.7.1988, S. 251–263.

64 Niederschrift über die 373. Sitzung des Ausschusses für Verkehr und Post des Bundesrates, 22.6.1988, PA, XI/125 A1/11.

65 Anlage zu Punkt 4 der Niederschrift über die 573. Sitzung des Finanzausschusses des Bundesrates, 22.6.1988 [Stellungnahme des Unterausschusses des Finanzausschusses], PA, XI/125 A1/4.

66 Stellungnahme des Bundesrechnungshofes, 3.11.1988, PA, XI/125 B2/23.

67 Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, Drucksache 11/2854, 2.9.1988.

nen Markt verwies.<sup>68</sup> Gleichwohl sparte die Opposition – wie zu erwarten – nicht an Kritik: Das Vorhaben sei eine »Privatisierung durch die Hintertür«, es bedeute neben der »Zerschlagung des Einheitsunternehmens Deutsche Bundespost« auch die »Zerschlagung der organisierten Arbeitnehmerinteressen bei der Bundespost«<sup>69</sup>, hieß es aus den Reihen der SPD, während die Grünen noch klassenkämpferischere Töne anschlugen und von »Zerschlagung«, »Plünderung« und einer »Opfergabe an den Fetisch Wettbewerb« sprachen und »Widerstand« ankündigten.<sup>70</sup> Ein weiteres Mal trug die Postgewerkschaft den Protest auf die Straßen, am 16. November 1988 demonstrierten nach deren eigener Einschätzung fast 60.000 Menschen in Bonn.<sup>71</sup>

In den Ausschussberatungen wurde deutlich, dass die Bundestagsabgeordneten andere Schwachstellen des Gesetzeswerks identifizierten als der Bundesrat. Sie sorgten sich darum, ob der Datenschutz hinreichend gewährleistet sei<sup>72</sup>, wobei sie kräftige Schützenhilfe von den Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern erhielten.<sup>73</sup> Sie prangerten die ungeklärte beziehungsweise zuungunsten der Arbeitnehmer ausgestaltete Mitbestimmung in den neuen Unternehmen an<sup>74</sup> und befürchteten einerseits, der vom Bundesrat so nachdrücklich gewollte Infrastrukturrat könne – am Bundestag vorbei – zu einem »Überparlament«<sup>75</sup> werden. Andererseits kam aus den Ausschüssen der Vorschlag, auch die Kommunen an diesem Rat zu beteiligen<sup>76</sup>, was diese selbst vehement gefordert hatten.<sup>77</sup> Auch rechtssystematische Einwände gegen das vorgesehene neue Haftungsrecht wurden in den Ausschussberatungen geäußert.<sup>78</sup> Eine drei Tage währende öffentliche Anhörung erbrachte keine neuen Argumente, sondern zeichnete die Frontlinien zwischen Regierung und Opposition, Unternehmern und Gewerkschaften nochmals in aller Deutlichkeit nach.<sup>79</sup>

Dennoch gelang es den Sozialdemokraten gemeinsam mit den Gewerkschaften, einige wichtige Forderungen durchzusetzen. Den Ausschlag gab hier ein Gespräch der Gewerkschaftsspitze mit Kanzler und Postminister im Kanzleramt. Als Erfolg konnten DPG und SPD für sich verbuchen, dass die Mitbestimmung stärker im Gesetz verankert wurde. Zwar setzten sie sich mit der Forderung nach einem Gesamtpersonalrat nicht durch, doch wurde nun ein Hauptpersonalrat vorgesehen, der beim Direktorium angesiedelt werden

68 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll, 11. Wahlperiode, 94. Sitzung, 22.9.1988, S. 6377–6381.

69 Börsen (SPD), ebd., S. 6382.

70 Briefs (Grüne), ebd., S. 6388f.

71 Protokoll über die Sitzung des Hauptvorstandes der DPG, 7. – 9.12.1988, AdsD, DPG-Hauptvorstand, 5/DPGA000449.

72 Protokoll der 39. Sitzung des Rechtsausschusses des Bundestages, 7.12.1988, PA, XI/125 A2/44.

73 Beschluss der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz, 10.10.1988, PA, XI/125 B1/17; Stellungnahme des Bundesbeauftragten für den Datenschutz im Rahmen der öffentlichen Anhörung durch den Ausschuss für das Post- und Fernmeldewesen, 4.11.1988, PA, XI/125 B2/22.

74 Die Frage der Mitbestimmung war wiederholt Thema der Beratungen des Postausschusses.

75 Protokoll der 41. Sitzung des Rechtsausschusses des Bundestages, 25.1.1989, PA, XI/125 A2/46 (Zitat Hörster, CDU/CSU, ähnlich auch Pick, SPD).

76 Stellungnahme des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau des Deutschen Bundestages vom 25.2.1989, PA, XI/125 A2/65.

77 Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, 2.11.1988, PA, XI/125 B2/26.

78 Protokoll der 39. Sitzung des Rechtsausschusses des Bundestages, 7.12.1988, PA, XI/125 A2/44.

79 Beim Post-Hearing leisten die Experten nur Pflichtübungen, in: Frankfurter Rundschau, 28.11.1988; Klaus Broichhausen, Ein Kompromiß bei der Reform der Bundespost ist nicht abzusehen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.11.1988; Ratlos auf höherem Niveau, in: Stuttgarter Zeitung, 1.12.1988.

und für Sozialangelegenheiten zuständig sein sollte. Zugleich sagte der Minister Unterstützung für die Gewerkschaft gegen einen befürchteten Personalabbau zu. Auch in den Aufsichtsräten wurde die Position der Arbeitnehmervertreter gestärkt<sup>80</sup>, dem Infrastrukturrat, paritätisch besetzt mit Vertretern von Bundestag und Bundesrat, stimmte der Minister zu. Aus den Reihen der SPD-Fraktion wurde in der Folge des Gesprächs signalisiert, man werde die Fundamentalopposition gegen das Gesetz nun aufgeben.<sup>81</sup> Freilich trug die Kompromissbereitschaft von Fraktion und Parteiführung nicht lange. Der Gewerkschaftsführung ging die Regelung der Mitbestimmung nicht weit genug, die Spitze der DPG wurde nochmals beim SPD-Vorsitzenden vorstellig<sup>82</sup>, von den geplanten Protestaktionen wollte sie keineswegs absehen.<sup>83</sup> In aller Eile brachte die SPD doch noch eine Reihe von Änderungsvorschlägen in die Beratungen des Postausschusses ein<sup>84</sup>, die Fraktion stellte im April 1989 einen Entschließungsantrag im Bundestag, der eine völlige Neufassung des Gesetzentwurfs forderte<sup>85</sup>, während die DPG ihre Proteste auf den Straßen nochmals verschärfte.<sup>86</sup> Dennoch verabschiedete der Bundestag gegen SPD und Grüne am 20. April 1989 das Poststrukturgesetz. Am 12. Mai stimmte auch der Bundesrat zu. Am 1. Juli 1989 konnte das Poststrukturgesetz in Kraft treten<sup>87</sup>, am 21. Juli folgten das Gesetz über Fernmeldeanlagen<sup>88</sup> und das Gesetz über das Postwesen.<sup>89</sup> Auf seiner Grundlage wurden die unternehmerischen und hoheitlichen Funktionen der Bundespost getrennt, das Unternehmen wurde in drei Bereiche aufgeteilt (Briefpost, Postbank, Telekommunikation), die allerdings durch Quersubventionen und gemeinsames Direktorium in wesentlichen Belangen doch verbunden blieben. Während das Dienste- und Endgeräte monopol liberalisiert und weitere Anbieter auf dem Markt zugelassen wurden, blieb das Monopol der Telekom beim Netz und im Telefondienstbereich erhalten. Als großer Wurf im Sinne einer profunden Liberalisierung ließ sich das Gesetzespaket schwerlich bezeichnen, blieb das Unternehmen doch qua Poststruktur »an der kurzen Leine der Politiker«.<sup>90</sup> Befürworter der Reform vermissten »die strenge Orientierung an einem ordnungspolitischen

80 Postreform geht in die letzte Runde, in: Süddeutsche Zeitung, 23.2.1989; Bonn lenkt bei der Postreform ein, in: Stuttgarter Zeitung, 24.2.1989; Opposition signalisiert Bereitschaft, die Reform der Post zu akzeptieren, in: Die Welt, 24.2.1989.

81 Peter Gillies, Falsch verbunden, in: Die Welt, 27.2.1989.

82 Marie-Luise Hoffmann, Warum der SPD die Post-Reform nun doch nicht mehr gefällt, in: Frankfurter Rundschau, 8.3.1989.

83 Protokoll über die Sitzung des DPG-Hauptvorstandes, 23.2.1989, AdsD, DPG-Hauptvorstand, 5/DPGA000450.

84 Siehe die Synopsen mit allen Änderungsanträgen zum Poststrukturgesetz, zum Postverfassungsgesetz und zur Änderung des Gesetzes über Fernmeldeanlagen: Beigabe zur 25. Sitzung des Ausschusses für das Post- und Fernmeldewesen des Bundestages, 8.3.1989, PA, XI/125 A3/82; Beigaben zur 28. Sitzung des Ausschusses für das Post- und Fernmeldewesen des Bundestages, 16.3.1989, PA, XI/125 A4/86 und A2/70.

85 Entschließungsantrag der Fraktion der SPD zum Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost, Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, Drucksache 11/4371, 19.4.1989.

86 Demonstration gegen Postreform, in: Frankfurter Rundschau, 18.4.1989; Protest mit Äpfeln und Eiern, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung, 18.4.1989; Der Funktionärsprotest, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.4.1989; 35000 protestieren gegen die Postreform, in: Süddeutsche Zeitung, 19.4.1989; Lauschke, »Zusammenhalten und gestalten«, S. 68f.

87 Gesetz zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost (Poststrukturgesetz – PostStruktG), BGBl. I, 1989, Nr. 25, S. 1026.

88 Gesetz über Fernmeldeanlagen, BGBl. I, 1989, Nr. 37, S. 1456.

89 Gesetz über das Postwesen (PostG), BGBl. I, 1989, Nr. 37, S. 1450.

90 Gerhard Hennemann, Ein Wachhund auch für die »Post 2000«, in: Süddeutsche Zeitung, 20.4.1989.

Gesamtkonzept der Privatisierung und Deregulierung<sup>91</sup>, mehr als ein »Reförmchen«<sup>92</sup> jedoch war offensichtlich vorerst nicht durchsetzbar.

Abbildung: Die neue Poststruktur<sup>93</sup>



91 So die Deutsche Bank, zit. nach: »Postreform läßt ordnungspolitisches Gesamtkonzept vermischen«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.6.1989.

92 Frank J. Eichhorn, Die neue Post, in: Stuttgarter Zeitung, 21.4.1989; Die Funktionärspost, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.4.1989; siehe auch schon: Das Reförmchen stößt auf Widerstand der Gewerkschaften, in: Handelsblatt, 11.11.1987.

93 Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen 7, 1988, S. 5.

## II. EIN »BESONDERER DEUTSCHER WEG« – MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN POLITISCHER REFORMEN

Dieser zweite Teil des Beitrags handelt von der Frage, wo die Grenzen für politische Reformen in der Bundesrepublik in den 1980er Jahren lagen. Zeitgenössische Beobachter empfanden die Auseinandersetzungen um die neue Post als »zum Teil erschreckend irrational«<sup>94</sup>, doch das zähe Gerangel um die Reform der Telekommunikation gibt uns geradezu exemplarisch Auskunft darüber, wie in Bonn über politische Entscheidungen verhandelt wurde, welche Argumentationsstrukturen aufgebaut wurden, ja auch darüber, was das Selbstverständnis der ›alten‹ Bundesrepublik bestimmte.

### *Auf dem Weg in die Informations- und Kommunikationsgesellschaft?*

Privatwirtschaftliche Unternehmensformen und ein geringer Grad staatlicher Regulierung zählen zu den Kernanliegen der liberalen Strömungen in den Wirtschaftswissenschaften. In der Tat erhoben in der Bundesrepublik eine Reihe von Wirtschaftswissenschaftlern in den 1970er Jahren ihre Stimme, um einer Abkehr von öffentlichem Unternehmensbesitz das Wort zu reden und Privatisierungen zu fordern. In Anlehnung an die neoklassische Theorie argumentierten Ökonomen, ein natürliches Monopol im Fernmeldebereich lasse sich nicht begründen; stattdessen gaben sie sich überzeugt, dass Privatisierung und Deregulierung den technischen Fortschritt fördern und das bis dahin ungenutzte innovative Potenzial freisetzen würden. Dies sei auch »sozial vorteilhaft«.<sup>95</sup> Zwar lasse sich nicht ausschließen, dass es zu Asymmetrien in der Versorgung mit Telekommunikationsleistungen komme, argumentierte etwa Günter Knieps, doch könne der Staat über die Steuerpolitik Anreize zum Ausbau und Unterhalt von Infrastrukturen (beispielsweise in dünner besiedelten Regionen) geben.<sup>96</sup> Andere, aus der Public-Choice-Schule stammende Ökonomen, verwiesen auf die neu gegebene kurz- und mittelfristige Elastizität der Nachfrage, die für Deregulierung spreche<sup>97</sup>; hier fielen insbesondere die technischen Innovationen und die aus ihnen folgenden neuen Angebote auf dem Telekommunikationsmarkt ins Gewicht. Aus der Perspektive dieser Ökonomen war die Privatisierung der Telekommunikation das Gebot der Stunde.

Die Argumente ökonomischer Vorteile durch innovative Impulse machten sich insbesondere die Unternehmer zu eigen. Immer wieder wiesen sie in den Debatten über die Postreform darauf hin, dass durch die Privatisierung der Bundespost Wachstumsimpulse freigesetzt und Arbeitsplätze geschaffen würden – ein Argument, dessen Validität sich aufgrund der nach der deutsch-deutschen Vereinigung ganz anderen Rahmenbedingungen nur schwer überprüfen lässt.

Um die Wachstumserwartungen zu plausibilisieren, zog man in den Diskussionen häufiger den Vergleich mit der Eisenbahn, die im 19. Jahrhundert ebenfalls die Rolle der »Wachstumslokomotive« gespielt habe.<sup>98</sup> Aus dem Unternehmerlager forderte man oben-

94 Hennemann, Ein Wachhund auch für die »Post 2000«.

95 Günter Knieps, Entstaatlichung im Telekommunikationsbereich. Eine theoretische und empirische Analyse der technologischen, ökonomischen und institutionellen Einflüßfaktoren, Tübingen 1985, S. 186. Zur neoklassischen Position vgl. auch Ingo Vogelsang, Deregulation and Privatization in Germany, in: Journal of Public Policy 8, 1988, S. 195–212, hier: S. 202–204.

96 Knieps, Entstaatlichung im Telekommunikationsbereich, S. 188f.

97 Charles B. Blankart, Toward an Economic Theory of Advice and its Application to the Deregulation Issue, in: Kyklos 34, 1981, S. 95–105.

98 Vgl. Carl-Christian von Weizsäcker, Die Lokomotive des Wettbewerbs. Mehrwertdienste brauchen den freien Markt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.12.1987; »Den Fernmeldebereich umwandeln in eine Aktiengesellschaft und Monopol aufgeben«. Ausführliche Privatisie-



drein, die Debatten über die Zukunft der Bundespost allein unter ökonomischen Gesichtspunkten zu führen und, wie der BDI mahnte, »sachfremden politischen Druck« herauszuhalten.<sup>99</sup> Der Bundespostminister formulierte es anders, meinte in der Sache jedoch dasselbe, wenn er auf den gesamtwirtschaftlichen Nutzen einer Privatisierung verwies, hinter dem partikuläre Interessen zurückzustehen hätten.<sup>100</sup> Für seinen Kabinettskollegen Martin Bangemann galt der Wettbewerb auf dem Markt ohnehin als »Lebenselixier einer offenen Gesellschaft«.<sup>101</sup> In eine ähnliche Kerbe schlug Wernhard Möschel, als juristischer Gutachter mehrfach am Gesetzgebungsverfahren beteiligt, der »die Abstimmung auf Märkten immer für verbrauchernahe und viel effektiver [hielt], wo sie möglich ist, als über politische Entscheidungsträger«, was er sogar auf den Netzausbau bezog.<sup>102</sup>

Mag man in der Rhetorik der Advokaten zugunsten einer Liberalisierung des Fernmeldewesens auch ein hohes Maß an Übereinstimmung feststellen, so gingen die Meinungen doch auseinander, wie weit eine solche Liberalisierung zu treiben sei. Besonders innerhalb der CDU/CSU machten sich Divergenzen bemerkbar, die sie auch vom liberalen Koalitionspartner trennten. Vergleicht man die christdemokratische(n) Haltung(en) in dieser Frage mit jener der britischen Konservativen, so ist die »ideologische Fragmentierung« der bundesdeutschen Regierungspartei nicht zu übersehen, in der »das Spektrum von neoliberalen über traditionell-konservative und sozialreformerische bis hin zu neotechnokratischen Positionen« reichte.<sup>103</sup>

In einen weiteren gesellschaftstheoretischen Horizont ließ sich die Frage der Postreform einbetten, wenn man sie mit Blick auf ihre Folgen für die Kommunikation erörterte. Hier bestimmte der Topos der »Informationsgesellschaft« oder »Kommunikationsgesellschaft« die Argumentation der Reformbefürworter.<sup>104</sup> Mustert man die Debatten im Hinblick auf gesellschaftstheoretisch orientierte Argumente durch, wird allerdings deutlich, dass die Konturen einer neuen Gesellschaftsordnung und fundamental veränderter Kommunikationsstrukturen den politischen Akteuren noch nicht recht bewusst waren.<sup>105</sup> Vielfach kleideten sie das alte industriegesellschaftliche Paradigma wirtschaftlichen Wachstums allenfalls in neues Vokabular, hielten im Kern aber an ihm fest. Auch dies ließe sich aus der Vielfalt der Strömungen und Interessen innerhalb des Regierungslagers erklären.

Sieht man allerdings auf das Resultat der Reformbemühungen, so lässt sich aus ihm doch ein bestimmtes Verständnis von Informations- beziehungsweise Kommunikationsgesellschaft ableiten, ohne dass dies zeitgenössisch expliziert wurde. Eine solche Gesellschaft dachte man sich geprägt von anhaltendem technologischen Wandel, ja der Postminister war sich sicher, »ein Ende des technologischen Wachstums mit immer neuen

---

rungs-Überlegungen des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel, in: Handelsblatt, 9.2.1988. Auch in den Diskussionen über das Gesetz im Parlament findet sich diese Analogie: Christian Schwarz-Schilling, Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll, 11. Wahlperiode, 94. Sitzung, 22.9.1988, S. 6377.

99 Schwierigkeiten vor Kabinettsbeschluss, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.5.1988.

100 Christian Schwarz-Schilling, Konzept »Post 2000« läuft auf Stärkung des Standortes Bundesrepublik hinaus, in: Handelsblatt, 30.12.1988.

101 Zit. nach: Hans Herbert Götz, Die Zukunft hat längst begonnen. Konferenz über »Welt-Informationsgesellschaft«, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.9.1987.

102 Unkorrigiertes stenographisches Protokoll der 20. Sitzung des Ausschusses für das Post- und Fernmeldewesen, 30.11.1988 (Öffentliche Anhörung), S. 61, PA, XI/125 A2/77.

103 Grande, Vom Monopol zum Wettbewerb?, S. 264.

104 So mehrfach in der »Welt« der Journalist Peter Gillies, vgl. etwa Peter Gillies, Trara, die Post ist da, in: Die Welt, 18.9.1987; ders., Drei von der Post, in: Die Welt, 30.12.1988.

105 Exemplarisch ist die Position Lothar Späths, der sich zwar als Stichwortgeber der »Informationsgesellschaft« gerierte, dann aber doch nur auf deren wirtschaftliche Bedeutung verwies. Vgl. Lothar Späth, Wende in die Zukunft. Die Bundesrepublik auf dem Weg in die Informationsgesellschaft, Reinbek 1985.

Anwendungsmöglichkeiten [sei] gegenwärtig nicht abzusehen.«<sup>106</sup> Jene neuen Telekommunikationsdienste, über die Daten und Informationen umgeschlagen wurden, waren nun auf dem freien Markt erhältlich, während die fernmündlichen Gespräche ausdrücklich staatlich garantiert blieben und nicht über Preise, sondern über Gebühren berechnet wurden. Das Bürgerrecht auf Kommunikation war also das Recht eines Bürgers, ein Ferngespräch mit einem anderen Bürger zu führen, wobei die Gebührenstaffelung die Nahkommunikation der Ortsgespräche begünstigte, während Gespräche über weitere Distanzen sehr viel teurer waren, ohne dass technische Gründe dafür zu erkennen wären. Die Kommunikationsgesellschaft, die auf diese Weise imaginiert wurde, war eine kleinräumige Gesellschaft, in der Face-to-Face-Kommunikation im Zweifelsfall das innerörtliche Telefonat auch ersetzen konnte. Und es war eine Kommunikationsgesellschaft, deren staatlich garantiertes Medium die Sprache war – ein Kriterium, das sich im anbrechenden digitalen Zeitalter kaum mehr isoliert aufrechterhalten ließ.

Die Übertragung von Informationen in Form von Daten, Texten oder Bildern wurde den Anbietern entsprechender Dienste auf dem freien Markt überlassen. Banken, die über digitale Datenleitungen ihre Filialen mit der Zentrale verbanden, oder Unternehmen, die ihre Zulieferketten über Datenaustausch auf Just-in-time-Belieferung ausrichten konnten, erwarteten von der Liberalisierung dieser Dienste günstigere Tarife. Informationen wurden so den traditionellen Produktionsfaktoren Kapital, Arbeit oder Boden gleichgestellt, die Konditionen ihrer Verfügbarkeit der Regulierung durch den Markt übertragen. Das »natürliche Monopol« im Fernmeldewesen wurde auf diese Weise in dem Moment durchlöchert, in dem die flächendeckende Versorgung mit Telefondiensten gesichert war; für die nicht netzgebundenen Dienste benötigten die Unternehmen die Unterstützung durch das Monopol nicht mehr.<sup>107</sup>

#### *Institutionelle Blockaden oder Konsensdemokratie?*

Das Beispiel der Telekommunikationspolitik macht wie wenige andere Politikfelder die spezifischen Bedingungen deutlich, die grundlegendem politischen Wandel durch die Struktur des politischen Systems in der Bundesrepublik gesetzt waren (und sind?). In den politikwissenschaftlichen Standardwerken werden die im Vergleich zu anderen westlichen Staaten zaghaften Schritte der Bundesrepublik in Richtung Liberalisierung aus den besonderen institutionellen Gegebenheiten erklärt. Weitaus stärker als im vergleichbaren westeuropäischen Ausland fallen die föderalen Verflechtungen ins Gewicht, und in der Tat lässt sich an diesem Beispiel gut nachvollziehen, wie die Aushandlungsprozesse auf Länderebene und dann im Bundesrat die Grenzen der Reform immer enger zogen. Zwar verfügte die Bundesregierung über eine parallele Mehrheit in der Länderkammer, was aber keineswegs garantierte, dass sie ihre Gesetzesvorhaben dort ohne Widerstände durchsetzen konnte. Im Gegenteil: Auch die Vertreter unionsregierter beziehungsweise CDU/FDP-regierter Bundesländer artikulierten ihre eigenen Interessen und konnten zu deren Durchsetzung ohne Weiteres gemeinsame Sache mit den SPD-Ländern machen.<sup>108</sup> Der auf Druck des Bundesrats in das Poststrukturgesetz aufgenommene Infrastrukturrat ist das deutlichste Beispiel für die Effekte einer solchen Ad-hoc-Koalition. Doch auch in ihren re-

106 Christian Schwarz-Schilling, Chance und Herausforderung der Telekommunikation in den 90er Jahren, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen 1987, Nr. 2, 20.2.1987, S. 8–14, hier: S. 11.

107 Sarkar, Akteure, Interessen und Technologien, S. 239.

108 Vgl. dazu etwa: Große Bundesrats-Koalition gegen die Postreform, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.7.1988; Wolfram Engels, Wende rückwärts, in: Handelsblatt, 15.7.1988; Versierte Verhinderer, in: Wirtschaftswoche, 29.7.1988; Postreform im Reißwolf der Länder, in: Süddeutsche Zeitung, 31.8.1988.

gionalpolitischen Interessen waren sich die Ländervertreter über die Grenzen zwischen den Lagern hinweg häufig einig.<sup>109</sup> Schon zeitgenössisch wurden die besonderen Bedingungen für politisches Handeln in der Bundesrepublik als »Politikverflechtungsfälle«<sup>110</sup> charakterisiert und im Bereich der Telekommunikation als Innovationshemmnis diskutiert.<sup>111</sup>

Ähnliches lässt sich im Hinblick auf den Einfluss der Verbände konstatieren. Alle von der Reform berührten Pressure-Groups artikulierten ihre Interessen, ganz gleich, ob man auf den Deutschen Industrie- und Handelstag sieht, die kommunalen Spitzenverbände, den BDI, Vertreter der Wirtschaft und der Gewerkschaften. Letztere äußerten ihren Protest am nachdrücklichsten und trugen ihn auch auf die Straße. Mit gewissem Erfolg, machte doch beispielsweise der Widerstand der Postgewerkschaft Zugeständnisse in der Unternehmensstruktur notwendig. Für die DPG war zunächst vor allem die Mobilisierung ihrer Mitglieder das Mittel der Wahl, ein »streikfähiges Ziel« ließ sich in der Einschätzung des Hauptvorstands aus der Postreform nicht ableiten.<sup>112</sup> Allerdings waren sich die Gewerkschafter im Klaren darüber, dass die Mobilisierungsbereitschaft ihrer Mitglieder und Funktionen nicht unbegrenzt war und dass zudem die durchgespielten Protestformen – Großdemonstrationen, dezentrale Aktionen, Menschenketten, Mahnwachen vor Postämtern et cetera – »ausgelaugt« waren und keine besondere Aufmerksamkeit für die Anliegen der DPG mehr wecken konnten.<sup>113</sup> Daher galt es, den Einfluss im Parlament zu stärken. Im parlamentarischen Verfahren erwies sich der enge Schulterschluss zwischen SPD und Gewerkschaften lange Zeit als starke Kraft. Ihr Hauptanliegen war es, die Mitbestimmung für das gesamte Unternehmen Bundespost nicht auf drei Teilunternehmen aufspalten und dadurch an Schlagkraft einbüßen zu lassen; ein Hauptpersonalrat müsse eingerichtet werden.<sup>114</sup> Von den CDU-Sozialausschüssen wurden sie in dieser Forderung nachdrücklich unterstützt.<sup>115</sup> Manche Sozialdemokraten argwöhnten, die Aufspaltung des Unternehmens diene sogar gezielt dem Zweck, »die Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte der Beschäftigten [...] zu schwächen«<sup>116</sup>; die Gewerkschaften sahen die Postreform als Teil einer »gesellschaftspolitische[n] Kehrtwende« der Bundesregierung an, durch welche Sozialstaatlichkeit abgebaut werde und Arbeitnehmerrechte reduziert würden.<sup>117</sup> Als deutlich wurde, dass die Verabschiedung der Postreform nicht mehr zu verhindern war, schaltete die DPG-Führung sehr rasch von der ordnungspolitischen Diskussion auf die berufspolitische Interessenartikulation um.<sup>118</sup>

109 *Grande*, Vom Monopol zum Wettbewerb?, S. 345–347.

110 *Fritz W. Scharpf*, Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26, 1985, S. 323–356.

111 *Rainer Nahrendorf*, Die Entfesselung der Marktkräfte, in: Handelsblatt, 23.12.1987.

112 Protokoll über die Sitzung des Hauptvorstandes der DPG, 7. – 9.12.1988, AdsD, DPG-Hauptvorstand, 5/DPGA000449.

113 Protokoll über die Sitzung des Hauptvorstandes der DPG, 21./22.9.1988, AdsD, DPG-Hauptvorstand, 5/DPGA000448.

114 »Bei Postreform Chance vertan«. Interview mit Kurt van Haaren, in: Neue Osnabrücker Zeitung, 9.1.1989.

115 Zweifel an neuer Post-Organisation. Interview mit Adolf Hörsken, in: Bonner Rundschau, 10.3.1988; Sozialausschüsse gegen Postreform, in: Die Welt, 6.7.1988; Junge Arbeitnehmerschaft in den CDA-Sozialausschüssen, Stellungnahme zum Poststrukturgesetz, 8.2.1989, PA, XI/125 B5/65. Siehe auch die Erklärung der Christlich-demokratischen Postgewerkschaft, »Poststrukturgesetz. Retten, was zu retten ist!«, PA, XI/125 B5/66.

116 Arne Börnsen (SPD), zweite und dritte Beratung des Poststrukturgesetzes, S. 10057.

117 Antworten des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu den Fragen der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für das Post- und Fernmeldewesen [zum Entwurf des PostStruktG] am 28., 29. und 30. November 1988, PA, XI/125 B4/61. Siehe auch die ausführlichen »Antworten für das Hearing zum EPostStruktG der Bundesregierung« der DPG, [eingereicht für die öffentliche Anhörung am 28. – 30.11.1988], PA, XI/125 B2/31.

118 Protokoll über die Sitzung des Geschäftsführenden Hauptvorstandes der DPG, 2.5.1989, AdsD, DPG-Hauptvorstand, 5/DPGA000451.

Was zeitgenössische Kritiker als Resultat eines »Gestrüpp[s] verfestigter Interessen und verharschter Machtstrukturen«<sup>119</sup> brandmarkten und als Menetekel einer strukturellen Unfähigkeit zur Reform deuteten<sup>120</sup>, verweist aus politikwissenschaftlicher Sicht auf stark wirksame »konsensdemokratische Mechanismen, in denen wichtige politische Entscheidungen mit den wichtigsten gesellschaftlichen Gruppen jeweils vorgeklärt werden«.<sup>121</sup> Akzeptierte man diese Form von Politik, dann ließ sich daraus durchaus auch der Vorwurf an den Bundespostminister ableiten, nicht die realistisch vorhandenen Spielräume in Abstimmung mit allen Beteiligten genutzt, sondern sich zu lange »auf Unmögliches kaprizier[t]« zu haben.<sup>122</sup> Tatsächlich kam ein Kompromiss mit der Postgewerkschaft erst Ende Februar 1989 zustande, lange nachdem die Gewerkschaftsführung ihre Mitglieder breit mobilisiert hatte.<sup>123</sup>

»Ratlos auf höherem Niveau«:<sup>124</sup> Die Rolle der Experten

Politische Entscheidungen in modernen, differenzierten Gesellschaften beruhen nicht erst seit den 1980er Jahren auf Wissen über gesellschaftliche und ökonomische Zusammenhänge. Experten liefern solches Wissen und beraten politische Akteure. In der Bundesrepublik etablierte sich in den 1950er und 1960er Jahren ein System wissenschaftlicher Politikberatung und der Integration von Experten in politische Prozesse, von dem sich die Protagonisten der Politik zu jener Zeit eindeutige Hinweise und die Fundierung rationaler Entscheidungen versprachen, wobei man auch die legitimatorische Funktion wissenschaftlicher Expertise schon in dieser Zeit nicht vernachlässigen darf.<sup>125</sup>

Dass solche Expertise längst nicht mehr eindeutige Handlungsanweisungen implizierte, zeigt das Ringen um die Postreform I geradezu paradigmatisch. Es zeigt aber auch, dass sich nach wie vor mit der Mobilisierung von Experten die Hoffnung verband, dank der »Eisbrecherfunktion«<sup>126</sup> ihres Gutachtens Entscheidungen auch gegen den Widerstand von Lobbygruppen durchsetzen zu können. Die dilatorische Behandlung des Reformvorhabens durch die Bundesregierung unter stetem Verweis, sie wolle erst das Gutachten der Witte-Kommission abwarten, ließe sich hierfür als Beleg anführen. Aber diese von der Bundesregierung berufene Kommission war nicht die einzige Expertengruppe, die sich in der Angelegenheit zu Wort meldete, andere offizielle Beratungsgremien wie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gaben ihre Sicht der Dinge bekannt. Obendrein meldeten sich weitere Experten mit durchaus divergierenden Empfehlungen öffentlich zu Wort.<sup>127</sup> Eindeutiges Wissen ließ sich so schwer erkennen, bisweilen erklärten die Gutachter in den Ausschusssitzungen selbst, in bestimmten Fragen nicht eindeutige Positionen formulieren zu können.<sup>128</sup> Der Marathon dreitägiger öffentlicher Anhörungen – auf der Basis eines mehr als 630 Seiten umfassenden Konvoluts von vorab eingereichten Antworten auf 81 Fragen, die aus den Ausschüssen über-

119 *Nahrendorf*, Die Entfesselung der Marktkräfte.

120 Unfähig zu Reformen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.4.1988.

121 *Schneider*, Die Transformation, S. 249.

122 *Wolfgang Hoffmann*, Die Rechnung geht nicht auf, in: *Die ZEIT*, 22.4.1988.

123 Regierung kommt Postgewerkschaft weit entgegen, in: *Süddeutsche Zeitung*, 24.2.1989.

124 Ratlos auf höherem Niveau, in: *Stuttgarter Zeitung*, 1.12.1988.

125 Dazu ausführlich *Gabriele Metzler*, Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn 2005.

126 *Nahrendorf*, Die Entfesselung der Marktkräfte.

127 Vgl. etwa die Stellungnahme des Bonner Instituts für Wirtschaft und Gesellschaft: Neues Gutachten zur Postreform. Biedenkopf-Institut will Telefon- von Briefdienst trennen, in: *Stuttgarter Zeitung*, 4.9.1987.

128 Unkorrigiertes stenographisches Protokoll der 20. Sitzung des Ausschusses für das Post- und Fernmeldewesen, 30.11.1988 (Öffentliche Anhörung), S. 151, PA, XI/125 A2/77.

mittelt worden waren – konnte vor diesem Hintergrund keine klaren Erkenntnisse liefern.<sup>129</sup>

Öffentlich vorgetragenen Protest gegen die Reform durch Verweis auf Expertenempfehlungen zurückzuweisen, erwies sich daher als unmöglich, zumal Experten selbst gelegentlich in unmittelbarem Schlagabtausch ihre unterschiedlichen Positionen öffentlich kundtaten.<sup>130</sup> Und während die Witte-Kommission und einige der Experten in den Beratungen der Ausschüsse für eine Reform in liberalem Sinne plädierten, legten andere Wissenschaftler öffentlichkeitswirksam Protest dagegen ein: So sprachen rund 150 Professoren aller Fachrichtungen in einer gemeinsamen Erklärung »massive Warnungen« gegen die geplante Postreform aus. Dass dieser Appell nicht nur von den Kennern der Materie getragen wurde – initiiert hatten die Aktion Rudolf Hickel, Helmut Fangmann und Bernd-Peter Lange<sup>131</sup> –, sondern auch eine Reihe von *public intellectuals* – darunter der »Tübinger ›Rhetorik-Papst‹ Walter Jens«<sup>132</sup> – ihn unterzeichnet hatten, deutet darüber hinaus darauf hin, dass sich die Opposition gegen das Reformvorhaben bei der Post aus einem weiterreichenden, vom aktuellen Anlass abstrahierenden Protest gegen die Regierung Kohl speiste.

»Gerade noch auf einen fahrenden Zug aufgesprungen«:<sup>133</sup> Die Rezeption ausländischer Vorbilder

Die Erfahrung, in jedem Fall und auf jeder Ebene des politischen Systems Kompromisse schließen zu müssen, begrenzte die Rezeption ausländischer Vorbilder im politischen Diskurs über die Telekommunikation. Die weitreichenden Privatisierungswellen, welche den Telekommunikationsbereich in den USA, Großbritannien und Japan bereits erfasst hatten, erreichten nur in ihren letzten und schwächsten Ausläufern die Bundesrepublik. Der Verweis auf das Ausland diente allenfalls als legitimatorische Ressource, um überhaupt Reformen in Gang zu bringen. Wiederum waren es hauptsächlich Hinweise auf die stark verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der ausländischen Konkurrenz, die den Reformprozess in der Bundesrepublik antreiben sollten.<sup>134</sup> Allerdings verschwiegen selbst Fürsprecher einer liberalen Postreform nicht, dass etwa auch in Großbritannien nach der Privatisierung von British Telecom nicht alles zum Besten stehe, habe der Konzern doch kräftig Personal abgebaut und den Kundenservice dadurch verschlechtert.<sup>135</sup> Dass die Gegner der Reform aus den Arbeitsplatzverlusten bei dem britischen Unternehmen schlagkräftige Argumente zogen, dürfte kaum überraschen.<sup>136</sup> Tatsächlich verzichtete die Postgewerkschaft bei der Organisation ihrer Proteste selten auf diesen Hinweis.<sup>137</sup>

129 Beim Post-Hearing leisten die Experten nur Pflichtübungen, in: Frankfurter Rundschau, 28.11.1988.

130 So etwa der Jurist Wernhard Möschel und der Wirtschaftswissenschaftler Rudolf Hickel in zwei unmittelbar aufeinander folgenden Artikeln: Rosinenpicken, in: Die Welt, 6.4.1989.

131 Öffnung des Wettbewerbs führt zur »Rosinenpickerei«, in: Handelsblatt, 15.1.1988; Gegen Reform der Post, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.1.1988.

132 Protest gegen Post-Pläne, in: Frankfurter Rundschau, 15.1.1988.

133 Christian Schwarz-Schilling, zit. nach: Postreform nimmt im Bundesrat die letzte Hürde, in: Frankfurter Rundschau, 13.5.1989.

134 Vgl. Wilhelm M. Stein, Weltweites Interessenkarussell um Telekommunikation, in: Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen 1988, Nr. 7, 25.7.1988, S. 57–63. Die entsprechenden Argumente in der Tagespresse sind so zahlreich, dass sie hier nicht einzeln aufgeführt werden können.

135 Roland Tichy, Warten auf Micky Maus, in: Wirtschaftswoche, 5.2.1988.

136 Vgl. etwa entsprechende Informationen durch sozialdemokratische Bundestagsabgeordnete für Beschäftigte der Post: SPD für mehr Wettbewerb bei der Post, in: Stuttgarter Zeitung, 21.10.1988.

137 Martin Kempe, Kampf der Postgewerkschaft für die Bürger und sich selbst, in: taz, 25.11.1987.

Der Verweis auf das Ausland sollte auch auf einer anderen Ebene den Gesetzgebungsprozess in der Bundesrepublik beschleunigen: Die US-amerikanische Außenhandelspolitik drängte besonders in der Ära Reagan auf eine Öffnung der europäischen Märkte und damit auch des deutschen Markts, nicht nur bei den Endgeräten, sondern auch bei Netzträgerschaft und Dienstwettbewerb. Um einen Rahmen dafür abzustecken, fanden regelmäßig die sogenannten MAFF-Gespräche statt (Market-Access-Fact-Finding-Gespräche), die Schwarz-Schilling als zuständiger Minister eher zurückhaltend führte<sup>138</sup>, während andere Mitglieder der Regierungskoalition den US-Amerikanern unbedingt entgegenkommen und damit auch die deutsche Postreform vorantreiben wollten.<sup>139</sup>

Dass sich das Poststrukturgesetz bei Weitem nicht mit der Radikalkur bei British Telecom oder AT&T würde messen lassen können, war vielen Protagonisten der Reform in der Bundesrepublik von vornherein klar<sup>140</sup>, und so deutete am Ende beispielsweise der zuständige Postminister das Gesetz auch nur dahingehend, dass die Bundesrepublik dadurch wenigstens nicht den Anschluss an internationale Tendenzen verlieren würde. Eine offensive, auf die Grundlagen zielende ordnungspolitische Reform war dies nicht.

#### *Verfassungsrechtliche Bedenken: Art. 87 GG*

Zu den Bedingungen, die die Spielräume einer weitreichenden Liberalisierung des Fernmeldewesens von vornherein einschränkten beziehungsweise die Hürden für eine tiefgreifende Änderung hochlegten, zählte die Verankerung der Bundespost im Grundgesetz. Art. 87 Abs. 1 zählte die Bundespost (neben dem Auswärtigen Dienst, der Bundesfinanzverwaltung, den Bundeseisenbahnen und der Verwaltung der Bundeswasserstraßen und der Schifffahrt) zur »bundeseigenen Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau«.<sup>141</sup> Ein Eingriff in die Verwaltungsstrukturen der Bundespost hätte demnach eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich gemacht, was angesichts der parlamentarischen Kräfteverhältnisse schwer vorstellbar erschien. Aus Opportunitätsgründen wurde dieses Verfahren daher für die Postreform I gar nicht ernsthaft in Erwägung gezogen. Aber es waren nicht allein taktische Erwägungen oder Einsichten in die parteipolitischen Konstellationen, die dies nahelegten; sondern die Grundgesetzbestimmung strukturierte in gewissem Sinne die Reformdiskussionen vor, da legalistische Argumente das Festhalten am Status quo legitimierten, was auf einen hohen Grad der Verrechtlichung politischer Reformdebatten in der Bundesrepublik der 1980er Jahre verweist.

Die Witte-Kommission hielt »bereits die Feststellung von Verfassungsrisiken für eine Begrenzung des Handlungsrahmens« für Reformen.<sup>142</sup> Zwar gingen ihre Mitglieder in den verfassungsrechtlichen Diskussionen davon aus, dass das Grundgesetz einer Aufteilung der Bundespost in zwei oder drei Unternehmensbereiche nicht entgegenstehe, eine Ausweitung des Fernmeldemonopols nicht vom Verfassungsgeber beabsichtigt gewesen sei und eine Liberalisierung gerade im Endgerätebereich durchwegs verfassungskonform sei;

138 Vgl. *Christian Schwarz-Schilling*, 1988: Ein wichtiges Jahr für die Post, in: *Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen* 1988, Nr. 1, 26.1.1988, S. 4–8.

139 Dies gilt vor allem für Otto Graf Lambsdorff. – Zum Wandel der internationalen Handelsbeziehungen und ihren Auswirkungen auf die Bundesrepublik vgl. *Schneider*, *Die Transformation*, S. 196–207 und 235–240.

140 Vgl. etwa die Aussagen des Post-Staatssekretärs Winfried Florian in: Post verspricht stabile Gebühren für 1987. Schwarz-Schilling bekräftigt Absage an Privatisierungspläne, in: *Stuttgarter Zeitung*, 31.12.1986; *Winfried Florian*, Keine Privatisierung der Deutschen Bundespost, in: *Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen* 1986, Nr. 12, 18.12.1986, S. 4–9.

141 Art. 87 in der Fassung durch das 31. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.7.1972, in: *Angela Bauer/Matthias Jestaedt*, *Das Grundgesetz im Wortlaut. Änderungsgesetze, Synopse, Textstufen und Vokabular zum Grundgesetz*, Heidelberg 1997, S. 311.

142 *Witte*, *Neuordnung der Telekommunikation*, S. 31.

doch spreche aus verfassungsrechtlicher Sicht auch nichts gegen die Beibehaltung von Quersubventionierungen. Als verfassungsrechtlich unhintergebar freilich erachtete die Kommission die Auffassung, der Staat dürfe »seine Letztverantwortlichkeit im Hinblick auf das Unternehmen als Ganzes« nicht aufgeben.<sup>143</sup>

Dies entsprach auch der überwiegenden Meinung unter den Staatsrechtlern. Auch sie erkannten keinen Widerspruch zu Art. 87 GG, wenn die Bundespost künftig in drei separaten öffentlichen Unternehmen geführt würde. Eine vollständige Herauslösung aus der Verantwortlichkeit des zuständigen Bundesministers hielt der Staatsrechtler Ulrich Battis jedoch schlicht für »verfassungswidrig«, auch sei die Verwaltung der Bundespost nur als »unmittelbare Bundesverwaltung« vorstellbar. »Eine vom Staat verschiedene Rechtspersönlichkeit« dürfe die Verwaltung der Post keinesfalls sein, so Battis.<sup>144</sup> Helmut Fangmann leitete aus Art. 87 Abs. 1 GG ausdrücklich ein »Privatisierungsverbot« ab.<sup>145</sup> Noch stärker spitzten die Darmstädter Staatsrechtler Alexander Roßnagel und Peter Wedde in ihrem Gutachten für den DGB diese Position zu:

»Die beabsichtigte Neuordnung der Deutschen Bundespost«, schrieben sie, »verstößt insofern gegen Art. 87 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 2 des Grundgesetzes, als sie die geplanten Teilunternehmen aus der politischen Verantwortung herauslösen und von demokratischer Einflußnahme und Kontrolle befreien will. Das Grundgesetz fordert vielmehr, die wesentlichen Entscheidungen über die künftige Telekommunikation und damit über den Weg in die ›Informationsgesellschaft‹ nicht weitgehend verselbständigten Bürokratien zu überlassen und sie nicht allein nach ›rein sachlichen‹ oder ›rein wirtschaftlichen‹ Kriterien zu treffen, sondern nach politischen Kriterien in demokratischen Verfahren zu beschließen.«

Dass der Postminister und damit das Parlament von der Bestimmung der künftigen Unternehmenspolitik ausgeschlossen sein sollten, sei somit nicht hinnehmbar. Ein Weiteres kam hinzu: Wenn das neue Fernmeldeanlagenengesetz jedem gestattete, Telekommunikationsdienste anzubieten, verstoße dies gegen das Grundgesetz. Art. 87 GG sprachen Roßnagel und Wedde sogar einen »Schutzzweck« zu, könnten doch

»die Grundrechte der Meinungsfreiheit, der Informationsfreiheit, des Fernmeldegeheimnisses und der Schutz der Menschenwürde nur gewährleistet werden, wenn eine ständige, ungehinderte und unbeeinflusste Nachrichtenübermittlung gesichert ist. Indem Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG die Aufgabe des ›Fernmeldens‹ bundeseigener Verwaltung überträgt, wird dieser Schutz der Grundrechte durch die unmittelbare Grundrechtsbindung dieser Verwaltung, durch die politische Leitungskompetenz des Ministers und durch seine parlamentarische Verantwortlichkeit sichergestellt. Private Diensteanbieter sind jedoch nicht in gleichem Maß an Grundrechte gebunden. Sie unterliegen nicht der Weisungsbefugnis des politisch verantwortlichen Ministers und sind dem Parlament gegenüber nicht verantwortlich.«<sup>146</sup>

Die Verantwortlichkeit des zuständigen Ministers gegenüber dem Parlament im Gesetz festzuschreiben, war schließlich Konsens, während Roßnagels und Weddes Hinweise bezüglich der datenschutzrechtlichen Dimension der Reform nicht ganz auf fruchtbaren Boden fielen. Ebenso wenig war der Beamtenbund erfolgreich mit seinem Argument, dass sich aus Art. 87 GG nicht nur die besondere Aufgabe der Bundespost für die Daseinsvor-

143 Ebd., S. 37.

144 Stellungnahme Ulrich Battis, PA, XI/125 B4/60.

145 Helmut Fangmann, Verfassungsgarantie der Bundespost. Bestand und Erweiterung der Postdienste unter besonderer Berücksichtigung der Postbankdienste, Bremen 1987, S. 64.

146 Alexander Roßnagel/Peter Wedde, Die Neuordnung der Deutschen Bundespost und die Anforderungen des Demokratieprinzips und des Prinzips parlamentarischer Verantwortung, 29.9.1988, PA, XI/125 B4/61.

sorge herleiten lasse, sondern in Verbindung mit Art. 33 Abs. 4 GG auch der Beamtenstatus für das Personal auf der Führungsebene festzuschreiben sei.<sup>147</sup>

### Datenschutz

Mit der Zulassung privater Anbieter auf dem Telekommunikationsmarkt stellte sich die Frage des Datenschutzes neu. Daher war zu klären, inwieweit die Bindung staatlicher Organe an die Auflagen des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) beziehungsweise an die aus Art. 10 GG resultierenden Schutzrechte der Bürger vor Eingriffen in das Brief- und Fernmeldegeheimnis auch für Private Gültigkeit besaß. Manche Kritiker sahen im Entwurf des Poststrukturgesetzes gar ein »informationsrechtliches Ermächtigungsgesetz«.<sup>148</sup> Hier verbindlichere Regelungen im Gesetz zu verankern, war das Hauptanliegen mehrfacher Interventionen des Bundesbeauftragten für den Datenschutz, Reinhold Baumann, und seines Nachfolgers, Alfred Einwig, in das Gesetzgebungsverfahren; die Datenschutzbeauftragten der Länder sekundierten ihm.<sup>149</sup> Ohnehin hatte Baumann auch schon die Bundespost scharf kritisiert, weil sie zu sorglos mit den Daten ihrer Kunden umging.<sup>150</sup>

In ihrer Argumentation gingen sie im Grunde von der Drittwirkung von Grundrechten (einschließlich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, wie es das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil formuliert hatte) aus und übertrugen sie auf das BDSG. Daraus leitete der Bundesdatenschutzbeauftragte seine Forderung nach »eine[r] möglichst weitgehende[n] Gleichstellung zwischen den öffentlichen und den privaten Anbietern von Telekommunikationsdienstleistungen« ab. Die Bundesregierung sollte dazu verpflichtet werden, Rechtsverordnungen zum Schutz personenbezogener Daten zu erlassen. Dies bezog sich sowohl auf die Speicherung als auch auf die Weitergabe von Daten, gerade auch zu kommerziellen oder Werbezwecken.<sup>151</sup> Eigene Gesetzesbestimmungen hatte zuvor das Justizministerium nicht für notwendig gehalten, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung lasse sich, so die Auskunft des Ministeriums, auf dem Verordnungsweg sichern.<sup>152</sup> Ähnlich sahen dies die staatsrechtlichen Gutachter, die eine Geltungskraft dieses Rechts sowie des Post- und Fernmeldegeheimnisses im Verhältnis zwischen Privaten tendenziell verneinten; gegebenenfalls könne die Bundesregierung durch Verordnungen hier nachbessern. Für die Post selbst ergäbe sich keine neue Situation, habe

147 Stellungnahme des Deutschen Beamtenbundes zum Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost, [vorgelegt zur öffentlichen Anhörung im Bundestags-Postausschuss, 28. – 30.11.1988], PA, XI/125 B4/61.

148 Senator Kröning (Bremen), Deutscher Bundesrat, Plenarprotokoll, 600. Sitzung, 12.5.1989, S. 187; auch zit. nach: Postreform nimmt im Bundesrat die letzte Hürde, in: Frankfurter Rundschau, 13.5.1989.

149 Vgl. etwa die Stellungnahme des Hamburger Datenschutzbeauftragten Claus Henning Schapper bei einer Anhörung der Postgewerkschaft: »Risiken des Mißbrauchs von Daten durch Postreform«, in: Frankfurter Rundschau, 31.10.1988.

150 Datenschützer Baumann greift die Bundespost scharf an, in: Kölner Stadt-Anzeiger, 29.1.1988.

151 Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz, Änderungsvorschläge zum Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost (Poststrukturgesetz), 15.2.1989, PA, XI/125 B1/13 (Anlage). Siehe auch bereits: Beschluß der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder sowie der Datenschutzkommission Rheinland-Pfalz, 10.10.1988: Sicherstellung des Datenschutzes bei der Poststrukturreform, PA, XI/125 B1/17; Bundesbeauftragter für den Datenschutz, Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung durch den Ausschuß für das Post- und Fernmeldewesen des Deutschen Bundestages, 4.11.1988, PA, XI/125 B2/22.

152 Klaus Kinkel, Staatssekretär im Bundesjustizministerium, an den Vorsitzenden des Bundestags-Postausschusses, 9.3.1989, in: Anlage zum Kurzprotokoll des Postausschusses, 15.2.1989, PA, XI/125 A3/80.



sie doch »keinen Anlaß zu meinen, etwa nun durch das Volkszählungsurteil in ein neues Zeitalter transportiert worden zu sein.«<sup>153</sup> Lediglich der Rechts- und Verwaltungsinformatiker Hans Brinckmann formulierte in dieser Hinsicht gesetzgeberischen Handlungsbedarf.<sup>154</sup> Immerhin setzte sich auf Betreiben des Datenschutzbeauftragten im Fernmeldeanlagengesetz die Klarstellung durch, dass die Datenschutzregelungen für private Anbieter ebenso gälten wie für die Bundespost. Eine solche bereichsspezifische Verankerung des Datenschutzes war ein Novum. Weiterreichende Zugeständnisse ließen sich indes nicht durchsetzen.

In den Ausschusssitzungen spielte das Thema »Datenschutz« eine insgesamt nachrangige Rolle, was auch daran liegen mag, dass die Vertreter der Grünen selten anwesend waren und ihre wenigen Vorstöße auf diesem Feld allesamt ins Leere liefen. Angesichts der veränderten Situation auf dem Fernmeldemarkt – durch private Anbieter und die Internationalisierung des Markts – lässt sich auch eine gewisse Ratlosigkeit konstatieren, die bisweilen auch die Gutachter zeigten.<sup>155</sup> Kaum noch Raum in den Ausschusssitzungen konnte schließlich der entscheidende Vorstoß der Bundesregierung finden, im Kontext der Postreform weiterreichende Überwachungsbefugnisse im »G-10-Gesetz« von 1968 zu verankern: Um die »organisierte Kriminalität und den internationalen Terrorismus« wirksam bekämpfen zu können, sollte die Befugnis des Verfassungsschutzes zur Überwachung privater Kommunikation auf mobile Funkdienste, Autotelefone, Satellitenfunkanlagen und private Telekommunikation ausgedehnt werden. Sollten private Anbieter die Tatsache der Überwachung ihren Kunden mitteilen, drohte eine Haftstrafe bis zu zwei Jahren; sollten sie einem Auskunftersuchen nicht nachkommen, eine Geldbuße bis 30.000 DM. Eine entsprechende Vorlage brachte die Bundesregierung erst in der Endphase der Ausschussberatungen über die Postreform ein.<sup>156</sup> Sollte sie kalkuliert haben, dass sich in diesem Stadium des Gesetzgebungsverfahrens ernsthafter Widerstand nicht mehr artikulieren würde, so ging diese Rechnung auf: Zwar wurden im federführenden Postausschuss manche Bedenken geäußert, doch schließlich wurde der Antrag bei Enthaltung der SPD-Vertreter angenommen; die vom Innenausschuss angeregte Prüfung einer Kontrolle der Kompatibilität privaten Angebots mit dem BDSG hingegen fand keine Mehrheit.<sup>157</sup> Auch im Bundesrat erhoben selbst Vertreter der CDU/FDP-regierten Länder Bedenken gegen die Novellierung des G-10-Gesetzes, um die Reform jedoch nicht aufzuhalten, lehnten diese die von der SPD geforderte Anrufung des Vermittlungsausschusses ab.<sup>158</sup>

#### *»Infrastruktur«, »Daseinsvorsorge« und das Verständnis von Politik*

Die Postreform I als Ausdruck neoliberaler Überzeugungen zu deuten, würde in die Irre führen. Im Gegenteil kam neoliberalen Deutungsmustern eine eher nachrangige Rolle zu, wenn man die Debatten über eine Reform des Fernmeldewesens im Ganzen daraufhin betrachtet. Von einem neoliberalen Umschwung im Sinne einer völligen Freisetzung der

153 Unkorrigiertes stenographisches Protokoll der 20. Sitzung des Ausschusses für das Post- und Fernmeldewesen, 30.11.1988 (Öffentliche Anhörung), PA, XI/125 A2/77 (Zitat von Peter Badura, S. 79).

154 Ebd., S. 133f.

155 Ebd., S. 151.

156 Änderungsentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP, Anlage 4 der Stellungnahme des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, 9.3.1989, PA, XI/125 A1/43. Vgl. auch *Charlotte Wiedemann*, Überwachung wird teilprivatisiert, in: *taz*, 10.3.1989; *Datenschützer warnt Bonn*. »Grundrechtsänderungen nicht durchpeitschen«, in: *Frankfurter Rundschau*, 17.3.1989.

157 Kurzprotokoll der 26. Sitzung des Ausschusses für das Post- und Fernmeldewesen, 9.3.1989, PA, XI/125 A4/83.

158 Postreform nimmt im Bundesrat die letzte Hürde, in: *Frankfurter Rundschau*, 13.5.1989.

Kräfte des Markts kann im Bereich Telekommunikation nicht die Rede sein. Zwar wurde sehr intensiv darüber diskutiert, dass die Bundespost sich dem Wettbewerb stellen müsse, um ihre Innovationsfähigkeit zu verbessern, welche dem trägen Staatsunternehmen und seinen etablierten Zulieferern abhandengekommen war. Anders als in Großbritannien bestand jedoch bald Konsens darüber, dass die Konkurrenz nur im Bereich der Telekommunikationsdienste – also Fax, Bildschirmtext und dergleichen – und bei den Endgeräten zugelassen werden sollte, die Telefonnetze und der Fernsprechdienst jedoch in der Hand der staatlichen Telekom bleiben sollten. Das lässt sich als jener Kompromiss deuten, der angesichts der institutionellen Blockaden im bundesdeutschen politischen System überhaupt zu erzielen war. Doch kann man diesen Befund auch in einen weiter gezogenen Rahmen einordnen.

Denn in den Diskussionen ging es nur vordergründig um die Ordnung des Fernmeldewesens, vielmehr wurde hier über den Charakter und die Reichweite von Staatsaufgaben verhandelt. Man kann sehr gut ablesen, wie stark die Handlungs- und Deutungsmuster westdeutscher Sozialstaatlichkeit noch in den 1980er Jahren ausgeprägt waren, wurde das Netzmonopol doch ausdrücklich damit begründet, dass es sich hier um einen Bereich der Daseinsvorsorge handle, für den der Staat die Verantwortung trage. Würde man eine quantitative Auswertung vornehmen, welche Schlüsselbegriffe in den Reformdebatten am häufigsten fielen, so dürfte sich »Daseinsvorsorge« auf einem der vordersten Ränge finden. Private Netzanbieter, so hieß es vielfach, würden sich ausschließlich am Profit orientieren und sich auf die lukrativen Dienste konzentrieren (»Rosinenpickerei«, ein weiterer Schlüsselbegriff). Was »Daseinsvorsorge« tatsächlich sein und umfassen sollte, war nicht präzise bestimmt; »ein bißchen Auslegungsrömantik«<sup>159</sup> war gewiss mit im Spiel. Gerade die Unbestimmtheit des Begriffs ließ ihn ja als politische Vokabel so geeignet erscheinen.

Dagegen garantiere allein der Staat den Zugang aller Bürger zu Fernmeldenetzen auch in dünn besiedelten und abgelegenen Regionen, was auch dem grundgesetzlich verankerten Gebot, für die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu sorgen, entspreche. Dieses Argument schweißte insbesondere die Vertreter der Länderinteressen über Parteigrenzen hinweg zusammen. »Ein besonderes Anliegen von CSU und bayerischer Staatsregierung ist es«, erklärte der Bayernkurier nach der Verabschiedung des Poststrukturgesetzes im Bundestag, »über der Faszination für diese Zukunftstechnologie das bisherige Leistungsangebot der Post auch auf dem flachen Land zu erhalten.« Nicht nur er zeigte sich zufrieden, dass nun »die Daseinsvorsorge und die Gemeinwohlverpflichtung der Deutschen Bundespost erstmals im Gesetz verankert« worden seien.<sup>160</sup>

Die Konservierung des staatlichen Monopols bezog sich ausschließlich auf die Netze und den Telefondienst, die man beide nicht dem Konkurrenzkampf privater Anbieter aussetzen wollte. Beide waren ausdrücklich wichtige Elemente des westdeutschen Sozialstaats, was wiederum die Rezeption marktliberaler Konzeptionen angloamerikanischer Provenienz beeinflusste. Im Gegenteil galt die Postreform ihren Protagonisten als optimaler »deutscher Weg«, wie der Postminister 1988 erklärte, »indem wir neben dem Wettbewerb die Daseinsvorsorge und die Infrastrukturaufgabe in gleicher Ranghöhe einbezogen haben, was es in keinem Gesetz irgendeines Landes gibt, das wir bisher kennengelernt haben«. Aus dem Gebot der »Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse« entsprang die vielfach erhobene Forderung, die »Tarifeinheit im Raum« unbedingt zu wahren.<sup>161</sup> Daraus ließ sich auch der Fortbestand der Quersubventionierung begründen.<sup>162</sup>

159 Unkorrigiertes stenographisches Protokoll der 20. Sitzung des Ausschusses für das Post- und Fernmeldewesen, 30.11.1988, PA, XI/125 A2/77 (Zitat von Wernhard Möschel, S. 50).

160 *Karl Hans Roos*, Mut zur Innovation, in: Bayernkurier, 29.4.1989.

161 Ergebnisprotokoll der Ministerpräsidentenkonferenz, 14.4.1988, S. 4f., PA, XI/125 B1/15.

162 *Helmut Cox*, Bei der Umstrukturierung der Post darf der öffentliche Auftrag nicht auf der Strecke bleiben, in: Handelsblatt, 9.3.1988.

Freilich waren aus den »gleichwertigen Lebensverhältnissen« nicht nur Argumente für bestimmte Formen der Unternehmensorganisation zu gewinnen. Vielmehr haftete dem immer wiederkehrenden Rekurs auf die Versorgung des »flachen Landes« auch etwas Nostalgisches an, war die Bundesrepublik doch, wie der Gutachter Eberhard Witte vergebens zu bedenken gab, »im Vergleich zu allen anderen Industriestaaten so gleichmäßig besiedelt, daß das Problem der ›rural areas‹ objektiv nicht besteht.«<sup>163</sup> Hier schlugen nicht nur ganz konkrete regionalpolitische Interessen zu Buche, sondern in der manischen Beschwörung der »Fläche« manifestierte sich das territorial gefasste Verständnis eines Staatsraums, das die »Zonenrandgebiete« ausdrücklich mit einschloss, aber nicht darüber hinaus ging.<sup>164</sup> Staatsraum und Kommunikationsraum wurden für die Bürger als identisch gedacht, für Unternehmen jedoch ging man vom Bedarf an transnationaler Kommunikation aus, der zu möglichst günstigen Konditionen gedeckt werden sollte.

### III. FAZIT

Blickt man auf längerfristige Entwicklungen, so ist Andreas Wirschings Einschätzung der Privatisierungspolitik der 1980er Jahre durchaus zuzustimmen. Er erkennt in ihr die politische Grundlegung dafür, dass sich der Staat in der Folgezeit aus seinen »Kernbereichen« zurückzog und »entscheidende infrastrukturelle Sektoren wie Post- und Verkehrswesen« nicht mehr als »genuin öffentliche Aufgaben und [...] historisch begründete ›Kernbereiche‹ des Staates« betrachtet wurden.<sup>165</sup> Gerade im Hinblick auf die Bemühungen, den Unternehmen bessere Kommunikationsbedingungen zu schaffen, ist dieser Befund höchst plausibel.

Allerdings sollte man nicht vorschnell die Deutung der späteren Postreformen auf die hier diskutierte Postreform I übertragen. Denn in ihr lassen sich doch noch andere Konstellationen erkennen, die für die späte Bundesrepublik der 1980er Jahre typisch waren und noch wenig mit den aus deutsch-deutscher Vereinigung und europäischer Integration springenden Impulsen der frühen 1990er Jahre zu tun hatten. Hier ist besonders auf die »Daseinsvorsorge« als staatlichen Auftrag und politisches Argument zu verweisen, dessen Schlagkraft ganz beträchtlich war. Mochte der Rückbau des bundesdeutschen Sozialstaats in der Ära Kohl auch – vor allem rhetorisch – bereits eingeleitet sein, so blieb Sozialstaatlichkeit in der politischen Praxis doch nach wie vor die wesentliche Richtschnur, die auch das Handeln auf Politikfeldern bestimmte, die nicht unmittelbar der Sozialpolitik zuzuordnen waren.

Gefördert wurde das Festhalten am »deutschen Weg« durch Besonderheiten des politischen Systems und eingespielte Praktiken. Besonders die Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern schlug hier zu Buche, aber auch das Bestreben, die wesentlichen Akteure auf dem Politikfeld in den Entscheidungsprozess einzubinden und Entscheidungen nicht (allzu) konfrontativ durchzusetzen. Solche Kompromisse wurden begünstigt durch die Existenz einer Mehrparteienregierung und durch den Charakter der großen Regierungspartei CDU/CSU als Volkspartei, die unterschiedliche Strömungen in sich vereinte und eben auch einen starken Anteil »traditioneller Sozialpolitiker« in ihren Reihen hatte. Besonders diese Konstellation machte sich im Vergleich mit den angloamerikanischen Reformern deutlich bemerkbar.

---

163 Stellungnahme Eberhard Witte, 3.11.1988, PA, XI/125 B4/61.

164 Vgl. etwa: Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern des Zonenrandgebietes, Deutscher Handwerkskammertag, Zonenrandausschuss der Bundesvereinigung und kommunale Spitzenverbände (Vehling) an den Vorsitzenden des Bundestags-Postausschusses, Paterna, 10.11.1988, PA, XI/125 B2/19.

165 *Wirsching*, Abschied vom Provisorium, S. 258.

Von einem Aufbruch in die Kommunikations- und Informationsgesellschaft mag man vor diesem Hintergrund kaum sprechen, auch deshalb nicht, weil weitreichende Visionen der »neuen Gesellschaft« fehlten oder nur sozial- und wirtschaftspolitisch eingefärbt artikuliert wurden. So lassen die bundesdeutschen Reformdebatten die Bundesrepublik auch nur vage als Teil einer globalen liberalen Koalition erscheinen, Verweise auf das Ausland und den globalen Wettbewerb erfüllten zu einem Gutteil vorrangig legitimatorische Funktionen. Erst der epochale Umbruch von 1989/90, die deutsch-deutsche Vereinigung, die aus dem Zusammenbruch des Ostblocks erwachsende neue Dynamik der Globalisierung wie auch – teils damit zusammenhängend – die forcierte Liberalisierung des europäischen Binnenmarkts gaben dem Prozess der Abkehr von bundesdeutschen Traditionen und Pfadabhängigkeiten wirkmächtige Impulse, aus denen ein verändertes Verständnis von Staat und Markt erwachsen konnte.