

Michael Schwemmler

Operation gelungen ...

Die Privatisierung der
Telekommunikation
in Deutschland

VSA:



Michael Schwemmler
Operation gelungen ...

Die Privatisierung der Telekommunikation in Deutschland

Michael Schwemmler ist Sozialwissenschaftler; er war in den 1990er Jahren Sekretär beim Hauptvorstand der Deutschen Postgewerkschaft (heute ver.di) und bis 2016 Geschäftsführer der Input Consulting gGmbH.

Michael Schwemmler

Operation gelungen ...

Die Privatisierung der Telekommunikation in Deutschland
– eine Erinnerung

Schriftenreihe



VSA: Verlag Hamburg

www.vsa-verlag.de

© VSA: Verlag 2020, St. Georgs Kirchhof 6, 20099 Hamburg
Alle Rechte vorbehalten
Titelfoto: stockphoto-graf – stock.adobe.com
Druck- und Buchbindearbeiten: CPI books GmbH, Leck
ISBN 978-3-96488-033-8

Inhalt

Zur Klarstellung vorab	7
1. Wie es um die Telekommunikation in Deutschland steht und was das mit politischen Entscheidungen aus dem vorigen Jahrhundert zu tun hat.....	8
2. Wie die Privatisierung der Telekommunikation einst auf die globale politische Agenda gelangte und welche Interessen dahinterstanden	16
Gemeinwohl vor Gewinn: Das traditionelle Arrangement	17
Technische Potenziale: Innovationen, Konvergenz, Konkurrenz	19
Ökonomische Interessen: Telekommunikation als Ware und Anlage	22
Neoliberale Politik: Schlüsselprojekt in der Schlüsselbranche	27
Wo alles anfang	30
3. Wie das staatliche Fernmeldewesen in Deutschland in den 1980er Jahren unter Beschuss geriet und »der Druck herrschender Marktkräfte« forciert wurde	32
»Nach den Grundsätzen der Politik«: Der Status quo ante	32
»Mehr Mut zum Markt«: Die Grundlegung der neoliberalen Diskurshoheit	36
»Anstelle des politischen Prozesses der Markt«: Forderungen aus der Wirtschaft	47
»Entsprechend der Offenheit unseres Fernmeldemarktes«: Handelspolitische Pressionen	53
»Eine unausweichliche Entwicklung«: Europäische Weichenstellungen	57
Zwischenfazit	65
4. Wie der Privatisierung der Telekommunikation in Deutschland politisch der Weg gebahnt wurde und was ihren Durchbruch ermöglichte	67
Türöffner: Die Regierungskommission Fernmeldewesen	71
Zwischenschritt: Das Poststrukturgesetz von 1989	85
Steter Tropfen: Die Aushöhlung der Rest-Monopole	97

Letzter Kraftakt: »Aufbau Ost« und die Folgen	103
Dammbruch: Der Coup des Arne Börsen	110
Zwischenfazit	113

5. Wie die Privatisierung der Telekommunikation zu Ende gebracht wurde und welche Wirkungen sie hatte 116

Begründungen: Das Mantra der »Wettbewerbsfähigkeit«	122
Konzepte: There was an alternative	131
Entscheidungen: Privat statt Staat	138
Wirkungen: Selbstentmachtung, Landnahme, Kommodifizierung	156

6. Weshalb die »Operation Privatisierung« gelungen und dies trotzdem keine gute Nachricht für alle ist 162

Dem Kapitalmarkt verpflichtet: Eine andere Telekom	163
Funklöcher und weiße Flecken: Defizite der digitalen Infrastruktur	171
Machtlose Politik: Rückkehr des Leistungsstaates?	180

Literatur.....	187
----------------	-----

Zur Klarstellung vorab

Der guten Ordnung halber bedarf es eines Bekenntnisses, gleich zu Beginn: Der Verfasser dieses Buches ist an dem, worüber er schreibt, nicht unbeteiligt gewesen. Als hauptamtlicher Sekretär war er in den Jahren von 1986 bis 1994 in die Debatten der Deutschen Postgewerkschaft (DPG; heute ver.di) um die Reorganisation und Privatisierung der Deutschen Bundespost (DBP) einbezogen, auch in manche Gespräche und Verhandlungen mit dem Bundesministerium für Post und Telekommunikation, der SPD und anderen Parteien, den DBP-Unternehmen und weiteren Institutionen und Organisationen. Obwohl sie eher im Hintergrund stattfanden, haben die genannten Aktivitäten doch zu vereinzelt Erwähnungen des Autors im einschlägigen Schrifttum geführt.¹ Daraus – wie auch allein schon aus seiner Zugehörigkeit zur DPG – könnte geschlossen werden, dass der Verfasser die Entstaatlichung des Fernmelde- und Postwesens in Deutschland skeptisch beurteilt und kritisch begleitet hat. Diese Schlussfolgerung ist ebenso zulässig wie zutreffend. Aus ihr den Verdacht mangelnder Objektivität abzuleiten, mag naheliegen. Im Wissen darum ist dieses Buch ein Versuch, die Abläufe ohne Zorn und Eifer, allerdings auch ohne Verleugnung des eigenen Standpunkts nachzuzeichnen. Im Bemühen um größtmögliche Wahrhaftigkeit wurden zahlreiche Belege aus Primärquellen und der Sekundärliteratur herangezogen. Nur an wenigen Stellen stützen sich Einschätzungen mangels verfügbarer Dokumente allein auf die Erinnerung »zeitgenössischer Beobachter«, die man als »teilnehmende« verstehen und zu denen der Verfasser gezählt werden darf.

Noch ein zweiter Hinweis muss vorangestellt werden: Schreibende sollten sich heutzutage eines gendergerechten Sprachgebrauchs befleißigen, zumal weißen Männern aus der Alterskohorte des Autors ist ein solcher tunlichst anzuraten. Im vorliegenden Buch wird dies im Wege der »stochastischen Genuswahl« versucht, die wie folgt funktioniert: »Immer, wenn ein Substantiv auf eine gemischtgeschlechtliche Gruppe verweist, entscheiden Sie mit Münzwurf, ob man die männliche oder weibliche Form wählt.« (Nothbaum/Steins 2010: 413) Der Zufall hat deshalb entschieden, dass im Folgenden etwa durchgängig von »Sozialdemokraten« einerseits, von »Freidemokratinnen« andererseits und von »Anbietern« einerseits, von »Anwenderinnen« andererseits die Rede ist.²

¹ Vgl. Glotz 2001: 66, Lotz 2007: 119, Hauswald 2015: 41 u.ö., zuletzt Gerling 2019: 112, der den Autor in erheblicher Verkennung von dessen tatsächlicher Funktion als »Sprachrohr der Postgewerkschaft« bezeichnet.

² Zitate wurden selbstverständlich in ihrem Originalzustand belassen und nicht »gegendert«.

1. Wie es um die Telekommunikation in Deutschland steht und was das mit politischen Entscheidungen aus dem vorigen Jahrhundert zu tun hat

Ein Vierteljahrhundert nach der Privatisierung der deutschen Telekommunikation (TK) ist es um den Ruf der Branche nicht sonderlich gut bestellt. Vor allem der Zustand der digitalen Infrastruktur steht in der Kritik: Was deren mobilen Teil anbetrifft, so kommt kaum einer der zahlreichen Medienbeiträge zu diesem Thema ohne den Begriff des »Funklochs« aus, sogar der Bundeswirtschaftsminister sieht darin, obwohl selbst für die Regulierung des Sektors mitzuständig, »eine der größten Blamagen des Technologiestandorts Deutschland.«³ Werden beim Mobilfunknetz vornehmlich lückenhafte Flächendeckung und beschränkte Verbindungsstabilität bemängelt, so ist es bei der kabelgebundenen Infrastruktur der zögerliche Ausbau von gigabitfähigen Glasfaseranschlüssen und die unzulängliche Versorgung vieler ländlicher Regionen mit Internetzugängen höherer Bandbreite (»weiße Flecken«), die erheblichen Unmut hervorrufen.

Eine Fülle einschlägiger Daten zusammenfassend, stellte eine von drei Bundesministerien koordinierte Regierungskommission im Jahr 2019 fest, dass »hinichtlich des Ausbauszustandes der digitalen Infrastruktur derzeit nicht von einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gesprochen werden« könne (BMI 2019: 83). Diese Bestandsaufnahme beschreibt ein gravierendes gesellschaftliches und wirtschaftliches Problem, dessen politische Brisanz zunehmend bewusst geworden ist. Denn, so die Kommission weiter, »[f]ür die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist die Verfügbarkeit von schnellem Internet und von leistungsfähigen Mobilfunkverbindungen heute elementar. Wo diese nicht gegeben ist, leidet nicht nur die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger er-

³ »Es ist eine der größten Blamagen des Technologiestandorts Deutschland, dass inzwischen 99 von hundert Handynutzern überzeugt sind, dass 4G bei uns ständig nur zusammenbricht – und ich muss sagen, mir geht es auch so. Ich bin ja viel im Auto unterwegs und ich habe inzwischen meinem Büro erklärt, dass ich bitte auf Fahrten nicht mehr mit ausländischen Ministerkollegen verbunden werden möchte, weil es mir total peinlich ist, wenn ich dann dreimal, viermal neu anrufen muss, weil ich jedes Mal wieder rausfliege.« (www.manager-magazin.de/politik/deutschland/peter-altmaier-im-interview-ueber-ki-autonomes-fahren-und-schlechtes-netz-a-1240042.html; Abruf 2.12.2019)

heblich. Schnelle Breitbandverbindungen sind für Unternehmen und öffentliche Einrichtungen existenziell und ein wichtiger Standort- und Wettbewerbsfaktor. Die Bereitstellung der Breitband- und Mobilfunkinfrastruktur ist mithin Voraussetzung für politische, soziale und wirtschaftliche Teilhabe in allen Lebensbereichen.« (BMI 2019: 82)

Tatsächlich ist eine moderne, zuverlässig und ubiquitär verfügbare Telekommunikationsversorgung im Zuge der rasanten digitalen Vernetzung mehr und mehr in den Kernbereich jener Sphäre vorgerückt, die sich als »Fundamentalökonomie« bezeichnen lässt. Damit »[g]emeint sind die großen Netze der physischen und sozialen Infrastruktur, die moderne Gesellschaften zusammenschließen und ihre Mitglieder produktiv machen. [...] Fundamentalökonomische Infrastrukturen lohnen sich, indem sie die Gesellschaft als Gesellschaft gleicher Bürger zusammenbringen, zum Zweck gesteigerter einzelwirtschaftlicher Produktivität ebenso wie als humaner Selbstzweck. Dazu bedarf es langfristiger Investitionen mit niedrigen Renditen, die jedoch durch ein geringes Risiko – und natürlich durch ihren allgemeinen, der Gesellschaft frei zur Verfügung gestellten Wert – aufgewogen werden. Am besten rechnet sich Fundamentalökonomie, wenn sie eine öffentliche ist, also vor allem vom Staat oder unter strenger staatlicher Aufsicht und staatlichem Schutz betrieben wird.« (Streeck 2019: 7, 9)

Genau diese Bedingung für ein gutes Funktionieren fundamentalökonomischer Infrastrukturen – ihr Betrieb in öffentlicher Verantwortung – ist nun allerdings im Falle der TK in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre nicht mehr gegeben. In einer von verfassungsändernden Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat getragenen Operation unter dem Label »Postreform II«⁴ wurde dieser Sektor damals dem steuernden staatlichen Zugriff entzogen und den Imperativen privater Kapitalverwertung unterworfen, das öffentliche Unternehmen »Deutsche Bundespost Telekom« zur – später börsennotierten – Aktiengesellschaft umgewandelt und im Grundgesetz festgelegt, dass TK-Dienstleistungen »als privatwirtschaftliche Tätigkeiten« durch die Telekom AG »und durch andere private Anbieter erbracht« werden (Art. 87f Abs. 2 GG).

Seit dieser tkpolitischen Zäsur »hängt es nun maßgeblich von profitmaximierenden Konzernen ab, welche Internetverbindungen und Mobilfunknetze in den Städten und auf dem Land entstehen« (Müller 2018). Deren Investitionsverhalten unterliegt einem vergleichsweise schlichten Kalkül: Investitionen werden

⁴ Die Postreform II bezog sich auch auf das Post- und das Postbankwesen und führte dort zur Gründung der Deutschen Post AG und der Deutschen Postbank AG. Diese beiden Privatisierungen und ihre Folgen sind nicht Gegenstand des vorliegenden Buchs, das sich auf die TK konzentriert. Eine Monografie zur »Privatisierung und Liberalisierung im Postsektor« hat Etling 2015 vorgelegt.

bevorzugt dort getätigt, wo ein rascher und risikoarmer »Return« zu erwarten ist, sie werden zögerlich in Angriff genommen, wo Rentabilität erst auf lange Sicht möglich scheint, und sie unterbleiben gänzlich in all jenen Konstellationen, in denen ein entsprechendes Engagement keine ausreichend hohen Gewinne abzuwerfen oder gar dauerhaft kostenunterdeckend zu bleiben droht. Deshalb sind in einem privatkapitalistisch geprägten TK-Regime wie dem deutschen regionale Disparitäten der Infrastrukturentwicklung und die Vernachlässigung peripherer Räume fast zwangsläufige Resultate der Vorherrschaft einzelwirtschaftlicher Profitlogik. Gleiches gilt für die gebremste Verbreitung innovativer Netztechnologie, solange es dieser noch an zahlungsbereiter Nachfrage mangelt. Diverse »Breitbandstrategien« der Bundesregierung, die ihre ambitionierten Ziele regelmäßig um Längen verfehlten, politische Appelle und Förderprogramme, regulatorische Impulse und Auflagen, wie sie es zuhauf gab und gibt, haben es bis heute nicht vermocht, diese Mechanismen nachhaltig zu korrigieren und den privatisierungsbedingten Verlust an »investiver Staatlichkeit« (Staab/Butollo 2018: 2) hinreichend zu kompensieren.

Erstaunlicherweise spielt der Umstand, dass die vielfach beklagten Defizite der digitalen Infrastruktur Deutschlands auch als eine Konsequenz der vor einem Vierteljahrhundert erfolgten »Demontage des Leistungsstaates« (Grande/Eberlein 2000: 636) in der TK zu deuten sind, in der Debatte unserer Tage kaum eine Rolle. Die Postreform II scheint vergessen, zumindest werden fast nirgendwo die bis heute anhaltenden Wirkungen der damaligen Transformation kritisch thematisiert. Mehr noch: Dass die TK eine privatwirtschaftliche Konkurrenzveranstaltung ist, mit der zuvorderst Geld verdient werden soll und muss, gilt als weithin selbstverständlich und »immer schon so«. Mittlerweile scheint ein anderes, mehr am Gemeinwohl als am einzelwirtschaftlichen Profit ausgerichtetes TK-System außerhalb jedweder politisch relevanten Vorstellungskraft zu liegen.

Jene offenkundige Gedächtnislücke ist der Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit, sie zumindest partiell zu schließen ihr Ziel. Dargestellt werden dazu zum einen die technischen Voraussetzungen, die wirtschaftlichen Interessen und die politisch-ideologischen Dispositionen, die der kapitalistischen Landnahme im vordem öffentlich verfassten Fernmeldewesen weltweit den Boden bereiteten. Zum anderen werden der Vor- und Verlauf der Auseinandersetzungen um die Postreform II geschildert, deren Anlässe, Akteure, Konfliktlinien und Wirkungen. Der Versuch, den lange zurückliegenden Umbruch der TK in Deutschland zu rekonstruieren, versteht sich jedoch nicht nur als historische Reminiszenz. Er soll überdies dazu anregen, »die Gegenwart als Produkt von Entscheidungen, nicht von »Entwicklungen« zu verstehen« (Herbert 2012), und den Status quo in seinem »Gewordensein«, damit aber auch in seiner Veränderbarkeit zu

begreifen. Und er versteht sich als Vorarbeit zu einer noch ausstehenden kritischen Gesamtbilanz der »Operation Privatisierung« im TK-Sektor.

Besagte Operation war erstens wohlvorbereitet durch die gründliche Vorfeldarbeit akademischer und publizistischer Akteure neoliberaler Provenienz.⁵ Sie wurde zweitens mit langem Atem in einem rund zehnjährigen Prozess ausgeführt. Sie fiel zum dritten – nach einem eher vorsichtigem Beginn – am Ende sehr radikal aus, und sie kann viertens als durchaus gelungen gelten, misst man sie an den Zielen derer, die sie politisch initiiert und forciert haben.

Zur Begründung der letztgenannten Feststellung, der leitenden und titelgebenden These dieses Buchs, lässt sich anführen, dass

- der Bau und der Betrieb von TK-Netzen nicht mehr »public service« ist, sondern ebenso in der alleinigen Verfügungsgewalt privater Unternehmen liegt wie das Angebot von TK-Dienstleistungen und -geräten;
- der Sektor als lukratives Terrain für privates Kapital erschlossen wurde und vor allem in den Jahren der Börsengänge große Attraktivität für Investmentbanken und Anlegerinnen erlangte, die seither – ungeachtet temporärer Krisen, unterdurchschnittlicher Kursverläufe und hoher Investitionsbedarfe – mit respektablen Dividenden honoriert werden;
- die TK-Preise im Ergebnis von Kosteneinsparungen, die durch die Fortschritte der digitalen Technik und die Rationalisierungsanstrengungen der Telcos möglich wurden, aber zweifellos auch infolge eines intensiven Wettbewerbs, stark gesunken sind, wovon insbesondere kommerzielle, global aufgestellte Anwenderinnen profitiert haben;
- aus der vordem gemeinwohlverpflichteten, in staatlichem Besitz befindlichen und national operierenden »DBP Telekom« eine private Aktiengesellschaft geworden ist, die ihre Unternehmenspolitik strikt an den Vorgaben der Kapitalmärkte ausrichtet, über zwei Drittel des Umsatzes im Ausland erzielt und – nicht zuletzt aufgrund eines drastischen Personalabbaus im Inland – ihre betriebswirtschaftliche Effizienz deutlich gesteigert hat;
- auch die von den Privatisierungsbefürwortern verfolgte Intention einer Entmachtung demokratisch legitimierter Politik umfassend realisiert wurde, ist doch die Steuerung des TK-Sektors eindeutig »aus der ›sichtbaren Hand«

⁵ Die hier erstmals verwendete Bezeichnung »neoliberal« wird aus Gründen der Anschlussfähigkeit an das Gros bisheriger Debattenbeiträge noch häufiger gebraucht werden, auch wenn es möglicherweise geeignetere Begriffe für die damit gemeinte Denk- und Politikschule geben mag, worauf etwa Walter Ötsch und andere hingewiesen haben (Ötsch/Pühringer/Hirte 2018: 3). Im Wissen um solche Überlegungen finden die Termini »neoliberal« und »marktfundamental« im Weiteren gleichwohl synonyme Verwendung.

des Staates in die ›unsichtbare Hand‹ des Marktes « (Schneider 2001: 20) übergegangen.

Selbst wenn man die genannten Anhaltspunkte für ein Gelingen der Operation als positive Bilanzposten verbuchen wollte, stellt sich doch die Frage, ob diese »Erfolge«, legt man der Beurteilung zivilgesellschaftliche, gesamtwirtschaftliche, beschäftigtenorientierte und demokratiepolitische Maßstäbe zugrunde, nicht allzu teuer erkaufte worden sind. Zu dieser Frage wird es am Ende des Buchs, das sich auf die Deskription der damaligen Abläufe konzentriert, einige vorläufige Antworten geben, die es in weiteren Arbeiten noch zu erweitern und zu differenzieren gilt.

Zunächst bedarf es noch einiger definitorischer Klarstellungen. »Privatisierung« wird hier in einem weiten Sinn als mehrdimensionales, eng mit den Prozessen der Liberalisierung und der De- bzw. Reregulierung verknüpftes Phänomen verstanden. Diese drei Transformationen waren allesamt Bestandteile der Postreform II. Sie stehen für analytisch zwar unterscheidbare, faktisch jedoch stark zusammenhängende neoliberale⁶ Politikkonzepte, die »die zunehmende Einführung von Wettbewerb und die Reduktion der politischen Kontrolle« (Schneider 2001: 158) in der TK anstreben und aufgrund ihrer Interdependenzen »am besten als integriertes Privatisierungssyndrom aufgefasst werden sollten« (Schneider/Tenbücken 2004b: 19).

Liberalisierung zielt im Kontext des genannten Dreiklangs primär auf die Öffnung bislang monopolistisch verfasster Sektoren und den Abbau von Marktzutrittschranken für konkurrierende Anbieter ab. Zwar lag auf dieser Zielsetzung nicht das Hauptaugenmerk der ersten und zweiten Postreform. Die in den damaligen Gesetzespaketen enthaltenen Neufassungen des Fernmeldeanlagen-gesetzes (FAG) bereiteten aber den parallel auf europäischer Ebene vorangetriebenen Liberalisierungsprozessen insofern den nationalen Boden, als sie Wettbewerb in wichtigen Marktsegmenten wie der Mobilkommunikation ermöglichten, und den Bundesminister für Post und Telekommunikation (BMPT) nicht nur zu »Änderungen an Inhalt und Umfang« des noch für eine Übergangszeit fortbestehenden Netz- und Telefondienstmonopols der Telekom berechtigten, sondern diesen auch befugten, innerhalb des Monopolbereichs Lizenzen an neue Konkurrenten zu erteilen. Zudem wurde mit der im Zuge der Postreform II erfolgten Befristung des FAG auf den 31. Dezember 1997 klargestellt, dass

⁶ Philipp Ther benennt die »Triade Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung« als konstitutive Merkmale des Neoliberalismus (Ther 2016: 23).

die Monopole – im Einklang mit entsprechenden Absichtserklärungen der europäischen Instanzen – nur noch für eine kurze Zeit erhalten bleiben sollten.⁷

Bei der *De- bzw. Reregulierung*⁸ geht es vornehmlich um die Flankierung der Marktöffnung und hier vor allem um den Schutz der neuen Wettbewerber vor der Marktmacht des »Incumbents«, also des ehemaligen Monopolisten, aber auch um die Verfolgung infrastruktureller und sozialstaatlicher Aufgaben in einem privatisierten TK-Sektor. Hierfür wurde mit der Postreform II durch den neuen Art. 87f Abs. 1 GG eine verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen: Diese Norm verpflichtet den Bund, »im Bereich [...] der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen« zu gewährleisten – wohlgemerkt nicht (mehr) durch eigene staatliche Angebote, sondern allein durch die regulatorische Beeinflussung der Marktaktivitäten privater Unternehmen. Das gleichfalls mit der Postreform II verabschiedete »Gesetz über die Regulierung der Telekommunikation und des Postwesens« legte – im Vorgriff auf die später erfolgte Gründung der »Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post« (heute Bundesnetzagentur) – hierzu erste organisatorische und Verfahrensbestimmungen fest.⁹ Im Mittelpunkt der Postreform II stand jedoch die *Privatisierung* im engeren Sinne. Der Begriff bezeichnet im hier in Rede stehenden Zusammenhang dreierlei: Zum einen die Umwandlung öffentlicher Körperschaften in privatrechtlich verfasste Unternehmen (Organisationsprivatisierung), zum zweiten den Übergang der Verantwortung für eine bislang als staatlich definierte Aufgabe in die Zuständigkeit privater Trägerinnen (Aufgabenprivatisierung), zum dritten den partiellen oder kompletten Verkauf staatlicher Eigentumsanteile an

⁷ Die komplette Öffnung des TK-Marktes war dann Gegenstand des 1996 im Zuge der sogenannten Postreform III verabschiedeten Telekommunikationsgesetzes (TKG), das das Netz- und Funkanlagenmonopol der Deutschen Telekom AG zum 1. August 1996 und ihr Monopol im Sprachtelefondienst zum 1. Januar 1998 beendete.

⁸ Obwohl marktöffnende TKpolitik häufig auch mit dem Begriff der Deregulierung belegt wird, so verleitet dieser doch zu falschen Schlüssen: Was tatsächlich stattfand und sich bis heute exemplarisch in der Existenz institutioneller Apparate wie der Bundesnetzagentur materialisiert, war nicht der Abbau, sondern im Gegenteil der Aus- und Umbau von Regulierung, weshalb das etwas weniger geläufige Wort von der Reregulierung angemessener erscheint. Diese erfolgte in Deutschland bislang dort weit ambitionierter, wo es um die Initiierung und Stimulierung von Konkurrenz und die Bändigung des vormaligen Monopolanbieters ging. Die regulatorische Verfolgung infrastruktureller und sozialstaatlicher Zielsetzungen ist in der Regulierungspraxis demgegenüber mit weit weniger Nachdruck und deutlich geringerem Erfolg betrieben worden.

⁹ Das TKG von 1996 regelte dann die Einrichtung der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, deren Gründung als Bundesoberbehörde zum 1. Januar 1998 erfolgte. Vgl. dazu u.a. Ritter 2004: 91-131.

solchen Unternehmen (Vermögensprivatisierung).¹⁰ Alle drei der genannten Varianten wurden mit den Verfassungs- und Gesetzesänderungen im Rahmen der Postreform II im Jahr 1994 auf den Weg gebracht:

- Der in das Grundgesetz eingefügte Art. 143b Abs. 1 und das »Gesetz zur Umwandlung der Unternehmen der Deutschen Bundespost in die Rechtsformen der Aktiengesellschaft (Postumwandlungsgesetz)« regelten die Organisationsprivatisierung und die Gründungsmodalitäten der Deutschen Telekom AG (DTAG);
- der erwähnte Art. 87f. Abs. 2 GG setzte mit der Vorschrift, dass Dienstleistungen der Telekommunikation »als privatwirtschaftliche Tätigkeiten [...] erbracht« werden, die Aufgabenprivatisierung um, und
- das »Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost (Bundesanstalt-Post-Gesetz)« beauftragte diese neu gegründete Institution in seinem § 3 Abs. 1 Nr. 1 mit der »Einführung der Aktiengesellschaften am Kapitalmarkt«, also mit der Vermögensprivatisierung, die mit dem ersten Börsengang der DTAG 1996 ihren faktischen Beginn fand.

Die Interdependenzen zwischen Liberalisierung, Privatisierung und Reregulierung stellen sich im TK-Sektor vereinfacht so dar: Liberalisierung wirkt dann bereits implizit als Privatisierung, wenn sie die Öffnung von solchen Märkten oder Marktsegmenten für private Anbieter bewirkt, die bislang einem staatlichen Monopolisten vorbehalten waren. Dienstleistungen, welche vordem rein staatlich und nicht im Wettbewerb erbracht wurden, unterliegen nach der Liberalisierung den Gesetzmäßigkeiten kapitalistischer Konkurrenz. Der daraus resultierende Effizienzdruck auf die staatlichen Fernmeldeorganisationen schlägt sich – auch schon im Vorfeld erst angekündigter Marktöffnungen – in aller Regel in Forderungen nach deren Privatisierung nieder, da man zum einen, so ein auch in den Debatten um die Postreform II oft genanntes Argument, »mit einer Behörde, oder mit öffentlichen Unternehmen, wohl kaum in einem liberalisierten Wettbewerbsmarkt agieren könne« (Bötsch 1999: 150). Zum anderen ge-

¹⁰ Die Organisationsprivatisierung wird vielfach auch als »formelle Privatisierung« bezeichnet, was zumal dann einleuchtet, wenn – anders als im Fall der Postreform II – der Staat sich einer Aufgabe nicht völlig entledigt, sondern diese weiterhin, allerdings in privatrechtlicher Form (z.B. GmbH), wahrnimmt. Aufgaben- und Vermögensprivatisierung gelten demgegenüber als Unterkategorien »materieller Privatisierung«. Die hier verwendete Typologie ist im Übrigen nicht erschöpfend. Vor allem die rechtswissenschaftliche Literatur kennt noch wesentlich feiner gegliederte Differenzierungen. So unterscheidet beispielsweise Krölls 1995: 130 insgesamt neun »Erscheinungsformen der Privatisierung«. Eine noch detailliertere »Systematik der Privatisierungstypen« findet sich bei Lee 1997: 24.

hen Liberalisierung und Privatisierung auch deshalb faktisch »Hand in Hand«, weil »niemand [...] einen Markt [liberalisiert], damit dann öffentliche Anbieter um die Kunden wetteifern« (Reimon/Felber 2003: 8).¹¹ Sind Liberalisierungen und Privatisierungen realisiert, so bedarf es erfahrungsgemäß staatlicher Regulierung, um den Wettbewerb zu stabilisieren und zu intensivieren, und die nun privaten Anbieter zur Erfüllung infrastruktureller Zielvorgaben zu motivieren.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass mit der Postreform II das »volle Programm« der Privatisierung – im weiteren wie im engeren Sinne des Begriffs – verwirklicht wurde. Seit Mitte der 1990er Jahre ist die TK in Deutschland in umfassender Form entstaatlicht und vermarktet, was sie bis heute entscheidend prägt. Allein deshalb sollten die damaligen Weichenstellungen bei der Fahndung nach den Ursachen von »Funklöchern« und »weißen Flecken« und der Suche nach geeigneten Abhilfen nicht außer Acht gelassen werden. Dabei geht es um mehr als nur um Mängel in den Funk- und Festnetzen. Denn, um es in ungenauer Abwandlung des bekannten Horkheimer-Diktums zu formulieren, wer von der einschüchternden Marktdominanz der Plattformkonzerne, von der uferlosen Kommerzialisierung des Internets und vom »Überwachungskapitalismus« (Zuboff 2018) unserer Tage redet und all dies entstehungsgeschichtlich zu verstehen versucht, der sollte von der vor Zeiten erfolgten Privatisierung der TK nicht schweigen. Mit der damaligen »Operation« wurde die Verfügungsgewalt über die – heute digitale – TK-Infrastruktur in die Hände privater Unternehmen gegeben, die diese seither vollständig innehaben und ihren Erfolgskriterien gemäß entwickeln und vermarkten.

»Wie konnten sie damit durchkommen?« (Ebd.: 126) Diese Frage stellt Shoshana Zuboff im Blick auf die von ihr beklagte »Verfinsterung des digitalen Traums und dessen rapide Mutation zu einem ganz und gar neuen gefräßigen kommerziell orientierten Projekt« (ebd.: 22). Eine der Antworten hat mit der privatwirtschaftlichen Transformation der TK zu tun. Wie geriet das Fernmeldewesen, bis dahin eine unangefochtene Domäne gemeinwohlorientierter staatlicher Leistungsverantwortung, in den 1980er und 1990er Jahren weltweit und auch in Deutschland unter Druck? Darum soll es nun zunächst gehen.

¹¹ »In der Fachliteratur wird der Zusammenhang zwischen Privatisierungspolitik und wirtschaftlicher Liberalisierung als so eng eingeschätzt, dass der Begriff der Liberalisierungspolitik mitunter als Synonym für Privatisierungsmaßnahmen verwendet wird.« (Höpner et al. 2011: 11)

INPUT Consulting wurde im Jahr 1994 in Stuttgart gegründet. Seit 2016 ist das Unternehmen gemeinnützig. Unser Ziel ist es, gemeinsam mit Gewerkschaften, Unternehmen und Wissenschaftler*innen an einer guten Gestaltung der Arbeitswelt mitzuwirken und hierzu Erkenntnisse aus der anwendungsorientierten Arbeits- und Dienstleistungsforschung mit der betrieblichen Praxis zu verbinden. Der inhaltliche Fokus unserer Arbeit liegt auf den Wechselbeziehungen von Arbeit und Technik, der sozioökonomischen Entwicklung verschiedener Dienstleistungssektoren und den Möglichkeiten zur humanen Gestaltung von (Dienstleistungs-)Arbeit. INPUT Consulting bewegt sich an der Schnittstelle von Wissenschaft und Arbeitswelt und versteht sich als Vermittler zwischen diesen beiden Sphären. Einen Beitrag zum entsprechenden Wissenstransfer leisten unsere Studien und Publikationen, nicht zuletzt die nunmehr zwölf Bücher, die unter maßgeblicher Beteiligung von INPUT Consulting im VSA: Verlag erschienen sind – das erste davon im Jahr 1995 unter dem Titel »Multimedia. Die schöne neue Welt auf dem Prüfstand«.

Wir nehmen nun unser 25-jähriges Firmenjubiläum zum Anlass, in Fortführung dieser Tradition eine INPUT-Schriftenreihe im VSA: Verlag zu begründen. In loser Folge sollen darin Beiträge aus Wissenschaft, Unternehmenspraxis und Gewerkschaftsarbeit publiziert werden, die sich – unserem Gemeinnützigkeitszweck entsprechend – mit dem technischen und sozialen Wandel in der Arbeitswelt und den Möglichkeiten zu dessen sozialer Gestaltung befassen, Branchen- und Regulierungstrends in den Dienstleistungssektoren in den Blick nehmen, sich mit Fragen der Mitbestimmung von Arbeitnehmer*innen und deren Interessenvertretungen auseinandersetzen und allgemeine gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Entwicklungen analysieren.

Diese Publikation zur Privatisierung der Telekommunikation in Deutschland ist besonders geeignet, als erster Band der INPUT-Schriftenreihe zu erscheinen. Die neoliberale Reform des Post- und Fernmeldewesens war gewissermaßen die Initialzündung zur Gründung von INPUT Consulting. Der ehemalige DGB-Vorsitzende Michael Sommer, als Vorstandsmitglied der Deutschen Postgewerkschaft seinerzeit einer der Väter unseres »Denkfabrikles«, hat dies in seiner Ansprache zum 25-jährigen Firmenjubiläum in Erinnerung gerufen: »Sinn und Zweck der Unternehmensgründung war, dafür zu sorgen, dass wir auf dem Feld von Informations- und Kommunikationstechnologie neben der Tagesarbeit ... eine theoretische und eine wissenschaftliche Fundierung von Gewerkschaftsarbeit kriegen.« (www.input-consulting.de/25-Jahre) INPUT Consulting konnte hierzu im zurückliegenden Vierteljahrhundert hoffentlich den einen oder anderen Beitrag leisten – und auch der kritische Rückblick von Michael Schwemmler auf die Vermarktlichung und Entstaatlichung der Telekommunikation will ein solcher sein. Weitere werden in dieser Schriftenreihe folgen.

Stuttgart, im August 2020 | Claus Zanker | Geschäftsführer