

4. Telekommunikation in Deutschland (19. Jahrhundert – 1970er Jahre)

Das Recht, Telegraphenanlagen für die Vermittelung von Nachrichten zu errichten und zu betreiben, steht ausschließlich dem Reich zu. Unter Telegraphenanlagen sind die Fernsprechanlagen mit begriffen.¹

Mit diesem Paragraphen legte der Reichstag im Jahr 1892 fest, dass nur die Reichspost Telegrafenanlagen oder Telefonnetze errichten oder betreiben darf. Im Vergleich zu den wechselhaften Verhältnissen in den USA, wo das Bell System sein Monopol aktiv verteidigen musste, wirken die Grundlagen des Telekommunikationssektors in Deutschland damit eindeutig.

Es gehört aber zu den historischen Eigenarten des deutschen Fernmeldemonopols, dass Post und Gerichte bis in die 1970er Jahre hinein den Begriff der Telegraphenanlage bzw. ab 1928 der Fernmeldeanlage relativ weit auslegten. Die Reichspost konnte daher ab 1900 auch die drahtlose Telegrafie in ihr Monopol einordnen, und dies wiederum ermöglichte ihr, in den 1920er Jahren den Hörfunk zu gestalten. Die Erfahrungen mit der Politisierung des Radios und seiner Verwendung als Propagandainstrument führten in der Bundesrepublik schließlich dazu, dass die inhaltliche Verantwortung für den Rundfunk auf die Länder überging, während die Zuständigkeit des Bundes auf die Sendetechnik begrenzt wurde. Anders als in den USA war in der Bundesrepublik die politische Diskussion über den Computer als Kommunikationsmittel der 1970er Jahre daher mit einem Kompetenzstreit zwischen dem Bund und den Ländern verbunden, wie bei der Nutzung von Computern als Kommunikationsmedium zwischen Individualkommunikation und »meinungsbildender Kommunikation« unterschieden werden kann.

Zusätzlich wurde auch in der Bundesrepublik eine Antwort auf die Frage gesucht, wo die Grenze zwischen dem Monopol der Bundespost und dem wettbewerbsorientierten Markt der Datenverarbeitung verlaufen sollte. Anders als das Bell System war die Bundespost allerdings nicht durch eine mit dem Consent Decree vergleichbare Regelung eingeschränkt. Für Anbieter von Timesharing-Diensten in der Bundesrepublik

1 Gesetz über das Telegraphenwesen des Deutschen Reichs von 1892, in: Deutsches Reichsgesetzblatt 1892, Nr. 21, S. 467 – 470.

bedeutete dies, dass sie einerseits von der Infrastruktur der Bundespost abhängig waren und andererseits fürchten mussten, dass die Bundespost ihr Monopol selbst auf lukrative Geschäftsfelder der Datenverarbeitung ausweiten könnte.

Zu den historischen Eigentümlichkeiten des deutschen Fernmeldemonopols gehörte es zweitens nämlich auch, dass seine Ausweitung in der Regel mit finanziellen Interessen der Post bzw. indirekt auch des Reiches oder des Bundes verbunden war. Bis zum Ersten Weltkrieg kamen die Überschüsse, die die Reichspost mit dem Telefon- und Telegrafatenbetrieb erzielte, direkt dem Reichshaushalt zugute. Später wurde die Post als Sondervermögen wirtschaftlich unabhängig vom Reich, musste aber weiter feste Anteile ihrer Einnahmen an den Reichs- und später den Bundeshaushalt abgeben. In finanziellen Krisensituationen war es für die Post daher naheliegend, sich nach neuen Einnahmemöglichkeiten umzusehen, die sich aus dem Fernmeldemonopol ergaben. Bereits der Aufbau des Rundfunks und die Fahndung nach »Schwarzhörern« wurden daher schon in den 1920er Jahren von der Post betrieben, um mit der Rundfunkabgabe die maroden Finanzen der Post zu stabilisieren. Als die Post sich infolge des Telefonbooms der Nachkriegszeit in den 1960er und frühen 1970er Jahren in massiven Finanznöten befand, lag es daher nahe, sich neue Geschäftsfelder in der Datenverarbeitung und Medienverbreitung zu erschließen.

Zur dritten Eigenart des Telekommunikationssektors in Deutschland, zumindest im Vergleich mit dem Bell System in den USA, gehörte es, dass die Post ihre Fernmeldeausrüstung nicht selbst entwickelte oder baute und nur in geringem Umfang eigene Forschungen betrieb. Daher war sie bei der Weiterentwicklung der Telekommunikationstechnik auf die Fernmeldeindustrie angewiesen. Während in den USA die Diskussion über die Reform des Telekommunikationssektors seit den 1930er Jahren mit der Forderung verbunden war, dass das Bell System sich von Western Electric trennen und seine Technik im Wettbewerb kaufen soll, bezog die Post ihre Ausrüstung von unterschiedlichen Herstellern; zwischen den 1920er und den 1980er Jahren gab es aber ein Quotenverfahren, das den Wettbewerb in der deutschen Fernmeldeindustrie minimierte.

Diese drei Eigenheiten des westdeutschen Telekommunikationssektors bilden den historischen Hintergrund der Diskussion, wie Computer als Kommunikationsmittel in das Medien- und Telekommunikationssystem integriert werden können, die am Ende der 1960er Jahre auch in der Bundesrepublik einsetzte. Dieses Kapitel vermittelt daher in drei Unterkapiteln einen Überblick über die historischen Grundlagen des deutschen Telekommunikationssektors bis zum Beginn der 1970er Jahre. Im ersten Abschnitt steht die Entwicklung der Post und des Fernmeldemonopols bis 1945 im Mittelpunkt. In der Bundesrepublik wurde die Auseinandersetzung mit Telekommunikation danach auch als medienpolitische Diskussion fortgeführt, die zum großen Teil unabhängig von technischen, finanziellen und organisatorischen Fragen der Bundespost geführt wurde.

4.a Die Post und das Fernmeldemonopol bis 1945

Anfänge des Telegrafenmonopols

Seit der Erfindung der elektrischen Telegrafie hatten in Deutschland in den 1850er und 1860er Jahren in der Regel die Regierungen der Länder Telegrafenlinien für Militär- und Verwaltungszwecke aufgebaut, die sie auch der Öffentlichkeit zur Verfügung stellten. Durch die private Mitnutzung erwirtschaftete die Telegrafie zum Teil erhebliche finanzielle Überschüsse, die den Haushalten der Länder zugutekamen, ohne dass die staatliche Telegrafie in den meisten Ländern durch ein gesetzliches Monopol geschützt war.² Davon unabhängig war, dass die deutschen Kaiser das Fürstenhaus Thurn und Taxis bereits in der frühen Neuzeit mit dem Transport seines Schriftverkehrs beauftragt und dafür mit Schutzrechten ausgestattet hatten. Nach dem Deutsch-Deutschen Krieg 1866 wurde die Thurn-und-Taxis-Post durch Preußen verstaatlicht,³ und mit der Verfassung des Norddeutschen Bundes wurde der Postbetrieb gemeinsam mit der Telegrafie der Länder als »einheitliche Staatsverkehrs-Anstalten«⁴ der Regierung des Bundes übertragen.⁵ Mit dieser Bestimmung wurden Post und Telegrafie für die nächsten 125 Jahre eine Staatsaufgabe mit Verfassungsrang, die über alle politischen Brüche hinweg bis 1994 Bestandteil des deutschen Verfassungsrechts blieb.⁶

- 2 Ausnahmen waren Sachsen und Elsas-Lothringen. Vgl. Franz Kilger, Die Entwicklung des Telegrafenrechts im 19. Jahrhundert mit besonderer Berücksichtigung der technischen Entwicklung. Telegrafenrecht im 19. Jahrhundert, Frankfurt a.M. 1993, S. 81-86; Karl Otto Scherner, Die Ausgestaltung des deutschen Telegrafenrechts seit dem 19. Jahrhundert, in: Hans Jürgen Teuteberg/Cornelius Neutsch (Hg.), Vom Flügeltelegraphen zum Internet. Geschichte der modernen Telekommunikation, Stuttgart 1998, 132-16, hier S. 133-139.
- 3 Vgl. Postler 1991, Die historische Entwicklung des Post- und Fernmeldewesens bis 1945, S. 21-48.
- 4 »Das Postwesen und das Telegrafenwesen werden für das gesammte [sic!] Gebiet des Norddeutschen Bundes als einheitliche Staatsverkehrs-Anstalten eingerichtet und verwaltet.« Artikel 48 der Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 16. April 1867.
- 5 Vgl. Postler, Die historische Entwicklung des Post- und Fernmeldewesens bis 1945, S. 20-31; Hesse, Im Netz der Kommunikation, S. 51. Zur Geschichte der Norddeutschen Bundespost und der Reichspost siehe: Sautter, Geschichte der Deutschen Post; Sautter, Geschichte der Deutschen Reichspost.
- 6 »Das Postwesen und das Telegrafenwesen werden für das gesammte Gebiet des Deutschen Reichs als einheitliche Staatsverkehrs-Anstalten eingerichtet und verwaltet.« Artikel 48 des Gesetzes betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871. Für die Länder Württemberg und Bayern galten nach Artikel 52 Sonderbestimmungen, die erst 1919 aufgehoben wurden. »Das Post- und Telegrafenwesen samt dem Fernsprechwesen ist ausschließlich Sache des Reichs.« Artikel 88 der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919. Artikel 6 gab dem Reich die ausschließliche Gesetzgebung über das Post- und Telegrafenwesen einschließlich des Fernsprechwesens; Artikel 170 beendete die Sonderrechte von Bayern und Württemberg. »In bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau werden geführt [...] die Bundespost...« Artikel 87 Abs. 1 des Grundgesetzes. Artikel 73 GG gab dem Bund die ausschließliche Gesetzgebung im Post- und Fernmeldebereich. In der DDR bestimmte Artikel 124 der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1949: »Das Post-, Fernmelde- und Rundfunkwesen sowie das Eisenbahnwesen werden von der Republik verwaltet.« Mit der Verfassung von 1968 wurde dies geändert in: »[...] Post- und Fernmeldeanlagen sind Volkseigentum. Privateigentum daran ist unzulässig.« Artikel 12 Abs. 1 der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 9. April 1968. Um die Privatisierung der Bundespost zu ermöglichen, wurde 1994 »die Bundespost« aus

Mit der Reichsverfassung wurden zwar die Telegrafienlinien der Länder auf die Reichsebene übertragen, dies begründete aber noch kein staatliches Monopol. Das Postwesen und der Telegrafienbetrieb waren zunächst getrennt, auch wenn eine große Anzahl von Telegrafienstationen in Postämtern untergebracht war. Erst 1876 wurden beide zur »Reichs-Post- und Telegrafienverwaltung« unter der Leitung des Generalpostmeisters Heinrich von Stephan vereint.⁷ Das Telefon von Alexander Bell wurde 1877 in Deutschland bekannt⁸ und von der Reichspost zunächst zur internen Kommunikation genutzt.⁹ Die private Nutzung des Telefons etablierte sich in Deutschland zunächst als Ergänzung der Telegrafie. Schon in den 1860er Jahren waren einzelne Firmensitze und wohlhabende Haushalte direkt an das Telegrafiennetz angeschlossen. Das Telefon vergrößerte den Kreis derjenigen Unternehmen, für die eine solche Direktverbindung rentabel war. Ende der 1870er Jahre begannen einige Unternehmen in Großstädten private Telefonnetze zur internen Kommunikation aufzubauen.¹⁰

Nach Absicherung seines Monopols in den USA strebte das Bell System eine internationale Expansion an und beantragte daher 1880 mehrere Genehmigungen zum Aufbau von öffentlichen Telefonortsnetzen in Deutschland. Dies setzte die Reichsregierung unter Druck, eine grundsätzliche Entscheidung über die Zukunft des Telefons und ihre Rolle in der Telekommunikation zu treffen. Innerhalb der Regierung gab es zwar auch die Position, dass die Technik des Telefons unausgereift sei und dass Risiko einer weiteren Entwicklung daher besser in den Händen von privaten Investoren liegen sollte; insgesamt setzten sich aber Stimmen durch, die auf einem exklusiven Telefonbetrieb durch die Reichsregierung bestanden. Dies war zum einen als ein Signal an die Länder gedacht, die in der Vergangenheit trotz der Bestimmungen der Reichsverfassung private Netze genehmigt hatten. Andererseits sprachen auch finanzielle Aspekte für einen ausschließlichen Telefonbetrieb durch die Reichspost, da ein privatwirtschaftliches Telefonsystem sich mittelfristig zu einer Gefahr für das ertragreiche Post- und Telegra-

Artikel 87 das Grundgesetz gestrichen, und Artikel 87f hinzugefügt: »Nach Maßgabe eines Bundesgesetzes, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, gewährleistet der Bund im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen.«

- 7 Vgl. Hesse, *Im Netz der Kommunikation*, S. 56–58.
- 8 Im Oktober 1877 erhielt Heinrich von Stephan zwei Telefonapparate, die Alexander Bell auf seiner Hochzeits- und Werbereise nach England verteilt hatte. Vgl. Thomas, *Telefonieren in Deutschland*, S. 61–62. Zur Einführung des Telefons siehe auch die Jubiläumsschriften der Reichspost: Oskar Grosse, *40 Jahre Fernsprecher*. Stephan-Siemens-Rathenau, Berlin/Heidelberg 1917; Ernst Feyerabend, *50 Jahre Fernsprecher in Deutschland 1877–1927*, Berlin 1927; Erwin Horstmann, *75 Jahre Fernsprecher in Deutschland, 1877–1952*. Ein Rückblick auf die Entwicklung des Fernsprechers in Deutschland und auf seine Erfindungsgeschichte, Frankfurt a.M. 1952.
- 9 Da die Anschaffungs- und Betriebskosten von Telefonen deutlich unter denen von Telegrafien lagen, ihre Reichweite in der Anfangszeit allerdings begrenzt war, wurde sie zunächst für die »letzte Meile« des Telegrafiennetzes eingesetzt. Vor allem in ländlichen Regionen wurden Telegrafienämter als Nebentätigkeit von Lehrer und Kaufleuten eingerichtet, die Telegramme per Telefon mit dem nächstgrößeren Amt austauschten. Vgl. Thomas, *Telefonieren in Deutschland*, S. 62–63; Hesse, *Im Netz der Kommunikation*, S. 187–188.
- 10 Vgl. ebenda, S. 188–190.

fengeschäft entwickeln könnte.¹¹ Drittens spielten bei dieser Debatte Sicherheitsbedenken eine Rolle. Private Kommunikationsnetze hatten den Ruf, eine Bedrohung der politischen Stabilität zu sein. Sehr deutlich formulierte dies der Generalpostmeister Stephan. In einem Schreiben an Bismarck wies er darauf hin, »daß das Vorhandensein von Privatfernsprechanstalten ohne staatliche Kontrolle in Zeiten politischer Erregung dem Gemeinwohl im höchsten Grade nachteilig und den Interessen des Reiches und der einzelnen Bundesstaaten direkt schädlich werden kann.«¹²

Daher lehnte die Reichsregierung sämtliche Anträge auf private Telefonnetze ab und begann mit dem Aufbau von eigenen Netzen.¹³ Obwohl bereits zu diesem Zeitpunkt ein Entwurf für ein Telegrafengesetz existierte, basierte dieses Vorgehen allein auf den Bestimmungen der Reichsverfassung zur Telegrafie und Verordnungen, die die Reichsregierung erlassen hatte.¹⁴ Von einer gesetzlichen Absicherung ihres Monopols sah die Reichsregierung zu diesem Zeitpunkt noch ab, da sie dazu den Reichstag einbeziehen musste, was ihre Handlungsfreiheit eingeschränkt hätte.¹⁵ Ende der 1880er Jahre geriet die Reichspost beim Ausbau des Fernnetzes allerdings in Konflikte mit den Kommunen, die das Wegerecht der Post bestritten, und innerhalb der eng bebauten Städte störte die einsetzende Elektrifizierung den Telefonbetrieb, sodass die Reichspost sich hier regelmäßig gegenüber den kommunalen Energieversorgern behaupten musste.¹⁶ Das 1892 mit dem Telegrafengesetz beschlossene Telegrafenmonopol sollte daher vor allem die Position der Reichspost im Konflikt mit anderen Akteuren stärken.¹⁷

Offenheit des Telegrafenbegriffs

Langfristig folgenreich war das Gesetz über das Telegraphenwesen vor allem deswegen, da der Begriff »Telegrafenanlagen«, der den Kern des staatlichen Alleinrechts ausmachte, relativ weit ausgelegt werden konnte. Prägend für die Offenheit des Telegrafenbegriffs war ein Urteil des Reichsgerichts aus dem Jahr 1889, das in einem Strafprozess über die Frage entscheiden musste, ob die Beschädigung eines Telefons nach den Bestimmungen zum Schutz einer Telegrafenanlage bestraft werden kann. Mit seinem Urteil schuf das Reichsgericht eine umfassende Definition von Telegrafenanlagen, die noch 1977 für die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts prägend war, als es

11 Vgl. Thomas, Telefonieren in Deutschland, S. 71.

12 BAArch R 43 F/2173, S. 207. Zitiert nach Hesse, Im Netz der Kommunikation, S. 207.

13 Vgl. Thomas, Telefonieren in Deutschland, S. 73-74.

14 Vgl. ebenda, S. 123.

15 Vgl. Hesse, Im Netz der Kommunikation, S. 220.

16 Vgl. Johannes Rüberg, Der Konkurrenzkampf der Netze. Die Entstehung des Telegraphenwegesetzes von 1899, in: Matthias Maetschke/David von Mayenburg/Mathias Schmoeckel (Hg.), Das Recht der Industriellen Revolution, Tübingen 2013, S. 117-137.

17 Die Klärung des Wegerechts für die Reichspost wurde bereits in der Entwurfsphase aus dem Gesetz gestrichen, da ein explizites Wegerecht des Reiches 1892 als nicht mehrheitsfähig galt. Vgl. Hesse, Im Netz der Kommunikation, S. 224. Erst 1899 konnte dieser Konflikt durch ein eigenes Telegrafenwege-Gesetz beigelegt werden. Vgl. Hesse, Im Netz der Kommunikation, S. 382-386; Rüberg, Der Konkurrenzkampf der Netze, in: Maetschke/Mayenburg/Schmoeckel (Hg.), Das Recht der Industriellen Revolution, S. 131-134; Hans-Peter von Peschke, Elektroindustrie und Staatsverwaltung am Beispiel Siemens 1847-1914, Frankfurt a.M. 1981, S. 259-262.

über das Verhältnis des Fernmeldemonopols zur Datenverarbeitung entscheiden musste (siehe Kapitel 7.a). Für das Reichsgericht bestand Telegrafie aus der unkörperlichen Nachrichtenbeförderung, unabhängig davon, wie dies technisch realisiert wird. In den Worten des Gerichts:

Jede Nachrichtenbeförderung, welche nicht durch den Transport des körperlichen Trägers der Nachricht von Ort zu Ort, sondern dadurch bewirkt wird, daß der an einem Ort zum sinnlichen Ausdruck gebrachte Gedanke an einem anderen Ort sinnlich wahrnehmbar wieder erzeugt wird, fällt dem Wesen der »Telegraphieanstalten« anheim.¹⁸

Trotz dieses Urteils bemühte sich die Reichspost allerdings auch um gesetzliche Klarstellungen, sodass im Gesetz von 1892 Fernsprechanlagen ausdrücklich mit Telegrafenanlagen gleichgestellt wurden. Das Verständnis von Telegrafie als »unkörperlicher Transport von Gedanken« machte es der Reichsregierung wenige Jahre später leicht, auch für drahtlose Kommunikation ein Monopol zu beanspruchen.¹⁹ Die Ergänzung des Telegrafengesetzes, die 1908 als Reaktion auf die Entdeckung von Funkwellen und die Möglichkeit einer kabellosen Signalübermittlung beschlossen wurde, bestritt die grundlegende Gültigkeit des Monopols nicht, die Novelle nahm lediglich »elektrische Telegraphenanlagen, welche ohne metallische Verbindungsleitungen Nachrichten vermitteln«²⁰, von Ausnahmeregelungen aus, die private Fernmeldeanlagen innerhalb eines Grundstücks erlaubten. Der Betrieb sämtlicher Funkanlagen – Sender wie Empfänger – fiel seitdem unter das Telegrafemonopol und stand daher unter dem Genehmigungsvorbehalt der Reichspost.

Aufbau des Hörfunks in den 1920er Jahren

Das Telegrafemonopol bildete daher nach dem Ersten Weltkrieg die Grundlage für den Aufbau und die Kontrolle des Hörfunks durch die Reichspost. Beeinflusst wurde dieser Prozess durch die finanzielle Situation des Reiches und der Reichspost zu Beginn der 1920er Jahre. Bis 1913 hatte die Post regelmäßig erhebliche Überschüsse zugunsten des Reichshaushalts erwirtschaftet, während und vor allem nach dem Krieg war sie aber zu einem Zuschussgeschäft geworden.²¹ Dies lag daran, dass einerseits die Infrastruktur der Post kriegsbedingt unter einem erheblichen Investitionsrückstand litt,²² während durch die Gebietsverluste die Personalkosten der Post deutlich gestiegen waren, da Be-

18 Erkenntnis des Reichsgerichts über die Eigenschaften der Reichs-Fernsprechanlagen als öffentliche Telegraphenanstalten im Sinne des Gesetzes, in: Entscheidungen des Reichsgerichts 19 (1889), S. 55. Zitiert nach Thomas, Telefonieren in Deutschland, S. 125.

19 Vgl. Ingo Fessmann, Rundfunk und Rundfunkrecht in der Weimarer Republik, Münster, Frankfurt a.M. 1973, S. 33-34.

20 Gesetz, betreffend die Abänderung des Gesetzes über das Telegraphenwesen des Deutschen Reichs vom 7. März 1908, in: Deutsches Reichsgesetzblatt 1908, Nr. 13, S. 79-80.

21 Vgl. Postler, Die historische Entwicklung des Post- und Fernmeldewesens bis 1945, S. 70-73; Thomas, Telefonieren in Deutschland, S. 211-212.

22 Vgl. Thomas, Telefonieren in Deutschland, S. 174-201.

dienstete aus den verlorenen Gebieten weiterbeschäftigt werden mussten.²³ In dieser Situation entschied sich die Reichsregierung, die Post wirtschaftlich vom Reichshaushalt unabhängig zu machen. Nach der Währungsreform 1923 stellte sie daher sämtliche Zahlungen an die Reichspost ein.²⁴ Die Post musste sich nun eigenständig aus Gebühreneinnahmen finanzieren und sollte langfristig wieder Überschüsse an den Reichshaushalt abführen.²⁵ Die neue Selbstständigkeit der Post wurde im März 1924 offiziell mit dem Reichspostfinanzgesetz vollzogen.²⁶ Wirtschaftlich war die Post nun ein unabhängiges Sondervermögen, aber verwaltungsrechtlich blieb sie Bestandteil der Reichsregierung.²⁷

Die Entwicklung des Hörfunks unter Kontrolle der Reichspost kann daher auch unter dem Aspekt gedeutet werden, dass die Post damit Anreize schaffen wollte, um in großer Zahl kostenpflichtige Genehmigungen für Empfangslizenzen zu erteilen.²⁸ Ab 1922 koordinierte der Post-Staatssekretär und Rundfunkingenieur Hans von Bredow die Gründung von regionalen Rundfunkgesellschaften, an denen die Post jeweils eine bestimmende Mehrheit besaß.²⁹ Mit Beginn des Unterhaltungsrundfunks im Jahr 1923 war für den Besitz eines Radioempfängers eine gebührenpflichtige Genehmigung der Reichspost erforderlich. Die Einnahmen dieser Rundfunkabgabe gingen zwar zum Teil zur Finanzierung des Programms an die Rundfunkgesellschaften, fast die Hälfte verblieb aber bei der Reichspost, die ihren Anteil mit steigenden Teilnehmerzahlen sogar

-
- 23 Der Abbau des Personalüberhangs erfolgte zu einem wesentlichen Teil zulasten des weiblichen Personals. Vgl. Ursula Nienhaus, *Vater Staat und seine Gehilfinnen. Die Politik mit der Frauenarbeit bei der deutschen Post (1864 – 1945)*, Frankfurt a.M. 1995, S. 127-150.
 - 24 Bereits unmittelbar nach dem Krieg hatte die Post eine größere Eigenständigkeit bekommen, da in der Inflationszeit das Verfahren zur Anpassung der Gebühren vom Reichstag abgekoppelt worden war. Zwischen 1921 und 1923 wurde von einem Ausschuss, der aus Vertretern des Reichstags und des Reichsrats bestand, insgesamt 21 Gebührenanpassungen beschlossen. Vgl. Thomas, *Telefonieren in Deutschland*, S. 212.
 - 25 Vgl. Thomas, *Telefonieren in Deutschland*, S. 218; Postler, *Die historische Entwicklung des Post- und Fernmeldewesens bis 1945*, S. 74-81. Zur Reichspost in der Weimarer Republik siehe auch: Vogt, *Das Staatsunternehmen »Deutsche Reichspost«*, in: Lotz (Hg.), *Deutsche Postgeschichte*.
 - 26 Vgl. Reichspostfinanzgesetz vom 24.03.1924, in: *Reichsgesetzblatt Teil 1* 24/1924, S. 287-290.
 - 27 Diese Konstellation wurde auch gewählt, um vor Reparationsleistungen zu bewahren. Vgl. Postler, *Die historische Entwicklung des Post- und Fernmeldewesens bis 1945*, S. 74. Zur Kontrolle der selbstständigen Post wurde ein Verwaltungsrat eingeführt, in dem neben Delegierten des Reichstags und der Länder auch die Beschäftigten sowie Wirtschaftsverbände vertreten waren. § 3 des Reichspostfinanzgesetzes vom 18. März 1924 legte fest, dass der Verwaltungsrat bis zu 31 Mitglieder haben kann. Jeweils sieben wurden vom Reichstag und Reichsrat entsandt. Die Beschäftigten der Post waren mit sieben Personen vertreten, die Wirtschaftsverbände stellten neun Mitglieder, die vom Postminister unter Mitwirkung des Finanzministers ausgewählt wurden. Ein weiteres Mitglied konnte das Finanzministerium vorschlagen. 1926 und 1930 wurde die Mitgliederzahl des Verwaltungsrats erhöht, um den kleineren Parteien und Ländern einen Sitz zu verschaffen. Der Verwaltungsrat musste den Haushalt und die Tarife der Post beschließen. Seine Beschlüsse konnten aber von der Reichsregierung überstimmt werden (§6). Vgl. Thomas, *Telefonieren in Deutschland*, S. 212.
 - 28 Vgl. Winfried B. Lerg, *Rundfunkpolitik in der Weimarer Republik*, München 1980, S. 108-109.
 - 29 Vgl. Konrad Dussel, *Deutsche Rundfunkgeschichte. Eine Einführung*, Konstanz 1999, S. 28-48.

noch ausweitete.³⁰ Auch nach Abzug der Kosten für die Sendeanlagen und der zusätzlichen Personalkosten, die durch das Einziehen der Gebühren durch Postboten anfielen, produzierte die Rundfunkgebühr erhebliche Überschüsse, die dem Haushalt der Reichspost zugutekamen.³¹ 1932 wurde der Rundfunk intern sogar als »das rentabelste Unternehmen der Deutschen Reichspost«³² bezeichnet.

Die gewachsene Bedeutung des Rundfunks war, neben der neuen Rechtsform der Post, auch der Grund, warum 1927 das Telegrafengesetz als »Gesetz über Fernmeldeanlagen«³³ neu gefasst wurde. Obwohl mit der Novelle der Begriff »Telegrafenanlagen« durch »Fernmeldeanlagen« ersetzt wurde, blieb die Rechtslage unverändert. Das neue Gesetz stellte lediglich klar, dass auch Funkanlagen unter das Alleinrecht des Reiches fielen, und nahm Bestimmungen auf, die zuvor in einer Verfügung des Postministers und der Notverordnung des Reichspräsidenten »zum Schutze der Funktelegraphie«³⁴ enthalten waren.³⁵

4.b Die Bundespost und das Fernmeldemonopol in der Bundesrepublik, 1950er/1960er Jahre

Die Grundlagen der Post in der Bundesrepublik

Mit der Doppelstellung der Reichspost als wirtschaftlich selbstständiges Sondervermögen des Reichs, das gleichzeitig Bestandteil der Staatsverwaltung mit Verfassungsrang war und auf umfangreiche Monopolrechte zugreifen konnte, waren Ende der 1920er

30 Vgl. Führer, Wirtschaftsgeschichte des Rundfunks, S. 105-111.

31 Vgl. ebenda, S. 109. Ab 1936 gingen 75 Prozent der Rundfunkgebühren an das Reichspropagandaministerium. Vgl. Postler, Die historische Entwicklung des Post- und Fernmeldewesens bis 1945, S. 192.

32 Ernst Feyerabend, Niederschrift zu der Besprechung im RPM über den Ausbau des deutschen Rundfunksendernetzes, 20.11.1930, in: BArch R48/4355. Zitiert nach Führer, Wirtschaftsgeschichte des Rundfunks, S. 109.

33 Vgl. Gesetz über Fernmeldeanlagen vom 03.12.1927, in: Reichsgesetzblatt Teil 1 1/1928, S. 8.

34 Vgl. Verordnung zum Schutze des Funkverkehrs vom 8. März 1924. Abgedruckt in Lerg, Rundfunkpolitik in der Weimarer Republik, S. 101-103.

35 Nach § 1 galt das FAG jetzt ausdrücklich auch für Funkanlagen, die folgendermaßen definiert wurden: »Funkanlagen sind elektrische Sendeeinrichtungen sowie elektrische Empfangseinrichtungen, bei denen die Übermittlung oder der Empfang von Nachrichten, Zeichen, Bildern oder Tönen ohne Verbindungsleitungen oder unter Verwendung elektrischer, an einem Leiter entlang geführter Schwingungen stattfinden kann.« Außerdem stellte das Gesetz klar, dass die Genehmigung, Fernmeldeanlagen zu errichten, verliehen werden kann, worauf allerdings bei Funkanlagen kein Anspruch bestand (§2 Abs. 2). Da das Sondervermögen Reichspost nicht mehr mit der Reichsverwaltung identisch war, wurde nun auch der Reichswehr das Recht zugesprochen Fernmeldeanlagen zu betreiben. (§1 Abs. 2). Vgl. Thomas, Telefonieren in Deutschland, S. 219. Die strafrechtlichen Bestimmungen zur Durchsetzung des Monopols waren bereits durch die Notverordnung des Reichspräsidenten verschärft worden und fanden nun Eingang in das Gesetz. Die Polizei und die Reichspost durften nicht genehmigte Fernmeldeanlagen beschlagnahmen und auf der Suche nach ungenehmigten Funkgeräten auch Wohnungen durchsuchen (§21). Vgl. Fessmann, Rundfunk und Rundfunkrecht, S. 44.

Jahre die Strukturen ausgebildet, die bis in die 1990er Jahre hinein den westdeutschen Telekommunikationssektor prägten. Während das Fernmeldeanlagenengesetz in der Fassung von 1927 bis 1989 nahezu unverändert weiter galt, wurde die interne Organisation der Post 1934 und 1953 an die veränderten politischen Situationen angepasst. Das Gesetz zur Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung³⁶ hob 1934 das Reichspostfinanzgesetz auf und baute die Reichspost nach dem Führerprinzip um.³⁷ Nach der Gründung der Bundesrepublik galten die weitreichenden Rechte des Postministers zunächst weiter,³⁸ bis der Bundestag 1953 ein neues Postverwaltungsgesetz beschloss. Auch wenn das neue Gesetz einen Verwaltungsrat mit Vertretern von Bundestag und Bundesrat sowie Wirtschaftsverbänden und Postmitarbeitern als »kleines Postparlament«³⁹ einführte, war die Leitung der Bundespost in erster Linie die Aufgabe des Postministers.

Nach welchen Grundsätzen der Minister die Bundespost führen sollte, bestimmte das Postverwaltungsgesetz nur allgemein. Der Minister hatte die Bundespost gemäß den »Grundsätzen der Politik der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere der Verkehrs-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik« zu leiten und musste dabei den »Interessen der deutschen Volkswirtschaft Rechnung [...] tragen«. Ihre Anlagen hatte die Bundespost »in gutem Zustand zu erhalten und technisch und betrieblich den Anforderungen des Verkehrs entsprechend« weiterzuentwickeln (§ 2). Die finanziellen Beziehungen zwischen der Post und dem Bundeshaushalt waren dagegen detaillierter geregelt. Die Bundespost hatte jährlich mindestens 6,0 Prozent ihrer Betriebseinnahmen an das Finanzministerium abzuliefern, ab 2 Milliarden DM sogar 6,6 Prozent (§ 21). Durch diese Regelung profitierte der Bund unmittelbar von den Umsätzen der Bun-

36 Siehe Gesetz zur Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung vom 27. Februar 1934, in: Reichsgesetzblatt Teil 1, 1934, S. 130.

37 38Die Post behielt ihren Status als Sondervermögen und musste weiter Ablieferungen an den Reichshaushalt leisten. Der Postverwaltungsrat wurde abgeschafft und durch einen Beirat ersetzt, der nur beratende Funktion hatte. Alle wesentlichen Entscheidungen konnte der Reichspostminister allein treffen, nur in Haushaltsfragen musste er sich mit dem Finanzminister abstimmen. Vgl. Lotz, Die Deutsche Reichspost 1933-1939, S. 72-74. Zur Reichspost zwischen 1939 und 1945 siehe auch den dazugehörigen Band: Ueberschär, Die Deutsche Reichspost 1939-1945.

38 Vgl. Thomas, Telefonieren in Deutschland, S. 329-330. Der erste Bundespostminister, Hans Schuberth (CSU), veranlasste 1949 die Umbenennung des Postministeriums in »Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen«. Vgl. Werle, Telekommunikation in der Bundesrepublik, S. 72.

39 Der Postverwaltungsrat bestand aus 24 Mitgliedern. Je fünf stellten jeweils Bundestag und Bundesrat, fünf weitere wurden von den Spitzenverbänden als Interessenvertreter der Wirtschaft vorgeschlagen. Das Personal der Bundespost stellte sieben Vertreter, zwei weitere Personen waren als Sachverständige des Nachrichten- und des Finanzwesens Mitglieder des Gremiums (§ 5). Der Postverwaltungsrat hatte jedoch nur wenige Kompetenzen. Er musste zwar den Haushalt und die Tarife der Post genehmigen (§ 12), in beiden Fällen war aber die Zustimmung eines weiteren Ministeriums erforderlich: Der Haushalt musste vom Finanzministerium bestätigt werden (§ 17), die Fernmeldetarife durch das Wirtschaftsministerium (§ 14). Wenn die Mitglieder des Postverwaltungsrates eine Vorlage des Postministers veränderten oder ablehnten – was durchaus vorkam – konnte dieser die Entscheidung vom Bundeskabinett überstimmen lassen (§ 13). Vgl. Gesetz über die Verwaltung der Deutschen Bundespost (Postverwaltungsgesetz) vom 24. Juli 1953, in: Bundesgesetzblatt I 1953, S. 676-683.

despost und konnte auch in Jahren, in denen die Post Verluste machte, mit Einnahmen rechnen.⁴⁰

Der medienrechtliche Kompetenzstreit zwischen Bund und Ländern (1950er bis 1960er Jahre)

Während die Bundesregierung bei Post und Telekommunikation daher weitreichende Handlungsfreiheiten hatte, wurde der Einfluss, den der Bund durch das Fernmeldemonopol auf den Rundfunk nehmen konnte, nach 1945 schrittweise eingeschränkt. Bereits 1947 musste die Post auf Druck der Alliierten ihre Sendeanlagen an die Rundfunkanstalten abtreten; sie blieb aber für die Rundfunkgebühren, die Entstörung und Verfolgung von Schwarzhörern zuständig.⁴¹

Nachdem die Bundesrepublik 1955 die Funkhoheit wiedererlangt hatte, begann die CDU-Bundesregierung unter Konrad Adenauer mit dem Aufbau von neuen Rundfunksendern, über die das Fernsehprogramm der regierungseigenen Deutschland-Fernsehen GmbH ausgestrahlt werden sollte. Mit dieser Maßnahme wollte die Adenauer-Regierung ein Korrektiv zu den von ihr als regierungskritisch wahrgenommenen Rundfunkanstalten der Länder etablieren. Da die SPD-regierten Bundesländer bestritten, dass die Bundesregierung aus dem Fernmeldemonopol medienrechtliche Kompetenzen ableiten kann, legten sie Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht ein.⁴²

In seinem sogenannten ersten Rundfunkurteil schränkte das Bundesverfassungsgericht die Bedeutung des Fernmeldeanlagengesetzes für den Rundfunk stark ein. Zwar bestätigte das Gericht grundsätzlich das Fernmeldemonopol des Bundes, die Veranstaltung von Rundfunk ordnete es aber der Kulturhoheit der Länder zu. Die Kompetenz zur inhaltlichen Gestaltung und Organisation des Rundfunks lag daher allein bei ihnen, während die Bundespost für die technischen Aspekte der Rundfunkübertragung und die Verwaltung von Frequenzen zuständig blieb.⁴³

Auch bei den Rundfunkgebühren wurde der Einfluss der Bundespost auf die Rundfunkanstalten juristisch eingeschränkt. 1960 hatte die Bundesregierung noch eigen-

40 Bis 1913 hatte die Reichspost regelmäßig Überschüsse an den Reichshaushalt abgeführt. Bei der Umwandlung in ein Sondervermögen wurde diese Praxis grundsätzlich beibehalten und festgelegt, dass die Reichspost nach Bildung von Rücklagen ihre Überschüsse an den Reichshaushalt abzuführen hat. Nachdem die Post seit 1926 wieder ihre Überschüsse an den Reichshaushalt abführte, wurde 1931 die Berechnungsgrundlage vereinfacht und auf 6,6 Prozent der Betriebseinnahmen festgelegt. Diese Regelung wurde 1934 im NS-Postgesetz und 1953 auch in das Postverwaltungsgesetz übernommen. Die Ablieferungspflicht der Post wurde damit gerechtfertigt, dass die Post von der Umsatzsteuer befreit war und dass der Bund als Eigentümer der Bundespost und Inhaber des Fernmeldemonopols mit seinem Eigentum Gewinne erzielen darf. Vgl. Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen, Gutachten der Sachverständigen-Kommission für die Deutsche Bundespost vom 6. November 1965, BT-Drs. V/203, Bonn 1966, S. 106-107; Schulz, Telekommunikation zwischen Ordnungs- und Finanzpolitik, S. 76-79.

41 Vgl. Hans Bausch, Rundfunkpolitik nach 1945. Erster Teil: 1945-1962, München 1980, S. 24-42.

42 Hierzu ausführlich Steinmetz, Freies Fernsehen; Humphreys, Media and media policy in Germany, S. 155-162.

43 Vgl. Bausch, Rundfunkpolitik nach 1945, S. 430-438.

mächtig entschieden, künftig auf Gebühren für Autoradios zu verzichten. Erst 1968 urteilte das Bundesverwaltungsgericht, dass Rundfunkgebühren keine Abgabe waren, die der Post wegen des Fernmeldemonopols zustand, sondern als »Anstaltsnutzungsgebühr« in den Zuständigkeitsbereich der Länder fiel.⁴⁴ Die Post zog sich daraufhin von der Erhebung der Rundfunkgebühr zurück, und mit der Gründung der Gebühreneinzugszentrale ging die Finanzierung des Rundfunks ab 1976 vollständig in den Verantwortungsbereich der Bundesländer über.⁴⁵

Der Versuch des Bundes, über das Fernmeldemonopol Rundfunkpolitik zu betreiben, und der darauffolgende Kompetenzstreit hatten langfristig zur Folge, dass die Länder misstrauisch gegenüber allen Versuchen der Bundespost waren, neue Fernmeldedienste einzuführen, die im weiteren Sinne rundfunkähnlich waren, etwa Bildschirmtext (siehe hierzu Kapitel 6). Für die Bundespost war die langfristige Planung und Schaffung von neuen Kommunikationsmöglichkeiten und damit Einnahmequellen allerdings eine Konsequenz aus ihrer Wachstumskrise, unter der sie bis in die 1970er Jahre litt.

Die Wachstumskrise der Bundespost

Seit der Einführung des Telefons im 19. Jahrhundert war das deutsche Telefonnetz zwar kontinuierlich gewachsen, allerdings waren Telefonanschlüsse bis in die 1950er Jahre in Deutschland kein Massenphänomen. Ein Telefon war in erster Linie Statussymbol von Kaufleuten und hohen Beamten und hatte einen offiziösen Charakter. Vor 1933 sah die Reichspost die Versorgung breiter Bevölkerungskreise mit Telefonanschlüssen auch nicht als ihre Aufgabe an. Wohnungsanschlüsse galten als Zuschussgeschäft, da die Reichspost vermutete, dass ein Großteil der Bevölkerung nur ein geringes Kommunikationsbedürfnis hat. Die meisten Menschen hatten daher nur über öffentliche Sprechstellen Zugang zum Telefonnetz, die zunächst in den Postämtern aufgebaut waren und ab den 1920er Jahren häufig aus Münzfernsprechern in Telefonzellen bestanden. Bereits in der NS-Zeit weichte die Reichspost diese Position teilweise auf. Ab 1936 konnten Wohnungsanschlüsse auch als günstigere Gemeinschaftsanschlüsse installiert werden, was aufgrund des Vorrangs der Rüstungs- und Kriegswirtschaft aber keinen großen Effekt hatte. Private Telefonanschlüsse blieben eine Seltenheit.⁴⁶

1940 kamen im Deutschen Reich auf 100 Einwohner nur 5,3 Telefonanschlüsse, wohingegen die USA mit 16,6 Anschlüssen eine dreimal so hohe Telefondichte aufwiesen; die Amerikaner telefonierten auch fast fünfmal so viel wie die Deutschen (jährlich 231 Telefongespräche pro Einwohner; Deutschland 45,8).⁴⁷ Durch den Zweiten Weltkrieg ging die Anschlussdichte in Deutschland zunächst zurück, 1947 gab es in den westli-

44 Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Rundfunkgebührenurteil vom 15.03.1968, in: BVerwGE 29 (1968), S. 214-218.

45 Vgl. Hans Bausch, Rundfunkpolitik nach 1945. Zweiter Teil: 1963-1980, München 1980, S. 658-761; Humphreys, Media and media policy in Germany, S. 170-173.

46 Vgl. Thomas, Telefonieren in Deutschland, S. 267-276.

47 Telefondichte in anderen Länder 1940: Schweden 14,3; Kanada 12,8; Dänemark 11,95; Schweiz 11,2; Neuseeland 10,5; Norwegen 8,5; Australien 8,5; Großbritannien 7,0; Niederlande 5,3; Frankreich 3,9; Österreich 3,7; Russland 0,8. Zahlen aus Horstmann, 75 Jahre Fernsprecher, S. 317.

chen Besatzungszonen nur noch 3,3 Telefonanschlüsse je 100 Einwohner.⁴⁸ Bereits 1950 erreichte die Bundesrepublik mit 5,0 Anschlüssen pro 100 Einwohner allerdings wieder das Vorkriegsniveau.⁴⁹ Mit der wirtschaftlichen Erholung der Bundesrepublik ging der Wiederaufbau des Telefonnetzes dann direkt in seinen Ausbau über, und in den 1950er Jahren setzte langfristig eine hohe Nachfrage nach Telefonanschlüssen ein. Ein Grund für den Telefonboom der Nachkriegszeit war, dass die Post ihre Preise zwischen 1954 und 1964 nicht anhub.⁵⁰ Durch das steigende Einkommensniveau wurden Telefonanschlüsse so für viele kleine Betriebe und private Haushalte bezahlbar. Mit jedem neuen Anschluss wiederum wurde das Telefon nützlicher und war daher bald ein unverzichtbares Kommunikationswerkzeug sowohl für geschäftliche als auch für private Zwecke. Die Nachfrage nach Telefonanschlüssen verstärkte sich in der jungen Bundesrepublik daher aus sich selbst heraus. Zwischen 1959 und 1964 wurden im westdeutschen Telefonnetz jährlich 9 Prozent mehr neue Anschlüsse geschaltet, und auch die Anzahl der Gespräche wuchs um 7 Prozent, die der Ferngespräche sogar um 12 Prozent pro Jahr.⁵¹

Bei jedem neuen Telefonanschluss musste die Post zunächst mit mehr als 3.000 DM in Vorleistung gehen.⁵² Die monatlichen Betriebskosten beliefen sich anschließend auf durchschnittlich 26 DM, von denen nur ein Teil durch die Grundgebühr abgedeckt war, die bis 1964 je nach Größe des Ortsnetzes zwischen 6 und 12 DM lag.⁵³ Die Differenz musste mit Gesprächsgebühren erwirtschaftet werden. In den 1950er Jahren bevorzugte die Bundespost daher zunächst Unternehmen, von denen sie ein hohes Gesprächsaufkommen erwartete.⁵⁴ Diese Strategie stieß zu Beginn der 1960er Jahre an ihre Grenzen. Ein Großteil der Unternehmen war mit Telefonanschlüssen versorgt. Neue Anschlüsse wurden jetzt vermehrt von privaten Haushalten beantragt, die aus Sicht der Post zu wenige Telefongespräche führten.⁵⁵ Verwehren konnte die Bundespost einen Telefonanschluss niemandem, da im Fernmeldeanlagengesetz festgelegt war, dass jeder Grundstücksbesitzer das Recht hat, an das öffentliche Netz angeschlossen zu werden.⁵⁶

48 Hamburg hatte im Mai 1947 115.490 Telefonanschlüsse, 1939 waren es noch 151.900. In den USA erlebte das Telefon in der Kriegs- und Nachkriegszeit dagegen einen Boom. Die Telefondichte war 1947 mit 27,0 Anschlüssen pro Hundert Einwohnern fast doppelt so hoch wie 1940, bis 1950 wuchs sie sogar auf 37,0. Vgl. ebenda.

49 Vgl. ebenda, S. 326. Zum Wiederaufbau des Telefonnetzes siehe auch: Horst A. Wessel, Die Verbreitung des Telefons bis zur Gegenwart, in: Teuteberg/Neutsch (Hg.), Vom Flügeltelegraphen zum Internet, S. 67-112, hier S. 90-100.

50 In Ortsnetzen mit mehr als 1.000 Anschlüssen betrug die Grundgebühr im Jahr 1954 12 DM, erst 1964 wurde sie auf 18 DM erhöht. Vgl. Steinmetz/Elias (Hg.), Geschichte der deutschen Post 1945-1979, S. 397.

51 Vgl. Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen, Gutachten der Sachverständigen-Kommission, S. 80.

52 Im Jahr 1959 betrugen die Investitionskosten je Hauptanschluss 3060 DM, bis 1963 stieg dieser Wert auf 4630 DM. Vgl. ebenda, S. 78.

53 Vgl. Steinmetz/Elias (Hg.), Geschichte der deutschen Post 1945-1979, S. 397.

54 Vgl. Werle, Telekommunikation in der Bundesrepublik, S. 105-106.

55 Vgl. Steinmetz/Elias (Hg.), Geschichte der deutschen Post 1945-1979, S. 397.

56 § 8 des Gesetzes über Fernmeldeanlagen von 1927.: »Sind an einem Ort Fernmeldeanlagen für den Ortsverkehr, sei es von der Deutschen Bundespost, sei es von der Gemeindeverwaltung oder von einem anderen Unternehmer, zur Benutzung gegen Entgelt errichtet, so kann jeder Eigentümer

Um allen Anträgen auf Telefonanschlüsse sofort nachzukommen, fehlten der Bundespost allerdings die Mittel, sodass sie bis in die 1970er Jahre hinein lange Wartelisten führte.⁵⁷

Die Kapitalknappheit der Bundespost lag auch daran, dass ihre Kosten schneller als ihre Einnahmen stiegen. In der Nachkriegszeit wuchs der Personalbestand der Post rapide an. 1964 beschäftigte die Bundespost bereits 433.000 Menschen, den Großteil davon in der personalintensiven Paket- und Briefzustellung.⁵⁸ Die wachsenden Löhne der Nachkriegszeit machten sich daher bei der Bundespost stark in Form steigender Ausgaben bemerkbar. 1965 bestanden 56 Prozent der Ausgaben der Bundespost aus Personalkosten, im Postdienst waren dies sogar 72 Prozent.⁵⁹

Die gestiegenen Ausgaben konnte die Bundespost jedoch nicht durch höhere Gebühren kompensieren. Die Bundesregierung sah in den Tarifen der Post, vor allem im Briefporto, ein Symbol für die Preisstabilität der neuen D-Mark. 1952 verzichtete Postminister Hans Schubert daher auf eine erste Gebührenerhöhung, nachdem der Bundestag Widerstand gegen diese Maßnahme angekündigt hatte.⁶⁰ Erst nach der Verabschiedung des neuen Postverwaltungsgesetzes setzte sein Nachfolger Siegfried Balke⁶¹ eine moderate Tarifanpassung durch, die aber ausgerechnet die von den steigenden Lohnkosten am stärksten betroffene Brief- und Paketzustellung unverändert ließ.⁶² Im Sommer 1964 verzichtete die Bundesregierung erneut auf eine vom Postverwaltungsrat beschlossene Erhöhung des Briefportos und hob stattdessen die Telefongebühren deutlich an.⁶³ Dass diese Erhöhung eine überraschend große Protestwelle verursachte, macht anschaulich, dass in den 1960er Jahren, entgegen der Wahrnehmung der Bundesregierung, ein Telefonanschluss bereits den Status eines Luxusgutes verloren hatte: Die Bildzeitung forderte ihre Leser zu einem Telefonboykott auf, und die oppositionelle SPD ließ den Bundestag in der Sommerpause zu einer Sondersitzung zusammenkommen, um die regierungskritische Stimmung auszunutzen.⁶⁴ Auch wenn das Parlament

eines Grundstücks gegen Erfüllung der von jenen zu erlassenden und öffentlich bekanntzumachenden Bedingungen den Anschluß an das Lokalnetz verlangen.«

- 57 In den 1960er Jahren warteten in Westdeutschland nach Berechnungen der Bundespost jährlich zwischen 200.000 und 300.000 Unternehmen und Haushalte länger als vier Wochen auf einen Telefonanschluss. 1971 erreichte die Anzahl der wartenden Telefonkunden einen Spitzenwert: 610.000 potenzielle Anschlussinhaber mussten in diesem Jahr von der Bundespost vertröstet werden. Vgl. das Schaubild bei Rose, *Der Staat als Kunde*, S. 51.
- 58 Vgl. Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen, Gutachten der Sachverständigen-Kommission, S. 115.
- 59 Vgl. Steinmetz/Elias (Hg.), *Geschichte der deutschen Post 1945-1979*, S. 598.
- 60 Vgl. Posttarife. Investition über Portokasse, in: *DER SPIEGEL* 28/1952, S. 7-8; Werle, *Telekommunikation in der Bundesrepublik*, S. 104.
- 61 Zur Biografie Balkes siehe: Robert Lorenz, Siegfried Balke. Grenzgänger zwischen Wirtschaft und Politik in der Ära Adenauer, Stuttgart 2010.
- 62 Vgl. Steinmetz/Elias (Hg.), *Geschichte der deutschen Post 1945-1979*, S. 599.
- 63 Die Telefongrundgebühren wurden um 50 Prozent erhöht, und die Gesprächseinheit von 16 auf 20 Pfennig angehoben. Der Postverwaltungsrat hatte sich dagegen für die Erhöhung des Portos für einen Standardbrief von 20 auf 30 Pfennig ausgesprochen und wollte die Gesprächseinheiten nur auf 18 Pfennig anheben. Vgl. ebenda, S. 600.
- 64 Vgl. Telefon-Gebühren. Heißer Draht, in: *DER SPIEGEL* 32/1964 S. 20-23.

formal keinen Einfluss auf die Gebührenpolitik der Post hatte, führte dieser Widerstand angesichts des anstehenden Wahljahres dazu, dass die Bundesregierung im Herbst 1964 die beschlossene Erhöhung der Gesprächseinheit teilweise zurücknahm. Die höhere Grundgebühr wurde allerdings beibehalten, und das Briefporto blieb unverändert.⁶⁵

Diese Gebührenpolitik und die Kostenverteilung der Bundespost führten dazu, dass sich die Erträge der unterschiedlichen Dienstzweige auseinanderentwickelten. Vor allem mit dem Brief- und Pakettransport machte die Post Verluste, da hier die Gebühren zu Beginn der 1960er Jahre nur noch knapp die Personalkosten deckten. Jedes ausgelieferte Paket musste die Bundespost daher durchschnittlich mit 1 DM aus anderen Bereichen bezuschussen.⁶⁶ Auch die Briefzustellung schrieb rote Zahlen, die 1964 insgesamt 51 Millionen DM betrugen.⁶⁷ Überschüsse, die die Bundespost mit dem Telefonnetz erwirtschaftete, flossen daher zu großen Teilen in die Finanzierung der defizitären Dienstzweige.⁶⁸

Um den Ausbau des Telefonnetzes zu finanzieren, griff die Post daher in größerem Umfang auf Kredite zurück, die sich bis in die 1960er Jahre zu einer erheblichen Schuldenlast summiert hatten. So standen den 12 Milliarden DM Jahresumsatz, den die Bundespost 1968 verbuchen konnte, Verbindlichkeiten in Höhe von 15 Milliarden DM gegenüber.⁶⁹ Während die Post in den 1950er Jahren insgesamt noch Gewinne ausweisen konnte, führten Anfang der 1960er Jahre Lohnsprünge, die verstärkte Nachfrage nach Telefonanschlüssen und steigende Zinsen dazu, dass die Post als Ganzes hohe Verluste machte.⁷⁰ Eine weitere Kreditaufnahme und damit das Wachstum des Telefonnetzes waren angesichts einer kritischen Eigenkapitalquote, die 1964 nur noch 12,1 Prozent betrug, fragwürdig.⁷¹

Angesichts dieser Schuldenlast hatte die Bundesregierung bereits im Sommer 1964 eine Sachverständigenkommission eingesetzt. Die mehrheitlich aus Ökonomen bestehende Kommission⁷² sollte untersuchen, wie die Post »auf Dauer ihre Aufgaben in

65 Vgl. Telephonegebühren. Über Gebühr, in: *DER SPIEGEL* 44/1964 S. 32; Werle, Telekommunikation in der Bundesrepublik, S. 138-141.

66 Vgl. Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen, Gutachten der Sachverständigenkommission, S. 146. Die gesamte »Kostenunterdeckung« dieses Dienstleistungszweiges belief sich 1964 auf 330 Millionen DM. Vgl. ebenda, S. 29.

67 Vgl. ebenda, S. 15.

68 Vgl. Werle, Telekommunikation in der Bundesrepublik, S. 128.

69 Von den 12 Milliarden DM Umsatz entfielen 7 Milliarden auf Personalkosten. 2,9 Milliarden DM zahlte die Post für die Tilgung und die Zinsen der Kredite. Vgl. Briefträger und Satelliten. Wolfgang Müller-Haeseler und Kurt Simon sprachen mit Werner Dollinger, in: *DIE ZEIT* 28/1968.

70 1959 konnte die Post noch einen Gesamtgewinn von 38,6 Millionen DM verbuchen, 1960 von 70,6 Millionen DM. Ab 1961 fiel sie in die Verlustzone und machte einen Verlust von 142,5 Millionen DM, 1962 382 Millionen DM und 1963 250,1 Millionen DM. Vgl. Steinmetz/Elias (Hg.), Geschichte der deutschen Post 1945-1979, S. 599.

71 Vgl. Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen, Gutachten der Sachverständigenkommission, S. 130.

72 Mitglieder der Sachverständigenkommission waren Helmut Ammon, Ministerialdirektor a.D.; Dr.-Ing. Volker Aschoff, Professor für Fernmeldetechnik an der Technischen Hochschule Aachen; Dr. sc. pol. Albrecht Düren, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handelstages; Ernst Falkenheim, Direktor; Karl Glaser, Direktor und Vorstandsmitglied der Maschinenfabrik Weingarten AG; Dr. Walter Hamm, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Marburg/Lahn; Dr.

optimaler Weise ohne Defizite erfüllen kann«⁷³. Die Sachverständigen empfahlen der Bundesregierung, die Bundespost grundsätzlich stärker nach unternehmerischen Gesichtspunkten auszurichten und die Einflussmöglichkeiten der Politik zu beschränken. Die Post sollte sich bei der Höhe ihrer Gebühren an den realen Kosten der einzelnen Dienstleistungen orientieren und zumindest das Post- und Fernmeldewesen getrennt abrechnen.⁷⁴ Besonders kritisch sahen die Sachverständigen die im internationalen Vergleich hohen Fernmeldegebühren der Post.⁷⁵

Die Vorschläge der Sachverständigenkommission zur Neustrukturierung der Post wurden von der Bundesregierung verhalten aufgenommen; allerdings nahm sie das Gutachten zum Anlass, um die finanzielle Situation der Post mit einzelnen Maßnahmen zu verbessern.⁷⁶ Hierdurch verbesserte sich für kurze Zeit die finanzielle Situation der Post. Zwischen 1966 und 1969 konnte sie wieder Gewinne ausweisen.⁷⁷

Mit der Regierungsübernahme der SPD wurden im Herbst 1969 die Vorschläge der Sachverständigenkommission zur Neustrukturierung der Bundespost wieder aktuell. In seiner Regierungserklärung versprach Willy Brandt, die unternehmerische Eigenständigkeit der Post zu stärken.⁷⁸ Der neue Postminister Georg Leber legte dazu Ende 1970 den Entwurf eines neuen Postverfassungsgesetzes vor,⁷⁹ das sich an den Vorschlägen der Sachverständigenkommission orientierte, die von einer neuen, breit aufgestellten Kommission angepasst worden waren. Der Entwurf sah vor, die Bundespost in ein öffentliches Unternehmen umzuwandeln, das nicht von einem Minister, sondern einem mehrköpfigen Vorstand und einem Aufsichtsrat geleitet wird, um ihre wirtschaftliche

Gert von Kortzfleisch, Professor für Betriebswirtschaftslehre an der Wirtschaftshochschule Mannheim. Vgl. Eberhard Witte, Telekommunikation. Vom Staatsmonopol zum privaten Wettbewerb, in: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Ergänzungsheft* (2002), H. 3, S. 1-50, hier S. 41.

73 Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen, Gutachten der Sachverständigenkommission, S. 7.

74 Vgl. ebenda, S. 150.

75 »Die Höhe der Fernspreckgebühren [...] kann nur begründet werden, wenn man es als politisch notwendig betrachtet, daß das kapitalintensive Fernspreckwesen die personalintensiven und defizitären Postdienstzweige subventioniert. Von einem privatwirtschaftlichen Standpunkt aus erscheint diese Gebührenpolitik aber in einer Zeit nicht vertretbar, in der das Fernspreckwesen einen außerordentlich großen Nachholbedarf an Investitionsmitteln hat, um den berechtigten Wünschen der Öffentlichkeit in absehbarer Zeit nachkommen zu können.« Ebenda, S. 85.

76 Die sichtbarste Reaktion war die lange gemiedene Anhebung des Briefportos, das 1966 von 20 auf 30 Pfennig erhöht wurde. Zudem verzichtete das Finanzministerium auf einen Teil der Ablieferungen und stockte so das Eigenkapital der Post auf. Vgl. Steinmetz/Elias (Hg.), *Geschichte der deutschen Post 1945-1979*, S. 606; Werle, *Telekommunikation in der Bundesrepublik*, S. 148.

77 1966 erwirtschaftete die Bundespost Gewinne in Höhe von 285 Millionen DM, 1967 441 Millionen DM, 1968 505 Millionen DM, 1969 320 Millionen DM. Vgl. Steinmetz/Elias (Hg.), *Geschichte der deutschen Post 1945-1979*, S. 606.

78 »Das Post- und Fernmeldewesen kann seine Aufgaben für unsere Gesellschaft besser erfüllen, wenn die ministerielle Aufsicht sich auf das politische Notwendige beschränkt. Dadurch wird die Eigenständigkeit der Bundespost gestärkt und eine wirtschaftliche Unternehmensführung erleichtert.« Brandt, Willy, Regierungserklärung von Bundeskanzler Willy Brandt am 28. Oktober 1969 vor dem Deutschen Bundestag in Bonn, in: *Stenographische Berichte des Deutschen Bundestag* 6/5, Bonn 1969, S. 25.

79 Vgl. Bundesregierung, Entwurf eines Postverfassungsgesetzes, BT-Drs. VI/1385, Bonn 1970.

und politische Unabhängigkeit zu stärken. Die Kontrolle der Bundespost und die Hoheitsaufgaben, die sich aus dem Fernmeldemonopol ergaben, sollten an einen »zuständigen Minister« delegiert werden, wofür der zwischen 1969 und 1972 ohnehin in Personalunion das Bundespostministerium leitende Verkehrsminister im Gespräch war.⁸⁰

Obwohl die Gesetzesnovelle anfänglich von einer breiten Koalition aus Parteien, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden unterstützt worden war, zogen sich die Beratungen über zwei Legislaturperioden hin und wurden nach der Bundestagswahl 1976 ergebnislos aufgegeben.⁸¹ Der sichtbarste Anlass für die Verzögerungen und letzten Endes das Scheitern der Reform war ein Konflikt zwischen dem gewerkschaftsnahen Flügel der SPD und ihrem Koalitionspartner FDP. Die Gewerkschaften forderten, dass als Vorgriff auf ein neues Mitbestimmungsgesetz der Aufsichtsrat der Post mindestens zur Hälfte von den Mitarbeitern der Post gewählt werden sollte, während FDP und Wirtschaftsverbände auf einem Arbeitnehmeranteil von einem Drittel bestanden. Entscheidend für das Misslingen der Postreform war aber ebenso, dass im Laufe des Gesetzgebungsprozesses die wirtschaftliche Unabhängigkeit der neuen Bundespost durch das Finanz-, Wirtschafts- und Innenministerium wieder eingeschränkt worden war. Auch die reformierte Post sollte in zentralen Fragen von der Zustimmung der Bundesregierung abhängig sein, dann aber, ohne mit einem eigenen Minister im Kabinett ihre Interessen durchsetzen zu können. Da dies die politische Unabhängigkeit der Bundespost als das eigentliche Ziel der Reform infrage gestellt hätte, verlor der Entwurf damit die Unterstützung der Bundespost.⁸² Hinzukam, dass die geplante Reform verfassungsrechtliche Bedenken aufwarf, da unklar war, ob die angestrebte Unabhängigkeit der Bundespost noch mit dem Grundgesetz vereinbar war, das festlegte, dass die Bundespost in »bundeseigener Verwaltung« geführt werden muss.⁸³

Gleichzeitig mit der Debatte über eine Postreform hatte die Bundespost Anfang der 1970er Jahre erneut hohe Verluste gemacht und musste 1971 sogar ihren bisherigen höchsten Jahresverlust von 1,4 Milliarden DM verbuchen.⁸⁴ In dieser Situation sah sich die Bundesregierung gezwungen, massiv die Gebühren anzuheben. Die Telefongrundgebühr wurde zwischen 1971 und 1974 von 18 DM auf 32 DM fast verdoppelt,⁸⁵ und das Briefporto wurde 1972 zunächst auf 40 und 1974 schließlich auf 50 Pfennig erhöht.⁸⁶ Durch solche Maßnahmen verbesserte sich ab 1975 die Finanzlage der Bundespost grundlegend, und bis Ende der 1980er Jahre konnte sie dauerhaft steigende Gewinne verbuchen. Die Bundespost profitierte nun davon, dass sie in der Vergangenheit »auf Vorrat« investiert hatte und den Großteil der neuen Telefonanschlüsse nun mit vorhandener Infrastruktur realisieren konnte.⁸⁷

Die Verbesserung der Finanzlage änderte allerdings an der Verteilung der Erträge nichts. Gewinne machte die Post in erster Linie mit dem Telefonnetz, während der

80 Vgl. Werle, Telekommunikation in der Bundesrepublik, S. 154-156.

81 Vgl. Steinmetz/Elias (Hg.), Geschichte der deutschen Post 1945-1979, S. 732-733.

82 Vgl. Witte 2002, Telekommunikation, S. 10.

83 Vgl. Werle, Telekommunikation in der Bundesrepublik, S. 156-158.

84 Vgl. Steinmetz/Elias (Hg.), Geschichte der deutschen Post 1945-1979, S. 1008.

85 Vgl. ebenda, S. 882-886.

86 Vgl. ebenda, S. 818-820.

87 Vgl. Werle, Telekommunikation in der Bundesrepublik, S. 219.

Postdienst defizitär war. So stieg die Kostendeckung des Fernmeldebereichs zwischen 1971 und 1977 von 105,6 Prozent auf 128,5 Prozent, während sich das Postwesen nur von 71,2 Prozent auf 80,7 Prozent verbesserte.⁸⁸ Den internen Finanzausgleich der Bundespost hatte das Bundesverfassungsgericht allerdings 1970 für rechtmäßig erklärt, da ein »Betrieb wie die Bundespost [...] wegen seiner Monopolstellung verpflichtet [war], auch unwirtschaftliche Dienste anzubieten.«⁸⁹ Daher konnte die Post sich an dem im Steuerrecht üblichen Äquivalenzprinzip orientieren. Bei ihren Gebühren musste sie sich nicht an den tatsächlichen Kosten orientieren, sondern sie konnte ihre Preise an dem Nutzen ausrichten, den ihre Kunden mit ihren Dienstleistungen erzielten.⁹⁰

Die Post und die westdeutsche Fernmeldeindustrie

Um die Situation und das Handeln der Bundespost in den 1970er und 1980er Jahren deuten zu können, ist es auch wichtig, ihr Verhältnis zur Fernmeldeindustrie zu verstehen. Während die Dominanz von AT&T in den USA davon geprägt war, dass die Bell Labs Grundlagenforschung betrieben und das Bell System Ausrüstung exklusiv vom eigenen Ausrüster Western Electric bezog, war die Bundespost bei der Herstellung und Weiterentwicklung von Telekommunikationstechnik von den Unternehmen der bundesdeutschen Fernmeldeindustrie abhängig.⁹¹ Durch das kontinuierliche Wachstum des Telefonnetzes war das Investitionsvolumen der Bundespost in der Nachkriegszeit allerdings zu einem erheblichen volkswirtschaftlichen Faktor geworden, von dem die Unternehmen der Fernmeldeindustrie ebenfalls in starkem Maße abhängig waren.

Seit den Anfängen der Telegrafie bestand zwischen der vom preußischen Offizier Werner Siemens (ab 1888: von Siemens) und dem Mechaniker Johann Georg Halske gegründeten Telegrafenanstalt und den militärischen und später staatlichen Telegrafenvverwaltungen ein enges Verhältnis.⁹² Siemens & Halske entwickelten und produzierten Telegrafen und Kabel oder bauten ganze Telegrafennlinien im Auftrag der Telegrafenvverwaltungen und konnten dieses Verhältnis nach der Erfindung des Telefons auf diese neue Technologie übertragen.⁹³ Um die Jahrhundertwende begannen Siemens & Halske ihre führende Position auf den europäischen Märkten für Fernmeldetechnik

88 Vgl. Steinmetz/Elias (Hg.), *Geschichte der deutschen Post 1945-1979*, S. 1008.

89 Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes über die Zulässigkeit von Postgebühren vom 24. Februar 1970, in: BVerfGE 28, 66.

90 Anlass war eine Verfassungsbeschwerde gegen die 1964 stattgefundene Erhöhung der Telefongrundgebühr. Drei Beschwerdeführer sahen sich hierdurch in ihren Grundrechten verletzt, und bemängelten, dass die Telefongebühren aufgrund des internen Kostenausgleichs der Bundespost unangemessen hoch seien. Vgl. Werle, *Telekommunikation in der Bundesrepublik*, S. 161.

91 Zwar unterhielten die Reichspost und die Bundespost Forschungsinstitute, diese planten und koordinierten aber in erster Linie in enger Kooperation mit der Industrie den Ausbau der Kommunikationsnetze, bewerteten Neuentwicklungen, definierten Standards und führten Verhandlungen mit den Produzenten. Vgl. Michael Reuter, *100 Jahre technische Zentralämter der Post, 40 Jahre FTZ und PTZ in Darmstadt*, in: *Archiv für deutsche Postgeschichte* (1989), H. 1, S. 5-17; Hesse, *Im Netz der Kommunikation*, S. 67-69.

92 Vgl. Peschke, *Elektroindustrie und Staatsverwaltung*, S. 41-51. Zur Biografie Werner von Siemens siehe: Johannes Bähr, *Werner von Siemens 1816-1892. Eine Biografie*, München 2016.

93 Vgl. Thomas, *Telefonieren in Deutschland*, S. 62-64.

dann durch einen systematischen Einkauf von Patenten abzusichern und brachten den Markt für Fernkabel und automatische Vermittlungsämter unter ihre Kontrolle.⁹⁴

Trotz des engen Verhältnisses zu Siemens & Halske fürchtete die Reichspost, in Abhängigkeit zu geraten und förderte mit ihrem Einkaufsverhalten daher systematisch auch andere Hersteller.⁹⁵ Als sie unmittelbar vor dem Ersten Weltkrieg die Grundsatzentscheidung traf, die Telefonvermittlung zu automatisieren, zog sie daher neben Siemens auch Anlagen von Western Electric in Betracht. Als nach dem Krieg die Pläne zur Automatisierung wieder aktuell wurden, verzichtete die Post allerdings auf den Kauf der amerikanischen Vermittlungstechnik und entschied sich allein für das System von Siemens & Halske, das die Post als Einheitstechnik in sämtliche Vermittlungsämter einbauen wollte.⁹⁶ Um aber trotzdem nicht vollständig von Siemens abhängig zu werden, setzte die Post durch, dass auch andere Hersteller die Einheitstechnik herstellen dürfen, und sicherte Siemens als Gegenleistung eine feste Abnahmequote von mindestens 62,5 Prozent der verbauten Anlagen zu.⁹⁷ Die Post prüfte die Kalkulationen dieser Amtsbaufirmen und legte die Preise fest; zusätzlich koordinierte sie die Weiterentwicklung, sodass 1927 und 1929 verbesserte Typen der Einheitstechnik eingeführt werden konnten.⁹⁸

Diese für Reichspost und Industrie bequeme Marktstruktur überstand die erste Internationalisierungswelle der Fernmeldeindustrie. In den 1920er Jahren begann der amerikanische Konzern International Telephone & Telegraph (IT&T), systematisch Telekommunikationsausrüster außerhalb der USA aufzukaufen und übernahm 1926 die ausländischen Tochterfirmen des Bell Systems. Ende der 1920er Jahre gelang es IT&T dann, drei der vier kleineren Amtsbaufirmen der Reichspost aufzukaufen.⁹⁹ Obwohl IT&T eigene Vermittlungstechnik im Angebot hatte, änderte die Reichspost ihr Einkaufsverhalten nicht. Die zum IT&T-Konzern gehörenden Unternehmen produzierten daher für den deutschen Markt weiter die von Siemens & Halske entwickelte Einheits-technik. Als die Quotenaufteilung 1932 vertragsmäßig auslief, konnten sich Siemens

94 Vgl. Peschke, *Elektroindustrie und Staatsverwaltung*, S. 76-80.

95 Vgl. ebenda, S. 58-68.

96 Vgl. Thomas, *Telefonieren in Deutschland*, S. 224-225.

97 Die übrigen Hersteller wurden auf Betreiben der Post zur »Automatischen Fernsprech-Anlagen-Bau-Gesellschaft (Autofabag)« zusammengeschlossen. »Deutsche Telephon-Werke«, »Telephon Berliner« und »C. Lorenz« durften jeweils 10 Prozent liefern, von »Mix & Genest« kaufte die Post 7,5 Prozent ihrer Anlagen. Vgl. Thomas, *Telefonieren in Deutschland*, S. 225-226; Rose, *Der Staat als Kunde*, S. 61.

98 Vgl. Thomas, *Telefonieren in Deutschland*, S. 226. Um den Einfluss von Siemens im Fernkabelbau zu begrenzen, verfolgte die Reichspost eine ähnliche Strategie. 1921 organisierte sie die Gründung der »Deutschen Fernkabel-Gesellschaft«, an der sie selbst Anteile von 31 Prozent hielt. Für die Zusage, zwei Drittel der Fernkabel liefern zu dürfen, gestattete Siemens & Halske den übrigen Gesellschaftern die Nutzung ihrer Kabel-Patente. Vgl. Frank Thomas, *Korporative Akteure und die Entwicklung des Telefonsystems in Deutschland 1877 bis 1945*, in: *Technikgeschichte* 56 (1989), S. 39-65, hier S. 53; Thomas, *Telefonieren in Deutschland*, S. 236-243.

99 Mix & Genest und Telephon Berliner wurden von ITT in ihre Holding Standard Elektrizitäts-Gesellschaft AG eingebracht. Die C. Lorenz AG blieb bis nach dem Krieg eigenständig im Besitz von IT&T. 1958 schloss der Konzern seine deutschen Beteiligungen zu Standard Elektrik Lorenz (SEL) zusammen. Vgl. Rose, *Der Staat als Kunde*, S. 61.

und IT&T auf eine Aufteilung des deutschen Marktes einigen, durch die die früheren Anteile nur unwesentlich verändert wurden.¹⁰⁰

Beim Wiederaufbau des Telefonnetzes in der Nachkriegszeit orientierte sich die Bundespost an dem Verfahren und den Quoten der Vorkriegszeit. Als in den 1950er Jahren der Wiederaufbau in einen Ausbau überging, traf die Bundespost die Entscheidung, dass westdeutsche Telefonnetz vollständig zu automatisieren.¹⁰¹ Da die bisherige Vermittlungstechnik nicht dafür geeignet war,¹⁰² machte dies die Entwicklung einer neuen Generation von Einheitstechnik notwendig. Obwohl die westdeutschen Tochterfirmen von IT&T, die 1958 zu Standard Elektrik Lorenz (SEL) zusammengeschlossen wurden, der Post ein alternatives System anboten, entschied sich die Post erneut für eine Entwicklung von Siemens¹⁰³ und folgte auch ansonsten dem Verfahren der 1920er Jahre. Für ihre Entwicklungsleistung durfte Siemens daher den größten Anteil des »Postwählsystem 55« produzieren, musste aber den übrigen Amtsbaufirmen die Lizenz geben, die Einheitstechnik für die Bundespost nachzubauen.¹⁰⁴

Bei Endgeräten versuchte die Bundespost ebenfalls durch einheitliche Technik Rationalisierungsvorteile zu erzielen, aber wegen der größeren Vielfalt an Geräten war der Kreis der Zulieferer größer. Bei Telefonen lag die Entwicklungsarbeit ebenfalls in den Händen der Amtsbaufirmen, aber eine überschaubare Zahl von mittelständischen Unternehmen produzierte für die Bundespost Telefonapparate, deren Technik sich seit dem 19. Jahrhundert nur unwesentlich weiterentwickelt hatte. Obwohl die Post versuchte, zwischen den Herstellern einen Preiswettbewerb in Gang zu bringen, veränderten sich die Einkaufspreise von Telefonen bis in die 1970er Jahre nur wenig. Erst nachdem das Bundeskartellamt nach einem anonymen Hinweis 1976 den Unternehmen die ver-

100 Siemens sollte 54 Prozent der Anlagen liefern, die zu IT&T gehörenden Unternehmen 34 Prozent. Die verbleibenden 10 Prozent wurden den Deutsche Telephon-Werken zugesprochen, an denen Siemens seit 1928 eine Minderheitsbeteiligung hatte. Vgl. Rose, *Der Staat als Kunde*, S. 62; Scherer, *Telekommunikationsrecht und Telekommunikationspolitik*, S. 438-439.

101 Vgl. Steinmetz/Elias (Hg.), *Geschichte der deutschen Post 1945-1979*, S. 316-317.

102 Im neuen Netz sollten Fernverbindungen vierdrahtig erfolgen, um eine hohe Gesprächsqualität zu ermöglichen, die bisherige Einheitstechnik war überwiegend für einen zweidrahtigen Betrieb ausgelegt. Vgl. Werle, *Telekommunikation in der Bundesrepublik*, S. 65.

103 Vgl. ebenda, S. 120-121.

104 Dieses Quotensystem basierte dieses Mal formal auf einen Vertrag zwischen den vier Amtsbaufirmen, der zwar durch das Betreiben der Post zustande gekommen war, für sie offiziell aber nur den Status einer Empfehlung hatte. Dennoch orientierte sich die Post bis in die 1970er Jahre hinein an den Quoten und beschaffte 40 bis 45 Prozent ihrer Vermittlungsanlagen von Siemens. Die Tochterfirmen von IT&T, die 1958 zu »Standard Elektrik Lorenz« (SEL) zusammengeschlossen wurden, durften zwischen 30 und 35 Prozent liefern. Weitere 15 Prozent produzierte der Berliner Hersteller »Deutsche Telephonwerke« (DeTeWe), der mit Siemens über eine Minderheitsbeteiligung verbunden war. Das Frankfurter Unternehmen »Telefonbau und Normalzeit« (TuN) erreichte 1954 durch ein Rechtsgutachten die Aufnahme in den Kreis der Amtsbaufirmen und stellte 6 Prozent der Vermittlungsanlagen her. Vgl. Scherer, *Telekommunikationsrecht und Telekommunikationspolitik*, S. 439-441. Ab 1968 wurde AEG-Telefunken Mehrheitseigentümer von TuN, und in den 1980er Jahren übernahm Bosch die Anteile von AEG. Vgl. Johannes Bähr/Paul Erker, Bosch. *Geschichte eines Weltunternehmens*, München 2013, S. 386-392.

botene Absprache von Preisen und Marktanteilen nachweisen konnte und Bußgelder verhängte hatte, kamen die Preise in Bewegung.¹⁰⁵

4.c Zwischenfazit: Das »Unternehmen Bundespost« zu Beginn der 1970er Jahre

Wie gezeigt, war der deutsche bzw. ab 1949 der bundesdeutsche Telekommunikationssektor durch einen umfassenden Einfluss des Staates gekennzeichnet. Grundlage hierfür war das staatliche Fernmeldemonopol, das regelmäßig auf neue Kommunikationstechnologien ausgedehnt wurde. Obwohl das staatliche Alleinrecht ursprünglich nur für Telegrafie galt, weitete die Reichsregierung das Monopol bereits im 19. Jahrhundert auf das Telefon und kurz darauf auch auf den drahtlosen Funk bzw. Rundfunk aus. Ausgeübt wurde das Fernmeldemonopol von der Reichspost, die seit Anfang der 1920er Jahre Sondervermögen des Reichs war und sich allein aus den Gebühreneinnahmen finanzieren und zusätzlich finanzielle Beiträge zum Regierungshaushalt leisten musste. Die Ausweitung des Fernmeldemonopols kann daher auch mit finanziellen Interessen der Post begründet werden.

Das Fernmeldemonopol bildete auch die Grundlage für die Kontrolle des Rundfunks, der in den 1920er Jahren von der Reichspost als Massenmedium aufgebaut und von dem sie finanziell profitierte. Nach 1945 wurde die inhaltliche Verantwortung für den Rundfunk auf die Länder übertragen. Ein Versuch der Bundesregierung, das Fernmeldemonopol mit dem Aufbau eines zusätzlichen Fernsehsenders medienpolitisch zu nutzen, wurde 1961 vom Bundesverfassungsgericht gestoppt und hatte zur Folge, dass die Zuständigkeit der Bundespost auf technische Aspekte des Rundfunks reduziert wurde. Langfristig hatte dieser Versuch zur Folge, dass die Bundesländer Vorstößen der Bundesregierung oder der Bundespost, neue, medial nutzbare Telekommunikationsdienste zu etablieren mit einem großen Misstrauen begegneten.

Der schnelle Ausbau des Telefonnetzes und Lohnsteigerungen sorgten in den 1950er und 1960er Jahren schließlich dafür, dass die Bundespost hohe Schulden aufbaute und Forderungen nach einer Neustrukturierung der Post lauter wurden. Ab 1970 plante die sozialliberale Regierungskoalition dann eine umfangreiche Reform, mit der die politische Unabhängigkeit und das unternehmerische Denken der Bundespost gestärkt werden sollte, ohne dass ihr umfangreiches Fernmeldemonopol grundsätzlich infrage gestellt wurde.

Auch, wenn die gesetzliche Umsetzung der Reform letztlich scheiterte, prägte das Bild des »Unternehmens Bundespost« das Handeln des Postministeriums. Als zu Beginn der 1970er Jahre der Transformationsprozess des amerikanischen Telekommunikationssektors durch die Entscheidungen der FCC, Wettbewerb im Endgeräte- und Netzbereich zuzulassen, in eine neue Phase überging (siehe Kapitel 3), bereitete die Bundespost sich gerade auf ihre größere politische und wirtschaftliche Freiheit vor. Da abzusehen war, dass das Wachstumspotenzial des Telefonnetzes in den 1980er Jahren

105 Vgl. Kartelle. Zahlt und schweigt, in: *DER SPIEGEL* 30/1976, S. 50; Scherer, Telekommunikationsrecht und Telekommunikationspolitik, S. 447-448.

ausgeschöpft sein wird, begann die Bundespost mit langfristigen Planungen, welche Dienstleistungen und Märkte sie in Zukunft erschließen könnte. Da der Begriff der Fernmeldeanlage weit gefasst werden konnte, musste sie dabei nicht, wie das amerikanische Bell System, streng auf die Abgrenzung von Telekommunikation und Datenverarbeitung achten; auch Datenübertragung, Timesharing und die Verwendung des Computers als Kommunikationsmedium kamen als neue Wachstumsfelder für die Bundespost infrage.

Bei den Versuchen, das Fernmeldemonopol auch auf die Vernetzung von Computern auszudehnen, musste sich die Bundespost allerdings mit Widerstand von zwei Seiten auseinandersetzen. Wie im übernächsten Kapitel gezeigt wird, achteten die Bundesländer streng darauf, dass die Post bei neuen Kommunikationsmedien die Kultur- und damit die Medienhoheit der Bundesländer nicht verletzt. Für ihren Plan, ein neues, universelles Kommunikationsnetz mit Breitbandkabeln aufzubauen musste die Bundespost sich daher mit den Ländern auseinandersetzen. Dies galt ebenso für ihr ab 1976 laufendes Vorhaben, in der Bundesrepublik nach Vorbild des britischen Viewdata einen Fernmeldedienst mit dem Namen »Bildschirmtext« einzuführen.

Parallel hierzu wuchs, vor allem durch den Vergleich mit der Entwicklung in den USA, bei den Nutzern und Anbietern von Datenverarbeitung die Unzufriedenheit mit der Bundespost. Wie in Kapitel 7 gezeigt wird, musste die Bundespost ihr Fernmeldemonopol daher gegen eine zunehmend selbstbewusst agierende Datenverarbeitungsindustrie bis vor das Bundesverfassungsgericht verteidigen. Nachdem das Gericht im Herbst 1977 die Geltung des Fernmeldemonopols für Datenübertragung ausdrücklich bestätigt hatte, entdeckte die Bundesregierung die Bundespost und das Fernmeldemonopol als industriepolitisches Instrument und versuchte, über den Telekommunikationssektor eine neue Förderstrategie für die westdeutsche Datenverarbeitungsindustrie umzusetzen.

