

Vergleichende Analyse der Telekommunikationsreformen in der
Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik China

--- Eine soziologisch-systemtheoretische Beobachtung funktionaler
Differenzierung in Gesellschaft und Organisation

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades der Philosophie
an der Ludwig-Maximilians-Universität
München

vorgelegt von

Bing Zou

aus

Zibo/China

2007

Referent: Prof. Dr. Armin Nassehi

Korreferent: Prof. Dr. Ulrich Beck

Tag der mündlichen Prüfung: 24. Juli 2006

Vorwort

Die moderne Gesellschaft befindet sich in einem globalisierten Informationszeitalter. Informationen und Kommunikationen stehen im Mittelpunkt des Erlebens und Handelns. Dies wird einerseits durch die rasante technische Innovation der Telekommunikation überhaupt ermöglicht, führt andererseits zu einem weltweiten Trend der evolutionären Reform der Telekommunikation selber: Transformation vom traditionellen staatlichen Monopol hin zum marktorientierten Wettbewerb. Schlagwörter dieser Telekommunikationsreform, die sowohl in Industriestaaten also auch in vielen Entwicklungsländern in Gang gesetzt wurde, lauten: Liberalisierung, Privatisierung, Reorganisation von Telekommunikationsunternehmen und staatliche Regulierung. Dabei handelt es sich um einen gesellschaftsstrukturellen, zugleich organisationalen Wandel im Telekommunikationssektor. Diese Problematik wird in der vorliegenden Arbeit anhand einer vergleichenden Analyse der Telekommunikationsreformen in der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik China untersucht.

Die empirische Analyse beruht auf der Systemtheorie von Niklas Luhmann. Dabei dient der Ansatz funktionaler Differenzierung als grundlegendes Theoriekonzept. Ausgangspunkt ist die Annahme, dass die gesellschaftliche Evolution durch zunehmende funktionale Differenzierung von Teilsystemen gekennzeichnet ist. Der Prozess der Telekommunikationsreform kann sowohl in Deutschland als auch in China als Teil der gesellschaftlichen Entwicklung zur funktionalen Differenzierung begriffen werden. Zugleich lässt sich der Reformverlauf als organisationaler Wandel von Telekommunikationsunternehmen erklären. Organisationen gelten dabei als Form der Systembildung und leisten einen Beitrag zum Ordnungsaufbau von Funktionssystemen. Anhand dieser Verständnisse sollen die Telekommunikationsreformen in beiden Ländern komparativ beobachtet und analysiert werden. Dabei wird eine Selbstbeschreibung der modernen Gesellschaft angestrebt und zugleich die Differenz und Einheit der Weltgesellschaft aufgezeigt.

Die vorliegende Arbeit wurde von Herrn Professor Dr. Armin Nassehi vom Institut für Soziologie der Ludwig-Maximilians-Universität München betreut. Als Doktorvater hat er sich intensiv mit meinen Gedanken auseinandergesetzt und konnte mir dadurch wesentliche und kostbare Anregungen geben. Ihm bin ich zu besonderem Dank verpflichtet. Danken möchte ich auch dem zweiten Gutachter Herrn Professor Dr. Ulrich Beck und dem dritten Prüfer

Herrn Professor Dr. Jürgen Schultz-Gambard für deren großes Interesse und Vertrauen an meiner Arbeit trotz der kurzfristigen Anfrage. Mein aufrichtiger Dank geht auch an Herrn Dr. Roland Savoy, dem Präsidenten des Geschäftsbereichs Ostasien der Giesecke & Devrient GmbH, der mir am Anfang des Promotionsstudiums half, meine Gedanken richtig auf die Themenstellung zu lenken und mich während meiner Beschäftigung als Doktorandin bei der Firma mit Lob und Tadel immer wieder motivierte. Zur erfolgreichen Beendigung der Arbeit haben noch viele weitere Personen dazu beigetragen. Ihnen allen gilt mein herzlicher Dank. Einige davon möchte ich hiermit namentlich nennen: Katrin, Markus, Lisa, Helmut, Jürgen, Wolfgang, Florian, David, Gianina, Christine, Christina, Haiying, Xingwen, Yixuan, Xiaoqian und Ji. Ohne deren Ermutigung und Unterstützung wäre die vorliegende Arbeit nicht möglich gewesen. Bedanken möchte ich mich weiterhin bei all meinen Interviewpartnern für deren Gesprächsbereitschaft und (telekommunikations-)fachliche Belehrung. Tief dankbar verbleibe ich schließlich meinen Eltern und engsten Verwandten in China, die mich während meiner gesamten Studienzeit in Deutschland trotz der großen Entfernung immer gedanklich begleiteten und mich mit Rat und Tat unterstützt haben.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	9
Tabellenverzeichnis.....	10
Abkürzungsverzeichnis.....	11
1 Einleitung.....	13
1.1 Informationszeitalter und Weltgesellschaft.....	14
1.2 Telekommunikationsreform als Untersuchungsgegenstand.....	17
1.3 Methodik und Aufbau der Arbeit.....	20
2 Systemtheoretische Ansätze als theoretisches Konzept zur vergleichenden Analyse.....	23
2.1 Theorie sozialer Systeme und funktionaler Differenzierung.....	23
2.1.1 Soziale Systeme.....	23
2.1.2 Funktionale Differenzierung der modernen Gesellschaft	28
2.2 Systemtheoretische Organisationssoziologie.....	33
2.2.1 Organisation als autopoietisches System.....	33
2.2.2 Organisation der modernen Gesellschaft.....	37
2.3 Zusammenfassung.....	42
3 Technische Innovation und weltweite Telekommunikationsreform.....	44
3.1 Staatliche Monopolverwaltung der Telekommunikation.....	44
3.2 Technische Innovation der Telekommunikation.....	48

3.3 Telekommunikationsreform als globaler Trend.....	53
3.4 Zusammenfassung.....	59
4 Privatisierung und Reorganisation der Telekommunikation in Deutschland.....	62
4.1 Ausgangslage der Telekommunikationsreform in Deutschland	62
4.1.1 Deutsche Bundespost als Staatsmonopol.....	62
4.1.2 Gescheiterte Reformen (bis 1982).....	66
4.1.3 Neokonservatismus und Neuordnung der EU-Telekommunikationspolitik.....	71
4.2 Verlauf der Postreform in Deutschland.....	76
4.2.1 Postreform I: Poststrukturgesetz 1989.....	76
4.2.2 Postreform II: Marktöffnung mit Grundgesetzänderung von 1994....	84
4.2.3 Postreform III: Telekommunikationsgesetz von 1996.....	91
4.3 Regulierung der Telekommunikation in Deutschland.....	93
4.4 Weiterentwicklung der Deutschen Telekom AG.....	98
4.4.1 Internationale Allianz.....	98
4.4.2 Börsengang.....	99
4.4.3 Interne Restrukturierung.....	100
4.5 Zusammenfassung	104
5 Liberalisierung und Reorganisation der Telekommunikation in China..	106
5.1 Ausgangslage der Telekommunikationsreform in China.....	106

5.1.1 Frühentwicklung der Telekommunikation (bis 1978).....	106
5.1.2 Chinas Reform- und Öffnungspolitik (seit 1979).....	113
5.1.3 Danwei-Organisation und Monopol in der Telekommuni- kation....	117
5.1.4 Telekommunikationsreform und Chinas Beitritt in die WTO.....	122
5.2 Verlauf der Telekommunikationsreform in China.....	124
5.2.1 Entwicklung der Telekommunikation (1978-1993).....	124
5.2.2 Einführung des Wettbewerbs (1994-1998)	134
5.2.3 Gründung des Ministry of Information Industry (1998)	145
5.2.4 Reorganisation von China Telecom (2002).....	153
5.3 Regulierung der Telekommunikation in China.....	161
5.4 Mobilfunkentwicklung in China.....	164
5.5 Zusammenfassung	170
6 Vergleichende Analyse der Telekommunikationsreformen in Deutschland und China.....	173
6.1 Telekommunikationsreform als Teil der funktionalen Differenzierung ...	173
6.1.1 Technische Innovation und funktionale Differenzierung.....	173
6.1.2 Ausdifferenzierung von politischem und wirtschaftlichem System..	176
6.1.3 Markt als innere Umwelt des Wirtschaftssystems.....	181
6.2 Telekommunikationsreform als Organisationswandel	186
6.2.1 Umwandlung intersystemischer Organisationen	186
6.2.2 Multireferentialität von Organisationen.....	190

6.3 Telekommunikationsreform in der Weltgesellschaft	192
7 Schlussfolgerung.....	195
Literaturverzeichnis.....	201

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Funktionale Differenzierung bei der Telekommunikationsreform.....	53
Abbildung 2: Modell der Telekommunikationsreform.....	55
Abbildung 3: Technische Entwicklung und wirtschaftliche Marktöffnung.....	61
Abbildung 4: Staatliche Verwaltung der Telekommunikation in China (bis 1979)	112
Abbildung 5: Produktivität des „Ministry of Posts and Telecommunications“ 1986-1994 (Einheit: RMB/Mitarbeiter).....	128
Abbildung 6: Finanzierungskanäle für Investitionen in der Telekommunikation im Finanzjahr 1993-1994.....	132
Abbildung 7: Organigramm des „Ministry of Posts and Telecommunications“....	139
Abbildung 8: Organigramm des „Ministry of Information Industry“.....	147
Abbildung 9: Entmonopolisierung der Telekommunikation bis 2000.....	153
Abbildung 10: Geographische Aufteilung von „China Telecom“ 2001/2002.....	157
Abbildung 11: Reorganisation der Telekommunikationsunternehmen 2002.....	159
Abbildung 12: Wachstum der Anzahl von Mobilfunkbenutzern in China (Einheit: Mio. Benutzer).....	166
Abbildung 13: Shareholder-Struktur von „China Mobile“ (2005).....	167

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Differenzierung von Telekommunikationsdiensten.....	50
Tabelle 2: Chinas WTO-Verpflichtungen für die Öffnung des Telekommunikationsmarktes für ausländische Investoren.....	154

Abkürzungsverzeichnis¹

3G	Mobilfunkstandard der dritten Generation
AT&T	American Telephone and Telegraph Corporation
BMP	Bundesministerium für Post- und Fernmeldewesen
BMPT	Bundesministerium für Post und Telekommunikation
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BT	British Telecom Group plc
CCF	Chinese-Chinese-Foreign-Joint Venture
CDMA	Code Division Multiple Access
DBP	Deutsche Bundespost
DGP	Directorate General of Posts
DGT	Directorate General of Telecommunications
DTAG	Deutsche Telekom AG
EEACT	Eastern Extension Australia and China Telegraph Company
EU	Europäische Union
FAG	Fernmeldeanlagenengesetz
FCC	Federal Communications Commission
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GG	Grundgesetz
GNTC	Great Northern Telegraph Company
GPRS	General Packet Radio Service
GSM	Global System for Mobile Communications
GTE	General Telephone and Electronics
ISDN	Integrated Service Digital Network
IT	Informationstechnik
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMT	Kuomintang (Chinesische Nationalpartei)
KPCh	Kommunistische Partei Chinas
MEI	Ministry of Electronic Industry
MEP	Ministry of Electronical Power

¹ Dieses Verzeichnis bezieht sich ausschließlich auf die für die vorliegende Arbeit inhaltlich relevanten bzw. in der Arbeit häufig benutzten Abkürzungen.

MII	Ministry of Information Industry
MOR	Ministry of Railway
MPT	Ministry of Posts and Telecommunications
MSC	Mobile Switching Center
NDRC	National Development and Reform Commission
Netcom	China Network Communications
NTT	Nippon Telegraph and Telephone Corporation
OFTEL	Office of Telecommunications
PLA	People's Liberation Army
PostVwG	Postverwaltungsgesetz
PTA	Posts and Telecommunications Administration
Railcom	China Railway Communications
RegTP	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post
RMB	Ren Min Bi (Währung der Volksrepublik China)
SAIC	State Administration for Industry and Commerce
SASAC	State-owned Assets Supervision and Administration Commission
SCORES	State Council Office for Restructuring the Economic System
SVV	System der vertragsverbundenen Verantwortlichkeit
TACS	Total Access Communications System
TD-SCDMA	Time Division-Synchronous Code Division Multiple Access
TKG	Telekommunikationsgesetz
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
Unicom	China United Communications
VATM	Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten
WCDMA	Wideband Code Division Multiple Access
WTO	World Trade Organisation

1 Einleitung

Im neuen Millennium ist China zum weltweit größten Markt für Mobilfunk geworden. Über 393 Mio. Chinesen benutzten Ende 2005 ein Handy.² Dass die tragbaren Telefone selbst durchaus exklusive Eigenschaften haben können, hat sich gerade im Reich der Mitte offenbart. Es ist deswegen wohl kein Wunder, dass zum Jahreswechsel 2002/2003 der chinesische Film „Cell Phone“ mit einem Umsatz von 6 Mio. USD in China zum Stadtgespräch wurde. Es handelt sich in diesem Film um eine Geschichte eines Fernsehmoderators, der sich lügend und betragend durchs Leben zwischen seiner Ehefrau und seiner Geliebten windet, wobei der große Verräter letztendlich das Mobiltelefon ist. Der Film beginnt mit dem Bild, in dem die Hauptfigur noch als Jugendlicher in den 1960er Jahren mit seiner Schwägerin stundenlang vom Land ins nächste Städtchen Rad fährt und anschließend wiederum stundenlang an der Schlange wartet, um das einzige Telefon am Ort zu benutzen - bloß um seinen Bruder, einen Bergarbeiter, fragen zu können, ob er bald nach Hause kommen würde. Aus dieser telekommunikationsmangelnden Szene katapultiert der Film die Zuschauer dann in die moderne Zeit, in welcher die Ehefrau der Hauptfigur, die inzwischen zu einem berühmten Fernsehmoderator geworden ist, zuhause an das Handy ihres Mannes geht und die Stimme einer anderen Frau hört - der Geliebten. So beginnt der Lebenswandel der Hauptfigur los, bis er schließlich seine Familie und Arbeit verliert. Seit dem Erfolg des Films ist eine „große Mauer“ bei vielen Chinesen gewachsen: eine Mauer von Zwietracht, Misstrauen und Unsicherheit (vgl. Simon 2004).

Was hat nun die moderne Telekommunikation der heutigen Gesellschaft angetan? Eine Antwort auf diese Frage lässt sich wohl von Worten des Films entrichten.

„Das Ganze bewirkt, dass man sich in die gute alte Zeit zurücksehnt, als Transport und Kommunikation noch nicht so entwickelt waren. Die Männer konnten z. B. viele Jahre in der Hauptstadt verbringen, um sich für ihre Aufnahmeprüfungen ins Beamtentum³ vorzubereiten. Wenn sie auf das Land zurückkamen, konnten sie ihren Frauen alles mögliche erzählen. Aber jetzt sind wir uns so nah, dass wir ersticken.“⁴

² Vgl. MII (China's Ministry of Information Industry) 2006: „Annual Report of China's Telecommunications Statistics 2005“.

³ Hier bezieht dies sich auf die Aufnahmeprüfung ins Beamtentum im alten China.

⁴ Monolog eines Nebendarstellers im Film „Cell Phone“. Zitat in: Simon 2004.

Während der Film noch eine hitzige Diskussion über Technologie und Moral erregte, ist jedoch eins schon längst klar geworden. Die Nutzung und Verbreitung der modernen Telekommunikationstechnologie haben nicht nur in China, sondern weltweit das gesellschaftliche Leben und menschliche Weltbild auf eigener Weise dramatisch verändert. Bezüglich der gravierenden Folgen der Evolution von Kommunikationsmedien hat Niklas Luhmann in seinem Werk „die Gesellschaft der Gesellschaft“ (1998) eine soziologische Beobachtung und Beschreibung geliefert.

„Im Ergebnis hat diese Situation die Semantik, mit der die Gesellschaft bewahrenswerten Sinn reproduziert, tiefgreifend verunsichert. Das Vertrauen in feststehende Formen hat sich aufgelöst, Wiederbelebungsversuche erweisen sich als vergebliche Mühe. Die Gesellschaft scheint dabei zu sein, neue Eigenwerte auszuprobieren, die unter den Bedingungen von Heterarchie und Beobachtung zweiter Ordnung Stabilität versprechen. Und hierbei dürfte den Selektionen der Verbreitungsmedien eine ausschlaggebende Rolle zufallen, denn sie jedenfalls sind mit einer heterarchischen Ordnung der Kommunikation kompatibel.“ (Luhmann 1998: 313f)

1.1 Informationszeitalter und Weltgesellschaft

Während die US-Regierung unter Clinton/Gore das Programm „Information Superhighway“ in dem „The National Information Infrastructure: Agenda for Action“ ankündigte, veröffentlichte die Europäische Union (EU) 1994 ebenfalls ein umfassendes Aktionsprogramm „Europa und die globale Informationsgesellschaft“. In gleichem Sinne bemühte sich auch die japanische Regierung. In all diesen Programmen waren die Schlagwörter hierfür die Bewältigung der Informationsrevolution und der Übergang in die Informationsgesellschaft. Dieses Ziel sollte durch Nutzung von Hochleistungskommunikationsnetzen verwirklicht werden, die aus Internet, multimedialen Datenbanken und einer entsprechenden Ausrüstung an Computer- und Kommunikationsendgeräten beim Teilnehmer bestehen. Dabei sollten Nachteile der Kommunikation, die durch die räumliche Distanz oder andere persönliche und institutionelle Zugangsbarrieren entstehen, überwunden werden. Es wurde davon ausgegangen, dass die technologischen Grundlagen von der Privatwirtschaft geschaffen werden. Der staatliche Einfluss hatte sich dabei auf das Setzen neuer Rahmenbedingungen, insbesondere auf das Aufbrechen staatlicher Monopole im Telekommunikationssektor, also den Deregulierungsprozess zu beschränken.

Heutzutage ist die Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien selbstverständlich geworden. Viele, die noch keinen E-Mailzugang und keine Online-Surf-Erfahrungen haben sowie noch nicht per Mobiltelefon erreichbar sind, fühlen sich meistens unwohl - im Sinne des Abgeschaltet-Seins von der restlichen Welt. Information und Kommunikation erlangen einen höheren Grad der Bedürfnisse in der modernen Gesellschaft als je zuvor. Es scheint ein gesellschaftlicher Epochenbruch zu sein, wobei sich eine neue Gesellschaftsformation herausbildet, deren Ursprünge Manuel Castells (2001), ähnlich wie Ulrich Beck (1986) die Anfänge seiner Risikogesellschaft, in den 1970er Jahren verortete (vgl. Berger/Kahlert 2004: 3). Ein Übergang von der nationalstaatlichen Industriegesellschaft in die globale Netzwerkgesellschaft findet statt. Die Netzwerkgesellschaft ist für Castells eine durch und durch kapitalistische Gesellschaft, die allerdings nicht mehr vom Industrialismus, sondern vom Informationismus geprägt ist.

Hierbei spielt die informationstechnologische Revolution eine entscheidende Rolle. Die neuartigen Technologien wie z. B. Mikroelektronik, Computer, Funk, elektronische Optik, und vor allem das Internet wirken universal und weisen eine Netzwerklogik sowie eine hohe Flexibilität auf. Sie schließen sich zu einem hochgradigen integrierten System zusammen (vgl. ebd.: 4). Castells versteht Technologie als wissenschaftlich geprägte Denkweise, die als Macht den Kern von Leben und Verstand durchdringt (vgl. Castells 2001: 82). Er spricht vom informationellen Paradigma, das nicht nur (informations-)technologische Veränderungen meint, sondern vielmehr eine Revolution im Denken, die vor dem Hintergrund der Netzwerkmetapher auf verschiedene Bereiche wie z. B. Arbeit, Politik, Unternehmen, Familie und soziale Bewegungen zutrifft. Somit führt er die Durchsetzung des informationellen Paradigmas auf den Modernisierungsprozess und – in Anlehnung an Anthony Giddens – auf „Beschleunigung“⁵ zurück (vgl. Berger/Kahlert 2004: 4).

Telekommunikation ist in der modernen Gesellschaft nicht mehr wegzudenken. Gerade die Tatsache der Verbreitung der Kommunikationsmedien, vor allem der modernen Telekommunikationstechnologien ermöglicht und berechtigt die immer populärer werdende Vorstellung einer Weltgesellschaft, die in jeder Kommunikation impliziert ist, „und zwar

⁵ „Beschleunigung“ lässt sich als ein Charakteristikum der Moderne abzeichnen. Überall wird Zeit eingespart, um Zeit zu gewinnen, ohne dass der Widersinn dieser Aussage hinterfragt wird. Das Zeitsparen und die daraus resultierende Beschleunigung betreffen nicht nur wirtschaftliche Prozesse, sondern nahezu alle Alltagsaktivitäten. Vgl. dazu Giddens 1996, 1997, 2001.

ganz unabhängig von der konkreten Thematik und der räumlichen Distanz zwischen den Teilnehmern“ (Luhmann 1998: 150). Politik, Wirtschaft, Wissenschaft oder Kultur stellen jeweils eigene Anforderungen an ihre eigenen Grenzen, die sich nicht mehr konkret in einem traditionell gemeinten staatlichen Territorium oder im Hinblick auf eine bestimmte Menschengruppe integrieren lassen. Globalisierung, transnationale Konzerne oder interkulturelle Kompetenz gehören alle zu der neuen semantischen Selbstbeschreibung der modernen Gesellschaft, die als eine unfassbare Einheit „auf verschiedene, und nur auf verschiedene, Weisen beobachtet werden kann“ (ebd.: 155f). So vollzieht sich die Weltgesellschaft in jedem sozialen Ereignis, das auf einer globalen kommunikativen Erreichbarkeit basiert, jedoch stets im lokalen Kontext, „stets in einem Hier und Jetzt situiert“ (Nassehi 2003: 195).

Das Vorantreiben des Globalisierungsprozesses, der den Menschen genau so viele Freude wie Sorgen bereitet, ist ohne Zweifel der rasanten Entwicklung der Telekommunikation zu verdanken. Telekommunikation gilt nicht nur als einer der allgemeinen Infrastrukturbereiche für eine funktionierende Gesellschaft. Sie hat sich mit der Zeit auch zu einer Wirtschaftsbranche verselbständigt, die mit ihrem rapiden Wachstum in der Volkswirtschaft eine bedeutende Rolle spielt. Offenbar ergibt sich eine erhebliche wechselseitige Wirkung zwischen der dynamischen Entwicklung der Telekommunikationsbranche und dem Bedarf an Herausbildung der Informationsgesellschaft, die als einer der Haupttrends der gesellschaftlichen Entwicklung sowohl in Industrieländern als auch in Entwicklungsländern mit großer Aufmerksamkeit beobachtet wird.

1.2 Telekommunikationsreform als Untersuchungsgegenstand

Im Zuge der rasanten Entwicklung der Telekommunikationstechnologie und des Aufschwungs der Telekommunikationsbranche ist ein struktureller Wandlungsprozess zu beobachten, der sich weltweit in verschiedensten Maßen vollzogen hat bzw. gerade vollzieht. Stichwörter dazu sind Liberalisierung, Privatisierung, Marktöffnung, Wettbewerb und staatliche Regulierung. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen darum, dass die Telekommunikation von der ursprünglichen staatlichen Monopolverwaltung befreit und in einen offenen Markt geführt wird, an dem sich Telekommunikationsunternehmen konkurrierend beteiligen, wobei der Staat als Regulator die Rahmenbedingungen für einen chancengleichen Wettbewerb festlegt.

Dieser Transformationsprozess vom Monopol zum Wettbewerb begann in den 1980er Jahren zunächst in den USA und Großbritannien. Inzwischen hat die Reform der Telekommunikation in fast allen Kontinenten des Globus stattgefunden. So wurde z. B. in Deutschland die Bundespost, die als staatliches Monopol die Telekommunikationsinfrastruktur gewährleistete, seit 1989 mit der Postreform schrittweise privatisiert. Auch in der Volksrepublik China ist seit etwa zehn Jahren ein Prozess zur Entmonopolisierung der Telekommunikation in Gang gesetzt worden. Dieser Reform versteht sich als Bestandteil des chinesischen Transformationsprozesses und gilt angesichts der politischen und wirtschaftlichen Komplexität durchaus als langwierig und diffus. Sie ist bisher noch nicht abgeschlossen.

Die Reform der Telekommunikation hat angesichts ihrer weltweiten Verbreitung ein großes Forschungsinteresse in verschiedenen Wissenschaften geweckt. Während die Ökonomen sich weniger Gedanken um die zahlreichen auf dem Markt strömenden Telekommunikationsunternehmen machen, die bereits als Teilnehmer an der „New Economy“ „Kundenorientierung und Gewinnmaximierung“ professionell in der Unternehmensphilosophie niedergeschrieben haben, bleibt jedoch bei vielen Volkswirten und Staatstheoretikern nach wie vor ein diskussionsbedürftiges Thema, und zwar mit der Frage, welche Rolle der Staat bei der Liberalisierung solcher Sonderwirtschaftssektoren wie Telekommunikation und bei der Gestaltung einer angemessenen Regulierung für den Wettbewerb spielen

soll und kann. Dazu haben sich in der bisherigen Literatur hauptsächlich zwei Perspektiven ergeben: es wird einerseits auf den institutionellen Wandel, andererseits auf die ordnungspolitische Entscheidung konzentriert.

Im Vergleich zu den oben genannten Forschungsgebieten aus der ökonomischen und politischen Perspektiven scheinen die bisherigen soziologischen Untersuchungen bezüglich der Reform der Telekommunikation sowohl quantitativ als auch qualitativ noch mangelhaft zu sein. Dies liegt offenbar daran, dass das Thema der Transformation der Telekommunikation vom Monopol zum Wettbewerb ein traditioneller Schwerpunkt eher für Ökonomie und Politikwissenschaft ist als für Soziologie. Die wenigen soziologischen Studien sind deswegen im Wesentlichen im Rahmen der Organisations- und Wirtschaftssoziologie eingebettet, wobei institutionalistische und modernisierungstheoretische bzw. transformationstheoretische Ansätze als vorrangige Interpretationsmuster immer wieder auftauchen. Blutner et al. (2002) beschäftigten sich beispielsweise mit der organisationalen Transformation der Deutschen Telekom und untersuchten die Implementierung der neuen dezentralisierten Struktur vom Managementhandeln bis hin zur biographischen Verarbeitung des Wandels durch die Beschäftigten. Am Beispiel der Telekommunikationsreform in Mexiko analysierte Cho (1998) anhand Giddens' Strukturierungstheorie die Interaktion zwischen kausalen Konditionen und den Rollen von Agent und System. Er kam zum Ergebnis: „only the acceptance of the importance of the agent and the realization of the latitude allowed in the action of the agent explain different forms of the institutional reform of telecommunications“ (Cho 1998: 192).

Vernachlässigt wäre jedoch bei diesen soziologischen Studien die Frage, worin die Funktion dieser inzwischen weltweit werdenden Reformwelle der Telekommunikation hinsichtlich der gesellschaftlichen Entwicklung besteht und inwieweit man als Soziologe dieses Ereignis in Bezug auf die Selbstbeschreibung der modernen Gesellschaft bzw. Weltgesellschaft beobachten und erklären kann. Liberalisierung, Privatisierung, Deregulierung und Internationalisierung des Telekommunikationsmarktes verweisen nicht nur auf ordnungspolitische Richtungsänderungen (mehr Markt – weniger Staat) und wirtschaftsstrukturelle Entwicklungen (Globalisierung, Tertiarisierung). Vielmehr lässt sich dieser Wandel der Telekommunikation als Teil der gesellschaftlichen Evolution zu funktionaler Differenzierung betrachten. Denn innovative Produkte, differenzierter Kundenbedarf, neue Organisations-

formen, Veränderung von staatlicher Verwaltung zu politisch unabhängiger Regulierung, all dies sind Phänomene, die bei einem konkreten langwierigen Ausdifferenzierungsprozess von Funktionssystemen wie z. B. Politik, Wirtschaft und Recht beobachtet werden können.

Diese Überlegungen dienen als Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit, die versucht, den Reformverlauf der Telekommunikation in Deutschland und China zu rekonstruieren und damit eine vergleichende soziologische Analyse und Interpretation dieser Reform im Rahmen der Systemtheorie von Niklas Luhmann herauszuarbeiten. Hierbei geht es wenig um das Aufzeigen eines politischen Willenbildungsprozesses der Neuordnung des Telekommunikationssektors, was die Politologen genügend getan haben, noch weniger um den Beweis der Effizienzsteigerung und Gewinnmaximierung durch die wirtschaftliche Strukturreform, was als Aufgaben den Ökonomen zugeschrieben wird. Vielmehr fokussiert die vorliegende Arbeit einen soziologischen Blick auf die gesellschaftliche Entwicklung und den Zusammenhang zwischen der Gesellschaft und ihren Teilsystemen. Es handelt sich hierbei um die Unterscheidung und Beobachtung (zweiter Ordnung) (vgl. Kneer/Nassehi 2000: 100ff). Es wird also beobachtet, wie die verschiedenen Teilsysteme in der modernen Gesellschaft sich unterscheiden, die Welt beobachten und auf die agieren. Die gesellschaftliche Differenzierung dient dabei als Ausgangspunkt für die Analyse der Funktionen der jeweiligen Teilsysteme und Systemtypen. Kurz gesagt, steht hierbei also die Ganzheit, nicht die einzelnen Komponenten im Vordergrund.

In der vorliegenden Arbeit werden bezüglich der Telekommunikationsreformen in Deutschland und China zwei Problemfelder beobachtet: Ausdifferenzierung von Funktionssystemen (Wirtschaft und Politik) einerseits und Organisationen in der modernen Gesellschaft (Entstehung und Reorganisation von Unternehmen) andererseits. Dazu sollen drei zentrale Fragestellungen behandelt werden: 1) Wozu eine Reform: welches Problem kann im damaligen Telekommunikationssektor im jeweiligen Land identifiziert werden, das zur späteren Telekommunikationsreform führte? 2) Wozu Organisationen: welche Funktionen tragen die Entstehung und Reorganisation von Telekommunikationsunternehmen im Reformprozess? 3) Und inwiefern ähneln und unterscheiden sich die Reformverläufe in beiden Ländern und weshalb war gerade die Art von Reformverlauf im jeweiligen Land möglich?

1.3 Methodik und Aufbau der Arbeit

Die Arbeit basiert auf Literatur und einer Feldstudie. Eine Reihe von Sekundärliteratur und Dokumentationen, darunter veröffentlichten Dokumenten und Berichten der beteiligten Akteure (Regierungsbekanntmachungen, Geschäftsberichte von Telekommunikationsunternehmen, diverse Presseberichte etc.) wurde studiert und daraus der Hauptbestandteil von Daten und Fakten gebaut. Diese Informationen sollen dazu dienen, die Genese und den Verlauf der Telekommunikationsreformen in beiden Ländern mit den relevanten Meilensteinen zu rekonstruieren. Angesichts des aktuellen Reformprozesses in China wurden zusätzlich Experteninterviews durchgeführt.⁶ Dabei wurden Kontakte mit verschiedenen Entscheidungsträgern in der Telekommunikationsbranche aufgenommen. Die Interviewpartner bestanden sowohl aus Beamten, die bei der staatlichen Regulierung mitwirken, als auch aus Managern, die sich unmittelbar beim Steuern von Telekommunikationsunternehmen beteiligen. Diese Interviews lieferten trotz der beschränkten Repräsentativität ergänzende Hintergrundinformationen. Zugleich konnten dadurch die aktuellen Diskussions-Highlights um das Thema der Telekommunikationsreform in China aus verschiedenen Perspektiven aufgezeigt werden.

Ein weiteres methodologisches Merkmal der vorliegenden Arbeit besteht in einer komparativen Analyse, die auf die Tradition des Forschungsinteresses vieler im Ausland lebenden Chinesen wie der Verfasserin dieser Arbeit zurückzuführen ist. Öfters führt jedoch ein solcher Vergleich zwei unterschiedlicher Regionen, wie hier Deutschland und China, leicht dazu, dass die Unterscheidung letztendlich immer in den klassischen Kategorien wie z. B. Ideologie (Kapitalismus vs. Sozialismus), soziokulturelle Prägung (u.a. Christentum vs. Konfuzianismus) oder Entwicklungsstadien (Tradition vs. Moderne bzw. Entwicklungsland vs. Industriestaat) zu suchen ist. Diese komparativen Analysen - ob in Anlehnung an die marxistische Theorie der Ökonomie (Marx 1988; Marx/Engels 1999), die webersche Tradition von Religion und Kultur (Weber 1934) oder die großen Entwicklungstheorien (Menzel 1992) - scheinen oftmals einen normativen Standpunkt eingenommen und dabei die Kausalität für die gesellschaftliche Entwicklung gesucht zu haben. Politische, wirt-

⁶ Aufgrund der schwierigen Erreichbarkeit bzw. Bereitschaft von möglichen Interviewpartnern wurden schließlich 15 Gespräche realisiert, die vom März bis April 2005 in Peking stattfanden.

schaftliche oder, wenn man will, überhaupt alle kulturellen Merkmale werden dabei zu Ursachen für den unterschiedlichen gesellschaftlichen Entwicklungsstand gemacht. So werden Politik, Wirtschaft und Kultur der Gesamtgesellschaft gegenüber gestellt, obwohl all diese selbst Teile der Gesellschaft sind. Weiterhin geht die oben genannte Art und Weise des Vergleichs wohl meistens von den Theorien aus, die sich nicht mit Einheit anfangen lassen, sondern mit Differenz, und auch nicht bei Einheit enden lassen, sondern letztendlich nur bei einer besseren Differenz (vgl. Luhmann 1987: 127).

Zur Überwindung dieser Probleme wird im vorliegenden Vergleich der Telekommunikationsreformen in Deutschland und China Luhmanns Systemtheorie mit dem Ansatz funktionaler Differenzierung als grundlegendes Theoriekonzept verwendet. Denn gerade diese Theorie bietet einen neuen Horizont, um Verschiedenes miteinander vergleichen zu können. Mit dem hohen Anspruch an eine universalistische Reichweite ermöglicht die Systemtheorie mittels ihres „Begriffsinstrumentariums“ (Kneer/Nassehi 2000: 7) eine einheitliche Beobachtungsplattform, die die Komplexität und Dynamik der gesamten Gesellschaft als Ganzes besser beschreibbar macht. Durch die Differenz von System und Umwelt gelingt es dem Gesellschaftssystem, seine eigene Einheit als Bezugspunkt für Beobachtungen zu reflektieren und daraus eine Selbstbeschreibung anzufertigen. In diesem Sinne geht es bei der Untersuchung der Telekommunikationsreformen in Deutschland und China weniger oder gar nicht um einen interkulturelleren Vergleich, sondern vielmehr um eine entideologisierte Beschreibung der gesellschaftlichen Entwicklung, eine Entfaltung des Wechsels zwischen Selbstreferenz und Fremdreferenz und vor allem eine Beobachtung zweiter Ordnung. So wird in der Arbeit versucht, die Möglichkeit der funktionalen Differenzierung in beiden Ländern zu erforschen und den Unterschied in der Gleichheit, aber auch die Gleichheit im Unterschied zu entdecken.

Zum Aufbau der Arbeit wird zunächst ein theoretischer Kontext in Anlehnung an die Luhmannsche Systemtheorie, bezüglich des Ansatzes funktionaler Differenzierung der modernen Gesellschaft einerseits und des organisationstheoretischen Ansatzes andererseits, herausgearbeitet. Anschließend wird der Einfluss der technischen Innovationen auf den weltweiten Trend der Telekommunikationsreform diskutiert. Danach werden die Reformprozesse in Deutschland und China genau unter die Lupe genommen. Da die Telekommunikationsbranche über eine Vielfalt von Produkten und Dienstleistungen verfügt und die Re-

form eigentlich alle Bereiche der Telekommunikation betroffen hat, beschränkt sich die Darstellung des Reformverlaufs in der vorliegenden Arbeit hauptsächlich auf den Telekommunikationsdienstmarkt. Es geht hier im Wesentlichen um die Analyse der Entmonopolisierung und der damit verbundenen Entstehung sowie Umstrukturierung von Unternehmen im Bereich der Telekommunikationsdienste wie z. B. Netzbetreiber und Anbieter von Fest- und Mobiltelefonie. Die anderen Teilbranchen der Telekommunikation, u.a. Herstellung von Telekommunikationsausrüstung und -endgeräten, Kabelfernsehen und Internet werden bei der Analyse nicht als Schwerpunkt betrachtet. Weiterhin kann der Umfang der Arbeit es auch nicht leisten, alle einzelnen Details der Telekommunikationsreformen in beiden Ländern wiederzugeben, da diese Reformen einen zeithistorischen Prozess über 20 Jahren umfassen. Eine ausführliche Schilderung darüber wäre in dieser Dissertation nicht möglich und auch nicht relevant. Hierbei geht es vielmehr um die entscheidenden Meilensteine, mit denen der Verlauf der Telekommunikationsreformen in beiden Ländern rekonstruiert werden kann. Die signifikante Konstellation von verschiedenen Teilsystemen wie z. B. Politik, Wirtschaft und Recht soll im Vordergrund der Untersuchung stehen. Es kommt hier wiederum nicht auf die einzelnen Komponenten, also alle Kommunikationen und Handlungen an, sondern nur auf den wesentlichen Zusammenhang zwischen Funktionssystemen und Gesellschaft. Nach der Darstellung der Telekommunikationsreformen in Deutschland und China wird eine vergleichende Analyse durchgeführt, wobei die Untersuchungsergebnisse aufgezeigt werden. Die Arbeit schließt mit einer zusammenfassenden Schlussfolgerung und einem kurzen Ausblick ab.

2 Systemtheoretische Ansätze als theoretisches Konzept zur vergleichenden Analyse

Ziel dieses Kapitels besteht darin, ein theoretisches Konzept zur vergleichenden Analyse der Telekommunikationsreformen in Deutschland und China herauszuarbeiten. Hierbei soll zunächst Luhmanns Theorie sozialer Systeme und funktionaler Differenzierung erläutert werden, die zur Beschreibung der modernen Gesellschaft beiträgt. Dies soll einen gesellschaftstheoretischen Rahmen für die spätere Analyse festlegen. Darauf wird ein organisationssoziologischer Ansatz aus systemtheoretischer Perspektive gebaut. Dabei wird Organisation als soziales System und deren Beziehung zu Funktionssystemen der Gesellschaft erläutert. Die Theorie funktionaler Differenzierung bietet in diesem Sinne die Möglichkeit, organisations- und gesellschaftstheoretische Ansätze zu vereinigen. Gerade dieses Theoriekonzept ist in der Lage, eine Beschreibung der Telekommunikationsreformen in zwei verschiedenen Ländern aus einer einheitlich semantischen Theorienansicht zu liefern. Deshalb gilt die Zusammensetzung der Gesellschafts- und Organisationstheorie als roter Faden des Theorieaufbaus und der Logik der empirischen Analyse.

2.1 Theorie sozialer Systeme und funktionaler Differenzierung

2.1.1 Soziale Systeme

Mit einer wissenschaftlichen Neuerung kam allgemeine Systemtheorie in den 1930er Jahren zustande. Während die Naturwissenschaften von allgemeinen Gesetzen ausgingen und sodann die Besonderheit konkreter Einzelphänomene beschrieben, führte die überwiegend von Biologen vorgebrachte Kritik an der Isolierung von Einzelphänomenen zu einem Paradigmenwechsel: vom Einzelphänomen zum „System“, welches sich auf die Vernetzung von einzelnen Phänomenen bezieht. Der Zoophysologe Ludwig von Bertalanffy gilt als Gründer der allgemeinen Systemtheorie. Heutzutage findet sich die Systemtheorie in den

unterschiedlichsten wissenschaftlichen Disziplinen wieder, von Ökonomie, Soziologie, Pädagogik, Politikwissenschaft, Psychologie, Medizin, Neurologie, Psychiatrie bis hin zu Meteorologie und Astronomie. Sie alle beschäftigen sich mit dem System, das nicht nur durch die bloße Relation eines Elementes zu einem anderen darstellbar ist, sondern im Wesentlichen als Gesamtheit der wechselseitigen Relationen begriffen wird. Einzelphänomene sind in diesem Sinne nicht nur schlicht linear logisch miteinander gekoppelt, sondern verfügen über Wechselwirkung untereinander. Diese „organized complexity“ (v. Bertalanffy 1956: 2) fordert die Systemtheorie heraus. Somit ist der wesentliche Gegenstand der Systemtheorie die Organisationsform der komplexen Wechselbeziehung zwischen einzelnen Elementen.

Dieser Paradigmenwechsel wurde auch in die Soziologie übertragen und daraus entstand die soziologische Systemtheorie. Während die allgemeine Soziologie ihren Akzent auf das Verstehen der subjektiven Sinnsetzung der einzelnen Handlungen (Weber 1980) oder das Erklären des Kollektiven (Durkheim 1988) setzt, besteht der Ausgangspunkt systemsoziologischen Denkens in den Handlungen, die als einzelne Elemente eines sozialen Zusammenhangs aufgefasst werden. Somit erklärt die Systemtheorie das Verhalten von Einzelnen aus dem jeweiligen Systemzusammenhang. „Es sind die sozialen Systeme, also Gesellschaften, Familien, Vereine, Organisationen, Parteien, Parlamente, Betriebe oder Glaubensgemeinschaften etc., die die Gemeinsamkeit des Handelns organisieren und so sozialen Prozessen eine Gestalt, eine Richtung, also eine *Struktur* geben.“ (Kneer/Nassehi 2000: 29; Hervorh. i. O.)

Talcott Parsons untersucht in seiner strukturell-funktionalen Systemtheorie (Parsons 1976) die Struktur eines Systems, die den Handlungsprozess steuert und führt eine funktionale Analyse zur Fragestellung durch, welche Handlungen funktional oder dysfunktional für die Systemerhaltung sind. Dazu entwickelt Parsons das AGIL-Schema⁷, das die notwendigen Funktionen erfasst, die alle sozialen Systeme zur Bestandserhaltung erfüllen müssen. Hierbei werden elementare soziale Einheiten (z. B. Handlungen, Kommunikationen, Interaktionen) nicht mehr isoliert betrachtet, sondern in den strukturell-funktionalen Rahmen eines Systemzusammenhangs gestellt. Umstritten ist, ob die Theorie von Parsons unter ihren

⁷ „AGIL“ steht für die Abkürzung von vier Funktionen: Umweltanpassung (Adaption), Zielerreichung (Goal attainment), Integration (Integration) und Strukturhaltung (Latent pattern maintenance).

Grundannahmen der statischen Strukturkategorien den Prozess des sozialen Wandels und des Konflikts zureichend systematisieren kann (vgl. Fuchs-Heinritz et al. 1995: 678).

Niklas Luhmann versucht, den Grund der Mängel der Parsons' Theorie herauszufinden und reformiert sie mit seiner „funktional-strukturellen Systemtheorie“, die auf der grundlegenden Konzeption von Parsons beruht, aber das oberste Bezugsproblem nicht in der funktionalen, sondern in der strukturellen Analyse sieht. Luhmann lehnt die These ab, dass soziale Systeme über eine einheitliche Struktur von Wertorientierungen verfügen, die sich gerade in der modernen und hoch differenzierten Gesellschaft nicht ausmachen lässt. Er definiert anhand von System/Umwelt-Differenz einen nicht-normativen Begriff des Sozialen.

„Unter einem sozialen System versteht Luhmann den Zusammenhang von aufeinander verweisenden sozialen Handlungen. Immer dann, wenn die Handlungen mehrerer Personen miteinander verknüpft werden, entsteht ein soziales System oder auch Handlungssystem, das sich von einer *Umwelt* abgrenzt. Alle Handlungen, die sinnhaft aufeinander verweisen, gehören zu dem jeweiligen sozialen System; alle übrigen Handlungen, die keine Beziehung zu dem jeweiligen Sinnzusammenhang unterhalten, gehören zur Umwelt des Systems. Alle weiteren nicht-sozialen Entitäten und Ereignisse gehören ebenfalls zur Umwelt. Konstitutiv für diesen Systembegriff ist somit die Vorstellung einer Grenze, die eine Differenzierung von Innen und Außen ermöglicht. Etwas ist *entweder* System (bzw. gehört zum System) *oder* Umwelt (bzw. gehört zur Umwelt).“ (Kneer/Nassehi 2000: 38; Hervorh. i. O.)

Luhmann unterscheidet drei Typen von sozialen Systemen: Interaktionssystem, Gesellschaftssystem und Organisationssystem. Alle Handlungen von Personen, die anwesend sind und sich gegenseitig wahrnehmen, gehören zu einem Interaktionssystem. Gesellschaft ist Luhmann zufolge das umfassende Sozialsystem aller kommunikativ füreinander erreichbaren Handlungen (vgl. Luhmann 1975: 11). Gesellschaftssystem als „System höherer Ordnung“ (ebd.) enthält alle Interaktionssysteme und alle Organisationssysteme in sich.⁸ „Die Gesamtgesellschaft bleibt mit Organisationssystemen und mit Interaktionssystemen kompatibel, weil sie für diese eine geordnete Umwelt ist und zugleich Bedingungen der Möglichkeit von Strukturbildung garantiert.“ (ebd.: 19)

⁸ Die Gesellschaft an sich ist allerdings weder Interaktionssystem, da sie selbstverständlich auch die Handlungen zwischen jeweils Abwesenden mit umfasst, noch Organisationssystem, das sich zuerst durch formalen Ein- und Austritt von Individuen gekennzeichnet ist. In diesem Sinne ist die Gesellschaft mehr als die Summe aller Interaktions- und Organisationssysteme.

Luhmann wirft Parsons' Grundgedanke über die kausale Beziehung in sozialen Systemen vor, der annimmt, dass soziale Systeme zu existieren aufhören, wenn bestimmte Systemleistungen ausfallen. Nach Luhmann ergeben sich in einem sozialen System durchaus die Möglichkeiten, die ausgefallenen Beiträge durch andere alternative Leistungen zu ersetzen und Struktur sowie Bedürfnisse des Systems zu ändern. Diese Anpassungsänderung ermöglicht den Fortbestand sozialer Systeme unter veränderten Bedingungen, ohne dass es sich eindeutig feststellen lässt, ab wann solche Änderungen ein neues System konstituieren (vgl. Luhmann 1970: 33). Hierbei interessiert Luhmann sich nicht für den Kausalfunktionalismus hinsichtlich des Bestands des Systems. Stattdessen fragt er danach, welche Funktion bestimmte Systemleistungen erfüllen und durch welche funktional-äquivalenten Möglichkeiten diese ersetzt werden können. Die Problematik bei Luhmann liegt insofern nicht mehr in der Ursache-Wirkung-Analyse, sondern im Zusammenhang von Problemen und Problemlösungen, die miteinander verglichen werden können (vgl. Kneer/Nassehi 2000: 39).

Luhmann erklärt die Welt zur obersten Bezugseinheit der funktionalen Analyse. Die Welt ist weder System noch Umwelt. Sie umfasst vielmehr alle Systeme und die dazu gehörenden Umwelten. Die Welt ist insofern die Einheit von System und Umwelt. „Alles was geschieht, geschieht in der Welt. Somit ereignet sich auch alle Bestandserhaltung, ebenso alle Bestandsgefährdung und alle Bestandsvernichtung von Systemen in der Welt.“ (ebd.: 40) Die Welt hat Komplexität inne, die als Gesamtheit der möglichen Ereignisse und Zustände betrachtet wird. Je mehr Zustände und Ereignisse sich ergeben, desto höher werden die Relationen zwischen ihnen und somit die Komplexität. Da das menschliche Vermögen zur Verarbeitung von Zuständen und Ereignissen angesichts der Weltkomplexität ständig überfordert ist, ergibt sich eine Lücke zwischen der Weltkomplexität und dem menschlichen Bewusstsein. Gerade an dieser Stelle kommen soziale Systeme zur Geltung, indem diese durch Selektion von Zuständen und Ereignissen die Aufgabe der Reduktion der Weltkomplexität übernehmen. Ein soziales System trägt also die Funktion der Vermittlung zwischen der unbestimmten Komplexität der Welt und der Komplexitätsverarbeitungskapazität des Einzelnen (vgl. ebd.).

Jedes Sozialsystem kann aber nur einen Ausschnitt der Welt erfahren, dessen Größe in erster Linie davon abhängt, wie viele Zustände und Ereignisse im System zugelassen sind (vgl. ebd.: 42). In diesem Sinne stellt der Grundbegriff der Weltkomplexität in Luhmanns Systemtheorie keinen Seinzustand dar, sondern die Relation zwischen System und Welt. „Komplex ist die Welt nicht an sich, sondern nur aus der Perspektive von Systemen, die die Welt komplexitätsreduzierend zu verarbeiten versuchen.“ (ebd.)

Die kleinsten Elemente sozialer Systeme bezeichnet Luhmann als Kommunikation. „Sobald überhaupt Kommunikation unter Menschen stattfindet, entstehen soziale Systeme; denn mit jeder Kommunikation beginnt eine Geschichte, die durch aufeinander bezogene Selektion sich ausdifferenziert, indem sie nur einige von vielen Möglichkeiten realisiert.“ (Luhmann 1975: 9) Damit leistet Luhmann einen Paradigmenwechsel des theoretischen Fundaments: Das Soziale besteht also nicht aus Menschen, sondern aus Kommunikationen.⁹ Soziale Systeme sind also Kommunikationssysteme, in denen sich Kommunikationen reproduzieren und durch Selektion fortlaufend an weitere Kommunikationen anschließen. Hierbei lässt sich verdeutlichen, dass soziale Systeme anhand von „Sinn“ operieren. Sinn ermöglicht Selektion zur Reduktion von Komplexität, verweist zugleich auf weitere Anschlussmöglichkeiten. Insofern wird Komplexität wiederum für weitere Systemoperationen zur Verfügung gestellt. Luhmann unterscheidet drei Sinndimensionen: Sachdimension (was geschieht), Sozialdimension (um wen es geht) und Zeitdimension (wann geschieht) (vgl. Luhmann 1984: 112ff).

Die Reproduktion von Kommunikationen bzw. Anschlussmöglichkeiten ist anhand der Sinnform unaufhörlich und bildet damit das Dauerproblem sozialer Systeme: Entweder erzeugen sie von Moment zu Moment eine neue Kommunikation, oder sie hören auf, zu operieren. Zur Beschreibung dieser Art von Selbsterzeugung und Selbstherstellung führt Luhmann einen der Grundbegriffe seiner Theorie ein: Autopoiesis. Luhmann betrachtet soziale Systeme als geschlossene, autopoietische Systeme, die sich selbst erzeugen und selbst erhalten. Durch die Übertragung der Charakterisierung der Autopoiesis, die ursprünglich bei

⁹ Der Begriff „Mensch“ ist kein Grundbegriff in der Systemtheorie von Luhmann. Das bedeutet aber nicht, dass der Mensch keine Relevanz für die Konstitution sozialer Prozesse ist. Luhmann betrachtet den Mensch als eine notwendige Umweltbedingung des sozialen Geschehens, also der Autopoiesis der Kommunikation. Menschen kommen in der Umwelt sozialer Systeme vor. Gerade hier, was die Rolle des Menschen im Vergleich zu traditionellen Prämissen betrifft, zeigt sich der Paradigmenwechsel der Systemtheorie (vgl. Kneer/Nassehin 2000: 69).

Maturana und Varela¹⁰ zur Bestimmung lebender Systeme verwendet wird, auf soziale Systeme gelingt Luhmann eine Neuentwicklung seiner Systemtheorie. Luhmann verwendet nun einen allgemeinen einheitlichen Autopoiesis-Begriff zur Beschreibung weiterer unterschiedlicher Systemarten.¹¹

2.1.2 Funktionale Differenzierung der modernen Gesellschaft

Um die Komplexität der Welt reduzieren zu können, müssen soziale Systeme selber eine bestimmte Komplexität, also eine Eigenkomplexität bilden. Diese ermöglicht und begrenzt wiederum die Fähigkeit eines Systems, die Komplexität der Welt zu erfassen und zu reduzieren. Die Eigenkomplexität eines sozialen Systems bedeutet, dass mehr als eine Anschlussmöglichkeit denkbar ist und dass das System eine solche Möglichkeit selektiv auswählen muss (vgl. Kneer/Nassehi 2000: 112). Um diese Eigenkomplexität zu bewältigen, verfügen soziale Systeme über die Fähigkeit der Systemdifferenzierung. Dabei teilt sich ein System in Teilsysteme und macht eine interne System/Umwelt-Differenz sichtbar. Systemdifferenzierung ist „nichts weiter als Wiederholung der Systembildung in Systemen“ (Luhmann 1984: 37).

Systemdifferenzierung bedeutet aber längst nicht, dass die Komplexität durch Teilung in Subsysteme verschwindet. Denn nur in jedem Subsystem lässt sich wiederum eine spezifische Komplexität für jedes Teilproblem aufbauen. Je nach den Möglichkeiten muss das Teilsystem seine Wahl zur Problemlösung treffen. In diesem Zusammenhang lässt sich verdeutlichen, „dass gesellschaftliche Komplexität keine konstante Größe ist, die es durch geeignete Mittel zu bewältigen gilt. Vielmehr sind der jeweilige Grad und die jeweilige Form der Komplexität unmittelbares Resultat der Operationsweise sozialer Systeme“ (Kneer/Nassehi 2000: 114).

¹⁰ Die beiden chilenischen Biologen und Neurophysiologen Maturana und Varela entwickelten in den 1960er und 1970er Jahren das Konzept der Autopoiesis. Sie benutzten diesen Begriff, um die Eigenart der Organisation von Lebewesen bzw. lebendigen und neuronalen Systemen (z. B. Zelle, Nervensystem) zu beschreiben (vgl. Maturana/Varela 1982).

¹¹ Neben sozialen Systemen (Interaktion, Organisation und Gesellschaft) unterscheidet Luhmann noch Organismen- und Bewusstseinsysteme.

Luhmann geht von den Begriffen „Komplexität“ und „Systemdifferenzierung“ aus und versucht, eine universalistische Theorie zu entwickeln, „deren Auflöse- und Rekombinationsvermögen so weit fortgeschritten ist, dass man die moderne Gesellschaft theoretisch besser in den Blick bekommt“ (ebd.: 9). So entsteht Luhmanns Gesellschaftstheorie, die sich mit der Frage befasst, wie eine Gesellschaft als System mit ihrer Komplexität umgeht und wie sie sich intern in Teilsysteme differenziert. Hierbei muss darauf hingewiesen werden, dass Luhmann Komplexität und Systemdifferenzierung nicht nur in quantitativer Hinsicht untersucht. Viel entscheidender ist die Frage nach der Form der Differenzierung einer Gesellschaft und den daraus resultierenden Komplexitätslagen (vgl. ebd.: 113).

„Der Zusammenhang von Komplexität und Systemdifferenzierung soll [...] nicht als ein kontinuierlicher unilinearere Steigerungszusammenhang aufgefasst werden. Unsere inhaltliche Hypothese ist vielmehr, dass die Komplexität, die ein Gesellschaftssystem erreichen kann, abhängt von der Form seiner Differenzierung. Je nachdem, unter welchem Leitgesichtspunkt die primäre Differenzierung des Gesellschaftssystems, die Bildung einer ersten Schicht von Teilsystemen eingerichtet ist, gibt es innerhalb des Gesellschaftssystems mehr oder weniger Anlass zu verschiedenartigem Handeln. Je nachdem erscheinen Handlungszusammenhänge für die Handelnden mehr oder weniger selektiv, mehr oder weniger kontingent.“ (Luhmann 1980: 22)

Kontingent ist etwas, was weder notwendig noch unmöglich ist; was also auch anders möglich ist (vgl. ders. 1984: 152). Mit der Systemdifferenzierung wird die Repräsentation des Ganzen in der Gesellschaft kontingent. Das Gesellschaftssystem verfügt über unterschiedliche Beobachterpositionen und lässt sich als Ganzes gleichzeitig unterschiedlich repräsentieren. Der Gegenstand der Gesellschaftstheorie besteht darin, die wechselseitigen Beobachtungsverhältnisse der gesellschaftlichen Teilsysteme und die Beziehungen sowie Beziehungsmöglichkeiten der Teilsysteme untereinander zu untersuchen (vgl. Kneer/Nassehi 2000: 115). Dabei lässt sich die Struktur eines Gesellschaftssystems erkennen. Die Strukturänderung eines Systems durch selbstreferentielle Handhabung von Selektion und Variation von Kommunikationsanschlussmöglichkeiten bezeichnet Luhmann als Evolution. Sie ist nicht geplant, gewollt oder intentional gesteuert, sondern ein kontingenter Prozess, der auch anders hätte ablaufen können.

Luhmann betrachtet gesellschaftliche Evolution als Umstellung der Differenzierungsform und unterscheidet dabei drei evolutionäre Stufen der primären gesellschaftlichen Differen-

zierungsform. Die segmentäre Differenzierung lässt sich als einfachste Differenzierungsform etwa in archaischen Gesellschaften finden, die ausschließlich in gleiche Teilsysteme, etwa Familien, Stämme, Dörfer ausdifferenzieren. Hierbei ist die Differenz von Interaktion und Gesellschaft noch nicht erlebbar, da die Anwesenheit von Personen als wesentliches Kriterium für die Zugehörigkeit zum (Teil-)System fungiert. Dadurch lässt sich einerseits nur ein sehr geringer Grad an Arbeitsteilung herausbilden und andererseits ein geringer Bedarf für eine komplexe interne Organisation von Anschlussmöglichkeiten. Somit verfügen die segmentär differenzierten Gesellschaftssysteme über eine geringe Komplexität. Einfache Gesellschaften organisieren die anfallende Komplexität ihrer Operation nicht durch interne Differenzierung, sondern durch Zeitausgleich. Dieses Nacheinander der Handlungen braucht viel Zeit und erlaubt deshalb nur eine sehr geringe Form der gleichzeitigen Bewältigung von Problemlagen (vgl. ebd.: 123f).

Erst wenn es nicht mehr gelingt, eine gewisse Ungleichheit von Sachverhalt (Rollen, Tätigkeiten, Funktionen etc.) in der gleichen Zeit zu bewältigen, muss die Gesellschaft neue Formen erfinden, um dem Komplexitätsdruck gewachsen zu sein. Luhmann bezeichnet die zweite Stufe der primären gesellschaftlichen Differenzierung als stratifikatorische Differenzierung, die von den klassischen europäischen, asiatischen und amerikanischen Hochkulturen an bis in die europäische Vormoderne des 15. und 16. Jahrhunderts das bestimmende gesellschaftsinterne Differenzierungsprinzip war. Die Gesellschaft besteht nun aus verschiedenartigen Teilsystemen, die in einer hierarchischen Beziehung zueinander stehen. Alle sozialen Kommunikationen werden nach der Leitdifferenz oben/unten geregelt. In dieser Gesellschaftsform steht damit die Sozialdimension im Vordergrund gesellschaftlicher Autopoiesis. Nicht was gesagt wird, sondern wer es sagt, ob von oben oder unten, ist entscheidend (vgl. ebd.: 126). Die Selektivität des Gesamtsystems stellt sich insofern unabhängig vom Blickwinkel des Betrachters, egal ob von oben oder unten der Hierarchie, als relativ homogen dar. Trotz des Komplexitätszuwachses im Vergleich zur segmentären Differenzierung waren in der stratifikatorischen Differenzierung die vertikale Positionsbestimmung innerhalb des Systems und die Zuordnung von Phänomenen noch transparent. Dies erforderte eine zentrale Semantik, die über die innergesellschaftlichen Systemgrenzen hinweg dem System im Ganzen einen „Sinn“ geben und in alltägliche gesellschaftliche Kommunikation einwirken kann (vgl. ebd.). Das wurde funktional durch eine Generalisierung

von Moral und vor allem von Religion erreicht. Die Sinnhaftigkeit der Welt etwa als Gottes Schöpfung und die Notwendigkeit, ein gottesfürchtiges Leben zu führen, galten z. B. für jeden, unabhängig von seiner sozialen Position, und bildeten somit die gesamtgesellschaftliche Semantik.

Die stratifizierte Gesellschaft erlebte weitere Steigerungen von Komplexität. Die Reaktion darauf war der Zwang zur Ausdifferenzierung von Handlungsbereichen, die sich in der Gesellschaft als Bildung von Funktionssystemen erkennbar machten, so die Ausdifferenzierung der Politik von der Religion, die Verselbständigung der einzelnen Wissenschaften, die Entfernung des Rechts von der Politik, die Entkopplung der Wirtschaft von Religion und Moral usw.. Damit entsteht die funktionale Differenzierung als neue primäre Differenzierungsform der modernen Gesellschaft. Die semantische Autonomisierung verschiedener Bereiche der Gesellschaft führt zur Herausbildung funktionaler Teilsysteme, die jeweils als Ganzes exklusiv sind und sich nicht gegenseitig ersetzen können. Die funktionale Differenzierung vollzog sich beispielsweise in Europa spätestens mit der Mitte des 19. Jahrhunderts, vollends aber zur Jahrhundertwende. Somit wird sie als Merkmal der modernen Gesellschaft betrachtet.

Die Gesellschaft differenziert sich nun strukturell in Teilsysteme, die nicht mehr durch eine allen Systemen gemeinsame Grundsymbolik (wie Hierarchie in der stratifikatorischen Differenzierung) integriert werden können. Als einzelne funktionale Teilsysteme operieren Wirtschaft, Politik, Recht, Religion, Erziehung, Wissenschaft, Kunst etc. stets aus ihrer jeweiligen funktionsspezifischen Perspektive, „die für sie selbst unhintergebar ist“ (ebd.: 131f). Funktionale Teilsysteme sind dadurch gekennzeichnet, dass sie ihr Beobachtungsschema über binäre Codes generieren. So ist für Politik entscheidend, ob Entscheidungsmacht da ist oder nicht; für Wirtschaft, ob gezahlt wird oder nicht. Die binären Codes bilden den kontextuellen Rahmen, innerhalb dessen das jeweilige Teilsystem Formen ausbilden kann. Alles andere, was nicht diesen zweiwertigen Unterscheidungsräumen unterliegt, wird vom System ausgeschlossen. Der Code sorgt in diesem Sinne für die Schließung des Systems. Der Offenheit des Systems dagegen dienen sogenannte Programme, die als vorgegebene Bedingungen gelten, nach denen für die eine oder andere Seite der Unterscheidung optiert wird. Programme sind für die Richtigkeit der Selektion von Operationen entscheidend (vgl. Luhmann 1986: 91). Programmierungen ermöglichen den operativ geschlosse-

nen Teilsystemen, ihre Umwelt, die sich dem Code womöglich nicht fügt, in die eigenen Operationen einzubauen, ohne dabei die eigene binäre Codierung zu verlassen. So lässt sich wirtschaftliche Kommunikation durch Preise oder Investitionsprogramme in ihrer Umwelt, also in fast allen anderen Funktionssystemen zugänglich machen, denn überall wird gezahlt. So erscheinen Gesetze, Verordnungen und Verträge auch in den anderen Funktionssystemen, wobei über Recht und Unrecht im Rechtssystem entschieden wird. Systeme operieren autopoietisch und stellen somit ihren Umweltkontakt ausschließlich systemrelativ, also anhand eigener Systemoperationen her. So kann etwa wirtschaftliche Kommunikation auf politische und rechtliche Umweltveränderung ausschließlich unter Handhabung der Unterscheidung Zahlen/nicht Zahlen reagieren. Politik kann sich auf Wirtschaft einstellen, indem wirtschaftliche Zielvorgaben und Limitationen in politischen Programmen erkennbar sind (vgl. Kneer/Nassehi 2000: 134).

Als Fazit lässt sich verdeutlichen, dass die moderne Gesellschaft durch funktionale Differenzierung charakterisiert ist, bei der sich verschiedene Funktionssysteme anhand der Zweiwertigkeit ihrer Leitunterscheidung verselbständigen. Unterscheidungen durch binäre Codierung jedes Funktionssystems konstituieren eine monokontextuale Struktur, also eine Welt, in der es ausschließlich darum geht, was diese Unterscheidungen betrifft. So besteht die Welt für das Wirtschaftssystem in der (Re-)Produktion von Zahlungsfähigkeit; für die Politik eine Welt, in der Entscheidungen zu treffen sind, je nachdem, ob über Macht verfügt wird oder nicht. Es geht allerdings bei dieser Differenzierung nicht um eine absolute Teilung des Seinbereiches der Welt, sondern um systemrelative unterschiedliche Beobachtungen, wobei die Welt als Ganze in der „Sinneinheit der Differenz von System und Umwelt“ (Luhmann 1984: 283) besteht, da jedes System sich und seine Umwelt unterscheidet. Gerade an dieser Stelle bezeichnet Luhmann die moderne Gesellschaft als Weltgesellschaft, die als die Gesamtheit aller möglichen Kommunikationen verstanden wird. „So heißt dies, dass es auf dem Erdball und sogar in der gesamten kommunikativen erreichbaren Welt nur eine Gesellschaft geben kann.“ (ders. 1998: 156) Die verschiedenen Globalisierungstendenzen in den einzelnen Funktionssystemen sichern die Argumente für Weltgesellschaft empirisch gut ab. „Entscheidend ist jedoch, dass der Begriff einer einheitlichen Weltgesellschaft nicht die radikale Differenziertheit der modernen Gesellschaft einzieht.“ (Kneer/Nassehi 2000: 153) Die Unterschiede, die in der Weltgesellschaft zu sehen sind,

lassen sich gerade durch die funktionale Differenzierung und die verschiedenen Weltbeobachtungen erklären.

„Die primäre Struktur gesellschaftlicher Differenzierung schließt heute an die Unterschiede zwischen Funktionssystemen an, und das Ausmaß, in dem die heutige Weltgesellschaft noch schichtmäßig bzw. nach Zentrum/Peripherie differenziert ist, ergibt sich aus dem Fungieren der Funktionssysteme. Es sind politische Gründe, aus denen die regionale Segmentierung des politischen Systems der Weltgesellschaft in Staaten trotz permanenter Kriegsgefahr festgehalten wird; und es sind wirtschaftliche Gründe, die eine Differenzierung nach Zentrum und Peripherie, nach hochentwickelten und entwicklungsbedürftigen Regionen forcieren.“ (Luhmann 1986: 168)

2.2 Systemtheoretische Organisationssoziologie

In allen Funktionssystemen der modernen Gesellschaft sind Organisationen unentbehrlich. Ohne Organisationen wie z. B. Unternehmen, Schule, Kirche, Universität wären Wirtschaft, Erziehung, Glaube und Wissenschaft nur schwer „auf Dauer zu stellen“ (Nassehi 2002: 454). Der funktionale Differenzierungsprozess ist offenbar flächendeckend mit der Herausbildung von Organisationen verbunden, ohne dass Organisationssysteme selber Teilsysteme von Funktionssystemen wären. Damit stellt sich die Frage, welches Bezugsproblem durch Organisationen vor dem Hintergrund funktionaler Differenzierung gelöst wird. Dazu bedarf es einer systemtheoretischen Beschreibung von Organisationen.

2.2.1 Organisation als autopoietisches System

Die Organisationssoziologie nahm ihren Anfang¹² in den 1970er und 1980er Jahren und hat sich inzwischen zu einem hoch differenzierten Wissensgebiet entwickelt. Während Max Webers Analyse der Bürokratie (Weber 1980; Kieser 1993b) als klassische Organisationssoziologie entdeckt wurde, ergibt sich mittlerweile eine Reihe von neuen Ansätzen und Theorien, welche mit der fachübergreifenden Organisationsforschung eng verbunden sind.

¹² Zu Klassiker der Organisationstheorie: siehe auch Scott 1986.

Dazu gehören u.a. die Netzwerktheorie, die Institutionenökonomie, der Neo-Institutionalismus (March/Olsen 1989; DiMaggio/Powell 2000; Scott/Meyer 1994; Meyer/Rowan 1991), die Strukturierungstheorie (Giddens 1997), die politische Ökonomie sowie Luhmanns Systemtheorie und Theorie der gesellschaftlichen Differenzierung. Die Vielfalt der theoretischen und analytischen Beiträge aus verschiedenen Perspektiven führt aber scheinbar zu einem gemeinsamen Interesse an der „Rückkehr der Gesellschaft“¹³ der Organisationssoziologie, das sich in den letzten zehn Jahren sowohl im angloamerikanischen als auch im deutschen Forschungsraum abzeichnet. Organisationsanalyse unter gesellschaftstheoretischer Perspektive gewinnt in der Organisationssoziologie immer mehr an Gewicht und Popularität.

Was versteht man unter dem Begriff „Organisation“? Öfters wird „Organisation“ mit „Institution“ gleichgesetzt. Die Unterschiede zwischen den beiden Begriffen lassen sich dadurch verdeutlichen,

„dass Institutionen im engeren Sinne als ein spontan entstandenes „Regelwerk“ zu verstehen ist, welches ein Handlungsprogramm mit einer Leitidee verkörpert und auch ohne Personen (bzw. Mitglieder) vorstellbar ist, während die Organisation als eine Kollektivität arbeitsteiliger Kooperation nur mit Mitgliedern denkbar ist. Zudem haben Organisationen in der Regel ein Gründungsdatum, sind folglich bewusst geplante Sozialgebilde, während viele (nicht alle) Institutionen aus Interaktionen sozialer Akteure quasi naturwüchsig hervorgegangen sind. Auch kommt einer Institution, im Gegensatz zur Organisation, in der Regel keine Akteurseigenschaft zu. Überdies haben alle Gesellschaften Institutionen, nur moderne haben auch Organisationen.“ (Müller-Jentsch 2002: 419)

In einem umfassenderen Sinne des Begriffs der Institution gilt Organisation einerseits selbstverständlich als eine der gesellschaftlichen Institutionen, da sie eine Einrichtung der Gesellschaft ist, genau wie die Familie oder der Markt. Andererseits lässt sich Organisation als spezifische Manifestation institutioneller Ordnungen und Normensysteme begreifen (vgl. ebd.: 419). Gerade letztes ist eine zentrale Annahme der neo-institutionalistischen Organisationssoziologie, die der Institutionenökonomie gegenüber steht. Nach dem Neo-Institutionalismus konditioniert die institutionelle Umwelt bzw. das „organisationale Feld“ mit seinen Werten, Normen und Konventionen die Strukturen und Prozesse von Organisationen. Dieses „kulturalistische“ Modell zeigt sich als Gegenstück zu der Institutionenöko-

¹³ So der Untertitel des Sammelbands zur Organisationstheorie von Ortman et al. (Hrsg.) 1997.

nomie, die mit dem „kalkulatorischen“ Handlungsverständnis Institutionen als exakte Aggregate rationaler Wahlhandlungen bezeichnet (vgl. ebd.: 420).

Bei der Beobachtung von Wirtschaftsorganisationen behandelt Tacke ebenso das Theoriedual: Die Institutionenökonomie operiert also mit der Transaktionskosteneffizienz und versteht Organisationen als „kostenminimierende Rechenmaschinen“ (Tacke 1999: 85), während der Neo-Institutionalismus die Regelbindung an Erwartungskontexten zum Parameter organisationalen Handelns und somit Organisationen als isomorphe Duplikate ihrer organisationalen Umwelt versteht. Tacke zufolge sind die beiden konkurrierende Theorien nur insofern komplementär, wenn sie ihre jeweiligen Begriffslücken wechselseitig füllen.

„Während die Institutionenökonomie keinen Begriff der Wirtschaftsorganisation hat, weil sie zwar Ökonomisches, nicht aber das Organisatorische an (der) ökonomischen Organisation adressieren kann, hat der Neo-Institutionalismus keinen Begriff der Wirtschaftsorganisation, weil er zwar Organisatorisches, aber nicht das Ökonomische der ökonomischen Organisation adressieren kann.“ (ebd.: 83f)

Das Problem der Spaltung der beiden institutionalistischen Theorien kann „nur im Rahmen einer dritten Theorie“ (ebd.: 89), hier Luhmanns Systemtheorie gemeint, gelöst werden. Mittels des Konzepts der funktionalen Differenzierung lässt sich Organisation (z. B. Unternehmen) auf ein gesellschaftliches Funktionssystem (z. B. Wirtschaftssystem) beziehen. Somit vereinigen sich die organisations- und gesellschaftstheoretischen Ansätze. Dabei lassen sich die soziologischen Beobachtungen der Praktiken in einem erweiterten Theoriehorizont entfalten.

Luhmann betrachtet Organisation als selbständigen Systemtypus. Ein Organisationssystem ist durch Mitgliedschaft gekennzeichnet, die von bestimmten Bedingungen anhängig ist. Der Ein- und Austritt in eine Organisation ist formell geregelt, wie z. B. durch Schließung und Kündigung eines Arbeitsvertrags mit einem Unternehmen. Somit gelingt es Organisationen, „hochgradig künstliche Verhaltensweisen relativ dauerhaft zu reproduzieren“ (Luhmann 1975: 12). Hierbei lässt sich eine wichtige Funktion der Organisationen verdeutlichen, nämlich „spezielle Handlungsabläufe, die in der Umwelt des Organisationssystems in dieser Weise nicht zu erwarten sind, festzulegen und damit für Mitglieder wie auch Nicht-Mitglieder der Organisation berechenbar zu machen“ (Kneer/Nassehi 2000: 43). Die Organisationssoziologie, die sich an dem gesellschaftstheoretischen Programm orientiert, geht

davon aus, dass Organisationen erst in der modernen Gesellschaft entstanden sind. Denn Organisationen können sich erst mit der Ausdifferenzierung von Funktionssystemen als eigenständiger Systemtypus herausbilden, in allen Bereichen der Gesellschaft verbreiten und wiederum zur Ausdifferenzierung von Funktionssystemen beitragen (vgl. Tacke 2001: 10).

In der segmentären Differenzierung bildeten Familien oder Stämme autonome Einheiten. Soweit in ihnen überhaupt eine Arbeitsteilung ausgebildet war, folgte sie den biologischen Variablen von Alter und Geschlecht. Organisation im heutigen Sinne waren nicht vorhanden. Weitere Gemeinschaftstypen kamen zwar in der stratifikatorisch differenzierten Gesellschaft vor, zeichneten sich aber durch andere Merkmale aus als Organisationen in der modernen Gesellschaft. Kieser (1989, 1993a) beschreibt die Zunft, die im Mittelalter Handwerker zusammenschloss, als ein schichtmäßig differenziertes, aber multifunktionales Sozialsystem. Die Zunft hatte zwar viele Regeln, diese waren aber ausschließlich moralisch und religiös begründet. So war die Zunft keine Organisation, also kein „Zweckgebilde“ mit einer Hauptaufgabe, sondern eher „eine Gesellschaft in der Gesellschaft“ bzw. ein „berufliches Monopol“ mit strikten Zugangsbeschränkungen“ (ders. 1993a: 262). Auf soziale Systeme, die mehrere Funktionen gleichzeitig erfüllen mussten, wirkten immer mehrere Selektionsfaktoren ein. Durch eine Differenzierung nach Funktionen wurden die relevanten Selektionsfaktoren eines Systems reduziert. Sobald ein Zunftmeister z. B. ein spezifisches oder effizientes Produktionsverfahren ersann, war die Wahrscheinlichkeit groß, dass dieses religiöse oder soziale Bewertungskriterien verletzte. „Der höhere Selektionswert im Hinblick auf die ökonomischen Anforderungen wurde durch einen geringen Selektionswert gegenüber anderen Anforderungen kompensiert. So war es funktional - für den Bestand des Systems erforderlich -, dass die Zünfte Innovationen unterbanden.“ (ebd.: 265). Es lässt sich feststellen, dass die Entstehung von Organisationen als neuer Systemtypus im Zuge funktionaler Differenzierung der modernen Gesellschaft ermöglicht wurde.

Organisationen als Systeme sind von ihrer Umwelt differenziert und werden erst durch diese Differenz beobachtbar. Organisationen sind Luhmann zufolge als Kommunikationssysteme zu konzipieren, deren kommunikative Elementareinheiten Entscheidungen sind. Von Organisationen ist erst dann zu sprechen, „wenn es zur Kommunikation von Entscheidungen kommt und das System auf dieser Operationsbasis operativ geschlossen wird“ (Luhmann 2000: 63). Im Organisationssystem ist auf ein Nacheinander von Entscheidun-

gen bezogen. Alle Entscheidungen können auf Entscheidungen zurückgeführt werden. Das Organisationssystem ist somit ein autopoietisches System, das durch die kontinuierliche (Re-)Produktion von Entscheidungen bzw. Kommunikationen Selbstherstellung und Selbsterhaltung ermöglicht.

2.2.2 Organisation der modernen Gesellschaft

Nun stellen sich die Fragen: Wozu Organisationen? Welches Problem wird durch Organisationen überhaupt in der modernen Gesellschaft gelöst? Und in welchem Zusammenhang stehen Organisationssysteme und ihre Umwelt, hier insbesondere Teilsysteme der Gesellschaft? Zur Beantwortung dieser Fragen steht wohl Luhmanns Begriff „strukturelle Kopplung“ zur Verfügung, wobei die konkrete Bedeutung des Begriffs aufgrund verschiedener Lesearten noch ziemlich vage bleibt. Funktionssysteme sind zum einen vollständig autonom, zum anderen bestehen zwischen diesen aber auch Abhängigkeiten, die auf die Notwendigkeit des Leistungsaustausches zurückzuführen sind. Strukturelle Kopplungen ermöglichen insofern den einzelnen Funktionssystemen, ihre Exklusivität zu bewahren und zugleich eine Fremdreferenz herzustellen. So dienen beispielsweise Eigentum und Vertrag als strukturelle Kopplung von Recht und Wirtschaft, Verfassung als strukturelle Kopplung von Politik und Recht. Somit ist strukturelle Kopplung ein Begriff, der in seiner Theorieposition quer zum Begriff der Autopoiesis steht.

Lieckweg (2001) diskutiert in diesem Zusammenhang verschiedene Möglichkeiten, inwieweit Organisationen an diesen strukturellen Kopplungen beteiligt sind und betrachtet Organisationen als Multireferenten, die ständig zwischen den verschiedenen Logiken der Funktionssysteme vermitteln.

„(1) Organisation als Voraussetzung für strukturelle Kopplung: Organisationen stellen ganz allgemein mit ihren Strukturen die Voraussetzungen für die strukturelle Kopplung von Funktionssystemen bereit, dies gilt für nahezu alle Organisationen; (2) Organisation als strukturelle Kopplung: Organisationen sind selber strukturelle Kopplungen von Funktionssystemen, so z. B. Universitäten in der Kopplung von Erziehung und Wissenschaft; (3) Organisation als Vermittler struktureller Kopplung: spezifische Organisationen stellen ihre Kommunikation zur Vermittlung und Realisierung von bestimmten strukturellen Kopplungen

zur Verfügung, so z. B. Finanzämter in der Vermittlung der strukturellen Koppelung von Politik und Wirtschaft durch Steuern.“ (Lieckweg 2001: 267)

Schimank (2001) versteht die moderne Gesellschaft als Organisationsgesellschaft und betrachtet Organisationen als Bedingung der Möglichkeit funktionaler Differenzierung (vgl. Schimank 2001: 19). Bezüglich des Integrationsproblems der funktional differenzierten Gesellschaft begreift er Sozialität als ein Wechselverhältnis von Handeln und Struktur. Gerade in Organisationen zeigen sich sowohl Akteure und Strukturen. Denn Organisationen besitzen einerseits als korporative Akteure Handlungsfähigkeiten nach innen wie nach außen, stellen andererseits Sozialsysteme dar, die gegenüber ihren Mitgliedern handlungsprägend wirken (vgl. ebd.: 20). Durch gesellschaftliche Teilsysteme entstehen generalisierte soziale Deutungsstrukturen, die durch ihren binären Code und ihre Programme bestimmt werden. Dabei erzeugen formale Organisationen mittels teilsystemspezifischer Mitgliedsrollen Konformitätsbereitschaft und Verhaltenssicherheit im jeweiligen Teilsystem. Dadurch dienen Organisationen als „institutioneller Unterbau der teilsystemspezifischen Deutungsstrukturen“ (ebd.) und tragen entscheidend zur dauerhaften Sozialintegration der Gesellschaftsmitglieder bei. Es wird darauf hingewiesen, dass die Durchorganisation der Teilsysteme nach Art und Ausmaß variiert, wie beispielsweise das Gesundheits- und das Kunstsystem etwa weniger durchorganisiert sind als die Systeme der Wirtschaft, der Politik und der Wissenschaft.

Während Schimank Organisationen als teilsystemspezifische Akteure versteht, argumentieren andere Soziologen eine multireferentielle Funktion von Organisationen und damit eine komplementäre Ausdifferenzierung von Organisationen und Teilsystemen der Gesellschaft. Bode und Brose (2001) erkennen, dass systemspezifische Organisationen einerseits und systemübergreifende Organisationen andererseits in der modernen Gesellschaft koexistieren. Die sogenannten intersystemischen Organisationen, die keinem Funktionssystem eindeutig zugerechnet werden können und mit mehrfachen Referenzen operieren, erreichen system-integrative Vermittlungsleistungen zwischen verselbständigten Funktionslogiken (vgl. Bode/Brose 2001: 118). Bora (2001) zufolge werden Organisationen durch ihre Multireferentialität gekennzeichnet. Es gibt zwar eine Primärorientierung der Entscheidungsprogrammierungen in Organisationen vorrangig mit Blick auf den betreffenden Code eines

Funktionssysteme, gleichwohl stellen die Programmierungen immer Mischformen dar (vgl. Bora 2001: 171).

Parallel dazu sprechen Lieckweg und Wehrsig (2001) von einer doppelten Differenzierung. Die Differenzierung von Funktionssystemen ermöglicht eine Ausdifferenzierung von Organisationen, die ihrerseits die weitere funktionale Differenzierung tragen. Das Verhältnis von Organisation und Gesellschaft ist somit als ein komplementäres Steigerungsverhältnis zu verstehen (vgl. Lieckweg/Wehrsig 2001: 39). Aufgrund der multireferentiellen Ausrichtung von Organisationen und der Präsenz mehrerer Entscheidungsprogramme in Organisationen können Widersprüche zwischen den Funktionssystemen als innerorganisatorische Konflikte aufgenommen und ausgetragen werden, wie z. B. Konflikte zwischen der Forschungs- und Rechtsabteilung eines Unternehmens.

„Die wechselseitige Ausdifferenzierung von Organisationen und von Funktionssystemen führt dazu, dass Entwicklungsprozesse innerhalb der Gesellschaft von den auf der Organisationsebene zur Verfügung gestellten Möglichkeiten und Beschränkungen abhängig sind. Umgekehrt stehen auch Organisationen zu den Funktionssystemen in einem nicht determinierenden Abhängigkeitsverhältnis. Deshalb ist auch für Organisationen nur das möglich, was auf der Ebene der Funktionssysteme als Beschränkung und Möglichkeit bereitgestellt wird. Für Organisationen und Funktionssysteme bedeutet dies, dass sie mit einer dynamischen Ebenen-Umwelt konfrontiert sind, die sie nur durch ihre eigene Komplexität für sich nutzen können.“ (ebd.: 50)

Das aktuelle Beispiel der Karikatur von Mohammed, die von einer europäischen Medienorganisation herausgebracht wurde und anschließend eine große Breite von heftigen Protesten in islamischen Ländern auslöste, gilt als exakte Projektion der Widersprüche von Funktionssystem und daraus entstehenden Konflikten. Es geht dabei nicht mehr um einen einseitigen Kulturkampf, sondern vielmehr um eine Diskrepanz der Selbst- und Fremdbeschreibung von verschiedenen Funktionssystemen u.a. Kunst, Religion, Medien und Politik. Diese Widersprüche können aber nur durch Organisationen kommuniziert werden, hier im Beispiel etwa durch Pressesprecher von Regierungen, Meinungsäußerung von Redakteuren sowie Dialoge zwischen islamischen und anderen beteiligten Organisationen. Die Funktion von Konflikten sieht Luhmann deshalb darin, „in Systemen ein stabiles Verhältnis zur eigenen Instabilität herzustellen“ (Luhmann 1981: 97), da Konflikte Erwartungssicherheit produzieren.

So lässt sich feststellen, dass die Innovativität der Organisation für die Gesellschaft darin besteht, Reflexivität auf der Ebene der Funktionssysteme anzustoßen. Damit hat das Funktionssystem die Möglichkeit, den Kommunikationsprozess selbst zum Gegenstand der Kommunikation zu machen. Diese Prozessreflexivität dient als Voraussetzung dafür, dass Funktionssysteme ihre Programme ändern können und dies mit Hilfe der Entscheidungsmöglichkeiten von Organisationen tun. In diesem Sinne verhelfen Organisationen der modernen Gesellschaft zu einem Komplexitätsniveau, das sich nicht nur auf der Ebene der Konfliktbearbeitung zeigt, sondern gerade auf der Ebene der Konfliktgenerierung. Organisationen sorgen also dafür, dass intersystemische Konflikte überhaupt möglich sind. Luhmann hat diese Funktion von Organisationen mit dem Begriff der Interdependenzunterbrechung bezeichnet (Luhmann 2000: 394ff).

Mit einem Perspektivenwechsel stellt Nassehi (2002) die von der klassischen Organisationssoziologie behauptete „Rationalität“ von Organisation auf den Prüfstand. Er erklärt anhand von Entscheidungen ein neues Interpretationsschema von Rationalität und damit den Beitrag von Organisationen zur Gesellschaft. Nach Max Webers Modell der Zweckrationalität sind es erst Organisationen, die eine wirklich rationale einsetzende Operationsform der Funktionssysteme ermöglichen. Sie sorgen also für effizienten Mitteleinsatz zur Erreichung bekannter Zwecke. Dieser theoretische Ansatz reicht vom „scientific management“ (Taylor 1995) bis hin zu institutionenökonomischen Ansätzen. Bei all diesen Theorien scheinen Organisationen tatsächlich als „Rationalitätsinseln“ (Nassehi 2002: 463) konzipiert zu werden. Dabei werden vor allem Effizienz und rationale Entscheidungsfähigkeit in den Vordergrund gestellt, um kollektive Handlungspotenziale innerhalb der Organisation auszuschöpfen, wobei die Quelle der Zwecke und Ziele wiederum außerhalb der Organisation verortet werden kann - etwa als staatliche oder ökonomische Aufgaben. Letztlich ergeben sich dann „Probleme der Kollektivierung von Handlungszielen und Interessen, die Organisationen ein Moment von Irrationalität einpflanzen und doch die Erwartung nähren, gesellschaftliche Prozesse letztlich organisieren zu können“ (Nassehi 2002: 463).

Während sich die auf Rationalität setzende Organisationssoziologie an dem Leitmodell eines rationalen Kalküls als Bedingungen der Entscheidungshandlung orientiert, geht die Systemtheorie hingegen davon aus, dass Entscheidungen sich nicht entscheiden, sondern geschehen lassen (vgl. Luhmann 2000: 135f), „andernfalls müsste es bereits einen Ent-

scheidungsakt vor der Entscheidung geben, über den dann wiederum zu entscheiden wäre“ (Nassehi 2002: 464). Bei der Entscheidung von Organisation spielt die Zeit eine entscheidende Rolle. Luhmann versteht Entscheidungen nämlich als Zeitstellen, die Vergangenheit und Zukunft scheiden. Somit ergibt sich die Struktur einer Organisation in der Zeit dadurch, dass eine „Entscheidungsgeschichte“ (ebd.: 458) gebildet wird, die etwa in der Unternehmenshistorie oder im Geschäftsbericht wieder zu finden ist. Hierbei entscheiden Organisationen stets zwischen Alternativen und liefern in ihrem Gedächtnis zugleich mit, was nicht entschieden wurde. Auch die nicht gewählten Optionen sind Konstruktionen der Organisationen selbst, wie ein externer Beobachter erkennen kann. Es geht insofern bei Entscheidungen innerhalb von Organisationen nicht darum, wie Entscheidungen zustande kommen, ob sie rational oder irrational, geplant oder spontan, mit oder ohne Zweifel sind. Viel entscheidender ist, dass überhaupt entschieden wird bzw. dass alles, was geschieht, als Entscheidung sichtbar wird (vgl. ebd.: 459).

„Wer sich länger in Organisationen aufgehalten hat, kennt diese Entscheidungsgenerierte Zeitspannung. Erst wird mit allen Mitteln für diese oder jene Lösung gestritten, gekämpft, intrigiert, argumentiert und verhandelt, aber sobald entschieden ist, verschwindet zunächst die Spannung - zunächst, denn Entscheidungen erzwingen neue Entscheidungssituationen, und dieses Nacheinander macht die *Autopoiesis* der Organisation aus. Es ist exakt diese Zeithandhabung, die Funktionssysteme und Organisationssysteme unterscheidet - und dieser unterschiedlichen Zeithandhabung lässt sich auch der spezifische Beitrag von Organisationsbildung für die Autopoiesis der Funktionssysteme entnehmen. Dies scheint mir der entscheidende, bisher nicht ausgearbeitete *Link* zu sein, an dem sich das Verhältnis von Organisationen und Funktionssystemen festmachen lässt.“ (ebd.; Hervorh. i. O.)

Als Fazit ist nun festzuhalten, dass funktionale Differenzierung in der modernen Gesellschaft ohne Organisationen nicht denkbar wäre. Die Funktion von Organisationen lässt sich hierbei nicht bloß mit den schlichten Modellen der Effizienzsteigerung, der Zweckrationalität oder des kollektiven Handelns bestimmen. Nach systemtheoretischer Ansicht leisten Organisationen vielmehr einen Beitrag zur Strukturbildung innerhalb von Funktionssystemen und zugleich zwischen diesen. Organisationen versorgen also einerseits durch ihre Zeitstruktur von Entscheidungen erweiterte Anschlussbedingungen von Kommunikationen in den Funktionssystemen. Somit wird innerhalb den Funktionssystemen, die prinzipiell über rekursive Operationen (Kommunikationsanschlüsse) verfügen, ein Moment von Re-

flexivität (Entscheidungen) eingebaut (vgl. ebd.: 459ff). Andererseits sind Organisationen keineswegs Teile der Funktionssysteme und auch nicht unbedingt spezifisch einem einzigen Funktionssystem zugeordnet. Hinsichtlich ihrer Multireferentialität werden Organisationen in einer besonderen Weise an Funktionssysteme gekoppelt. Somit dienen Organisationen zur Austragung von Konflikten bzw. Widersprüchen zwischen den Funktionssystemen. Sie ermöglichen in diesem Sinne sowohl Interdependenzunterbrechung als auch Interdependenzsicherung zwischen den Funktionssystemen. Dadurch lässt sich der Beitrag von Organisationen zum Aufbau der intersystemischen Ordnung verdeutlichen.

2.3 Zusammenfassung

Luhmanns Systemtheorie geht von der Differenz von System und Umwelt aus und betrachtet soziale Systeme als autopoietische Systeme, die fortlaufend Kommunikation aus Kommunikation erzeugen. Hierbei gewinnt der Begriff „Ereignis“ bzw. „Anschlussmöglichkeiten von Kommunikation“ eine zentrale Stellung. Zur Reduktion der steigenden Komplexität, also Vermehrung von Ereignissen und Anschlussalternativen ergibt sich Systemdifferenzierung als Problemlösung. Die moderne Gesellschaft ist somit durch funktionale Differenzierung gekennzeichnet. Die verschiedenen Funktionssysteme wie z. B. Politik, Wirtschaft und Recht konstituieren anhand von Codes und Programmen ihre operative Geschlossenheit und Offenheit. Dadurch entstehen die systemrelativen Beobachtungsverhältnisse der Welt. Die moderne Gesellschaft wird als Weltgesellschaft bezeichnet, die in der Einheit der Differenz zu erkennen ist.

Organisationen werden in der Systemtheorie als soziale Systeme verstanden, die sich von ihrer Umwelt differenzieren. Operative Geschlossenheit macht Organisationssysteme zu autopoietischen Einheiten, die durch die kontinuierliche (Re-)Produktion von Entscheidungen auf die Dauer gestellt werden können. Organisationen sind in der modernen Gesellschaft nicht mehr wegzudenken. Die Funktion von Organisationen in der funktional differenzierten Gesellschaft besteht darin, spezielle strukturelle Kopplungsbedingungen der Funktionssysteme zu schaffen. Somit können Organisationen einerseits die Autopoiesis der

Funktionssysteme mit vollziehen, andererseits Ereignisse und Ereignisketten verschiedener Funktionssysteme wie z. B. Wirtschaft, Recht, Religion, Politik, Wissenschaft aufeinander beziehen, ohne dass es damit zu einer Verschmelzung der Funktionssysteme kommt. Organisationen liegen also quer zur primären Differenzierungsform der modernen Gesellschaft und verschaffen dadurch für die Funktionssysteme sowohl einen intrasystemischen als auch einen intersystemischen Ordnungsgewinn.

In Anlehnung an dieses theoretische Konzept werden zur Analyse der Telekommunikationsreformen in Deutschland und China folgende Thesen entwickelt: Die Telekommunikationsreform lässt sich im systemtheoretischen Rahmen als Teil der funktionalen Differenzierung der modernen Gesellschaft beschreiben, in der Systembildung und Organisationswandel vollziehen. Hierbei sei zum einen bei der Liberalisierung und Privatisierung des Telekommunikationssektors eine deutliche Ausdifferenzierung z. B. von Politik und Ökonomie zu erkennen. Zum anderen könnte die Entmonopolisierung und Reorganisation von Telekommunikationsunternehmen zugleich als Prozess von Entstehung und Wandel von Organisationen betrachtet werden. Als autopoietisches System lassen sich die Funktionen von Organisationen (z. B. Regierung/Ministerien und Unternehmen) zur Strukturbildung von Teilsystemen (z. B. Politik und Ökonomie) und Gesellschaftssystem entfalten. Diese Thesen sollen im folgenden anhand der Beschreibung der Reform der Telekommunikation in beiden Ländern überprüft werden. Dabei sollten durch eine komparative Analyse Ähnlichkeiten und Unterschiede der Telekommunikationsreformen in beiden Ländern aufgezeigt werden.

3 Technische Innovation und weltweite Telekommunikationsreform

Bevor die Telekommunikationsreformen in Deutschland und China untersucht werden, sollen zunächst in diesem Kapitel die generellen Hintergründe zu den Reformen erläutert werden. Dabei werden zwei Problemstellungen geschildert: die staatliche Monopolverwaltung als Charakterisierung des klassischen Telekommunikationssektors und technische Innovationen der Telekommunikation seit den letzten Jahrzehnten. Vor diesem Hintergrund lässt sich weiterhin die Telekommunikationsreform als globaler Trend der Telekommunikationsentwicklung erkennen. Sowohl in Industriestaaten als auch in Entwicklungsländern setzt sich eine Reformwelle in der Telekommunikation durch: Liberalisierung, Privatisierung und staatliche Regulierung. Hierbei soll im Wesentlichen geklärt werden, in welchem Zusammenhang technische Innovationen und die Telekommunikationsreform stehen und ob technische Innovationen als die auslösenden Kräfte für den strukturellen Wandel der Telekommunikation gelten.

3.1 Staatliche Monopolverwaltung der Telekommunikation

Die Telekommunikation bezeichnet im Allgemeinen jeglichen Austausch von Informationen über eine gewisse Distanz hinweg, ohne sie materiell zu transportieren (z. B. als Brief). Im engeren Sinne wird heutzutage Telekommunikation als Datenaustausch unter Verwendung von Elektrotechnik, Elektronik und anderen neuzeitlichen Technologien verstanden. Die ersten Telekommunikationsdienste in diesem Sinne waren Telegrafie (Fernschreiben) und Telefonie, zusammen auch Fernmelden genannt. Vor dem Aufkommen von Computern gab es bereits als Fernwirken bezeichnete Datenübertragungsdienste zur Steuerung von Anlagen. Zu den modernsten Telekommunikationstechnologien gehören u.a. Internet und Mobiltelefon. Telekommunikation wird im deutschen Telekommunikationsgesetz (TKG)

unter § 3 (Begriffsbestimmungen) Nr. 16 wie folgt definiert: „Im Sinne dieses Gesetzes ist die Telekommunikation der technische Vorgang des Aussendens, Übermittels und Empfangens von Nachrichten jeglicher Art in Form von Zeichen, Sprache, Bildern oder Tönen mittels Telekommunikationsanlagen.“ Unter diesen Begriff fällt eine breite Palette an technischen Errungenschaften, die zum modernen Alltagsleben des Menschen gehören.

Das Thema Telekommunikation ist an sich keineswegs neu. Bereits in der Antike waren die Menschen bemüht, Nachrichten nicht nur in direkter Form durch Boten zu übermitteln, sondern Übermittlungssysteme zu schaffen, mit denen Informationen ohne den Transport eines Gegenstandes weitergegeben werden konnten (vgl. Teuteberg/Neutsch 1998: 8). Zu den ersten Versuchen gehörten u.a. akustische Telegraphie (Trommeltelegraphie) und Lichttelegraphie (Kommunikation durch Feuerzeichen). Lange Zeit erfolgte die Nachrichtenübermittlung durch Boten und durch die Post. Bis Ende des 18. Jahrhunderts war die Übermittlung von Nachrichten immer und überall an die Benutzung von Wegen und Straßen gebunden. Jeder Brief musste von einem Boten zu Fuß oder zu Pferd, mit einem Kutschwagen oder einem Schiff persönlich überbracht werden. Als die erste von Land- und Wasserverkehr unabhängige Nachrichtenübermittlung wurde der optische Zeigertelegraph im Jahr 1794 erstmals erfolgreich auf der etwa 150 km langen Strecke zwischen Paris und Lille erprobt. Erfinder waren der französische Geistliche Claude Chappe (1763-1805) und seine Brüder. Diese technische Erneuerung diente freilich allein militärisch-politischen Zwecken, wurde jedoch als eigentlicher Beginn der modernen Telekommunikation bezeichnet, da sich hier das Kommunikationsnetz vom übrigen traditionellen Verkehr erstmals zu lösen begann (vgl. ebd.: 9ff).

Dieser Ablösungsprozess hat sich durch die zunächst noch drahtgebundene „elektrische Telegraphie“, die neuen Seekabel, das Telefon und schließlich durch die Einführung der „drahtlosen Telegraphie“ bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs im 19. Jahrhundert beschleunigt, nachdem die Grundlagen für die rasch voranschreitende Nutzung der „Elektrizität“ gelegt worden waren (vgl. ebd.: 11). Viele Erfinder wirkten dabei mit. Um Beispiele zu nennen, ließ Samuel Morse (1791-1872) 1837 seinen Morseapparat patentieren und beförderte am 25. Mai 1844 das erste Telegramm zwischen Washington und Baltimore auf einer von der Regierung zuvor eingerichteten Linie. Philipp Reis (1834-1874) erfand einen Apparat zur elektrischen Reproduktion von Tönen, den er als „Telefon“ bezeichnete, wobei

die Übertragung gesprochener Worte erst unvollkommen gelang. 1876 meldete dann Graham Bell (1847-1922) ein ähnliches und diesmal gebrauchsfähiges Patent an. Mit dem Bell-Telefon wurde 1877 die erste Telefonlinie dem Verkehr in Boston übergeben. Bells Erfindung bildete den Ausgangspunkt für die schnelle Entwicklung des gesamten Fernsprechwesens. Die Kommunikationsrevolution begann erst nach dem zweiten Weltkrieg. Dazu gehören ISDN-Netz¹⁴, Satellitenkommunikation, Internet und Mobilfunk, um ein paar Beispiele zu nennen (vgl. ebd.: 11f).

Betrachtet man die historische technische Entwicklung der Telekommunikation, lässt sich dieser Prozess Mayntz (1988) zufolge als Herausbildung eines besonderen Typus gesellschaftlicher Funktionssysteme beschreiben. Gemeint sind die modernen Verkehrs-, Kommunikations-, und Versorgungssysteme, die summarisch als technische Infrastruktursysteme bezeichnet werden können, wenn man nicht ausschließlich von sozialen Systemen, sondern im weiteren Sinne vom Konzept sozial-technischer Systeme ausgeht (vgl. Mayntz 1988: 236). Die modernen Infrastrukturen verfügen, wie andere Funktionssysteme der Gesellschaft, über spezifische Funktionen und besitzen damit für die Entwicklung und Dynamik der modernen Gesellschaft eine überragende Bedeutung. Die Versorgung mit Wasser und Energie, das Transportieren von Gegenständen, die räumliche Fortbewegung und die Kommunikation mit räumlich entfernten Personen gehören zu den grundsätzlichen menschlichen Bedürfnissen und sind deshalb schon immer ein wichtiger Bestandteil der Gesellschaft.

Das Spezifikum der technischen Infrastruktursysteme im Vergleich zu anderen Funktionssystemen der Gesellschaft besteht in ihrer technischen Fundierung und lässt sich nicht adäquat erfassen. Nicht nur Leistungsfähigkeit, sondern auch die sozialstrukturelle Beschaffenheit der technischen Infrastruktursysteme hängen aufs engste mit der Verwendung ganz bestimmter technischer Verfahren und Artefakte zusammen (vgl. ebd.). So besteht das Telekommunikationssystem aus Kommunikationen und Anschlussmöglichkeiten mittels moderner Übermittlungstechnik (Telefon, Telefax, Mobiltelefon, E-Mail) zur Überwindung der räumlichen Entfernung.¹⁵ Das System operiert anhand binärer Codes „technisch

¹⁴ ISDN: Abkürzung für „Integrated Service Digital Network“.

¹⁵ Im Vergleich zu den Verkehrs- und Versorgungssystemen ist gerade das (Tele-)Kommunikationssystem die technische Voraussetzung für soziale Kommunikation in einem globalen Raum und deshalb für eine Analyse in systemtheoretischer Hinsicht besonders geeignet. Die anderen Infrastruktursysteme können nicht

machbar/nicht machbar“ autopoietisch und ermöglicht durch (Re-)Produktion von Kommunikation die Selbstherstellung. Die Vernetzung von Leitungen (Telefon) und Netzhängigkeit (Mobiltelefon) gilt als auffallendes Merkmal solcher technischen Systeme. Nicht nur physische Gegebenheiten und technische (Un-)Möglichkeiten, sondern auch (ökonomische) Effizienz- und Effektivitätsgesichtspunkte sowie die Interessen mächtiger korporativer Akteure bestimmen den Vernetzungscharakter der technischen Infrastruktursysteme (vgl. ebd.: 244).

Im Zuge der technischen Innovation werden die Ausdifferenzierung und Selbstverständigung des Telekommunikationssystems in technischer Hinsicht immer deutlicher. Betrachtet man die soziale Organisationsform der weltweit herkömmlichen Telekommunikation, lässt sich diese allerdings dem politisch-administrativen und dem wirtschaftlichen System zu rechnen. Denn in den meisten Ländern der Erde, auch in den von Anfang an privatwirtschaftlich organisierten USA, standen die nachrichtentechnischen Kommunikationssysteme unter der Hoheitsgewalt des Staates und wurden als „natürliches Monopol“¹⁶ betrieben. Der Staat hat sich für die technischen Systeme immer schon frühzeitig interessiert, weil diese für den Staat selbst unmittelbar nützlich waren bzw. seine private Nutzung für politisch gefährlich gehalten wurde. Das galt am deutlichsten für den optischen Telegraphen, der nach der Erfindung in Frankreich und Preußen sofort in staatliche Regie genommen und für administrative und militärische Zwecke reserviert wurde (vgl. ebd.: 245). Später wurde das Fernmeldewesen (u.a. Telegraphie und Telefonie) im zivilen Bereich verbreitet und als Universaldienst vom staatlichen Monopol angeboten. Diese auf Daseinsvorsorge zugeschnittene Organisationsform wurde mit der Verpflichtung des Staates begründet, die für die Existenz einer Gesellschaft notwendige Deckung des Mindestbedarfs zu garantieren ist (vgl. Witte 1997: 4).

Die Telekommunikation wurde also als Teil der staatlich zu erbringenden oder zumindest zu gewährleistenden Infrastrukturaufgaben begriffen. Der Telekommunikationssektor galt

buchstäblich zur Kategorie der klassischen funktionalen Teilsysteme zugeordnet werden. Hierbei sollte, wie Mayntz meint, zum Realphänomen der modernen Infrastruktursysteme ein anderer analytischer Schnitt durch die beobachtbare Wirklichkeit gelegt werden, als es ein ausschließlich auf soziale Elemente abstellender systemtheoretischer Ansatz tut. Ein zusätzlicher sozio-technischer Aspekt ist nötig. (vgl. Mayntz 1988: 236)

¹⁶ Zur Definition „natürliches Monopol“ aus ökonomischer Ansicht: siehe Windisch 1987: 41-56; Bühler 1999: 23-41.

in der Marktwirtschaft als ökonomischer „Ausnahmebereich“, war Gegenstand umfassender staatlicher Kontrolle und somit weltweit als Monopolangebot organisiert. Selbst in den wenigen Ländern, in denen die technischen Systeme der Telekommunikation nicht durch den Staat, sondern durch private Unternehmen eingerichtet und betrieben wurden, waren die privaten Monopolisten wie z. B. „American Telephone and Telegraph Corporation (AT&T)“ in den USA einer strengen Kontrolle durch staatliche Regulierungsbehörden unterworfen. In Deutschland sowie in anderen europäischen Ländern wurde die Telekommunikation von der staatlichen Verwaltung betrieben und mit umfangreichen Monopolrechten im Bereichen von Netzen, Diensten und Endgeräten ausgestattet.

3.2 Technische Innovation der Telekommunikation

Seit den 1970er Jahren befindet sich die Telekommunikation in einem enormen technologischen Innovationsprozess, mit dem ein tiefgreifender struktureller und organisatorischer Wandel der Telekommunikation in einem engen Zusammenhang steht. Entscheidend für die technischen Innovationen waren die Fortschritte in Mikroelektronik, Digitalisierung, optische Übertragungstechnik und Mobilfunk.

Mikroelektronik gilt als Basistechnologie für die Informatisierung der Gesellschaft. Die Entwicklung von Mikrochips ermöglicht es, Rechnerfunktionen wie z. B. Verknüpfungs- und Speicherfunktionen auf einem winzigen Chip zu integrieren. Dadurch wird die hohe Leistungsfähigkeit von Computer ermöglicht. Zugleich werden Produkte einer großen Anzahl neuer Branchen u.a. Unterhaltungselektronik, Haushaltsgeräte „intelligent“ gemacht. Weiterhin wird die herkömmliche analoge Nachrichtenübertragung digitalisiert. Mit der Umwandlung von Informationen in einen Binärcode wird es möglich, verschiedene Zeichensysteme (Sprache, Bild und Ton) auf einheitliche Weise z. B. per Telefonkabel zu übertragen. Die digitale Übertragungstechnik bringt damit eine universale Leistung hervor. Es ergeben sich nicht nur eine schnellere und qualitativ bessere Nachrichtenübertragung, sondern auch erhebliche Kostenvorteile für die Netzbetreiber. Zugleich bringt die neue Erfindung optischer Übertragungssysteme im Vergleich zum herkömmlichen Fernmeldenetz

große Vorteile. Das herkömmliche Netz besteht aus symmetrischen Kupferkabeln. Kupfer ist nicht nur schwer und teuer, Kupferkabel verfügen zudem nur über eine begrenzte Übertragungskapazität und -qualität und sind für die Übertragung von Hochfrequenzsignalen nur bedingt geeignet. In den neuen optischen Übertragungssystemen werden Lichtsignale über Glasfaserkabel übertragen. Somit können enorme Informationsmengen in kurzer Zeit kostengünstig und weitgehend störungssicher übertragen werden. Nicht zuletzt ist die relevanteste Telekommunikationstechnik der Neuzeit zu erwähnen: Mobilfunk. Das ursprünglich aus Europa stammende Mobilfunksystem GSM (Global System for Mobile Communications) ermöglicht eine stabile drahtlose Kommunikation und entwickelt sich inzwischen zum globalen Standard. Auf der Basis des GSM-Netzes wurden GPRS (2,5G) und UMTS (3G) entwickelt.¹⁷

Die vielfältigen technischen Innovationen und deren Anwendung in der Telekommunikation führen zu einer Steigerung der Komplexität des Telekommunikationssystems. Darauf reagiert das System mit einer internen Differenzierung von Systemleistungen. Zuerst verändert sich die Infrastruktur der Telekommunikationsnetze in Hinsicht auf Struktur und Funktion. Die Digitalisierung der Datenübertragung eröffnet die Möglichkeit, die vorhandenen dienstspezifischen Netze zu einem integrierten Netz zusammenzufassen. Damit entwickelt sich das traditionelle Fernsprechnet zum Universalnetz, das für alle relevanten Übertragungsdienste für alle Zeichensysteme zugänglich ist. Mit der Einführung computergesteuerter Vermittlungssysteme werden die Netze intelligenter und multifunktional. Sie können nicht nur die Verbindungen zwischen zwei Teilnehmern herstellen, sondern auch Informationen speichern, verarbeiten und abrufen. Auch die moderne Satellitenübertragungstechnik dient als Alternative zu den terrestrischen Netzen und leistet einen großen Beitrag zur Massenkommunikation.

Zugleich haben sich die Telekommunikationsdienste durch die technischen Innovationen ausgedehnt. Zu den herkömmlichen Basisdiensten (z. B. Telefon und Telex) kamen neue Basisdienste (z. B. Datenübertragungsdienste). Zugleich entstand eine neue Kategorie von

¹⁷ Das analoge Mobiltelefonnetz wird erste Generation genannt, gefolgt vom GSM-Netz als zweite Generation. Die dritte Generation (3G) ist UMTS (Universal Mobile Telecommunications System). Dazwischen gilt GPRS (General Packet Radio Service) als 2.5G.

Diensten, nämlich Mehrwertdienste (value added services).¹⁸ Mehrwertdienste können sowohl im Sprachbereich und als auch im Datenbereich angeboten werden. Bekannte Mehrwert-Sprachdienste sind die Computer-Telefonie-Integration, das Least Cost Routing oder der Centrex-Dienst. Im Datenbereich sind beispielweise das Intranet, E-Commerce oder E-Mail zu erwähnen. In der Tabelle 1 werden die hochdifferenzierten Bereiche von Basisdiensten und Mehrwertdiensten aufgelistet.

Tabelle 1: Differenzierung von Telekommunikationsdiensten

Basic telecommunications services	Value-added telecommunications services
Fixed network domestic long-distance and local telephone services	Electronic mail
Mobile network telephone and data services	Voice mailbox
Satellite communication and satellite mobile communication services	Online information base store and retrieval
Internet and other public data transmission services	Electronic data interchange
Leasing and selling services of bandwidth, wavelength, optical fiber, optical cable, pipeline and other network elements	Online data processing and transaction processing
Network bearer and access and network external contracting services	Value-added fax
International telecommunications infrastructure and international telecommunications services	Internet access service
Radio paging service	Internet information service
Resale basic telecommunications service	Videoconferencing service

Quelle: vgl. Yan/Pitt 2002: 227f.

¹⁸ Während bei den herkömmlichen Basisdiensten die Nachricht, die der Netzbetreiber an den Adressaten weitergibt, mit der vom Absender entgegengenommenen Nachricht nach Form und Inhalt identisch ist, führen Mehrwertdienste Funktionen aus, die entweder das Format, den Inhalt, den Code oder das Protokoll der übertragenen Information behandeln, oder die Teilnehmer mit zusätzlichen Informationen versorgen, oder Interaktionen des Teilnehmers mit gespeicherten Informationen beinhalten (vgl. Grande 1989: 79).

Die Fortschritte in der Telekommunikationstechnologie führen zusätzlich zu neuen multifunktionalen Endgeräten im Telekommunikationsbereich. Es sind vor allem Funktionen, für die bislang gesonderte Geräte notwendig waren, in einem Endgerät integriert. Moderne Nebenstellenanlagen bieten nicht nur zusätzliche Leistungsmerkmale zu den bisherigen Fernsprechkfunktionen (Rufumleitung), durch die Computerisierung der Nebenstellenanlagen dienen diese darüber hinaus als Basis für firmeninterne Kommunikationssysteme. In der neusten Zeit ist das Mobiltelefon zum Massenprodukt geworden, in dem immer mehr Funktionen, insbesondere Unterhaltungsfunktionen wie z. B. Fotografie und MP3 integriert werden. Die Erweiterung der Produktportfolien eröffnet einen großen potentiellen Markt sowohl auf der Angebotsseite als auch auf der Nachfrageseite.

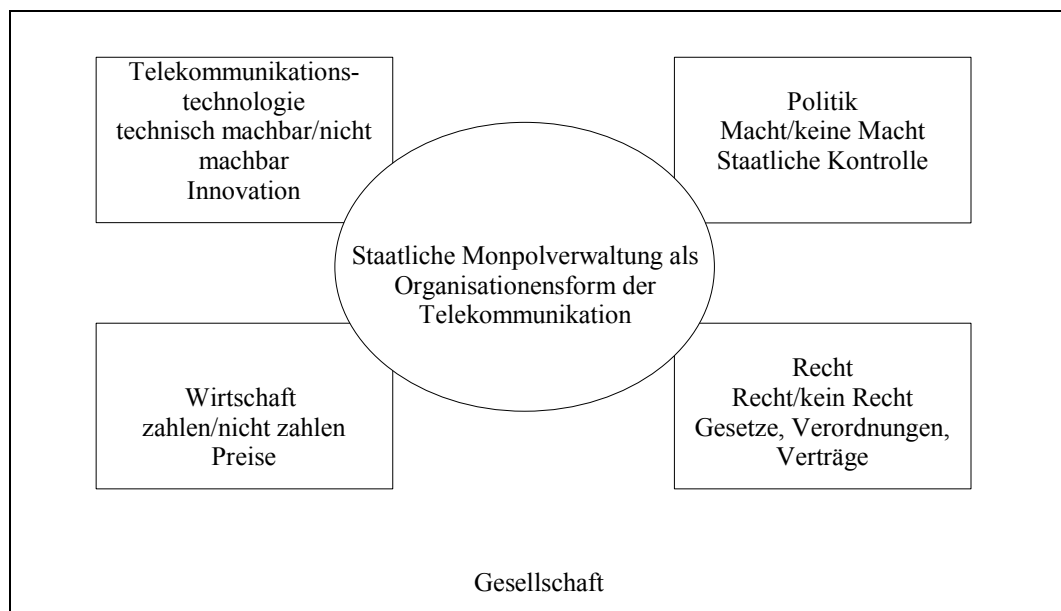
Nun lässt sich feststellen, dass die technologischen Innovationen in der Mikroelektronik und der Nachrichtentechnik zu einer Komplexitätssteigerung und einer damit verbundenen Differenzierung von Systemleistungen geführt haben. Telekommunikation als technisches System differenziert sich in drei Teilsystemen: Netze, Dienste und Endgeräte. Im jeweiligen Teilsystem kommt wiederum angesichts ihrer technischen Eigenkomplexität eine weitere Differenzierung zustande, wie z. B. die Differenz von Basis- und Mehrwertdiensten. Diese interne Hochdifferenzierung und Strukturänderung überfordert die vorhandene organisatorische Mischform des Telekommunikationssystems, die bisher durch staatliche Verwaltung und Monopolisierung gekennzeichnet war. Denn die bestehenden Grenzlinien zwischen dem staatlichen Telekommunikationsmonopol und den Möglichkeiten privater Wirtschaftstätigkeiten in der Telekommunikationsbranche selbst und in den teilweise neu entstandenen Branchen (z. B. EDV, Bürokommunikation) ließen sich nicht mehr klar und deutlich halten. Es bedarf einer neuen Unterscheidung von System und Umwelt aus der Beobachtungsperspektive des Staatsmonopols.

Zunächst verschwammen die Grenzlinien zwischen Netzfunktionen und Funktionen der Teilnehmereinrichtungen. Vermittlungsfunktionen, die seither innerhalb der öffentlichen Netze erbracht wurden, können nun durch neue Endgeräte und private Nebenstellenanlagen übernommen werden. Damit wurde es immer schwieriger, das staatliche Netzmonopol im Bereich der Vermittlungsfunktionen aufrecht zu erhalten. Zusätzlich wurde das staatliche Übertragungsmonopol durch die Expansion firmeninterner Kommunikationsnetze und neu-

er Übertragungstechniken (Satelliten, Mobilfunk) angegriffen. Darüber hinaus wurde durch das Zusammenwachsen von Datenverarbeitung und Telekommunikation sowie die Integration der verschiedenen Telekommunikationsnetze die Abgrenzung der einzelnen Dienste immer schwieriger: z. B. die Unterscheidung zwischen Telekommunikation und Datenverarbeitung, zwischen Basis- und Mehrwertdiensten der Telekommunikation sowie zwischen Telekommunikationsdiensten und Programmen der Massenkommunikation. Die gleiche Monopolkrise fand im Bereich von Endgeräten statt, wobei die Abgrenzung zwischen dem Endgeräte-Monopol des staatlichen Netzbetreibers und den unregulierten Märkten für EDV und Unterhaltungstechnik dadurch verwischten, dass die herkömmlichen Telekommunikationsendgeräte zunehmend zu multifunktionalen Terminals entwickelten.

Die wachsende Komplexität und die zunehmende Funktionsdifferenzierung des Telekommunikationssystems erbrachten noch weitere Probleme für die staatliche Monopolverwaltung, besonders was die Standardisierung der einzelnen Systemkomponenten und die Kosten- und Gebührenstruktur der Fernmeldenetze betrifft. Außerdem kam es zur Globalisierung des Telekommunikationsmarkts. Die Vernetzung von Computern ermöglicht einen allgemeinen Bedeutungszuwachs von Informationen, die mit dem Internet via Suchmaschinen weltweit leicht erlangt werden können. Der Umbruch der Telekommunikationstechnik stellte also die staatliche Monopolverwaltung der Telekommunikation in Hinsicht des politischen Funktionssystems, aber auch des Rechtssystems (Monopolrechte) in Frage. Dabei entstand auch in Bezug auf das wirtschaftliche Funktionssystem eine Erneuerung. Mit dem Aufschwung der IT und der Entwicklung der „New Economy“ wurde Telekommunikation zu einem relevanten Bestandteil der Volkswirtschaft und hat neben der Funktion als Infrastruktur für die Volkswirtschaft eine ganz andere und erweiterte Bedeutung angenommen. Neue Berufsfelder wie Informatiker und eine große Anzahl von Telekommunikationsunternehmen sind entsprechend rapide entstanden. Die Telekommunikation hat eine andere erweiterte gesellschaftliche Semantik gewonnen. Funktionale Differenzierung setzte sich gerade vor diesem Hintergrund im staatlich kontrollierten Telekommunikationssystem durch, wie Abbildung 1 zeigt. Dieser Differenzierungsprozess lässt sich bei der weltweiten Telekommunikationsreform erkennen.

Abbildung 1: Funktionale Differenzierung bei der Telekommunikationsreform



Eigene Darstellung

3.3 Telekommunikationsreform als globaler Trend

Die staatlichen Monopolverwaltungen im Telekommunikationssektor gerieten seit den 1980er Jahren angesichts der technischen Revolution in eine enorme Krise. Infolgedessen wurde in Politik, Ökonomie und Recht eine Diskussion um die Reform der Telekommunikation eingeleitet. Seitdem wurde ein globaler Trend der Transformation vom Monopol zum Wettbewerb in der Telekommunikation in Gang gesetzt, wobei sich das über mehr als hundert Jahre stabile System des staatlichen Telekommunikationsmonopols in vielen Ländern der Erde inzwischen grundlegend verändert hat.

Ausgehend von den USA im Jahr 1982 haben auch Großbritannien, Japan, Australien, Neuseeland, die skandinavischen Länder und die neuen Industriestaaten Ostasiens den staatlichen Einfluss auf die Telekommunikation zurückgenommen.¹⁹ Dieser Vorgang, der gleichzeitig die Aufhebung von Monopolrechten und damit die Öffnung des Marktes für den Wettbewerb bedeutet, wird international als Deregulierung bezeichnet. Soweit die Te-

¹⁹ Zu internationalen Telekommunikationsreformen: siehe Witte 1995; Ryan 1997.

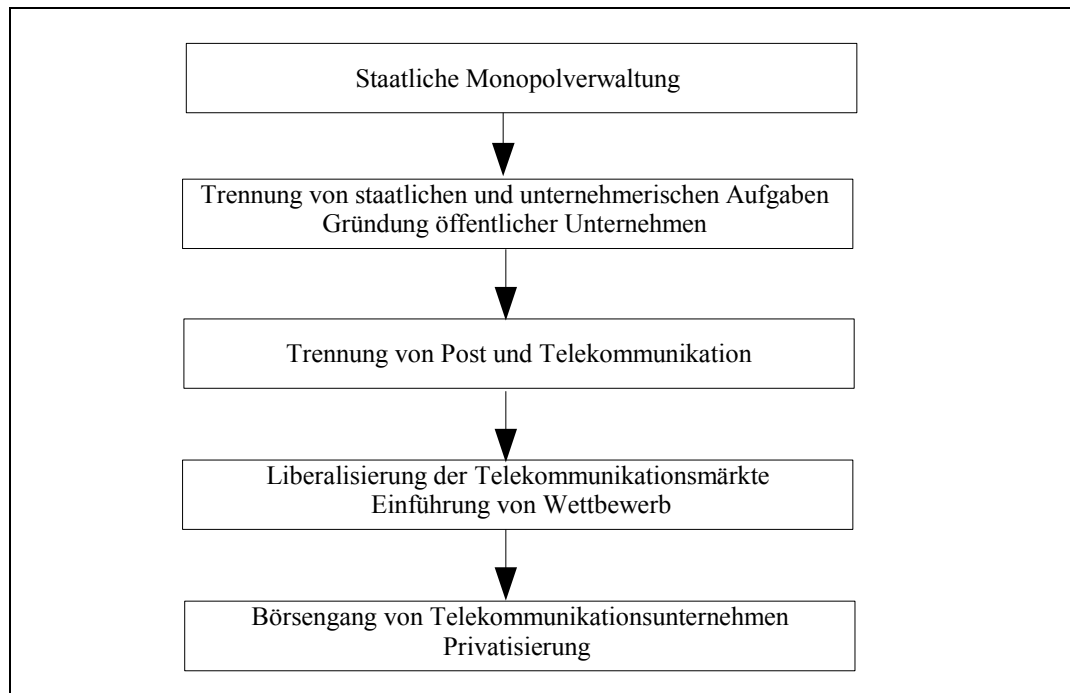
telekommunikationsunternehmen als staatliche Verwaltung oder als öffentliche Betriebe geführt wurden, erfolgte eine schrittweise Privatisierung (vgl. Witte 1997: 4).

Als Vorreiter im Bereich der Telekommunikationsreform setzte in Großbritannien die konservative Regierung von Thatcher die Telekommunikationsreform durch.²⁰ Die Telekommunikationsbranche in Großbritannien²¹ war seit 1912 unter der Kontrolle der staatlichen Monopolverwaltung „Post Office“. Mit dem „Post Office Act“ von 1969 wurde das Post Office in ein öffentliches Unternehmen (keine staatliche Verwaltung mehr) umgewandelt und diesem die Monopolrechte übertragen. Das staatliche Post- und Fernmeldeunternehmen wurde mit dem „Telecommunications Act“ von 1981 weiterhin in zwei getrennte Geschäftsbereiche für Post und Telekommunikation aufgespalten. Somit wurden die gesetzlichen Voraussetzungen für die Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte ermöglicht. Infolgedessen wurden die Endgerätemärkte geöffnet, der Anschluss privat beschaffter Endgeräte an das öffentliche Netz zugelassen (Endgerätewettbewerb) und das öffentliche Netz zur Nutzung durch private Dienstleister freigegeben (Dienstwettbewerb). Mit dem „Telecommunications Act“ von 1984 wurde das öffentliche Telekommunikationsunternehmen „British Telecom (BT)“ in eine Aktiengesellschaft umgewandelt und mehrheitlich privatisiert. Zugleich wurde ein zweiter, privater Netzbetreiber Mercury lizenziert (Netzwettbewerb). Schließlich wurde eine unabhängige Regulierungsbehörde „Office of Telecommunications (OFTEL)“ zur Regulierung der Telekommunikation eingerichtet. Dieser Reformprozess, wie in Abbildung 2 gezeigt, ist inzwischen mehr oder weniger zu einem Modell geworden, dem verschiedene Länder bei ihrer Telekommunikationsreform folgten. Dabei lässt sich besonders die Ausdifferenzierung von politischen und wirtschaftlichen Funktionen verdeutlichen.

²⁰ Die Neuordnung der britischen Telekommunikation erfolgte zwar nach der Liberalisierung der US-amerikanischen Fernmeldemärkte, die wichtigsten politischen Entscheidungen in Großbritannien wurden aber getroffen noch bevor die Telekommunikation zum Gegenstand handelspolitischer Konflikte der USA mit den westeuropäischen Ländern wurde und die damalige Europäische Gemeinschaft (EG) ihre Initiativen in der Telekommunikationspolitik entwickelte.

²¹ Zu Telekommunikationsreform in Großbritannien: siehe Heuerman/Neumann 1985.

Abbildung 2: Modell der Telekommunikationsreform



Eigene Darstellung

Anders als in Großbritannien wurde die Telekommunikation in den USA von den 20er Jahren an bis zu ihrer Restrukturierung von vertikal integrierten privaten Monopolunternehmen betrieben.²² Das US-Telekommunikationsmonopol war weder Teil der staatlichen Verwaltung, noch bestand eine Trennung zwischen Netzbetreibern und Herstellern nachrichtentechnischer Produkte. Das dominante Unternehmen im US-amerikanischen Telekommunikationssektor war AT&T, die bis zu ihrer Entflechtung Anfang der 1980er Jahre mehr als 80% des Fernsprechmarktes besaß. Der zweitgrößte Netzbetreiber „General Telephone and Electronics (GTE)“ war mit einem Marktanteil von ca. 8% deutlich kleiner. Beide großen Netzbetreiber waren vertikal vollständig integriert, d. h. sie produzierten sämtliche Komponente einer Fernmeldeanlage selbst bzw. in eigenen Tochterunternehmen.²³ Neben AT&T und GTE bestanden noch mehr als 1.500 kleinere unabhängige Telefongesellschaften, die vor allem in ländlichen Gebieten tätig waren und nicht als Konkurrenten zu

²² Die Darstellung der Telekommunikationsreform in den USA folgt Grande 1989: 104 -116. Zu der Deregulierung der Telekommunikation in den USA siehe auch: Shaw 1998.

²³ Hier mit der Ausnahme, dass GTE Übertragungskabel von Western Electronic, einer 100-prozentigen Tochtergesellschaft von AT&T bezog. Vgl. Wieland 1985: 9.

den großen Netzbetreibern auftraten.²⁴ Die privaten Monopolunternehmen wurden durch staatliche Regulierungsbehörden beaufsichtigt, die unabhängig von der Regierung arbeiteten. Dabei gewann die 1934 eingerichtete „Federal Communications Commission (FCC)“, die für den zwischenstaatlichen Bereich der Telekommunikation zuständig war, eine herausragende Bedeutung. Auf bundesstaatlicher Ebene bestanden die „Public Utility Communications (PUCs)“ als bundesstaatlich eigene Regulierungsbehörden, die für den Ortsbereich und den innerstaatlichen Fernverkehr zuständig waren. Gegen die Entscheidungen der FCC bestand ein gerichtliches Einspruchsrecht, so dass die Gerichte ein zentraler Akteur in der US-amerikanischen Fernmeldepolitik waren.

Die privaten Monopolstrukturen der Telekommunikation in den USA wurden in den letzten dreißig Jahren nahezu vollständig aufgelöst. Dabei sind vier wichtige Reformschritte zu erwähnen: die Liberalisierung des Endgerätemarktes in den 1960er Jahren, die Aufhebung des Netzmonopols in den 1970er Jahren, die Neubestimmung der Grenzlinien zwischen Telekommunikation und Datenverarbeitung und die Aufteilung von AT&T im Jahr 1984. Auffällig ist hierbei vor allem, dass die politische Legislative keine treibende Kraft in diesem Transformationsprozess war. Die Restrukturierung der US-amerikanischen Telekommunikation war vielmehr das Ergebnis vielfältiger Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen und komplexer Aushandlungsprozesse. Viele Reformmaßnahmen galten als Ergebnisse der Gerichtsverfahren. Der Anstoß zum internationalen Reformprozess erfolgte in den USA durch die Zerlegung von AT&T. Der Orts- und Nahverkehr innerhalb einer LATA (Local Access and Transport Area) bleibt faktisch im Monopol. Dagegen wurde im Fernverkehr der Wettbewerb zugelassen. Neue Telefongesellschaften betraten den Markt und führten verschärfte Konkurrenz mit AT&T durch. Die Regulierungsbehörde FCC flankierte diese Trennung durch Regulierungsmaßnahmen, die nichts anderes bedeuteten als die Zurücknahme des staatlichen Einflusses und die Vergabe von Lizenzen an weitere private Wettbewerber.

Auch in Japan erfolgte die Telekommunikationsreform mit dem „Telecommunications Business Law“ und dem „Company Law der Nippon Telegraph and Telephone Corporation (NTT)“ von 1985. Durch die parallele Gesetzgebung wurde besonders deutlich, dass Priva-

²⁴ Diese Telefongesellschaften versorgten etwa die Hälfte der Landmasse der USA, obwohl auf sie weniger als 20% der Telefonanschlüsse entfielen. Vgl. Wieland 1985: 9.

tisierung und Wettbewerb zusammengehören (vgl. Witte 2003a: 15). Ebenso ließen sich in den kontinentaleuropäischen Staaten erste Reformbemühungen erkennen. Im Jahr 1985 legte die Steenbergen-Kommission Vorschläge zur Neuorganisation des Niederländischen Post- und Fernmeldewesens vor. In Frankreich wurde eine Kommission für die Freiheit der Kommunikation (CNCL) eingerichtet und die Schweiz bereitete ein neues Fernmeldegesetz vor. In Schweden dagegen hat es in der Telekommunikation nie ein gesetzlich verankertes Monopol gegeben.

Hierbei zeigten sich insbesondere die spezifischen Funktionen des Rechtssystems in der modernen Gesellschaft. Besonders wenn sich ein Wandlungsprozess in der Gesellschaft vollzieht, spielt die rechtliche Legitimation eine entscheidende Rolle. Das Rechtssystem ermöglicht anhand seiner Programme wie Gesetze und Verordnungen die Offenheit zur Systemumwelt wie hier Politik und Wirtschaft.

Die Reform der US-Telekommunikation hatte weitreichende Auswirkungen auf den internationalen Telekommunikationsmarkt, besonders in den anderen Industriestaaten. Nach politischer Ansicht galten die USA als Testfall dafür, dass Wettbewerb auch im Bereich der Telekommunikation möglich ist. Das Beispiel USA konnte insofern als exogener Stimulus für die Tatsache angesehen werden, dass die Telekommunikationsreform in den anderen Ländern als endogener Lernprozesse in Gang gesetzt oder beschleunigt wurde (vgl. Grande 1989: 113). Ökonomisch gesehen gewannen die Unternehmen in der Großmacht des ökonomischen Weltsystems durch die Liberalisierung des eigenen Telekommunikationsmarktes einen bedeutenden Wettbewerbsvorteil, solange ihre ausländischen Konkurrenten eine ähnliche Möglichkeit der Nutzung neuer technischer Innovation nicht implementierten. Im Zuge der Einführung des Wettbewerbs im Telekommunikationsmarkt waren die international agierenden US-amerikanischen Konzerne daran interessiert, u.a. neue Telekommunikationsendgeräte im Ausland produzieren und neue Telekommunikationsdienste im Ausland anbieten zu können. Dem standen die damaligen Fernmeldemonopole in den meisten Ländern jedoch vielfach entgegen. Somit zählten diese US-amerikanischen Konzerne zu den entschiedenen Befürwortern einer Liberalisierung des Fernmeldewesens im Ausland. Sie erhielten dabei zunehmende Unterstützung durch die US-Regierung, die einen offenen Weltmarkt für Telekommunikationsgüter und -dienste erreichen wollte, in dem ein vollständiger Wettbewerb und damit ein Marktzutritt für die US-Expoteure und ihre ausländi-

schen Tochtergesellschaften gesichert werden konnten. Hierbei ist festzustellen, dass die Telekommunikationsreform hinsichtlich der internationalen Handelsbeziehung erforderlich war.

Die Telekommunikationsreform fand in den letzten Jahren nicht nur in den Industriestaaten statt, sondern auch in Entwicklungsländern wie Südamerika (Mexiko und Argentinien) sowie in den Transformationsländern, die die sozialistische Planwirtschaft abschaffen und eine Marktöffnung ermöglichen.²⁵ Dazu gehören vor allem die osteuropäischen Länder und auch der Sonderfall China, das seit 1978 den Weg in eine sogenannte „sozialistische Marktwirtschaft“ beschreitet. Für diese Länder spielt Telekommunikation eine doppelt relevante Rolle. Einerseits gilt die Reform der Telekommunikation als Teil des Transformationsprozesses zur Marktöffnung, andererseits dient die Modernisierung der Telekommunikation überhaupt als infrastrukturelle Voraussetzung für globale Investitionen und Entwicklung der gesamten Volkswirtschaft, womit der Transformationsprozess und die damit verbundene gesellschaftliche Umwälzung gewährleistet werden können. Deswegen erweist sich die Telekommunikationsreform in solchen Ländern als besonders langwieriger Prozess. In China vollzieht sich im Kontext der inländischen Reform- und Öffnungspolitik die Reform der Telekommunikation, die sich seit 1994 durch Aufhebung des Monopols, Einführung des Wettbewerbs und mehrmalige Reorganisationen von Telekommunikationsunternehmen abzeichnet. Da die großen Marktteilnehmer mehrheitlich staatlich sind und eine vollständige Marktöffnung bisher noch nicht zugelassen wird, kann dieser Prozess im Vergleich zu Deutschland und anderen Industrieländern nicht als Privatisierung, sondern eher als Lockerung bzw. Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes betrachtet werden.

²⁵ Zu Telekommunikationsreformen in Transformationsländern: Siehe Welfens/Graack 1997; Schenk et. al. 1996.

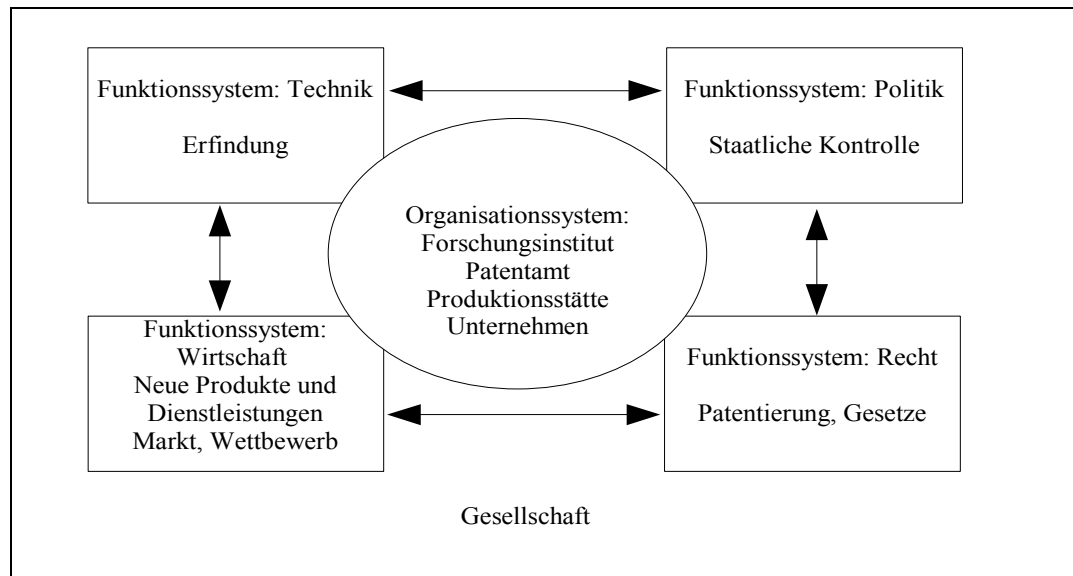
3.4 Zusammenfassung

Die Telekommunikation mit ihrer technischen Innovation und Anwendung, insbesondere der Mikroelektronik, der Digitalisierung einschließlich der Glasfaserübertragung und der Satellitentechnik hat einen großen Einfluss auf die Entwicklung der modernen Gesellschaft, genau gesagt der Weltgesellschaft. Telekommunikation lässt sich als ein technisches Funktionssystem betrachten, dessen Funktion darin besteht, soziale Kommunikation in einem regionalen und zugleich globalen Raum technisch zu ermöglichen. In den letzten Jahren sind die Chancen für die grenzüberschreitende Kommunikation gewachsen. Dazu sind u.a. innovative Dienstleistungen und Endgeräte im Telekommunikationssektor entwickelt worden. Die Dienste beispielsweise wurden hinsichtlich ihrer Qualität und der damit verbundenen Preise fortschreitend differenziert. Die ursprüngliche Mindestversorgung durch den sogenannten Universalservice ist überall weit überschritten und hat einer zielgruppenorientierten Befriedigung sehr unterschiedlicher Bedarfsgrößen Platz gemacht. Die Technik wurde in einem stetigen Diversifizierungsprozess auf die unterschiedliche Nachfrage zugeschnitten. Durch technische Dynamik entwickelt sich die Telekommunikation nun zum selbständigen Funktionssystem und differenziert sich hinsichtlich steigender Eigenkomplexität von anderen Funktionssystemen aus. Somit kann nun von einem Universaldienst und der grundsätzlichen Eignung für die staatliche Monopolverwaltung nicht mehr gesprochen werden. Dies führt zu der Aussage, „dass bestimmte Innovationen zu wettbewerblichen Strukturen drängen, weil sie dort in höherer Differenzierung realisiert werden können als unter dem Universaldienstanspruch des Monopols“ (vgl. Witte 1997: 17).

Als Problemlösung wird die Reform der Telekommunikation eingeleitet, die weltweit starke Resonanz gefunden hat. Seit den 1980er Jahren lässt sich ein Wandlungsprozess der Telekommunikation in der ganzen Welt erkennen. Dabei geht es um Abschaffung der staatlichen Monopolverwaltung, Wettbewerbseinführung und Reorganisation von Telekommunikationsunternehmen. Der globale Trend der Telekommunikationsreform liefert insofern einen starken empirischen Beweis für die Behauptung der Weltgesellschaft, in der sich Kommunikationsmöglichkeiten, hier besonders die Kommunikationen im ökonomischen und politischen Funktionssystem, nicht mehr auf regionale Grenzen festlegen lassen.

Es wird international diskutiert, was der entscheidende Auslöser für diese Telekommunikationsreform war. Die vorherrschende Erklärung zielt auf den Fortschritt der Technik ab. Diese habe eine Vielfalt der Leistungen ermöglicht und damit eine Diversifizierung der Märkte bewirkt, die von einer Staatsverwaltung nicht mehr bewältigt werden konnte. Hier ist also eine kausale Formulierung zu sehen, welche die technische Entwicklung als Wenn-Komponente und die wirtschaftliche Marktöffnung als Dann-Komponente behauptet (vgl. Witte 1997: 4f). Witte zufolge ist eine technische Innovation nicht selbstverständlich. Am Anfang steht die Invention im Sinne einer Basiserfindung. Sie hat noch keine Berührung mit der Wirtschaft und der in ihr stattfindenden Bedarfsdeckung. Eine Innovation kommt erst zustande, wenn die Erfindung in ein neues Produkt oder in eine neue Dienstleistung transformiert wird, damit eine marktfähige Leistung realisiert und die Nutzung angeboten wird. Schließlich bedeutet die Diffusion flächendeckende Befriedigung der Marktnachfrage und der Wettbewerb entsteht. Dabei übernehmen diverse Organisationen wie z. B. Produktionsstätten und Unternehmen eine wichtige Rolle zur Realisierung dieses Entwicklungsprozesses. Somit ist die Funktion von Organisationen bei funktionaler Differenzierung zu verdeutlichen. Die Konstellation bezüglich der Innovation und der Entstehung von Wettbewerb lässt sich in Abbildung 3 veranschaulichen.

Abbildung 3: Technische Entwicklung und wirtschaftliche Marktöffnung



Eigene Darstellung

Der Zusammenhang zwischen technischen Innovationen der Telekommunikation und Veränderungen der Marktordnung erweist sich insofern als wechselseitige Wirkungsbeziehung. Das Verhältnis von Technologie und Wirtschaft ist also „nicht als kausales Verhältnis zu beschreiben, indem etwa technologische Prozesse ökonomische Änderungen bewirken könnten oder umgekehrt. Beide Differenzen strukturieren ein wechselseitiges Auflöse- und Rekombinationsvermögen“ (Baecker 1988: 154). Während die technischen Innovationen in den vergangenen Jahrzehnten auf die ökonomische Marktöffnung einwirkte und sie in vielen Teilen erst ermöglichten, stellte gleichzeitig die erwünschte Marktöffnung weiterführende Anforderungen an die Technik.

4 Privatisierung und Reorganisation der Telekommunikation in Deutschland

Zum 1. Januar 1995 wurde die Deutsche Bundespost Telekom in eine Aktiengesellschaft, die Deutsche Telekom AG, umgewandelt. Seit dem Börsengang von 1996 bietet das Unternehmen Aktien auf den nationalen und internationalen Börsenmärkten an. Somit wurde der Privatisierungsprozess des ursprünglichen staatlichen Monopols abgeschlossen. Diese Reform lässt sich nicht nur im Rahmen eines ordnungspolitischen Umorientierungsverfahrens und eines ökonomisch institutionellen Wandlungsprozesses erklären. Vielmehr zeigt sich dabei aus systemtheoretischer Perspektive funktionale Differenzierung, die sich sowohl auf die gesellschaftlichen Teilsysteme als auch auf Organisationen bezieht. Im folgenden soll der Reformverlauf der Telekommunikation in Deutschland rekonstruiert und systemtheoretisch analysiert werden.

4.1 Ausgangslage der Telekommunikationsreform in Deutschland

4.1.1 Deutsche Bundespost als Staatsmonopol

In Deutschland hieß die Telekommunikation früher Fernmeldewesen und ging aus militärischen Entwicklungen hervor. Später nahm die zivile Nutzung der Fernmeldenetze zu und schließlich wurde eine Vollversorgung von Bürgern und Wirtschaft gewährleistet. Das Post- und Fernmeldewesen wurde schon immer als Teil der staatlichen Verwaltung betrieben und war kein Unternehmen im betriebswirtschaftlichen Sinne. Die Ursprünge dieser Organisationsform in Deutschland sind auf das 19. Jahrhundert zurückzuführen. Das Fernmeldewesen wurde bereits mit der Einführung des ersten Fernsprechers im Jahr 1877 als Teil des Telegraphenwesens definiert und unter das dort geltende staatliche Monopol subsumiert. Das Gesetz über das Telegraphenwesen des Deutschen Reiches wurde 1892 verabschiedet und galt als Grundlage für das Fernmeldeanlagenengesetz (FAG) von 1928. Die

Neufassung des FAG von 1977 übernahm in den westlichen Teilen die Bestimmungen seines Vorgängers. Zusammen mit dem FAG bildete das Postverwaltungsgesetz (PostVwG) von 1953 die zentrale Grundlage für das Fernmeldemonopol der Deutschen Bundespost. Hierbei ist eine historische Kontinuität der staatlichen Monopolverwaltung des deutschen Fernmeldewesens deutlich erkennbar. Die Telekommunikation wurde stark im politischen Funktionssystem integriert, wobei das Rechtssystem von Anfang an bei der Gesetzgebung seine spezifische Funktion hat entfalten können.

Das staatliche Monopol war die Deutsche Bundespost (DBP), die sowohl für Post als auch für Telekommunikation sorgte. Die Leitung hatte das Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen inne, dessen Minister sein Mandat nicht aus der Managementverantwortung, sondern aus einer politischen Legitimation ableitete. „Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen ist dafür verantwortlich, dass die Deutsche Bundespost nach den Grundsätzen der Politik der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere der Verkehrs-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik, verwaltet wird.“ So stand es in § 2 (1) des damaligen PostVwG. Die DBP hatte also eine dienende Funktion gegenüber dem gesamten öffentlichen Interesse auszuüben.

Ein umfassendes Monopol wurde gesetzlich in vier Bereichen festgehalten: Errichten und Warten von Fernmeldenetzen, Anbieten aller Dienste der körperlosen Nachrichtenübermittlung, Überlassung und Wartung aller Endgeräte sowie Zulassung über die technische Ausgestaltung sämtlicher Einrichtungen des Fernmeldesystems (vgl. Grande 1989: 20). Das umfassende Monopolrecht der DBP war zwar nicht in der Verfassung festgeschrieben, jedoch von Anfang an (bis 1996) rechtlich vorgegeben (vgl. Witte 2003a: 7). Die Leistungsverpflichtungen der DBP wurden in § 2 (3) des PostVwG relativ bescheiden formuliert: „Die Anlagen der Deutschen Bundespost sind in gutem Zustand zu erhalten und technisch und betrieblich den Anforderungen des Verkehrs entsprechend weiterzuentwickeln und zu vervollkommen.“ Es handelt sich also um die Gewährleistung eines staatlichen Infrastrukturangebotes. Kunden- und Marktorientierung war nicht Bestandteil der gesetzlichen Aufgaben. Stattdessen wurden bürokratische Anträge auf Bereitstellung eines Telefonanschlusses hinsichtlich ihrer berechtigten Bedürfnisse überprüft und teilweise abgelehnt. Das in den 1950er Jahren an vielen Telefonzellen geklebte Schild „Fasse dich kurz!“ galt als Si-

gnal der Bewirtschaftung eines staatlich angebotenen und in seiner Kapazität knappen Fernmeldedienstes (vgl. ebd.: 10).

Das staatliche Organ für Telekommunikation war das 1949 errichtete „Bundesministerium für Angelegenheiten des Fernmeldewesens“. 1953 wurde es in „Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (BMP)“ umbenannt. Ab 1989 hieß es „Bundesministerium für Post und Telekommunikation (BMPT)“. Der Bundesminister war sowohl Hoheitsinstanz als auch Vorgesetzter von über 500.000 Mitarbeitern. Die DBP war bis 1989 eine staatliche Behörde, die bis 1949 als Reichspost bezeichnet wurde. Die DBP war nach dem in der deutschen Verwaltung üblichen Drei-Stufen-Prinzip aufgebaut. Die obere Stufe bildete das BMP, die mittlere Stufe bestand aus Oberpostdirektionen einschließlich der gleichgestellten Mittelbehörden. Zu der unteren Stufe gehörten Postämter und Fernmeldeämter. Die DBP operierte nach dem öffentlichen Dienst- und Haushaltsrecht.

„Der Absatz ergab sich aus einer flächendeckenden Mindestversorgung mit Tarifeinheit im Raum (Daseinsvorsorge) und wurde als staatliche Infrastrukturverpflichtung verstanden. Die Preise waren politisch administriert und wurden stets mit zeitlichem Abstand zu anstehenden Wahlen erhöht. Die Beschaffung von Anlagen und Einsatzmaterial folgte den Pflichtenheften des Fernmelde-technischen Zentralamtes, die Bestellungen richteten sich an den geschlossenen Kreis der Amtsbaufirmen und wurden möglichst langfristig festgelegt. Weder auf der Absatz- noch auf der Beschaffungsseite gab es Wettbewerb. Die Belegschaft bestand aus öffentlich Bediensteten, in allen wichtigen Bereichen sogar aus Beamten. Unter dem Gebot der sogenannten Eigenwirtschaftlichkeit wurde Sorge getragen, dass die Ausgaben aus den Einnahmen der Bundespost bestritten werden konnten.“ (ebd.: 7)

Die Bundespost wurde von der Regierung hoch geschätzt. Sie hat seit dem Bestehen der Bundesrepublik Deutschland – im Gegensatz zu anderen öffentlichen Sektoren – nicht nach Subventionen verlangt, sondern regelmäßig Zahlungen an die Bundeskasse geleistet. Im Innenverhältnis bildete sich eine einzigartige Organisationsstruktur: die Postfamilie. Sie bezog sich nicht nur auf den Arbeitsplatz, sondern darüber hinaus auch auf Wohnsiedlungen, Sportstätten sowie andere Freizeit- und Urlaubsaktivitäten. „Die kennzeichnenden Merkmale des Fernmeldewesens (und der hier nicht näher betrachteten Post) waren: Gleichgewicht, Stetigkeit, langfristige Versorgung und soziale Sicherheit, nicht jedoch Deckung des differenzierten Bedarfs, Markterschließung, Anpassungsfähigkeit, Innovation, Rationalisierung oder gar internationale Aktivität.“ (ebd.)

Hierbei ist festzustellen, dass das politische System in Deutschland, etwa bis in die 1960er Jahre, direkt und massiv im Telekommunikationssektor intervenierte. Telekommunikation wurde als Teil der Infrastruktur verstanden, deren Gewährleistung in der Verpflichtung des Staates lag. Die damalige DBP lässt sich als intersystemische Organisationsform betrachten. Die öffentliche Organisation trug nicht nur wirtschaftliche, sondern auch politische und soziale Funktionen in sich. Zu der Zeit war im Bereich des Post- und Fernmeldewesens keine funktionale Differenzierung, weder auf der Ebene von Funktionssystemen der Gesellschaft noch auf der Ebene von Organisationen, zu sehen. Das politische System spielte offenbar eine dominante Rolle in der Telekommunikation und ihrer Organisationsform. Dies konnte funktionieren, solange der gesellschaftliche Bedarf am Fernmeldewesen noch auf einem einheitlichen und relativ niedrigen Niveau lag.

Es stellte sich jedoch bald die Frage, ob die staatliche Monopolverwaltung in der Lage war, die im Zuge der technischen Innovationen an das Post- und Fernmeldewesen gestellten Anforderungen zu bewältigen. Ein gravierendes Problem war bereits im Fernmeldebereich ersichtlich und so auch vom 4. Deutschen Bundestag am 16. April 1964 besorgt festgestellt worden, dass die DBP in eine Krise geraten war. Eine „Sachverständigen-Kommission für die Deutsche Bundespost“ wurde im Juli 1964 von der Bundesregierung beauftragt, zu untersuchen, „wie die Deutsche Bundespost ihre Aufgaben auf Dauer in optimaler Weise ohne Defizit erfüllen kann“ (vgl. Witte 2003a: 10; Grande 1989: 189). Die Kommission bestand aus sieben Mitgliedern. Vertreter der politischen Parteien gehörten ihr nicht an.

Die DBP war nicht mehr in der Lage, wie die Kommission in ihrem Gutachten (Florian 1966) vom November 1965 feststellte, den seit den 50er Jahren rapiden, um jährlich ca. 10% steigenden Bedarf an neuen Telefonanschlüssen zu decken. Dadurch hatte sich nach Einschätzung der Kommission für die DBP bis 1965 ein Fehlbedarf von etwa 500 000 Anschlüssen, d. h. ca. 10% der bestehenden Hauptanschlüsse angestaut (vgl. Grande 1989: 188). Weiterhin wurde festgestellt, dass Deutschland im internationalen Vergleich mit einer Anschlussdichte von 7,2% bei Telefonhauptanschlüssen weit hinter anderen Industriestaaten einschließlich Großbritannien und der USA zurücklag (vgl. ebd.: 189). Finanziell war die DBP nach erheblichen Verlusten in den Jahren 1961 bis 1965 nicht in der Lage, eine Erhöhung der Investitionen zum Ausbau des Fernmeldenetzes zu leisten. Denn in diesem Zeitraum wurden erhebliche Verluste ausgewiesen. Beispielsweise wurde 1962 bei ei-

nem Jahresumsatz von 6,3 Milliarden DM eine Unterdeckung in Höhe von 382 Millionen, also eine negative Umsatzrendite von 6% erwirtschaftet. Trotzdem wurde nach §21 Post-VwG eine umsatzabhängige Zahlung an den Bund in Höhe von 422,3 Millionen DM getätigt (vgl. Witte 2003a: 10). Eine notwendige Erhöhung der Post- und Fernmeldegebühren konnte politisch nicht verantwortet werden, eine Einschränkung des Dienstangebotes war ebenfalls ausgeschlossen. Somit geriet die DBP Mitte der 1960er Jahre in eine tiefe Finanzkrise. „Weil sie nicht rentabel war, konnte sie nicht mehr investieren, und wenn sie nicht mehr investiert, konnte die DBP nicht rentabel werden.“ (Grande 1989: 189) Es mussten nun neue Wege gesucht werden. Dazu legte die Kommission der Bundesregierung ihre Empfehlungen zur Reform der DBP vor.

Hierbei wurde verdeutlicht, dass die Telekommunikation im Zuge der technischen Innovationen immer komplexer wurde und sich zur Verselbständigung entwickelte. Die Ausdehnung der Telekommunikation stellte die damit verbundene Struktur des politischen Systems auf den Prüfstand. Zugleich entstanden Konflikte zwischen dem politischen und dem wirtschaftlichen Funktionssystem und nahmen allmählich zu. Dies gefährdete die vorhandene Konstellation der gesellschaftlichen Funktionssysteme. Um das Problem zu lösen und sich auf Dauer stellen zu können, sind die Systeme hinsichtlich ihrer Autopoiesis in der Lage, funktionale Differenzierung und Systembildung durchzusetzen. Die Reform der Telekommunikation gilt in diesem Sinne als Problemlösung und dient zur Ausdifferenzierung der Telekommunikation vom politischen System.

4.1.2 Gescheiterte Reformen (bis 1982)

Die Sachverständigen-Kommission für die DBP kam zu dem Ergebnis, dass die Bundespost Mitte der 1960er Jahre ein an sich sehr krankes Unternehmen war, als dies aus der Gewinn- und Verlustrechnung der Post erkennbar wurde. Die Hauptursache hierfür lag der Kommission zufolge nicht in der Organisation der Bundespost selbst, sondern bei betriebsfremden, nämlich politischen Einflüssen (vgl. Sachverständigen-Kommission 1966: 9f). Um diese Einflüsse zurückzudämmen und eine Ökonomisierung des Post- und Fernmeldewesens durchzusetzen, wurde eine grundlegende Reform des Postverwaltungsgesetzes vorgeschlagen. Im Westlichen wurden Empfehlungen in zwei Aspekten dargestellt:

Auf der einen Seite ging es um den Vorschlag der Umgestaltung der Organisationsform der DBP. Nach Auffassung der Kommission sollte die DBP als öffentliches Unternehmen betrachtet und in eine bundeseigene Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung umgewandelt werden. Die Betriebsaufgaben und Hoheitsaufgaben sollten getrennt werden, wobei die Leitung der DBP einem Vorstand, bestehend aus einem Generaldirektor und vier weiteren Vorstandsmitgliedern, übertragen werden sollte. Weiterhin schlug die Kommission eine organisatorische Trennung der beiden Hauptdienstzweige Post- und Fernmeldewesen vor.²⁶

Auf der anderen Seite handelte es sich um die Empfehlung von Änderungen der Finanzwirtschaft. Um die Finanzprobleme der DBP zu beseitigen, sollte ihr Eigenkapitalanteil auf 50% erhöht werden. Dazu sollten kurzfristig die Zahlungen der DBP an den Bund ausgesetzt und ein Teil des Kapitaldienstes für Fremdkapital übernommen werden. Zur langfristigen Sicherung der Finanzkraft sollte die DBP vom Bund einen vollen Ausgleich für ihre „politische Lasten“, also alle kostenerhöhenden oder erlösmindernden politischen Auflagen erhalten. Die Gebührenpolitik sollte sich künftig am Grundsatz der Kostendeckung orientieren. Hierbei sollte zumindest jede Gruppe von Dienstleistungen die ihr zuzurechnenden Kosten selbst decken, womit eine Quersubventionierung von Post- und Fernmeldewesen nicht mehr notwendig sein sollte. Da eine Kostendeckung im Postwesen durch Rationalisierungsmaßnahmen nicht zu erreichen wäre, wurden Gebührenerhöhungen für eine Reihe

²⁶ Die Kommission verwarf zwar eine vollständige Trennung von Post- und Fernmeldewesen, sie schlug aber eine stärkere organisatorische Verselbständigung der beiden Bereichen und eine getrennte Rechnungsführung für die beiden Dienstzweige vor (vgl. Witte 2003b: 11; Grande 1989: 191).

von Postdiensten gefordert. Schließlich sollten die Ablieferungen an den Bund nicht mehr an die totalen Betriebseinnahmen, sondern an das Eigenkapital oder den tatsächlich erwirtschafteten Gewinn gebunden werden (vgl. Witte 2003a: 11; Grande 1989: 191).

Die Kommission empfahl in ihrem Gutachten weder eine Privatisierung noch die Einführung von Wettbewerb (vgl. Witte 2003a: 11). Sie vertrat ausdrücklich die Auffassung, das Monopol und die Staatlichkeit der DBP beizubehalten. Zur Beschleunigung des Ausbaus des Fernmeldenetzes wurde jedoch vorgeschlagen, alle verfügbaren Kräfte zu konzentrieren, indem die DBP das Nebenstellengeschäft an die Industrie, den Fernsprechauftragsdienst an private Unternehmen abgeben sollte (vgl. Grande 1989: 192). Auf die Kommissionsempfehlungen folgte allerdings keine positive Resonanz der Bundesregierung. Der damalige Bundespostminister Richard Stücklen (CSU) wies bereits bei der Übergabe des Berichts an den Deutschen Bundestag im Januar 1966 darauf hin, dass die organisatorischen und strukturellen Veränderungen eine Neufassung des PostVwG notwendig machen würden und dadurch der Status der DBP verändert würde (vgl. Witte 2003a: 11). In ihrer ersten Stellungnahme im Jahr 1966 erklärte die damalige Bundesregierung lediglich, einige kurzfristigen Maßnahmen zur finanziellen Konsolidierung der DBP, wie Gebührenerhöhungen oder Stundung der Zahlungen an die Regierung, vorzunehmen. Erst drei Jahre später – im Februar 1969 – kam die Bundesregierung zu einer abschließenden Stellungnahme zu dem Kommissionsgutachten. Die Empfehlungen wurden verworfen, da nach Ansicht der Bundesregierung die von der Sachverständigen-Kommission aufgezeigten Zielsetzungen auch ohne eine Änderung der Organisationsform der DBP erreicht werden könnten (vgl. Bundesregierung 1969: 22).

Es wird deutlich, dass der erst Anlauf zur Reform des Post- und Fernmeldewesens in Deutschland scheiterte, da keinerlei Änderungen im PostVwG oder im FAG vorgenommen wurden und auch die Organisation der DBP rechtlich unangetastet blieb. Aber hinsichtlich der betriebswirtschaftlichen Empfehlungen wurde einiges durchgesetzt: Die finanzielle Trennung zwischen Post und Fernmeldewesen wurde klarer; das Rechnungswesen der DBP wurde neben der Haushaltsrechnung einen weiteren Schritt in Richtung auf eine moderne Buchführung entwickelt; innerhalb des Bundesministeriums wurde eine organisatorische Neugliederung vorgenommen, die an den Dienstleistungsmärkten orientiert war und die Verantwortung für die Wirtschaftlichkeit verdeutlichte (vgl. Witte 2003a: 12). Somit

hatten sich die Voraussetzungen für eine spätere Reform verbessert. „Die innere Ordnung und das tatsächliche Verhalten näherten sich dem Selbstverständnis einer öffentlichen Unternehmung, die zwar noch Bestandteil der Bundesverwaltung ist, aber bereits betriebswirtschaftlichen Vorstellungen über Kostendeckung und Preiselastizität sowie einer ausgewogenen Finanzierung und einem modernen Rechnungswesen verpflichtet ist.“ (ebd.: 12) So zeigte sich der erste Schritt der Ausdifferenzierung von der wirtschaftlichen und politischen Funktion in der Telekommunikation.

Die Postreform stand weiterhin auf der politischen Tagesordnung der neu gebildeten sozialliberalen Regierungskoalition. Bereits in der Regierungserklärung vom ersten SPD-Bundeskanzler Willy Brandt vom 28. Oktober 1969 wurde angekündigt: „Das Post- und Fernmeldewesen kann seine Aufgaben besser erfüllen, wenn die ministerielle Aufsicht sich auf das politische Notwendige beschränkt. Dadurch wird die Eigenständigkeit gestärkt und eine wirtschaftliche Unternehmensführung erleichtert. Die Bundesregierung beabsichtigt daher, der Bundespost eine neue Rechtsform zu geben.“ (ebd.: 12) Zur Vorbereitung der beabsichtigten Reform berief Bundespostminister Georg Leber (SPD) am 17. Dezember 1969 die „Kommission Deutsche Bundespost“, die von Staatssekretär Kurt Gscheidle (SPD), dem späteren Postminister, geleitet wurde. Die Kommission bestand aus 24 Mitgliedern, darunter Vertreter der politischen Parteien, der Länder, der Wirtschaft, der Gewerkschaft und Professoren der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften. Als Berater nahmen hohe Beamte des Post-, Wirtschafts-, Justiz-, Verteidigungs-, Finanz-, Innen- und des Verkehrsministeriums sowie des Bundeskanzleramtes und des Bundesrechnungshofs teil. Die Aufgabe der Kommission bestand darin, Vorschläge für eine neue Unternehmensverfassung der DBP zu erarbeiten. Das Ergebnis der Kommissionsarbeit bestand nicht aus einem Gutachten mit Empfehlungen, wie die Sachverständigen-Kommission für die DBP von 1966 tat, sondern aus dem Entwurf eines Gesetzes über die Unternehmensverfassung der DBP (Postverfassungsgesetz, PostVerfG), der bereits am 30. Juli 1970 von der Bundesregierung beschlossen wurde.

Die Grundidee der sozialliberalen Postreform bestand in der Umstrukturierung der DBP von einer öffentlichen Verwaltung zu einem öffentlichen Unternehmen. Dies verdeutlichte sich im Gesetzentwurf. Es handelte sich im Wesentlichen um die Trennung von politischer Aufsicht und Unternehmensleitung. Die DBP sollte aus dem unmittelbaren Regierungsbe-

reich herausgelöst werden und zu einem öffentlichen Unternehmen in der Rechtsform einer teilrechtsfähigen Anstalt des Bundes werden. Zur Leitung waren einerseits ein Vorstand²⁷ und ein Aufsichtsrat²⁸ vorgesehen. Erstmals wurde die Aufgabe der DBP formuliert: „Der Bedarf an Dienstleistungen des Post- und Fernmeldewesens ist nach Maßgabe der wirtschaftlichen Möglichkeiten der Deutschen Bundespost angemessen zu decken.“ (Witte 2003a: 13) Weiterhin sollte die Finanzkraft der DBP durch eine Aufstockung des Eigenkapitals auf 33% des Gesamtkapitals gestärkt werden. Solange dieser Eigenkapitalanteil nicht erreicht war, musste der Bund auf die jährlichen Zahlungen der DBP verzichten. Der Bund wurde außerdem zu Ausgleichszahlung verpflichtet, wenn durch politische Entscheidungen die Wirtschaftsführung in einzelnen Dienstzweigen nachhaltig und erheblich beeinträchtigt wird (vgl. Grande 1989: 194). Schließlich wurde eine Änderung der Personalverfassung der DBP vorgesehen. Bei der Gewährung von Vergütungen und Stellenzulagen, bei Arbeitszeitvorschriften und Laufbahnregelungen sowie im Besoldungsrecht waren Ausnahmen und Sonderregelungen für die DBP beabsichtigt, durch die das Unternehmen im Personalwesen flexibel werden sollte (vgl. ebd.: 194f).

Das Konzept dieser Reform beruhte auf einer grundlegenden Aufhebung der öffentlichen Verwaltungsstruktur und somit der Gründung einer wirtschaftlichen unternehmerischen Organisationsform. Hierbei wurde weiterhin weder eine Privatisierung noch eine Änderung des Monopols im Fernmeldewesens vorgesehen. Nach Vorlage des Kommissions-Entwurfs fand innerhalb der Bundesregierung eine kritische Diskussion statt. Zuerst lehnte die CDU/CSU-Opposition die geplante Trennung von Unternehmensleitung und -aufsicht aufgrund des dadurch möglichen schwerfälligeren Entscheidungsprozesses ab. Die Spitzenverbände der Wirtschaft²⁹ dagegen waren der Meinung, dass die vorgeschlagene Trennung nicht weit genug ginge. Weitere Diskussionen fokussierten die Zusammensetzung des Aufsichtsrats³⁰, die Mitwirkungsrechte anderer Ressorts und die personellen Sonderregelungen

²⁷ Der Vorstand sollte aus einem Vorsitzenden und vier weiteren Mitgliedern bestehen.

²⁸ Der Aufsichtsrat sollte 24 Mitgliedern haben, acht aus dem öffentlichen Leben, acht aus der Wirtschaft und acht aus dem Personal der DBP oder den Gewerkschaften.

²⁹ Gemeint sind hier u.a. der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) und der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI).

³⁰ Die Zusammensetzung des Aufsichtsrates galt als das entscheidende Problem bei der Postreform. Umstritten war vor allem die Frage, in welchem Umfang die Beschäftigten der DBP im Aufsichtsrat vertreten sein sollten. Die Postgewerkschaft forderte für den Aufsichtsrat der DBP eine paritätische Besetzung, während die Bundesregierung und die Spitzenverbände der Wirtschaft eine Drittelparität im Aufsichtsrat befürworteten.

für die DBP. Der fehlende Konsens zwischen den verschiedenen Interessengruppen führte dazu, dass die Postreform von der sozialliberalen Regierung ausgesetzt wurde. Nach der Bundestagswahl im Herbst 1976 wurde in der Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976 angekündigt, die Reform der Unternehmensverfassung der DBP nicht mehr weiter zu verfolgen. Die DBP sollte in ihrer bisherigen Rechtsform weitergeführt werden.

Das Reformwerk ist in der ersten Hälfte der 1970er Jahre erneut gescheitert. Während dieser Reformversuchsphase war jedoch deutlich zu erkennen, wie das politische System auf das Problem der nicht mehr funktionierenden Monopolverwaltung der Telekommunikation reagierte. Das politische System versuchte durch Herstellung bindender Entscheidungen eine interne funktionale Differenzierung zu ermöglichen, wie z. B. Teilung von Post und Fernmeldewesen sowie Trennung von staatlichen und betrieblichen Aufgaben der DBP, ohne dabei von Entmonopolisierung und Privatisierung der DBP zu sprechen. „Der bloße Wunsch, der Deutsche Bundespost durch Ausgliederung aus der Bundesverwaltung einen erweiterten unternehmenspolitischen Spielraum zu gewähren, genügte nicht, solange das Fernmeldemonopol und die staatliche Gesamtverantwortung für diesen Wirtschaftsbereich unangetastet blieben. Insofern sind die Reformkommissionen 1965 und 1970 gescheitert“ (Witte 2003a: 16). Trotz des Misserfolgs blieb der Reformansatz nicht ohne Wirkung. Weitere Reformversuche in Deutschland wurden in den 1980er Jahren mit dem rasanten technischen Fortschritt und den neuen inländischen und internationalen Rahmenbedingungen in Politik und Wirtschaft der Zeit beschleunigt und erzielten schließlich großen Erfolg.

4.1.3 Neokonservatismus und Neuordnung der EU-Telekommunikationspolitik

Bis Mitte der 1970er Jahre zeigten sich stabile monopolistische Strukturen sowohl beim Netzbetrieb als auch im Dienste- und Endgerätebereich. Der gesamte Telekommunikationssektor war auf dem nationalen Markt eingeschränkt. Die Monopolstellung der DBP als Infrastrukturanbieter war bisher ordnungspolitisch unumstritten. Diese klassische staatliche Monopolverwaltung der Telekommunikation stellte sich jedoch der Herausforderung einer Reihe von nationalen und internationalen Veränderungen in technischer, politischer und

ökonomischer Hinsicht. Hier sollen zwei Aspekte berücksichtigt werden, die unmittelbar im Zusammenhang mit der späteren Reform der Telekommunikation in Deutschland stehen, nämlich der politische Wechsel zum Neokonservatismus und die zunehmenden Aktivitäten der inneneuropäischen Telekommunikationspolitik.

Nach dem zweiten Weltkrieg expandierte der Staat als Fürsorger für seine Bürger seine Tätigkeitsbereiche in einem großen Umfang. Der Staat konnte sich nicht von diesen Belastungen befreien. Zugleich hatten sich angesichts zunehmender Organisationen die gesellschaftliche Umwelt des Staates und damit deren Handlungsbedingungen markant verändert.

„Der so umfassend geforderte Staat ist konfrontiert mit einer zunehmend organisierten Gesellschaft. Er hat es nicht mehr nur mit dem Eigensinn von Individuen, sondern mit gesellschaftlichen Institutionen und formalen Organisationen zu tun, deren Mitglieder nicht mehr in eigenem Namen und auf eigene Rechnung zu handeln befugt sind. Diese gesellschaftlichen Institutionen und Organisationen wirken längst nicht mehr nur mittelbar, über den politischen Willensbildungsprozess, auf staatliche Entscheidungen ein. Mit der Ausweitung staatlicher Funktionen geriet ihr Handeln immer mehr in einen unmittelbaren funktionalen Zusammenhang mit der staatlichen Politik.“ (Grande 1989: 10)

Vor diesem Hintergrund bestand das zentrale Problem der neokonservativen Strategien mit dem Regierungswechsel im Herbst 1982, wirtschaftspolitisch gesehen, darin, durch gezielte staatliche Regulierung staatliche Interventionen abzubauen (vgl. ebd.: 8).

Während die Reformversuche bis zur Mitte der 1970er Jahre ausschließlich auf die Reorganisation der DBP abzielten und Aufgabenstellung sowie Monopolrechte der DBP bis zu jener Zeit nicht zur Diskussion standen, begannen 1978 die ersten ernsthaften Angriffe auf das Fernmeldemonopol. Die Kritik an der DBP kam aus vier Richtungen: einzelne Unternehmen der Büro- und Datenkommunikation, dem Bundeswirtschaftsministerium, den Wirtschaftsministern der Bundesländer sowie der Monopolkommission. Sie ergänzten und verstärkten sich gegenseitig und führten gemeinsam zu einem Angriff auf das Fernmeldemonopol der DBP.

Zuerst beklagten die Unternehmen, darunter der Computerhersteller Nixdorf, dass die Integration von Datenverarbeitung und Nachrichtentechnik in Deutschland auf gravierende Weise erschwert werde, weil die Entwicklung und Anwendung der neuen Telekommunika-

tionsformen nicht dem Druck der herrschenden Marktkräfte unterliege, sondern den organisatorischen und technischen Planungen der Fernmeldeadministration. Es wurde gefordert, die Voraussetzungen für eine liberale, dezentrale und integrierte Entwicklung der Telekommunikation zu schaffen (vgl. Rausch 1978: 22). Im Jahr 1978 fand der Streit zwischen dem BMP und Bundeswirtschaftsministerium (BMW) um die Beteiligung der DBP am Telefaxmarkt statt. Die DBP wollte nach der Einführung des neuen Telefax-Dienstes die erforderlichen Endgeräte in Konkurrenz zur privaten Industrie vertreiben. Während das BMP aufgrund der gewinnträchtigen Marktaussicht die Beteiligung der DBP am Telefaxmarkt befürwortete, legte das BMW ein Veto gegen die Ausdehnung der Eigentätigkeit der DBP ein, und zwar aus dem Grund, dass nach den Grundsätzen der Wirtschaftspolitik in der Regel einer privatrechtlichen Anbieterstruktur Vorrang zu geben war. Schließlich kam es nach einem Jahr des andauernden Streits zum Ergebnis, dass der DBP mit einem maximalen Marktanteil von 15% die Beteiligung am Telefax-Markt zugestanden wurde. Hier sind die Widersprüche zwischen dem politischen und wirtschaftlichen System deutlich erkennbar. Durch die Komplexitätssteigerung weichen Selbst- und Fremdbeschreibungen der Funktionssysteme voneinander ab. Die Differenz von System/Umwelt wird im jeweiligen System erneut beobachtet und sichtbar gemacht.

Die Kritik am Fernmeldemonopol der DBP wurde gebündelt und zugespitzt durch die Arbeit der Monopolkommission, die ein Sondergutachten zum Thema „Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen“ im Februar 1981 vorlegte. Das Gutachten enthielt die erste umfassende Bestandsaufnahme der faktischen Monopolstellung der DBP im Fernmeldebereich. Darin wurde das Fernmeldemonopol auch erstmals in ordnungspolitischer Perspektive prinzipiell überprüft (vgl. Grande 1989: 203). Die Monopolkommission war der Auffassung, dass im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung in Deutschland grundsätzlich einem funktionsfähigen Wettbewerbsprozess Vorrang vor jeder Art staatlicher Planung und Regulierung einzuräumen sei. Die Notwendigkeit, einzelne Wirtschaftsbereiche dem Einfluss des Wettbewerbs zu entziehen und einer staatlichen Regulierung zu unterwerfen, bedarf einer ständigen Überprüfung und Rechtfertigung. Dies gelte auch für den Fernmeldebereich (vgl. Monopolkommission 1981: 15). Die Monopolkommission forderte somit eine partielle Liberalisierung des bestehenden Fernmeldemonopols. Während die Zulassung des Wettbewerbs im Netzbereich aus volkswirtschaftlichen Gründen zu die-

sem Zeitpunkt nicht vertretbar sei, sollte der Dienstbereich vollständig liberalisiert werden. Der Endgerätebereich mit Ausnahme des einfachen Telefonhauptanschlusses sollte auch liberalisiert und die DBP von diesem Markt ausgeschlossen werden. Die Vorschläge zum Ausschluss aus den Endgerätemärkten und zur Zulassung des Wettbewerbs im Bereich von Telekommunikationsdiensten im öffentlichen Netz wurden von der DBP grundsätzlich abgelehnt.

Zugleich geriet das Fernmeldemonopol der DBP vor dem Regierungswechsel unter erheblichen politischen Druck. Für die oppositionelle CDU war die Liberalisierung des Fernmeldemonopols bereits 1979 Bestandteil des wirtschaftspolitischen Programms der Gesamtpartei. Es wurde gefordert, staatliche Monopole, die den Markteintritt privater Unternehmen verhindern, so weit wie möglich aufzuheben. Insbesondere im Dienstleistungsbereich und Telekommunikationsbereich sei Öffnung notwendig (CDU 1979: 37). Entscheidend war nur die Frage, ob die CDU als Regierungspartei in der Lage wäre, ihr Programm durchzusetzen.

Im Zuge der Liberalisierung der Telekommunikation in den USA und Großbritannien entwickelte sich weltweit der Trend zur Öffnung der Telekommunikationsmärkte und zu vom Staat unabhängigen, privatrechtlich organisierten Telekommunikationsgesellschaften. Infolgedessen war es unumgänglich, sich dem internationalen Wettbewerb offensiv zu stellen und global passende Rahmenbedingungen zu gestalten, damit die Standortqualität Deutschlands gestärkt und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft erhalten werden konnte.

Im Bereich der Telekommunikationsdienste, die mit den technischen Innovationen neu entstanden, hier besonders die Mehrwertdienste, wurde der Wettbewerb bereits zu einem frühen Zeitpunkt zugelassen. Damit geriet die monopolistische Verwaltung des Telekommunikationssektors zusätzlich unter Druck. Die Telekommunikation war also kein monolithischer Block mehr, der einer einheitlichen staatlichen Behandlung bedurfte.

Ein weiterer Aspekt für die Reformierung war die Liberalisierungsdiskussion innerhalb Europas, die Ende der 1970er Jahre in Gang kam. Sie mündete 1986 in der „Einheitlichen Europäischen Akte“, welche die Voraussetzung zur Vollendung des europäischen Binnen-

marktes war. Demnach sollte freier Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital innerhalb der Europäischen Gemeinschaft (EG; ab 1992 Europäische Union, EU) verwirklicht werden. Das bedeutete u.a., dass Firmen aus Mitgliedstaaten grenzüberschreitend ihre Waren und Dienstleistungen ohne Beschränkungen anbieten können. Es kam somit zu einer Umorientierung in Bezug auf die staatlichen Monopolstellungen in einigen Wirtschaftsbereichen. Schrittweise sollten diese für den freien Wettbewerb freigegeben werden. Die damalige EG-Kommission leitete unter Anwendung der Wettbewerbsregeln mehrere Verfahren gegen Mitgliedstaaten ein. Die Europäische Union unterstützte durch „Grünbücher“ und Richtlinien der Kommission und des Ministerrates den Marktöffnungsprozess und trieb ihn in wachsendem Maße voran.

Die wesentlichen Impulse für die Liberalisierung des gesamten europäischen Telekommunikationssektors gingen von der damaligen EG aus. Ziel der europäischen Liberalisierungspolitik war neben der Realisierung eines gemeinsamen Binnenmarktes die Entwicklung effizienter europaweiter Netze und Dienste, wobei die Kosten so niedrig und die Qualität so hoch wie möglich sein sollen.³¹ Die sogenannten Liberalisierungsrichtlinien der Kommission ergingen aufgrund Art. 86 Abs. 3 EG und führten die Aufhebung des staatlichen Monopols in den Mitgliedsstaaten herbei. Zu nennen sind die Endgeräte-Richtlinie (1988) und die Dienste-Richtlinie (1990), welche den Sprachtelefondienst zunächst ausklammerte. Zum 1. Januar 1998 wurde jedoch der vollständige Wettbewerb auf den Telekommunikationsmärkten eingeführt. Zudem sollte mehr Wettbewerb bei den Ortsanschlussnetzen ermöglicht werden. Daneben ergingen die „Open Network Provision (ONP)- Richtlinien“ (1990-1997) des Rates und des Europäischen Parlaments aufgrund Art. 94f EG. Sie sollten den objektiv diskriminierungsfreien Zugang zu einem gemeinschaftsweiten Netz fördern sowie Universaldienste sicherstellen. Die letztgenannten Richtlinien wurden auf Vorschlag der Kommission im März 2002 durch einen neuen Rechtsrahmen ersetzt, durch den der bis jetzt entstandene Wettbewerb verschärft und eine stärkere Orientierung am allgemeinen Wettbewerbsrecht erreicht werden sollte (vgl. Müller 2004: 141f).

Nach einer Grundsatzentscheidung des Europäischen Rates sollte spätestens Ende 1997 das Monopol für die Telefondienste in den meisten Ländern der EU entfallen, soweit es noch

³¹ Richtlinie 90/388/EWG der Kommission von 28. Juni 1990 über den Wettbewerb auf den Märkten für Telekommunikation. AB1. Nr. L 192, 10. Erwägungsgrund (18). Vgl. auch Müller 2004: 141.

nicht geschehen war. Die Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben erfolgte in Deutschland nur in dem Umfang, wie es nach Gemeinschaftsrecht unausweichlich war. Die Monopolkommission mahnte schon 1981 die Wettbewerbsöffnung in der Telekommunikation an.³² Im Ergebnis musste auch die damalige DBP eine Beschneidung ihrer Monopolansprüche und die Abgabe von Tätigkeitsbereichen hinnehmen. Nach dem Abschlussbericht der „Regierungskommission Fernmeldewesen“ und dem steigenden externen Liberalisierungsdruck aus anderen Mitgliedstaaten wie z. B. Frankreich und Großbritannien wurde in der damaligen Regierungskommission (CDU/CSU und FDP) im Mai 1988 ein mehrheitsfähiges Reformkonzept beschlossen.

4.2 Verlauf der Postreform in Deutschland

Die Telekommunikationsreform in Deutschland begann Mitte der 1980er Jahre. Durch die Postreform wurden die Telekommunikationsmärkte liberalisiert und die Organisationsform des ursprünglichen Staatsmonopols in drei selbständigen Unternehmen jeweils für Post- und Postbankdienste sowie Telekommunikation aufgespalten. Die Deutsche Telekom AG wurde zum Jahresanfang 1995 in eine Aktiengesellschaft umgewandelt. Der Börsengang erfolgte im November 1996.

4.2.1 Postreform I: Poststrukturgesetz 1989

Nach dem Amtsantritt der konservativ-liberalen Regierung im Herbst 1982 gab es zuerst die Ankündigung der Förderung der Entwicklung der Mikroelektronik sowie der Informations- und Kommunikationstechnik mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands auf dem Gebiet der Informationstechnik zu verbessern. Dies entsprach der ordnungspolitischen Gesamtstrategie der neuen Regierung in der Wirtschaftspolitik zur Verbesserung der

³² Inzwischen wurde ein Großteil der im alten Rechtsrahmen enthaltenen europarechtlichen Vorgaben zur Zufriedenheit der Kommission umgesetzt. Die Umsetzung des neuen Rechtsrahmens steht jedoch noch aus, obwohl die Umsetzungsfrist schon mit Ablauf des 24. Juni 2003 ablief (vgl. Müller 2004: 142).

marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Bezüglich der Telekommunikation bedeutete es die Modernisierung der Infrastruktur. Dies galt u.a. für die Digitalisierung des Fernsprechnetzes sowie die Verbreitung von ISDN. Gleichzeitig sollte der Ausbau des Breitbandnetzes mit optischer Übertragungstechnik vorangetrieben werden (vgl. Grande 1989: 208).

„Die Entscheidung der Bundesregierung zur Modernisierung der Kommunikationsinfrastruktur hatte wichtige ordnungspolitische Implikationen. Wenn der Ausbau und die Modernisierung der öffentlichen Fernmeldenetze Aufgabe der DBP sein sollten, dann waren einer Liberalisierung des Fernmeldemonopols von zwei Seiten Grenzen gesetzt. Zum einen schloss dies eine Zulassung von Netzwettbewerb weitgehend aus, da dadurch (gesamtwirtschaftlich) nicht nur die – ohnehin enormen – Investitionen dupliziert, sondern auch der DBP Ressourcen für ihre Investitionen entzogen worden wären. Und zweitens restringierte dies die Möglichkeiten zur Einführung von Dienstewettbewerb, sofern dieser die Finanz- und damit Investitionskraft der DBP schwächen würde.“ (ebd.: 209)

Die Bundesregierung bekräftigte ihr Prinzip einer liberalen Zulassungspolitik. Der effektive Start zu einer umfassenden Neuordnung der Telekommunikation³³ war der Beschluss der Bundesregierung vom 13. März 1985 zur Einsetzung der „Regierungskommission Fernmeldewesen“. Dieser Beschluss wurde von dem Bundespostminister Christian Schwarz-Schilling (CDU) im Einvernehmen mit dem Bundesforschungsministerium herbeigeführt.

Der Auftrag, den die Regierungskommission erhielt, war ziemlich vage formuliert. Sie sollte die Aufgaben des Fernmeldewesens daraufhin überprüfen, welche Rolle bei deren Erfüllung dem Staat zufallen müsse und inwieweit private Unternehmen daran beteiligt werden könnten (vgl. Regierungskommission Fernmeldewesen 1987: 9; Witte 2003b: 7). Die Kommission selbst hat dies so verstanden, dass sie die Möglichkeiten zur Öffnung des Marktes für den Wettbewerb und die organisatorische Neuordnung der DBP beraten sollte. Dabei sollte die Arbeit der Kommission von der bestehenden Verfassungslage, also insbesondere von Art. 73 und 87 GG (Grundgesetz) ausgehen. Damit war eine Privatisierung von vornherein ausgeschlossen. Es sollten unter weitestgehender Interpretation des Grundgesetzes die Möglichkeiten eines freien Wettbewerbs unter Teilnahme der DBP ausgelotet

³³ Nach der Öffnung des Medienmarktes mithilfe des Kabelfernsehens wurde klar, dass man die Reform im Telekommunikationsbereich in Angriff nehmen musste (vgl. Witte 2003b: 7).

werden (Witte 2003b: 7). Die Kommission bestand aus zwölf Mitgliedern: vier Vertretern der politischen Parteien, fünf Vertretern der Wirtschaft, der Wirtschaftsverbände und der Gewerkschaften sowie drei Vertretern der Wissenschaft. Eberhard Witte, Professor vom Institut für Organisation der Ludwig-Maximilians-Universität München, hatte den Kommissionsvorsitz. Diese Zusammensetzung gewährleistete eine umfassende Einbeziehung unterschiedlicher politischer und wirtschaftlicher Grundüberzeugungen. Sie entsprach dem Auftrag der Kommission, „die Meinung aller für die Fragestellung relevanten gesellschaftlichen Gruppen“ (Witte 1987: 9) zu ermitteln und spiegelte zugleich die komplexen „vermachteten Strukturen“ (Ritter 2004: 49) auf dem Bereich Telekommunikation wieder.

Der 1987 abgeschlossene Ergebnisbericht der Regierungskommission Fernmeldewesen enthielt eine Reihe von Empfehlungen bezüglich ordnungspolitischer und organisatorischer Maßnahmen sowie der Einteilung von drei Leistungskategorien der Telekommunikation. Für den Endgerätebereich wurde eine vollständige Aufhebung des Monopols vorgesehen. Im Dienstbereich wurde zwischen Monopol-, Pflicht- und freien Leistungen unterschieden. Die DBP sollte weiterhin das Monopolrecht im Sprachtelefondienst beibehalten, von dem private Anbieter ausgeschlossen blieben. Alle anderen Dienstleistungen, insbesondere die Mehrwertdienste, sollten dem Wettbewerb zugänglich gemacht werden. Im Bereich der Pflichtleistungen differenzierte die Kommission einerseits nach den Leistungen, zu denen die DBP zur Wahrung des Infrastrukturauftrags verpflichtet war. Diese waren nur durch förmlich verabschiedete Rechtsnormen vorgegeben. Bei allen anderen Leistungen konnte sich die DBP nach eigenem unternehmerischen Ermessen am Markt beteiligen (vgl. Witte 1987: 90f). Hinsichtlich der Zulassung des Netzwettbewerbs wurde ein „bedingtes Netzmonopol“ (ebd.: 82) vorgesehen. Solange Mietleitungen zu angemessenen und wettbewerbsfähigen Bedingungen entsprechend dem qualitativen und quantitativen Bedarf anderen überlassen wurden, war das Netzmonopol der DBP vorbehalten. Allerdings war eine Überwachung der Entwicklung des Netzwettbewerbs durch die Bundesregierung nach jeweils drei Jahren vorgesehen. Im Falle einer nicht befriedigenden Marktentwicklung hatte die Bundesregierung demnach das Recht, konkurrierende Netze zuzulassen.

Zugleich stand die Empfehlung einer organisatorischen Umstrukturierung der DBP im Mittelpunkt des Berichtes. Eine Trennung von unternehmerischen und hoheitlichen Aufgaben der DBP sollte realisiert werden. Die Kommission war der Überzeugung, dass ein chancen-

gleicher Wettbewerb zwischen der DBP und ihren Konkurrenten nur dann zu erreichen war, wenn Regulierungsaufgaben durch das Ministerium und Führungsaufgaben durch den Kompetenzbereich der DBP, somit in getrennter Funktion, wahrgenommen werden konnten. Zudem wurde zur Verbesserung der Finanzsituation ein Abbau der Quersubventionen gefordert (vgl. Ritter 2004: 51).

Obwohl die Empfehlungen auf unterschiedliche Resonanz stießen, wurden sie von der Bundesregierung grundsätzlich begrüßt. Diese ging nämlich davon aus, dass die Vorlage des Berichtes im Großen und Ganzen eine gemeinsame, auf politischem und gesellschaftlichem Konsens beruhende Legitimation für zukünftige Maßnahmen schaffte. Die Empfehlungen hatten insofern die wichtige Funktion erfüllt, den Eindruck, der Reformkonsens beruhe lediglich auf regierungs- und koalitionsinternen Vorstellungen, zu vermeiden. Von diesem Zeitpunkt an übernahm Bundespostminister Schwarz-Schilling die weitere Führung und wurde von Bundeskanzler Helmut Kohl (CDU) mit der Erstellung einer Kabinettsvorlage bezüglich der Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens beauftragt (vgl. Ritter 2004: 53). Der Minister stand für die Grundidee, dass Wettbewerb die Regel, Monopol die zu begründende Ausnahme sein soll (vgl. Witte 2003b: 13).

Zur Umsetzung der Postreform sollte ein entsprechendes Gesetz verabschiedet werden. Da eine Änderung des Grundgesetzes nicht beabsichtigt und einstweilen auch nicht nötig war, bedurfte das Gesetz zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der DBP, das als Poststrukturgesetz bezeichnet wurde, lediglich der einfachen Stimmenmehrheit. Das Poststrukturgesetz trat am 1. Juli 1989 in Kraft, war ein Artikelgesetz und bestand aus mehreren Teilgesetzen. Ziel der Postreform war es, die Angebotsvielfalt in den Telekommunikationsmärkten zu erweitern und zu fördern, in denen sich die Kundenbedürfnisse schnell fortentwickelten.

Demnach wurde die bisherige Post- und Fernmeldeverwaltung laut Artikel 1 des Gesetzes über die Unternehmensverfassung der DBP (PostVerfG), welches das PostVerfG von 1953 neu formulierte, restrukturiert und in drei Teilbereiche zerlegt. Die DBP, die bisher als staatliche Behörde galt, wurde zu drei öffentlichen Unternehmen umorganisiert, nämlich „Deutsche Bundespost Postdienst“, „Deutsche Bundespost Postbank“ und „Deutsche Bundespost Telekom (DBP Telekom)“. Hier zeigte sich eine klare funktionale Ausdifferenzie-

rung von Organisationen. Die drei Unternehmen blieben jedoch formal weiterhin bei der bundeseigenen Verwaltung und dem Sondervermögen des Bundes. Sie konnten deshalb keine eigene Rechtspersönlichkeit bilden. Eine Umwandlung in eine Gesellschaft privaten Rechts wurde in diesem Zusammenhang ausgeschlossen. Gelungen war trotzdem die faktische Befreiung der Betriebe von der staatlichen Behördenbindung. Jedes der drei Unternehmen wurde von einem Vorstand geleitet, der erstmalig in der deutschen Gesetzgebung verpflichtet wurde, die Nachfrage von Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung nach Leistungen der Post-, Postbank- und Fernmeldedienste zu decken (§ 4 PostVerfG). Im selben Paragraphen stand anschließend: „In Wahrnehmung ihrer Aufgaben beteiligen sich die Unternehmen am Wettbewerb. Unter Berücksichtigung dieser Leitlinien sind die Unternehmen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu führen.“ Somit wurde der erste Schritt der Wandlung vom Monopol zum Wettbewerb und der funktionalen Ausdifferenzierung der Telekommunikationsorganisationen erfolgreich unternommen.

Die DBP Telekom sollte die Nachfrage nach Fernmeldediensten decken und diese unter Berücksichtigung der Markterfordernisse entsprechend der wirtschaftlichen und technischen Entwicklung gestalten. Darüber hinaus waren Monopolaufgaben und Pflichtleistungen im Rahmen der Infrastrukturdienste zu sichern (vgl. Ritter 2004: 57). Zur Sicherung der Finanzkraft des Unternehmens blieb das Netzmonopol sowie das Telefondienstmonopol erhalten. Alle anderen Telekommunikationsdienste konnten im Wettbewerb angeboten werden. Dies betraf in erster Linie die Liberalisierung des Endgerätemarktes. Als Ausnahme zum Monopolrecht des Bundes wurde auf den Gebieten der Satelliten- und Mobilkommunikation auch Wettbewerb zugelassen, indem Lizenzen an private Unternehmen vergeben wurden.

Die Regulierung oblag dem inzwischen umbenannten Bundesministerium für Post und Telekommunikation (BMPT), bei dem der hoheitliche Bereich verblieb. Somit wurden die politischen Kontrollmöglichkeiten gesichert und die Einheit der Deutschen Bundespost nicht angetastet. Zugleich wurde der Konflikt zwischen politischen und unternehmerischen Zielen gemildert, konnte aber nicht abgeschafft werden. Das BMPT legte die mittel- und langfristigen Ziele für die DBP Telekom fest und konnte Pflichtleistungen zu Erfüllung der Infrastrukturaufgaben auferlegen. Zudem hatten einzelne Ressorts Mitsprachrechte. Beispielsweise erteilte der Bundesfinanzminister die Genehmigung zu Aufsichtsratsbe-

schlüssen über Feststellung der Wirtschaftspläne und des Jahresabschlusses. Dem Bundesinnenminister wurden bei Tarifangelegenheiten Einvernehmensrechte eingeräumt (vgl. Ritter 2004: 57).

Durch die Verabschiedung des Poststrukturgesetzes, mittlerweile auch als „Postreform I“ bezeichnet, wurde ein erster Schritt zu einer Marktöffnung sowie unternehmerischer Selbstständigkeit der DBP Telekom durchgesetzt. Mit der Postreform I wurde das Rechtsverhältnis zwischen der DBP Telekom einerseits und den Telekommunikationsbenutzern andererseits grundlegend geändert. Das bisherige hoheitliche Teilnehmerverhältnis wurde in einen privatrechtlichen Vertrag verwandelt, auch wenn die Betroffenen es nicht unbedingt sofort merken konnten. Aus dem ursprünglichen Antragsteller wurde rechtlich ein Vertragspartner, also ein Kunde, der dem Unternehmen DBP Telekom Aufträge erteilte. So wurde der bisherige Verwaltungsakt durch den privatrechtlichen Vertrag abgelöst (vgl. Herbig 1996: 8f). Der Einsatz von Verträgen zeigt hierbei ein weiteres Merkmal für die von der staatlichen Verwaltung ausdifferenzierten Wirtschaftsorganisationen. Durch einen rechtlichen Vertrag konnte das Unternehmen als wirtschaftliche Organisation an Eigenständigkeit gegenüber der politischen Macht gewinnen, obwohl Inhalte des Vertrags teilweise durch Gesetz oder Verordnung vorgegeben wurden. Schließlich galt das Unternehmen fortan nicht mehr als staatliche Behörde, sondern als Partner der Kunden.

Nach Inkrafttreten des Poststrukturgesetzes ergriff eine außerordentliche Dynamik den liberalisierten Markt. Die Entwicklungen waren von einem raschen Wachstum der Angebote, einer hohen Produktdifferenzierung und starken Preisverfällen geprägt. In den liberalisierten Marktbereichen wie z. B. Satellitenkommunikation, Mobilfunk und Endgeräte wurde eine eindeutig positive Entwicklung bewiesen. Dabei zeigten sich die Marktteilnehmer ausgesprochen innovativ und präsentierten den Kunden neue Produkte und Dienstleistungen. Die Umsätze auf den liberalisierten Märkten stiegen ständig. Davon profitierten auch die Hersteller- und Zulieferfirmen und vor allem die Kunden im Telekommunikationssektor. Das eindrucksvollste Beispiel war der Mobilfunkbereich. Aufgrund der Einführung des Wettbewerbs im Mobilfunkbereich wuchs die Anzahl der Mobilfunkteilnehmer in den ersten fünf Jahren (1989-1994) von gerade einmal 200.000 auf rund 1,8 Mio. an. Die Preise für Mobilfunkgeräte fielen in demselben Zeitraum von rund 6.000 DM auf ca. 1.000 DM (vgl. Bötsch 1994: 5).

Die Liberalisierung in diesen Bereichen brachte gleichzeitig eine bemerkenswerte Vielfalt privater Initiativen hervor. Dank des freien Marktzugangs durften immer mehr private Unternehmen auf den Telekommunikationsmärkten tätig sein. Im Mobilfunk- und Satellitenbereich wurden bis September 1992 insgesamt 63 Lizenzen vergeben, die das BMPT an 44 Unternehmen erteilte (vgl. Ritter 2004: 60). Darunter befand sich das Konsortium unter der Führung des Mannesmann-Konzerns, das die Zulassung für den Betrieb eines zweiten Mobilfunknetzes (D2)³⁴ erhielt. Eine dritte Mobilfunklizenz wurde 1992 an das Konsortium E-Plus mit den Anteilseignern Thyssen, Veba und Bell South erteilt. Ebenso stieg die Anzahl der Anbieter von Telekommunikationsdiensten stetig. Diese Beispiele zeigen mehr als deutlich, dass durch die Postreform von 1989 eine äußerst dynamische Wettbewerbssituation im Telekommunikationssektor entstand, von der Wirtschaft und Handel, aber auch jeder daran beteiligte Kunde profitierte.

Die marktorientierte Umwandlung der DBP Telekom beinhaltete den Aufbau neuer Leitungsstrukturen und ermöglichte erstmals den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente wie Unternehmensstrategie, Marketing, Kostenrechnung und Einführung der kaufmännischen Buchführung. Zudem konnte die DBP Telekom ihre internationale Präsenz erheblich verstärken. In London, New York, Tokio, Paris und Brüssel wurden Tochtergesellschaften gegründet, die das Unternehmen repräsentierten und entsprechende Marktanteile, insbesondere im Bereich der Mehrwert- und Datendienste sichern sollten (vgl. ebd.: 60f). Die DBP Telekom musste in der Lage sein, die vorhandenen Marktpotentiale über Kooperationen und Beteiligungen bzw. strategische Allianzen mit internationalen Wettbewerbern zu nutzen (vgl. Ricke 1992: 24). Jedoch war die internationale Handlungsfähigkeit der DBP Telekom durch die immer noch vorherrschenden verfassungsrechtlichen Restriktionen eingeschränkt.

Die Gesetzeslage der Postreform I beließ die DBP Telekom nach dem Gebot des Artikels 87 des Grundgesetzes (GG) unmittelbar staatlicher Verwaltung unterstellt. Eine Auslandstätigkeit war nur insoweit zulässig, als die nationale Versorgungsaufgabe erfüllt war. Eine mit unternehmerischer Zielsetzung begründete Auslandstätigkeit wurde in diesem Sinne

³⁴ Der erste Mobilfunkbetreiber war DBP Telekom mit D1. Mannesmann (D2) wurde im Jahr 2000 von Vodafone übernommen. Dies galt als die spektakulärste Übernahmeschlacht der deutschen Wirtschaftsgeschichte. Vgl. „Chronik einer Übernahmeaffäre“ in „Manager-magazin.de“. 18.10.2004. URL: <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/artikel/0,2828,242161,00.html>. Abruf am 13.04.2006.

rechtlich nicht zugelassen (vgl. Ritter 2004: 61). Insofern konnten vom Staat kontrollierte Unternehmen nicht als potentielle Partner für strategische Allianzen im internationalen Umfeld gelten. Im Zuge der Globalisierung, der Entwicklung der EU und der Veränderung in Osteuropa wurde allerdings immer deutlich darauf hingewiesen, dass u.a. die Netzbetreiber führender Industrieländer zunehmend Fuß in internationalen Märkten für Telekommunikation fassten. „Global player“ zu werden schien die entscheidende Strategie für die Weiterentwicklung großer Telekommunikationsunternehmen zu sein. Die Einschränkung der internationalen Handlungsfähigkeit der DBP Telekom hatte in diesem Zusammenhang negative Auswirkungen auf das Wachstum des Unternehmens. Da die Akzeptanz als internationaler Partner erfahrungsgemäß wesentlich von der Rechtsform abhängig war, sollte eine Änderung des Artikels 87 des GG der DBP Telekom ermöglichen, uneingeschränkt auf Auslandsmärkten aktiv zu werden und internationale Allianzen eingehen zu können. Und nur in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft konnte das Unternehmen die Chancengleichheit zu privatrechtlich organisierten Wettbewerbern in anderen Ländern gewinnen.

Weiterhin drohten Standortnachteile für die deutsche Wirtschaft, wenn sich die DBP nicht rechtzeitig dem internationalen Wettbewerb stellte. Betrachtet man Deutschland als Wirtschaftsstandort, steht die Standortsicherung ganz oben auf der Agenda aller politischen Kräfte. Um rentable Branchen und somit sichere Arbeitsplätze für die Zukunft zu garantieren, mussten die Bedingungen für unternehmerische Investitionen und Innovationen verbessert werden. Eine hochleistungsfähige Telekommunikationsinfrastruktur und die darauf aufbauenden Dienste waren selbstverständlich ein entscheidender Standortfaktor. In diesem Sinne sollten die DBP Telekom stark wachsen und in der Lage sein, durch permanente Innovationen die hohe Qualität dieses Standortfaktors zu garantieren. Dies sprach auch für eine Privatisierung der DBP Telekom. So ergab sich weiterer Reformbedarf. Hierbei lässt sich ein grenzüberschreitendes Wirtschaftssystem der Weltgesellschaft verdeutlichen, in dem Kommunikationen und Entscheidungen von Wirtschaftsorganisationen eine globale Dimension erreichen müssen. Das auf der Ebene der Weltgesellschaft durchgesetzte ausdifferenzierte Wirtschaftssystem zeichnet die Strukturen vor, welche die Bedingungen für regionale wirtschaftliche Konditionierung, hierbei Deutschland als Wirtschaftsstandort, vorgeben.

Ein weiterer Problemkreis des damaligen Telekommunikationssektors in Deutschland bezog sich auf die Lösung der Finanzierungsprobleme. Zur gleichen Zeit der Implementierung der Postreform I vollzog sich der Prozess der deutschen Wiedervereinigung. Aus diesem Jahrhundert-Ereignis wurden auch für die DBP Telekom einschneidende Konsequenzen gezogen. Da leistungsfähige Telekommunikationsstrukturen wichtige Voraussetzungen für den wirtschaftlichen Aufbau in den neuen Bundesländern waren, legte die DBP Telekom nach der Wiedervereinigung ein Investitionsprogramm von mehr als 60 Mrd. DM für den Zeitraum bis 1998 vor.³⁵ Diese große Investitionssumme führte zu einem Absinken der Eigenkapitalquote auf ca. 20%. Aus Gründen der Rücksichtnahme auf Wählerinteressen wurde auf eine Erhöhung der Post- und Telefongebühren von der damaligen Regierung verzichtet. Schnellstmöglich musste eine Lösung für die Kapitalbeschaffungsprobleme gefunden werden. Vor all diesem inländischen und internationalen Hintergrund führten Überlegungen der Bundesregierung unter Helmut Kohl (CDU) zu dem Schluss, die drei bisher staatlich geführten Unternehmen der DBP zu privatisieren. Durch die Umwandlung der DBP Telekom in eine Aktiengesellschaft und einen späteren Börsengang sollte u.a. das Finanzierungsproblem am besten und für das Unternehmen am wirtschaftlichsten zu lösen sein.

4.2.2 Postreform II: Marktöffnung mit Grundgesetzänderung von 1994

Zwei Zielsetzungen bestimmten im Wesentlichen die Planungen und Überlegungen für einen weiteren Reformschritt im Telekommunikationssektor. Dieser sollte zum einen als Reaktion auf den internationalen Wettbewerbsdruck, zum anderen als Lösung der Finanzierungsprobleme der DBP Telekom dienen. Das Ergebnis, das eine erneut eingesetzte Ver-

³⁵ Nach der Wiedervereinigung leitete die DBP Telekom den Aufbau eines modernen Telefonnetzes in den neuen Bundesländern, wo die Telekommunikationsinfrastruktur 1989 noch in einem relativ rückständigen Zustand blieb. Vorhanden waren 1,8 Millionen Anschlüsse, was bedeutete, dass lediglich jeder elfte Einwohner über ein Telefon verfügte. Dazu war eine jahrelange Wartezeit für einen neuen Anschluss eine Routine. Gemeinsam mit der Deutschen Telekom Ost und Milliarden-Investitionen erfolgte eine blitzartige Änderung, wobei noch zusätzlich bis zu 4.000 Telekom-Mitarbeiter aus dem Westen in die neuen Bundesländer abgeordnet waren. Ein hochmodernes Glasfasernetz wurde installiert, so dass der Osten Deutschlands nicht nur bereits im Jahr 1996 das vierfache an Anschlüssen von 1989 besaß, sondern über das technisch modernste Telefonnetz in Europa verfügte. Hierbei zeigte dieser „mit Engagement erzielte Erfolg in Ostdeutschland“ „eine der großartigsten Leistungen des alten Monopolisten“ (Herbig 1996: 8).

handlungskommission³⁶ nach einem zweijährigen Prozess vorlegte, war die Grundgesetzänderung von 1994, die auch als „Postreform II“ bezeichnet wurde. Die Neufassung des Artikels 87 des GG vom 30. August 1994 lautet:

„1. 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.
2. Dienstleistungen im Sinne des Absatzes 1 werden als privatwirtschaftliche Tätigkeiten durch die aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost hervorgegangenen Unternehmen und durch andere private Anbieter erbracht. Hoheitsaufgaben im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation werden in bundeseigener Verwaltung ausgeführt.“ (Witte 2003b: 18f)

Mit dieser Grundgesetzänderung wurden alle drei Unternehmen der DBP in Aktiengesellschaften umgewandelt. Damit entstanden zu Beginn des Jahres 1995 die DBP-Nachfolgeunternehmen: die Deutsche Post AG, die Postbank AG und die Deutsche Telekom AG (DTAG). Die Dienstleistungen im Bereich Telekommunikation wurden somit künftig als private Tätigkeiten von der DTAG und von Wettbewerbern angeboten. Die Grundanforderungen an das Privatisierungsmodell sollten erfüllt werden. Zuerst sollten die Stärkung des Eigenkapitals, die Beteiligung an internationalen Konsortien und der Ausbau ihrer Positionen auf dem Weltmarkt ermöglicht werden. Darüber hinaus waren von Anfang an die personellen Regelungen von großer Bedeutung. Die Voraussetzungen für eine moderne Personalpolitik sollten geschaffen werden, denn schließlich betraf die Privatisierung fast 700.000 Beschäftigte, die bisher bei drei DBP-Unternehmen eingestellt wurden.

Bei der Gründung der neuen Aktiengesellschaft standen die Aktien dem Bund zu. Das Grundkapital der DTAG betrug 10 Mrd. DM, eingeteilt in Inhaberaktien im Nennbetrag von 5 DM (vgl. Ritter 2004: 89). Die Postreform II sah u. a. vor, dass die Einführung der DTAG am Kapitalmarkt bis zum 31. Dezember 1999 ausschließlich durch Kapitalerhöhung gegen Einlage erfolgen sollte, um die Eigenkapitalausstattung des Unternehmens zu verbessern. Das Unternehmen unterlag ab 1996 der uneingeschränkten Steuerpflicht, welche nur durch erhebliche fiskalische Verzichte des Bundes möglich wurde. Die Grundidee

³⁶ Im Juni 1992 konstituierte sich eine interfraktionelle Verhandlungskommission, die aus Abgeordneten der Fraktionen von CDU/CSU, SPD und FDP sowie weiteren Fachleuten aus dem BMPT bestand. Das Ziel der Kommission bestand in der Verständigung über ein gemeinsames Eckpunktepapier, das die Grundlinien der Neuordnung in der Telekommunikation beinhalten sollte (vgl. Ritter 2004: 67).

war, dass der Bund durch Steuerzahlung, Dividenden oder Aktienverkäufe des Unternehmens in Zukunft einen Ausgleich für den Wegfall der früheren finanziellen Ablieferung erhielt. Weiterhin sollten durch die Privatisierung die Entpolitisierung und die Trennung von Eigentümer- und Reguliererrfunktionen hergestellt werden. Der Bund blieb für die hoheitlichen Aufgaben bei der Telekommunikation zuständig. Darunter zählten die Aufgaben der Standardisierung und Normierung, der Funkfrequenzverwaltung, der Erteilung von Genehmigungen für Funkanlagen und der Vorsorge für den Krisen- und Katastrophenfall. Als Kompensation für den Verlust an politischer Steuerungskompetenz hielt der Bund die Mehrheitsbeteiligung an der DTAG. Des Weiteren wurde eine verbindende Holding eingerichtet, welche die sozialen Interessen der Beschäftigten wahrnahm, allerdings keinerlei Einfluss auf das operative Geschäft der Aktiengesellschaft ausübte.

Die Neupositionierung der DTAG als ein globaler Dienstanbieter erfolgte auf der Basis von vier strategischen Stoßrichtungen. Dazu gehörten die Sicherung des Kerngeschäftes, die Erschließung von Zukunftsmärkten, die Internationalisierung in den für Geschäftskunden relevanten Märkten und die selektive regionale Diversifizierung zur Wahrnehmung neuer Marktchancen (vgl. Ricke 1994: 18). Hierbei zielte die Internationalisierungsstrategie der Aktiengesellschaft auch darauf ab, überall dort den Kunden zur Verfügung zu stehen, wo sie außerhalb Deutschlands ihrer Geschäftstätigkeit nachgehen. Der Schwerpunkt lag dabei auf einer regionalen Triade, nämlich Europa, Nordamerika und Ostasien. Für die individuellen Bedürfnisse großer Unternehmen nach grenzüberschreitender Sprach- und Bildkommunikation sollten künftig Komplettlösungen aus einer Hand geliefert werden können, indem nicht nur die Basisdienste der Telekommunikation, sondern auch anspruchsvolle Mehrwertdienste in allen Varianten angeboten werden.

Darüber hinaus bedeutete die Privatisierung des alten deutschen Telekommunikationsunternehmens tiefgreifende Veränderungen für das Personal. Dies bezog sich sowohl auf Quantität als auch auf die berufliche Qualität der Mitarbeiter. Bekannt war in der Öffentlichkeit der Beschluss des DTAG-Vorstandes, bis zum Jahr 2000 rund 60.000 Personalstellen zu rationalisieren, die rund einem Viertel des gesamten Unternehmenspersonals entsprachen. Dieser behäbige Personalüberhang beruhte hauptsächlich auf der Vergangenheit des Staatsmonopols.

Auf der einen Seite trug die frühere DBP Telekom als Staatsverwaltung die allgemeine politische Verantwortung für die Situation auf dem Arbeitsmarkt mit. Dazu zählte vor allem die politische Sorge, in den Jahren mit einer hohen Anzahl von Schulabgängern das besonders kritische Ansteigen der Arbeitslosigkeit von Jugendlichen zu vermeiden. Daher wurden über viele Jahre hinweg weit über den Eigenbedarf hinaus sehr begehrte Ausbildungsplätze, vor allem für Kommunikationselektroniker zur Verfügung gestellt (vgl. Herbig 1996: 21f). Nach Ausbildungsende wurden die jungen Leute direkt in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis übernommen. Noch im Jahr 1991 wurden 16.000 Mitarbeiter neu eingestellt (vgl. ebd.: 22f). Bereits zu Beginn der Postreform bestand ein weit überhöhter Personalbestand, vor allem in Räumen außerhalb der Ballungsgebiete.

Auf der anderen Seite führten technische Fortschritte zur Verschärfung der Problematik des Personalüberhangs. Mit der Modernisierung des Netzes, insbesondere der Umstellung von analoger auf digitale Technik fielen viele bisherige Arbeitsplätze u.a. bei der Instandhaltung der technischen Anlagen weg. „Erforderten früher Reparaturarbeiten mit dem Lötkolben unter Umständen mehrere Stunden hochqualifizierter Arbeit, so genügen heute im digitalen System wenige Arbeitsminuten. Der Personalbedarf sinkt also objektiv ab.“ (ebd.: 22) Hinzu kam, dass das neue Unternehmen DTAG im Wettbewerb nur bestehen konnte, wenn sich die Personalproduktivität, sprich Umsatz pro Mitarbeiter, dem höheren internationalen Standard anpasste (vgl. ebd.).

In diesem Zusammenhang war der Personalabbau ein unvermeidbarer Bestandteil der Postreform. Dies konnte zuerst in Einvernehmen mit den Gewerkschaften ohne Kündigungen angegangen werden. Ende 1993 wurde ein allgemeiner Einstellungsstop angekündigt. Ein freiwilliges Ausscheiden aus dem Unternehmen wurde auf zwei Arten ermöglicht. Zum einen konnten alle Mitarbeiter in den einfachen und mittleren Diensten ab dem 55. Lebensjahr ausscheiden. Für Beamte war es möglich, in den gesetzlichen Vorruhestand zu gehen, während Tarifkräfte auf Kosten des Unternehmens bis zum Rentenalter in einen vergleichbaren Ruhestand wechseln konnten. Zum anderen wurden großzügige Abfindungen jüngeren Tarifkräften angeboten, wenn diese bereit waren, auf einen anderen Arbeitsplatz in der Wirtschaft zu wechseln. Mehrere Tausende nahmen dieses Angebot in Anspruch. Seit dem 1. März 1996 wurde jüngeren Beamten, die bereit waren, das Unternehmen zu verlassen, jeweils ein großzügiges Übergangsgeld gezahlt, das allerdings zu versteuern war, da Abfin-

dungen an Beamte bisher gesetzlich nicht vorgesehen waren. Da das Gesetz aber erlaubte, Beamten zu beurlauben und als Angestellte zu beschäftigen, wurden Beamte, die zu einem Arbeitsplatzwechsel bereit waren, zuerst beurlaubt und anschließend als Angestellte beschäftigt. Die DTAG zahlte sodann die Abfindungen im Sinne der Auflösung des Angestelltenverhältnisses und nicht im Sinne der Entlassung von Beamten. Auch in den neuen Bundesländern, wo im Jahr 1990 nach der Wiedervereinigung alle 40.000 Mitarbeiter der Deutschen Telekom Ost übernommen wurden, war ein stufenweiser und sozialverträglicher Personalabbau nötig. Anhand verschiedener Einstellungs- und Personalabbaupolitik wurde das Ziel der Personalrationalisierung sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern erreicht.

Die Privatisierung der DTAG hat gleichzeitig die berufliche Qualität der Mitarbeiter verändert. Das betraf vor allem den Beamtenstatus, welchen ein großer Anteil der Mitarbeiter der früheren staatlichen Verwaltung erlangt hatte. Zum 1. Januar 1995 hatten die drei Unternehmen (die Post AG, die Postbank AG und die DTAG) rund 300.000 Beamte aller Laufbahnen in ihren Dienst übernommen. Da die Einstellung von Beamten als Mitarbeiter von Aktiengesellschaften bisher verfassungsrechtlich ausgeschlossen war, bedurfte es einer ausdrücklichen Änderung des Grundgesetzes, nämlich des Artikels 143b, um den Bund zu erlauben, seine Dienstherrenbefugnisse auf die Aktiengesellschaften zu übertragen. In vielen weiteren Bereichen erforderte die Beschäftigung von Beamten Sondervorschriften. So musste z. B. das Betriebsverfassungsgesetz durch Regeln des Bundespersonalvertretungsgesetzes geändert werden. Die weitere Genehmigung musste auch eingeholt werden, damit Beamte der DTAG beim Börsengang 1996 steuerlich begünstigte Belegschaftsaktien ihres Unternehmens erwerben konnten. Die Neueinstellung von Beamten beim Unternehmen wurde somit für die Zukunft ausgeschlossen. Der Anteil an Beamten wurde daher in Zukunft von Jahr zu Jahr sinken, während an ihre Stelle die Zahl der Arbeitnehmer mit Tarifvertrag steigen sollte.

Bezüglich der eigentlichen beruflichen Qualifikation hat sich auch im Zuge der Postreform im Unternehmen eine Änderung vollzogen. Während in der ehemaligen Fernmeldeverwaltung die technischen Berufe wie Ingenieur und Kommunikationselektroniker im Vordergrund standen und alle Präsidenten sowie Amtsvorsteher der Fernmeldeämter Diplom-Ingenieure waren, so benötigt das neue Unternehmen auch Mitarbeiter und Führungskräfte

mit kaufmännischer und rechtlicher Vorbildung. Damit öffnet sich das Unternehmen, dessen Technikberufe bisher eine Männerdomäne bildeten, auch in den Führungsetagen den Frauen. Darüber hinaus gewinnen u.a. Fremdsprachenkenntnisse und internationale Berufs- und Lebenserfahrungen nicht nur in den Managementebenen, sondern auch im gesamten Geschäft des nunmehr internationalen Unternehmens für das Personal und seine Chancen eine große Bedeutung.

Durch diese Reihe der Maßnahmen der Postreform II wurde die frühere DBP Telekom in die Rechtsform einer Aktiengesellschaft umgewandelt. Somit beendete das Telekommunikationsunternehmen grundsätzlich seinen langjährigen Status der staatlichen Behörde. Die Privatisierung des Unternehmens gilt in der Historie der Telekommunikation Deutschlands als ganz wesentlicher Meilenstein für den Rückzug der staatlichen Kontrolle und die Verselbständigung als Wirtschaftsunternehmen. Das BMPT bezeichnete die Postreform II als das zentrale Ereignis des Jahres 1994 und als eine der größten Reformen der deutschen Wirtschaftsgeschichte.³⁷

Die Privatisierung der Telekommunikation ist ein wichtiger Teil der Privatisierungspolitik Deutschlands, die deutlich seit den 1980er Jahren von der Regierung in Gang gesetzt wurde. Im Gegensatz zu anderen westeuropäischen Industriestaaten hat es nach dem zweiten Weltkrieg in den alten Ländern der Bundesrepublik Deutschland keine Verstaatlichung von Branchen oder Unternehmen gegeben. Der Beteiligungsbesitz des Bundes beruht vielmehr auf „ererbten“ Beteiligungen aus dem Besitz des Deutschen Reiches und des Landes Preußen sowie im Zuge des Wiederaufbaus neu geschaffenen Instrumenten zur Erfüllung staatlicher Aufgaben in der Öffentlichkeit. Dazu gehört z. B. die Kreditanstalt für Wiederaufbau, im Verkehrswesen und in der Telekommunikation. Die unternehmerischen Beteiligungen des Bundes werden dabei dezentral - in der Regel aufgabenbezogen - von den Bundesministerien geführt (vgl. Eichel 2000). Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) ist seit 1969 für das industrielle Bundesvermögen zuständig. Hinzu kamen nach Auflösung des BMPT im Jahr 1998 die Beteiligungen an der DTAG.

Die Privatisierungspolitik wird von der Bundesregierung als Teil einer umfassenden Staatsmodernisierung betrachtet. Die Privatisierung beinhaltet neben den unternehmensbezoge-

³⁷ Vgl. Jahresbericht der Bundesregierung 1994. Überblick.

nen Reformzielen auch, Aufgaben aus Behördenstrukturen auszugliedern und in eine privatwirtschaftliche Organisationsform zu führen. Ziel ist es, Aufgaben effizient und kostensparend zu erledigen. Mit der Privatisierung gewinnen sowohl der Staat also auch die Unternehmen Handlungsfreiheiten. Der Bund setzt Reformpotenziale frei und die Unternehmen steigern ihre Effizienz, um sich im internationalen Wettbewerb zu positionieren. Dies zeigt sich in nahezu allen Bereichen, insbesondere bei der Post und Telekommunikation und bei der Luftfahrt. Hier sind aus staatlich monopolisierten Industrien wettbewerbsorientierte Märkte und eine Vielfalt des Angebots entstanden, die den Verbrauchern und Unternehmen zu Gute kommen. Eine Kabinettsvorlage des BMF zur „Verringerung der Beteiligungen des Bundes“ erfolgt alle zwei Jahre. Während im Jahr 1991 insgesamt 214 unmittelbare Bundesbeteiligungen und Sondervermögen (davon 136 mit Beteiligungen mit min. 25% und Nennkapital von 50.000 EUR) vorhanden waren, nahm diese Zahl im Jahr 2005 auf 108 (davon nur noch 33 mit Beteiligungen mit min. 25% und Nennkapital von 50.000 EUR) ab.³⁸

Im Zug der Privatisierung erfolgte die Börsenersteinführung (Initial Public Offering, IPO) der DTAG unter dem Kurznamen „DT 1“ im November 1996. Insgesamt wurden 713,7 Millionen neue Aktien an Investoren in Deutschland, dem restlichen Europa, den USA und Japan zugeteilt. Der Bund hatte seinerzeit auf die Wahrnehmung seiner Bezugsrechte verzichtet, so dass der Anteil des Bundes an der DTAG von 100% auf 74 % zurückging. Das Ziel des Börsengangs bestand darin, einerseits die Erhöhung des Eigenkapitals der DTAG sicherzustellen und andererseits die Leistungsfähigkeit sowie Bedeutung des Finanzplatzes Deutschland zu demonstrieren.³⁹ Mit dem Börsengang wurde ein neues Kapitel in der Unternehmensgeschichte der DTAG aufgeschlagen.

Mit der Postreform II und insbesondere dem Börsengang der DTAG wurde einem klassischen staatlichen Telekommunikationsunternehmen der Weg zum marktorientierten, wettbewerbsfähigen und internationalen Konzern ermöglicht. Der Staat, der in der Vergangenheit ein erhebliches Interesse daran hatte, die Telekommunikation unter seiner Kontrolle zu

³⁸ Vgl. „Beteiligungsbericht 2005“ in: Website des Bundesministeriums für Finanz. URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Service/Downloads/Abt__VIII/Beteiligungsbericht_202005,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Abruf am 17.04.2006.

³⁹ Vgl. „Geschichte der Börsengänge“ in: Website der Deutschen Telekom AG. URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Service/Downloads/Abt__VIII/Beteiligungsbericht_202005,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Abruf am 14.03.2006.

halten, musste nun angesichts der neu entstandenen, inländischen und weltweiten wirtschaftlichen Bedingungen den Privatisierungsprozess einsetzen. Hierbei ist zu erkennen, dass das politische und das wirtschaftliche System im gesellschaftlichen Modernisierungsprozess die Differenz von System/Umwelt selbst beobachtet, unterscheidet und sichtbar macht. Hierbei waren die politische Entscheidungsmacht und das finanzielle Problem in der Telekommunikation die entscheidenden Kriterien zu der jeweiligen System/Umwelt-Differenz. Denn gerade anhand der binären Codes, ob man Macht im Telekommunikationssektor hat oder nicht, ob da gezahlt wird (werden kann) oder nicht, werden Politik und Wirtschaft als Funktionssystem für jeweilige Umweltgrenzen entscheiden. Die finanzielle Krise der DBP Telekom konnte nur durch eine Kapitalerhöhung, sprich Privatisierung und Börsengang, gelöst werden. Dadurch wurden Zahlungen bzw. weitere Zahlungsmöglichkeiten gesichert, was gerade im wirtschaftlichen System geschieht, das zugleich wiederum zu der Umwelt des politischen Systems gehört. Auf diese Weise erfolgte die Steigerung funktionaler Ausdifferenzierung von Politik und Wirtschaft.

4.2.3 Postreform III: Telekommunikationsgesetz von 1996

Durch die Postreform II wurde die Ausgangsbasis für eine weitere Öffnung des Telekommunikationsmarktes gebildet, die zugleich in Einklang mit den inzwischen weitergehenden EU-Richtlinien zur Liberalisierung der Telekommunikation war. Die dritte Phase der Telekommunikationsreform in Deutschland sollte also im Zuge der europaweiten Marktöffnung und Wettbewerbsintensivierung eingeleitet werden. Dabei wurden zwei Probleme in den Vordergrund gerückt: vollständige Marktöffnung in der gesamten Telekommunikation in Deutschland einerseits und Schaffung von Rahmenbedingungen zur Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs andererseits.

Da der Markt selbst nach der Öffnung noch lange Zeit durch die DTAG, die anfangs einen Marktanteil von 100% besaß, geprägt würde, sollte die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs im Übergang vom Monopol zum Wettbewerb durch sektorspezifische Regulierung gewährleistet werden. Einer Lizenzpflicht sollten die zukünftigen Marktteilnehmer in den Netz- und Telefondienstbereichen, in denen die DTAG bisher das Monopolrechte hatten, unterliegen. Mit diesen grundlegenden Überlegungen legte das damalige BMPT im Juni

1995 einen Referentenentwurf des Telekommunikationsgesetzes (TKG)⁴⁰ vor, der auf Basis aller Ergebnisse eines vorparlamentarischen Prozesses erarbeitet wurde (vgl. Ritter 2004: 95). Dazu wurde eine Verhandlungskommission eingesetzt, um den von den Fraktionen gemeinsam in den Bundestag einzubringenden Gesetzentwurf vorzubereiten und zugleich eine breite Akzeptanz für die vollständige Öffnung der Telekommunikationsmärkte zu schaffen. Zum Konsens wurden die teilweise strittigen Punkte gemeinsam, parallel zu den Beratungen der Richtlinienentwürfe im EU-Ministerrat, erörtert (vgl. ebd.). Das TKG trat schließlich zum 1. Juli 1996 in Kraft.

Mit dem TKG von 1996, das auch als Kennzeichen der „Postreform III“ betrachtet wurde, sollte der Markt für alle Telekommunikationsdienste prinzipiell vollständig freigegeben werden. Die Monopolrechte für die öffentlichen Telekommunikationsnetze und den Telefondienst wurden allerdings zuerst bis Ende 1997 beibehalten. Zum 1. Januar 1998 wurden diese Kernbereiche der Telekommunikation auch vollständig liberalisiert (vgl. ebd.: 91). Das TKG galt als der wichtigste Meilenstein in der Geschichte der Liberalisierung der deutschen Telekommunikation. Seit Anfang 1998 wurden alle Märkte im Telekommunikationssektor in Deutschland entsprechend auch vollständig für internationale Wettbewerber geöffnet. Die Verabschiedung dieses Gesetzes war zugleich die Umsetzung der „Richtlinie 96/19/EG zur Einführung des vollständigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten“ (vgl. Seidel 1998: 312). Das TKG vereinheitlichte alle in und vor der Phase der Postreform II geltenden Regelungen und hatte deshalb eine Stellung als Grundgesetz der Liberalisierung (vgl. Wu 2005: 18). Mit dem Inkrafttreten des TKG wurde die Postreform in Deutschland, die Ende der 1980er Jahre anging, abgeschlossen.

Der TKG-Gesetzgeber legte weiterhin konkrete Regulierungsmaßnahmen fest, die sich vor allem auf die Lizenzpflicht für die Netzbetreiber und die Telefondienstanbieter bezogen. „Im Prinzip ist die Anzahl der Lizenzen nur zu beschränken, soweit es sich um die Knappheit von Frequenzen handelt (§ 10 TKG). Dadurch konnte der chancengleiche und funktionsfähige Wettbewerb auf dem Telekommunikationsmarkt vollständig verwirklicht werden.“ (vgl. ebd.: 19) Um die Regulierungsmaßnahmen durchzuführen und die Einhaltung des TKG zu überprüfen, wurde eine Regulierungsbehörde eingerichtet. Als das BMPT

⁴⁰ Zu TKG: siehe Witte 1996.

Ende 1997 aufgelöst wurde, nahm anschließend die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) ihre Arbeit auf.

4.3 Regulierung der Telekommunikation in Deutschland

Während das Monopol vor der Telekommunikationsreform unter der staatlichen Kontrolle war, wurde nun im Zuge der Liberalisierung nur von Wettbewerb unter der Regulierung geredet. Schon das Wort „Regulierung“ war in der Sprache der deutschen Gesetzgebung zunächst ein Fremdkörper. Erst mit dem TKG wurde dieser Begriff in das deutsche Rechtssystem eingeführt. Die Regulierungspraxis, die in den USA und Großbritannien seit vielen Jahrzehnten gepflegt wurde, folgt der Grundidee, rechtswirksame Maßnahmen durch eine politisch unabhängige Behörde – in den USA die Federal Communications Commission (FCC) und in Großbritannien das Office of Telecommunications (OfTel) – entscheiden zu lassen und damit staatliche Eingriffe „etwas unterhalb der Gesetzgebung“ zuzulassen. Der Vorteil „dieser Eingriffe der leichten Hand“ sollte in der Möglichkeit liegen, „eine Fehlentscheidung schneller zurücknehmen zu können, als dies bei einer Gesetzesnovellierung möglich wäre“ (Witte 2003b: 21).

Nachdem zum 1. Januar 1998 die gesetzlichen Voraussetzungen dafür geschaffen wurden, im Bereich der Telekommunikation einen frei zugänglichen Markt zu etablieren, in dem Wettbewerber um den Kunden konkurrieren, war dieses Ziel jedoch nicht sofort Realität. Der Ex-Monopolist DTAG verfügte weiterhin über eine stark marktbeherrschende Stellung, denn er hatte aus der Vergangenheit den gesamten Markt als Kunden und eine gut ausgebaute bundesweite Infrastruktur zur Verfügung. Gerade an dieser Stelle sollte eine Regulierungsbehörde eingesetzt werden, um den Wettbewerb zu fördern und das wettbewerbswidrige Verhalten marktdominierender Unternehmen zu unterbinden. Der grundsätzliche Regulierungsansatz der Bundesregierung ging daher über eine bloße „ex-post“ Missbrauchsaufsicht hinaus. Die mit der Regulierung verbundenen Aufgaben wiesen eine solche Spezialisierung auf, dass sie nicht mit den Mitteln des allgemeinen Wettbewerbsrechts zu lösen waren. Deshalb sollte eine sektorspezifische Regulierung zumindest so lange not-

wendig sein, bis ein funktionsfähiger Wettbewerb im Markt der Telekommunikation hergestellt wurde.

Die nach der Auflösung des BMPT verbliebenen Hoheitsaufgaben des Staats wurden einerseits auf das damalige Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi), andererseits auf die neu gegründete Regulierungsbehörde übertragen. Während das BMWi für Gesetzgebung und Verordnung sowie insgesamt für das Verhältnis zum Parlament und für die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland gegenüber dem Ausland zuständig war, sollte die RegTP weitgehend unabhängig die kontinuierlichen ordnungspolitischen Maßnahmen zur Öffnung des Marktes für den Wettbewerb ergreifen (vgl. Witte 2003b: 21). Dadurch sollte die notwendige Transparenz sichergestellt werden. Außerdem wurde dadurch verhindert, „dass einzelne Interessengruppen, politische Richtungen oder nicht legitimierte Instanzen einen informalen, nach außen hin nicht erkennbaren Einfluss nehmen“ (ebd.).

Die RegTP wurde als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMWi mit Sitz in Bonn errichtet und nahm zum 1. Januar 1998 ihre Arbeit auf. Ihr Auftrag bestand darin, auf der rechtlichen Grundlage des TKG und des Postgesetzes (PostG) durch Liberalisierung und Regulierung für die weitere Entwicklung in den Post- und Telekommunikationsmärkten zu sorgen. Zur Durchsetzung der Regulierungsziele war sie mit wirksamen Verfahren und Instrumenten ausgestattet, die auch Informations- und Untersuchungsrechte sowie abgestufte Sanktionsmöglichkeiten einschlossen. Die Entscheidungen der Regulierungsbehörde wurden durch fünf Beschlusskammern gefasst. Sie basierten auf dem TKG und dem Postgesetz und waren rechtlich überprüfbar. Im Falle eines Rechtsstreits konnten die Entscheidungen der Regulierungsbehörde vom BMWi als Aufsichtsbehörde nicht aufgehoben werden.

Zu den konkreten Aufgaben der RegTP gehörten: die Wahrung der Interessen der Nutzer auf dem Gebiet der Telekommunikation, der Post und des Funkwesens sowie die Wahrung des Fernmeldegeheimnisses; die Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerb auf dem Telekommunikations- und Postmarkt; die Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung mit Telekommunikations- und Postdienstleistungen (Universaldienstleistungen) zu erschwinglichen Preisen; die Förderung von Telekommunikationsdiensten bei öffentlichen Einrichtungen; die Sicherstellung einer effizienten und

störungsfreien Nutzung von Frequenzen, auch unter Berücksichtigung der Belange des Rundfunks und schließlich die Wahrung der Interessen der öffentlichen Sicherheit.⁴¹

Neben der Regulierung des Telekommunikations- und Postmarktes hatte die Regulierungsbehörde noch weitere vielfältige Aufgaben. Darunter zählten z. B. Vergabe von Lizenzen, Lösungen von Fragen im Rahmen der Standardisierung, Verwaltung von Frequenzen und Rufnummern, Aufklärung von Funkstörungen sowie Marktbeobachtung. In ihren zahlreichen Außenstellen hielt die Regulierungsbehörde unmittelbar die Kontakte zu den Verbrauchern und der Industrie.⁴²

Gemäß § 118 Abs. 1 TKG wurde bei der Reg TP ein Beirat gebildet. Er bestand aus jeweils neun Mitgliedern des Deutschen Bundestages und neun Vertreterinnen oder Vertretern des Bundesrates. Der Beirat sollte mindestens einmal im Vierteljahr zu einer Sitzung zusammentreten und war berechtigt, Maßnahmen zur Umsetzung der Regulierungsziele und zur Sicherstellung des Universaldienstes zu beauftragen. Gegenüber der Regulierungsbehörde war der Beirat weiterhin berechtigt, Auskünfte und Stellungnahmen einzuholen. Der Beirat beriet die Regulierungsbehörde bei der Erstellung des Vorhabensplans, insbesondere bei den grundsätzlichen marktrelevanten Entscheidungen. Der Beirat war auch bei der Aufstellung des Frequenznutzungsplanes anzuhören.⁴³

Mit Gründung eines Verbraucherservices bot die Reg TP zugleich Verbrauchern Hilfe an, die allgemeine Information zum Telekommunikations- oder Postmarkt wünschten oder die Schwierigkeiten mit ihren Telekommunikationsanbietern hatten. Bei der Regulierungsbehörde waren ferner Schlichtungsstellen für die Bereiche Telekommunikation und Post eingerichtet. Diese konnten vom Verbraucher zur Beilegung von Streitigkeiten angerufen werden, wenn Rechte u.a. aus der Telekommunikations- und Kundenschutzverordnung verletzt zu sein schienen.

⁴¹ Vgl. Website der Reg TP: www.regtp.de. Abruf am 26.08.2004; siehe auch Website der Bundesnetzagentur, die als Nachfolger der Reg TP deren Funktion übernimmt: www.bundesnetzagentur.de. Abruf am 18.04.2006.

⁴² Vgl. Website der Reg TP: www.regtp.de. Abruf am 26.08.2004; siehe auch Website der Bundesnetzagentur, die als Nachfolger der Reg TP deren Funktion übernimmt: www.bundesnetzagentur.de. Abruf am 18.04.2006.

⁴³ Vgl. ebd.

Mit dem Zweiten Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 7. Juli 2005, in Kraft getreten am 13. Juli 2005, wurde die Reg TP in Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur) umbenannt. Dieses Gesetz gab der Bundesnetzagentur eine spezifische, umfangreiche Rechtsgrundlage zur Regulierung der öffentlichen Bereiche. Bezüglich des Sachgebiets sollte die Bundesnetzagentur die Aufgaben der RegTP komplett übernehmen. Dazu gehörten Verbraucherservice, Regulierung der Telekommunikation, technische Regulierung und Marktbeobachtung.

Im Vergleich zu dem früheren BMP, BMPT bzw. der staatlichen Monopolverwaltung der Telekommunikation lässt sich in der neuen Regulierungsbehörde im Wesentlichen die ausdifferenzierte staatliche Funktion verdeutlichen. Eine klare Abgrenzung zu den unternehmerischen Aktivitäten wurde durchgesetzt. Die Regulierungsbehörde konzentriert sich nun auf die staatlichen Aufgaben und, gemeinsam mit Organisationen vom Rechtssystem, auch auf die rechtlichen Aufgaben. Hierbei kann die deutsche Regulierungsbehörde als regulatorisch-marktlicher Typ⁴⁴ betrachtet werden, wobei eine zentrale Regelungsinstanz in Form der Regulierungsbehörde besteht, welche in einem vorgegebenen gesetzlichen Rahmen ihre Aufgaben wahrnimmt, aber hierzu in einen Dialog mit den Marktteilnehmern tritt. Im Vergleich dazu gilt die Regulierung in den USA als regulatorisch-hoheitlich-hierarchischer Typ, der durch eine Regelungsinstanz gekennzeichnet wird, welche a priori für alle denkbaren Fälle Regelungen schafft, die nicht Gegenstand einer Verhandlung sind.

Beitrag zur Gewährleistung eines chancengleichen Wettbewerbs im Telekommunikationsmarkt leisten auch die Branchenverbände. Dazu gehört vor allem der „Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten (VATM)“. Im Jahr 2005 repräsentierte der Verband mit mehr als 50 Mitgliedern den Wettbewerb auf dem deutschen Telekommunikationsmarkt. All diese Mitglieder stehen in der harten Konkurrenz zum Ex-Monopolisten DTAG und erzielten 2005 in den Bereichen Mobilfunk, Festnetz und Mehrwertdienste rund 80% des Gesamtumsatzes der privaten Telekommunikationsunternehmen in Deutschland (vgl. VATM 2006). Zugleich sieht sich der VATM als Spiegelbild der Globalisierung der Telekommunikationsbranche. Ein Großteil der VATM-Mitglieder sind Töch-

⁴⁴ Vgl. dazu Drüke (1999: 14-26). Drüke unterscheidet vier Typen von Regulierungssystemen: der marktliche Typ, der marktlich-regulatorische Typ, der regulatorisch-marktliche Typ und der regulatorisch-hoheitlich-hierarchische Typ.

ter bzw. Beteiligungen europäischer Telekommunikationsanbieter und Anbieter aus Übersee.

Der VATM dient als Sprachrohr für die Anliegen und Forderungen von bereits etablierten Wettbewerbsunternehmen ebenso wie von Neueinsteigern. Das Ziel des Verbands liegt darin, Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, die allen Unternehmen im Telekommunikationsmarkt „eine faire Chance, Planungssicherheit und Investitionssicherheit bieten“ (ebd.). Dies gilt nicht nur für Unternehmen, die neue Infrastruktur schaffen, sondern auch für solche, die innovative Dienste und Services ohne eigenes Netz anbieten. Mit Büros in Berlin und Brüssel pflegt der VATM die dazu notwendigen intensiven Kontakte zu den branchenrelevanten Institutionen und politischen Entscheidungsträgern sowohl in Deutschland als auch auf der EU-Ebene (vgl. ebd.).

Aufgrund der Postreform II wurde zur Wahrnehmung der sich aus dem Postneuordnungsgesetz ergebenden Rechte und Pflichten die „Bundesanstalt für Post und Telekommunikation (BANstPT)“ als Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet. Sie übernimmt im Wesentlichen soziale Aufgaben und führt die Sozialeinrichtungen der ehemaligen Deutschen Bundespost weiter.⁴⁵ Dazu gehören die Postbeamtenkrankenkasse, das Erholungswerk der Deutschen Bundespost, die Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost und das Betreuungswerk Post - Postbank - Telekom. Darüber hinaus ist die BANstPT für die Erstellung von Grundsätzen der Wohnungsfürsorge zuständig. Ein Teil der unternehmensbezogenen Aufgaben wurde auch auf die BANstPT übertragen.⁴⁶ Darunter fallen Abschluss von Manteltarifverträgen, Prüfung von Entscheidungen der Unternehmen im Personalbereich und Mitwirkung bei der Genehmigung der Stellenpläne der Aktiengesellschaften. Jedoch ist hervorzuheben, dass die Bundesanstalt am operativen Geschäft der Aktiengesellschaften nicht teilnimmt.

Hierbei wird verdeutlicht, dass neue Organisationen im Zuge der gesellschaftlichen funktionalen Differenzierung entstehen und spezifische Funktionen übernehmen. Die sozialen Aufgaben der früheren „Postfamilie“ wurden anhand der Reform von den wirtschaftlichen und politischen Aufgaben ausdifferenziert und auf eine neu gegründete Organisation über-

⁴⁵ Vgl. „Bundesanstalt für Post und Telekommunikation“: in: Website der BANstPT URL: <http://www.banstp.de/welcome.htm>. Abruf am 14.04.2006.

⁴⁶ Vgl. ebd.

tragen. Allerdings verfügt die BANstPT als staatliche Verwaltung über Referenzen auf mehrere Funktionssysteme (Politik, Recht, Soziales, Wirtschaft). In diesem Sinne dient die BANstPT als intersystemische Organisation.

4.4 Weiterentwicklung der Deutschen Telekom AG

Als Nachfolger der Deutschen Bundespost Telekom (DBP Telekom) beging die Deutsche Telekom AG (DTAG) ab Mitte der 1990er Jahre einen eigenständigen Weg zur Weiterentwicklung und setzte eine Reihe von Maßnahmen zur internen Reorganisation und Internationalisierung durch. Zu der DTAG gehören T-Com, T-Mobile International AG & Co. KG, T-Online International AG und T-Systems International GmbH. Der gesamte Konzern beschäftigte weltweit rund 244.000 Mitarbeiter (erstes Halbjahr 2005) und erzielte im Geschäftsjahr 2004 einen Umsatz in Höhe von 59,7 Mrd. EUR.⁴⁷

4.4.1 Internationale Allianz

Die Entstehung des europäischen Binnenmarktes sowie die weltweiten Marktverflechtungen, insbesondere mit Nordamerika und Ostasien mussten auch von Telekommunikationsunternehmen zur Kenntnis genommen und im Kundendienst umgesetzt werden. Ein direkter europäischer und globaler Kommunikationsbedarf wurde somit durch die wachsenden Geschäftsbeziehungen zwischen europäischen und weltweiten Ländern und Regionen erzeugt. Die großen Telekommunikationsgesellschaften wie z. B. AT&T und BT (British Telecom Group plc) haben schon längst die Notwendigkeit einer globalen Orientierung erkannt. Bis Mitte der 1990er Jahre haben sie bereits durch ihre multinationale Allianz die Umwandlung in internationale Unternehmen in Angriff genommen. Seit langem bestand schon eine Allianz des größten amerikanischen Netzbetreibers AT&T mit den Telefongesellschaften der Schweiz, der Niederlande, Spanien und Schweden. Auch BT arbeitete mit

⁴⁷ Vgl. Die Deutsche Telekom AG auf einen Blick. In: Website der DTAG. URL: <http://www.telekom3.de/de-p/konz/1-ko/1-Za/star/030310-zahlen-fakten-ar.html>. Abruf am 18.04.2006.

dem zweitgrößten US-Betreiber MCI sowie dem deutschen VIAG-Konzern und der RWE zusammen (vgl. Herbig 1996: 13). Nur wenn mehrere, nicht nur ein globales Telekommunikationsunternehmen entstehen, kann es zu einem Leistungs- und Preiswettbewerb kommen, der auch dem Kunden nützt. Letztendlich erzwingt und erfordert der weltweite Geschäfts- und Kommunikationsmarkt auch weltweit agierende Telekommunikationsunternehmen (vgl. ebd.).

Die DTAG machte sich der existentiellen Notwendigkeit bewusst, ein globales Unternehmen zu werden. 1993 wurde bereits eine Allianz mit France Télécom geschlossen. Drei Jahre später gründete die DTAG mit dem amerikanischen Unternehmen Sprint in einer Dreier-Allianz ein gemeinsames Joint Venture - Global One - für den weltweiten Kundendienst. Gleich von Anfang an stand dieses Unternehmen seinen Kunden an 1.200 Standorten weltweit mit 2.500 Mitarbeitern zur Verfügung. Global One bot u.a. den paketvermittelten Datenfernverkehr, weltweite funktionierende Telefonkarten und ein globales Netz an.

Zudem engagierte sich die DTAG in den osteuropäischen Telekommunikationsmärkten, die angesichts der Wende des Ostblocks ein hohes Wachstum zu erwarten war. 1994 übernahm das deutsche Unternehmen zusammen mit der amerikanischen Gesellschaft Ameritech eine Minderheitsbeteiligung an der ungarischen Telekommunikationsgesellschaft MATAV. Dadurch wollte die DTAG mit hohem Einsatz in kürzester Zeit ein modernes Telefonnetz in Ungarn schaffen. Ebenso baute die Deutsche Telekom Mobilfunk GmbH (DeTeMobil), die damals als Tochtergesellschaft der DTAG das gesamte Mobilfunkgeschäft betrieb, in einem Konsortium gemeinsam mit Siemens und anderen deutschen sowie österreichischen Beteiligungen in Österreich ein alternatives Mobilfunknetz auf. Ähnliche Aktivitäten der DTAG waren zu dem Zeitpunkt auch in Polen, den GUS-Staaten und Indonesien zu sehen (vgl. ebd.: 13f).

4.4.2 Börsengang

Darüber hinaus führten die Börsengänge der DTAG zu einer Globalisierung des Kapitals und zugleich zu einer Reduzierung der Bundesbeteiligung. Die neuen Aktien des Unterneh-

mens wurden beim ersten Börsengang im Jahr 1996 nicht nur auf der Börse in Frankfurt am Main, sondern auch an internationalen Börsenplätzen gelistet. Aus dem 100%-Bundesunternehmen wurde auf einen Schlag durch die neue Eigentümer-Struktur ein internationaler Konzern, da die Aktionäre der DTAG auf der ganzen Welt waren. Im Juni 1999 erfolgte mit dem zweiten Börsengang (DT 2) die erste Sekundärmarktemission, in deren Rahmen rund 286 Mio. Aktien an private Anleger verkauft wurden. Der Anteil des Bundes verringerte sich durch Bezugsrechtsverzicht auf 65%. Im Juni 2000 wurden im Rahmen des dritten Börsengangs (DT 3) erstmals 200 Mio. Aktien des Bundes über die Börse veräußert. Die Bundesbeteiligung an der DTAG fiel somit nochmals auf 58%.

Die Übernahme der beiden US-Mobilfunkanbieter VoiceStream und Powertel zum 31. Mai 2001 (heute T-Mobile USA) führte zu einer weiteren Reduzierung des Bundesanteils auf 43% und zum Verlust der Kapitalmehrheit des Bundes. In den Jahren 2003 und 2004 reduzierte die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) durch Direktplatzierungen von Aktien und Optionsscheinen an institutionelle Anleger den Bestand an Aktien der DTAG weiter. Im September 2005 lag der Bundesbestand insgesamt bei 37,5%, wovon knapp 22% von der KfW gehalten wurden. Die restlichen 62,5% der Aktien befanden sich in Streubesitz. Auch zukünftig wird der Bund sukzessive weiter seinen Anteil an der DTAG – in Übereinstimmung mit den Erfordernissen des Kapitalmarktes – zurückführen bzw. vollständig veräußern.

4.4.3 Interne Restrukturierung

Um ein wettbewerbsfähiger Marktteilnehmer zu werden, war eine interne Restrukturierung für die DTAG dringend notwendig. Die alte DBP verfügte über eine Behörden-Struktur, die nach dem sogenannten Pyramide-Prinzip konzipiert wurde. Sie war intern stark hierarchisch und außerordentlich arbeitsteilig gegliedert. Im BMP und späteren BMPT ergingen zentral alle Weisungen, während die Fernmeldeämter als Vollzugsorgane vollständigen politischen und fachlichen Kontrollen unterworfen waren (vgl. Herbig 1996: 19). Diese zentralisierte Organisationsstruktur war den neuen marktorientierten Aufgaben der privatisierten DTAG aber nicht mehr gewachsen und musste im Zuge der zunehmenden Ausdifferenzierung von politischen und wirtschaften Funktionen neu gestaltet werden.

Gleichzeitig musste das Telekommunikationsunternehmen auf die weit reichende Veränderung der globalen Telekommunikationsmärkte und der inländischen Marktöffnung schnell reagieren. Die Unsicherheit der bisherigen (monopolistischen) Marktposition des Unternehmens wurde durch den Eintritt von neuen Anbietern, ausländischen Telekommunikationsunternehmen, ehemaligen großen Geschäftskunden, anderen Infrastrukturunternehmen und IT-Unternehmen verstärkt. Der Markt wurde deswegen als fundamental neu und potenziell bedrohlich beschrieben. Eine Restrukturierung war notwendig.

Bereits 1992 kündigte die damalige DBT Telekom organisationsintern ein umfassendes Programm der organisatorischen Restrukturierung an. Das Programm zielte auf eine Divisionalisierung und Dezentralisierung der Organisationsstruktur ab. Dadurch sollte das Unternehmen sich umfassend am Markt und Kunden ausrichten. Es wurde unter dem Namen „Telekom-Kontakt: Kompetenz und neueste Technologie als Angebot an den Kunden der Telekom“ zuerst firmenintern propagiert und schrittweise in der Öffentlichkeit bis ca. 1995 umgesetzt.

Dabei rechnete das Unternehmen mit steigenden Anforderungen an die Telekommunikation und mit einer zunehmenden Nachfrage nach Telekommunikationsleistungen. Entscheidend war hierbei, gerade bezüglich den Kunden, die über attraktive Abwanderungsoptionen verfügten, kundenbezogene Orientierungen zu entwickeln. Gleichzeitig versuchte das Unternehmen, zur Verbesserung der Standortqualität an den entstandenen Infrastrukturauftrag

anzuknüpfen, indem sie ihre volkswirtschaftliche Bedeutung und Verantwortung für Deutschland, insbesondere den „Aufbau Ost“ hervorhob.

„Dazu standen die bisherigen, immer noch als behördenhaft charakterisierten Entscheidungs- und Arbeitsstrukturen weitgehend in Frage. Entscheidungswege und Reaktionszeiten waren zu lang, der Einfluss von Querschnittsfunktionen zu hoch, Verantwortlichkeiten für Kunden, Produkte, Kosten und Ergebnisse zu diffus und die Flexibilität gegenüber nichtstandardisierten Fällen und neuen Anforderungen zu gering.“ (Blutner et al. 2002: 52)

Daraus resultierten einerseits konsequente Kundenorientierung und andererseits konsequente Kostenmanagementstrategien. Als Schwerpunkte der internen Restrukturierung wurden neue Leitbilder annonciert, darunter z. B. „konsequente Kundenorientierung: Umdenken vom Teilnehmer zum Kunden“, „dezentrales Unternehmertum: Statt Zentralismus, Entscheidungskompetenz vor Ort“ sowie „Ergebnisverantwortung: Wirtschaftlichkeit muss die Entscheidungen der Telekom bestimmen“ (ebd.: 53f).

Um der Kundschaft vor Ort zur Verfügung stehen zu können, wurden bundesweit Kunden-Niederlassungen gegründet. Spezifische Kundengruppen wurden definiert: Systemkunden, Großkunden, Geschäftskunden, Privatkunden sowie die neue Zielgruppe Mobilfunkteilnehmer. Gleichzeitig teilte das Unternehmen sich in verschiedene Bereiche auf, die jeweils für Kunden, Technik und Querschnittsfunktionen (Personal, Finanzen, Projektmanagement Aufbau Ost) zuständig waren (vgl. ebd.: 55). Mit diesem Dezentralisierungsprozess wurden die im alten System administrativ noch mächtigen Oberpostdirektionen funktionell und personell verkleinert. Sie behielten im Sinne eines Lean-Managements nur konzentrierte Funktionen. Die Leiter der Kundenniederlassung als dezentraler Unternehmer und seine Mitarbeiter trugen selbständig die Verantwortung für das Ergebnis, die als effektive Wahrung von Kundeninteressen definiert wurde.

„Mit den Leitern der Niederlassungen werden kürzere Fristen für die Ersteinrichtung bzw. die Entstörung von Anschlüssen vereinbart. Die Erfüllung dieser Zielvereinbarungen hat unmittelbare Auswirkung auf die Jahresvergütung; denn der Erfolg des Unternehmens bestimmt auch das Einkommen der leitenden Angestellten. Aus Beamten wurden leitende Angestellte, deren berufliches Schicksal stark mit dem Geschick des Unternehmens verwoben ist.“ (Herbig 1996: 20)

Während die alten Fernmeldeämter hauptsächlich für Planung und Bau von Leitungen zuständig waren, mussten die neuen Niederlassungen stärker auf die Kunden eingehen. Kundenbetreuung und Erfüllung der differenzierten Bedürfnisse und Wünsche von Privat- und Geschäftskunden standen nun ganz oben auf der Aufgabenliste aller Niederlassungen. Daher wurden zwei Drittel der Niederlassungen speziell für die Betreuung von Kunden eingesetzt, während nur ein Drittel der Niederlassungen die bisherigen Hauptaufgaben der alten Fernmeldeämter, sprich Planung und Bau von Netzen, weiterhin wahrnahm.

Die Reorganisation wurde weiterhin durch die Ausgliederung von Tochtergesellschaften gekennzeichnet. Um wichtige Geschäftsfelder und besonders bedeutsame oder schwierige Kundengruppen betreuen zu können, wurden entsprechende Tochterunternehmen gegründet. So wurde z. B. 1993 der Vorstandsbereich Mobilfunk aus dem Unternehmen ausgegliedert und als Deutsche Telekom Mobilfunk GmbH (DeTeMobil) verselbständigt. Diese Tochtergesellschaft betreute das bisherige C-Netz und baute das neue D1-Netz auf. Gegenüber dem damaligen Mannesmann (D2-Netz) wurde ein harter Wettbewerb eingeleitet. Heute ist das Unternehmen als T-Mobil International AG & Co. KG weltweit tätig. Eine weitere Tochtergesellschaft für Systeme und Großkunden, heute namens T-Systems International GmbH, betreut Großunternehmen wie z. B. Siemens, IBM, VW, welche komplette Systemlösungen für ihre großen IT-Bereiche benötigen. Darüber hinaus entstand im Jahr 1999 in Bezug auf die Weiterverbreitung der Internetnutzung die dritte große Tochtergesellschaft T-Online International AG.

Außerdem fand die Ausgliederung von Hilfsfunktionen statt. Die DBP besaß eigene Bauabteilung mit einem leistungskräftigen Stamm an Ingenieuren und Technikern für den Hochbau, so dass die Bauten des Unternehmens auch rechtlich keiner Baugenehmigung bedurften (vgl. Herbig 1996: 21). Bereits 1992, also vor der Gründung der Aktiengesellschaften wurden Planung und Bau von Geschäftsstandorten einer eigenen Tochtergesellschaft übertragen. Diese wurde wiederum im Jahr 1996 mit einer eigenen Immobilien-Tochter verschmolzen, die die gesamte Verwaltung und Vermarktung aller Grundstücke des gesamten Unternehmens übernahm (vgl. ebd.). Diese Vielzahl von Ausgliederungsmaßnahmen trugen dazu bei, dass sich die DTAG auf das operative Kerngeschäft und die Betreuung ihrer Kunden konzentrieren konnte.

Im Zuge der Privatisierung lässt sich das Unternehmen DTAG immer wesentlicher als selbständiges wirtschaftliches Organisationssystem beschreiben, die eine Steigerung der Eigenkomplexität innerhalb des Systems erlebt. Dazu ist das Unternehmen in der Lage, Subsysteme wie z. B. verschiedene Tochtergesellschaften herauszubilden, um diese Eigenkomplexität zu reduzieren. Dies entspricht eine funktionale Differenzierung von Organisationen, die jeweils über ein funktionsspezifisches Beobachtungs- und Operationsschema verfügen. Gerade diese Art von Subsystembildung bzw. hier Umstrukturierung schafft das System die operative Geschlossenheit und somit die interne Sicherheit. Gleichzeitig macht das Unternehmen anhand seiner Programme wie z. B. „internationale Allianz“, „Börsengang“ und „Kundenorientierung“ Kontakte zu seiner Umwelt möglich. Dabei wird auf Regenerierungschancen von Zahlungsfähigkeit und Zahlungsanschlussmöglichkeiten abgezielt, damit das System auf Dauer gestellt kann.

4.5 Zusammenfassung

Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre begann in Deutschland die Diskussion der Telekommunikationsreform. Die rasanten technischen Fortschritte und die zunehmende Marktdynamik, die vor allem durch die vollständige Öffnung des amerikanischen Fernmeldewesens hervorgebracht wurde, setzten die damalige staatliche Monopolverwaltung unter Druck. Mit der Postreform I, gekennzeichnet durch das Inkrafttreten des Poststrukturgesetzes von 1989, wurde die DBP Telekom gegründet. Somit wurde die staatliche Verwaltung in ein Unternehmen umgewandelt und die erste funktionale Differenzierung zwischen Politik und Wirtschaft im Telekommunikationssektor erfolgte. Zudem wurde ein großer Teil der Telekommunikation wie z. B. Mobilfunk, Endgeräte und Mehrwertdienste für den Wettbewerb freigegeben. Als Folge der Postreform II wurde 1994 mit der Wirkung der Grundgesetzänderung das staatliche Unternehmen DBP Telekom in eine Aktiengesellschaft (DTAG) privatisiert, um die Finanzlage und die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Schließlich erfolgte durch das Telekommunikationsgesetz von 1996 (Postreform III) die vollständige Öffnung des deutschen Telekommunikationsmarktes, was auch ganz den EU-Richtlinien entsprach. Die Monopolrechte der DTAG im Netzbereich und Te-

lefondienst wurden zum 1. Januar 1998 endgültig aufgehoben. Zum gleichen Zeitpunkt wurde die langjährige staatliche Kontrollinstanz BMPT aufgelöst. Die Hoheitsaufgaben wurde auf die Regulierungsbehörde (RegTP) übertragen, die 2005 in die Bundesnetzagentur umbenannt wurde. Inzwischen wurde im Zuge des dreistufigen Börsengangs die Bundesbeteiligung an der DTAG auf 37,5% verringert. DTAG vollzog nach der Privatisierung einen internen Restrukturierungsprozess und zunehmende Internationalisierung. Ihr gegenüber steht heutzutage eine große Anzahl von nationalen und internationalen Wettbewerbern auf dem liberalisierten Telekommunikationsmarkt, wobei der Staat versucht, mittels Regulierungsmaßnahmen die Rahmenbedingungen für einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten.

Die Gesamtentwicklung des deutschen Telekommunikationssektors zur Liberalisierung und Privatisierung ermöglichte die Sprengung der nationalen Monopolfesseln und führte zu offenen europäischen und globalen Märkten. Die deutschen Telekommunikationsunternehmen können seitdem einerseits ihre Kunden einerseits weltweit akquirieren und betreuen, andererseits im bisher eingeschlossenen einheimischen Telekommunikationsmarkt außerdeutschen Unternehmen ihre Dienstleistungen anbieten. Entscheidend war hierbei der Wandel der Organisationsform von der staatlichen Behörde zum selbständigen wirtschaftlichen Unternehmen. Somit hat sich eine klare funktionale Differenzierung ergeben.

Betrachtet man den gegenwärtigen Telekommunikationsmarkt in Deutschland, lässt sich im Wesentlichen eine Erfolgsbilanz des Liberalisierungsprozesses in der Vergangenheit feststellen, obwohl diese momentan einer allgemeinen konjunkturellen Flaute unterliegen. Während der Gesamtumsatz im Telekommunikationsdienstmarkt am Beginn der Liberalisierung 1998 gerade mal 44,2 Mrd. EUR betrug, erreichte er im Jahr 2004 66,8 Mrd. EUR (vgl. Bundesnetzagentur 2006: 26). Bis 2005 gab es 861 Lizenznehmer und über 2.045 Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen. Während im Jahr 1997 die DTAG noch als Monopolist den Festnetzmarkt herrschte, erzielten die Wettbewerber im Jahr 2004 bereits einen Marktanteil an den Festnetz-Verbindungsminuten von 50%. Auf dem Markt für Ferngesprächsdienste sind die Preise seit 1998 drastisch gesunken. Für inländische Ferngespräche zahlen die Verbraucher inzwischen bis zu 90%, für die meisten wichtigsten Auslandsbeziehungen um ca. 95% weniger. Zum Jahresende 2005 gab es rund 79,2 Mio. Teilnehmer in den deutschen Mobilfunknetzen (vgl. Bundesnetzagentur 2006: 35). In den Jah-

ren 2003 bis 2005 haben die zwei großen Netzbetreiber T-Mobile und Vodafone zu Gunsten der beiden kleineren Netzbetreiber E-Plus und O2 Teilnehmer-Marktanteile verloren. O2 konnte mit einem Anstieg von ca. 4,6% seit 2002 den Marktanteil am stärksten ausbauen (vgl. Bundesnetzagentur 2006: 45).

Ein zukunftsorientiertes Geschäftsmodell „Triple Play“ wurde in jüngster Zeit in zunehmendem Maße zum öffentlichen Diskussionsthema. Das Modell stellt den Kunden Sprach- und Internetzugangsdienste sowie Fernseh- und Videodienste im Bündel zur Verfügung. Der Kunde profitiert bei Triple Play davon, dass die Rechnung für TV, Internet und Telefon sowie die Kundenbetreuung von einem Anbieter kommt. Mit dem Ende 2005 begonnenen Vergabeverfahren für die notwendigen Frequenzen hat die Bundesnetzagentur die Voraussetzungen dafür ermöglicht, dass diese Technologien in Zukunft vermehrt zum Einsatz kommen können (vgl. Bundesnetzagentur 2006: 16-22).

5 Liberalisierung und Reorganisation der Telekommunikation in China

Die geographische Größe Chinas mit 9,6 Mio. Quadratkilometer, die etwa dem 27fachen der Größe Deutschlands entspricht, war eine der größten Herausforderungen bei der Modernisierung des Landes im Bereich der Telekommunikation. Von der ersten Telegrafenerleitung, die 1871 von einer dänischen Firma in Shanghai in Betrieb genommen wurde, bis zum Jahr 2005, in dem China bereits als weltweit größter Mobilfunkmarkt bezeichnet wurde, hat die Entwicklung der Telekommunikation in diesem Land einen langwierigen Prozess hinter sich. Dabei wurden mehrere Meilensteine festgelegt. Trotz des großen Aufschwungs besteht in China bezüglich des Telekommunikationssystems immer noch eine große Distanz zwischen Städten und dem Land, zwischen den östlichen Küstengebieten und dem mittel-westlichen Hinterland. Wirft man einen Blick auf die Entwicklung der Telekommunikation in den vergangenen Jahrzehnten, ist es festzustellen, dass ein diffiziler Reformprozess im chinesischen Telekommunikationssektor in Gang gesetzt wurde und bis heute noch nicht abgeschlossen ist.

5.1 Ausgangslage der Telekommunikationsreform in China

5.1.1 Frühentwicklung der Telekommunikation (bis 1978)

Vor der Gründung der Volksrepublik China 1949 war die chinesische Telekommunikation hauptsächlich unter der Kontrolle ausländischer Mächte. Im Juni 1871 wurde in Shanghai die erste Telegrafenerleitung Chinas in Betrieb genommen. Diese 2.000 Seemeilen lange Kabel erstreckte sich von Wladiwostok in Russland über Nagasaki in Japan nach Shanghai. Sie wurde von der dänischen Firma „Great Northern Telegraph Company (GNTC)“ installiert (vgl. Yan/Pitt 2002: 9f; He 1997: 58) und stand deshalb auch unter deren Kontrolle.

„According to an agreement between Denmark, Britain, and Russia, the GNTC and the British Eastern Extension Australia and China Telegraph Company (EEACT), whose shareholders mainly consisted of small groups of capitalists and royal family members of the above three countries, shared the rights of telecommunications provision in China from 1873 to 1899. According to the agreement, the coastal area north to Shanghai belonged to the GNTC, while the coastal area south to Hong Kong was under the control of the EEACT. Both companies jointly controlled the coastal area between Shanghai and Hong Kong.” (Yan/Pitt 2002: 9f)

Die Dominanz der ausländischen Firmen schränkte die damalige chinesische Qing-Regierung beim Aufbau des eigenen Telekommunikationsnetzes ein. GNTC gewann 1881 ein 20 Jahre geltendes Monopolrecht zum Anbieten von Telegrafenservice in den Gebieten, wo sie Seekabel und Landkabel installiert hatte.⁴⁸ Die erste von China selbst verlegte und gesteuerte Telegrafenerleitung wurde erst im Oktober 1877 in Taiwan⁴⁹ zum militärischen Zweck verwirklicht. 1880 wurde das Generalbüro für Telegrafen als die erste staatliche Institution für Telekommunikation in China errichtet. Unter der Leitung dieses Generalbüros wurde die erste Telegrafenerleitung zur öffentlichen Nutzung zwischen Tianjin und Shanghai verlegt und ging im Dezember 1881 in Betrieb.⁵⁰

GNTC und EEACT gelang es auch, in China Telefondienste anzubieten. Im Februar 1882 begann GNTC in Shanghai Ortsgespräche anzubieten.⁵¹ 1900 wurden in Nanjing Ortsgespräche von China selbst zum ersten Mal angeboten. In demselben Jahr ließ der dänische Geschäftsmann Care Poulson die erste Fernverbindungsleitung zwischen Tianjin und Peking verlegen, die 1904 von der chinesischen Regierung gekauft wurde. Ein Jahr später begann der öffentliche Ferngesprächs-Dienst zwischen Tianjin und Peking (vgl. ebd.: 11). Inzwischen gewannen GNTC und EEACT durch eine Reihe von ungleichen Verträgen⁵² mit der Qing-Regierung die Kontrolle über eine Vielzahl von Landkabeln und das exklusive Recht der ausländischen Seekabel mit einer Vertragsdauer von 30 Jahren (bis Ende 1930).

⁴⁸ Zu den Aktivitäten von GNTC und EEACT vgl. Yan/Pitt 2002: 10ff; He 1997: 58ff.

⁴⁹ Die Qing-Regierung verlegte zum militärischen Dienst eine Telegraphenerleitung in Taiwan, die drei Orte Gaoxiong, Taipei und Jilong verband (vgl. Yan/Pitt 2002: 11).

⁵⁰ Vgl. „The exposition of communication“ in: Website von China Telecom. URL: <http://www.chinatelecom.com.cn>. Abruf am 27.03.2006.

⁵¹ Zwei Monate später fing des weiteren die britische Firma „Shanghai Mutual Telephone Association“ ebenfalls damit an. 1883 übernahm eine weitere britische Firma „China and Japan Telephone Company“ die Netze von GNTC und fusionierte diese mit der von der Shanghai Mutual Telephone Association. Fortan 18 Jahre lang bat diese Firma in Shanghai ihren Telefonservice an.

⁵² Zu den ungleichen Verträgen, die die beiden Firmen mit der Qing-Regierung schlossen, vgl. He 1997: 58.

Im November 1901 gründete die chinesische Regierung zum ersten Mal das Ministerium für Post und Verkehr, das als staatliche Behörde die Telekommunikation im Lande verwalten sollte. Das Ministerium begann ab 1908, die lokalen Telekommunikationsanbieter, die teilweise in der privaten Hand waren, zu verstaatlichen. Innerhalb von einem Jahr wurden alle kommerziellen Betreiber vom Staat gekauft (vgl. ebd.: 12).

Nachdem die nationale Revolution von 1911 die Herrschaft der Qing-Dynastie (1644-1911) gestürzt hatte und die Republik von der Nationalpartei, auch Kuomintang (KMT) genannt, gegründet wurde, herrschte eine langjährige politische Unruhe. Zu dieser Zeit wurden zwei internationale Radiostationen in Shenyang (bereits 1924 aufgebaut und 1928 weiterentwickelt) und Shanghai (1930) errichtet, durch welche die bisherige Monopolstellung der internationalen Telekommunikation Chinas unter der Kontrolle ausländischer Anbieter gebrochen wurde (vgl. ebd.). Von Juni 1928 bis Februar 1929 wurden insgesamt 27 Kurzwellen-Radiostationen in den Großstädten Chinas eingerichtet (vgl. He 1997: 65). Gleichzeitig führte die Regierung mit GNTC und EEACT zahlreiche Verhandlungen, um das Monopolrecht, das die beiden ausländischen Firmen seit 1871 in China zur Verfügung hatten, zu brechen. 1933 wurde bei den beiden Firmen das exklusive Recht auf die ausländischen Seekabel in China aufgehoben. Bis Mai 1934 wurden alle Mietleitungen von der chinesischen Regierung zurückgefordert (vgl. ebd.).

Während des Sino-japanischen Kriegs (1937-1945) wurde die Telekommunikationsinfrastruktur in China in großem Maße zerstört. Der Standard der Telekommunikation ging drastisch zurück. Beispielsweise „the total number of local telephone subscribers dropped from 55,683 in 1936 to 7,918 in 1944, while the total length of long-distance circuits dropped from 52,245 to 4,085 km in 1944.“ (Yan/Pitt 2002: 12) In den folgenden Jahren kam aufgrund des Bürgerkriegs (1946-1949) zwischen der KMT und der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) die Entwicklung der Telekommunikation so gut wie zum Stillstand. Organisatorisch wurde während der Kriegszeit zuerst die Telekommunikation unter das Dach der staatlichen Baukommission gebracht und später zum Bestandteil des Verkehrsministeriums.

In der Zeit, als die KPCh an die Macht kam und die Volksrepublik China 1949 gegründet wurde, wurde die Infrastruktur der Telekommunikation von verschiedenen gegenüberstehenden In-

teressengruppen in den Kriegen in Stück geteilt. Es fehlten landesweite funktionierende Telekommunikationsnetze. Unter diesen extrem rückständigen Umständen wurde das Ministry of Posts and Telecommunications (MPT)⁵³ gleich nach der Entstehung der Volksrepublik China am 1. November 1949 gegründet. Unter dem MPT wurden zwei Stababteilungen „Directorate General of Telecommunications (DGT)“ und „Directorate General of Postal Service (DGP)“ errichtet. Die beiden waren jeweils für Telekommunikation und Post zuständig und voneinander unabhängig (vgl. He 1997: 67). Ihre Verantwortungen lagen in der strategischen und konzeptionellen Planung und Gestaltung des jeweiligen Bereichs in allen Aspekten (vgl. Yan/Pitt 2002: 13). Auf der ersten nationalen Telekommunikationstagung im März 1950 wurde die Strategie für die Entwicklung der Telekommunikation in China festgelegt: „a national network based on wire communication and supplemented by wireless communication“ (He 1997: 67) sollte so bald wie möglich aufgebaut werden.

Im September 1950 wurde die Struktur des MPT nach dem sozialistischen Muster der Sowjetunion geändert. Zentralisierung der Führung, Divisionierung und Kombinierung von Telekommunikation und Post sollten als neue Prinzipien der Verwaltung gelten. Somit wurde das MPT in vier Funktionsabteilungen reorganisiert: nämlich Directorate General of Postal Service, Directorate General of Long-distance Telecommunications, Directorate General of Urban Telephone Service und Directorate General of Wireless Communications (vgl. ebd.: 67f). Zudem wurden in allen 31 chinesischen Provinzen „Posts and Telecommunications Administrations (PTAs)“ errichtet, die für die konkrete Infrastruktur und geschäftliche Verwaltung innerhalb der jeweiligen Provinz sorgten. Als Untergebene des MPT waren die PTAs auch für die Durchsetzung und Implementierung der Regulation und Strategien, die das MPT festlegte, zuständig. Die PTAs verfügten über eine ähnliche Struktur wie das MPT und hatten verschiedene Funktionsabteilungen, die jeweils an die entsprechenden Headquarters bei dem MPT berichteten. Eine ähnliche Behörde war auch in jeder Stadt bzw. ländlichen Gemeinde zu sehen. So entstand eine vertikale dreistufige hierarchische Verwaltungsstruktur für Post und Telekommunikation in China (Zentral, Provinzen, Städte/Gemeinden). „In this way, a vertically integrated posts and telecommunications complex was set up nationwide in China, independent from provincial and local government. The organization appears to have exhibited classic bureaucratic dysfunctions, most

⁵³ Die englischen Bezeichnungen für die chinesischen Ministerien und Behörden werden im folgenden direkt übernommen, da diese in den meisten englischsprachigen Literaturen leicht wiederzufinden sind.

notably upward referral of decision making and consequent overcentralization.” (Yan/Pitt 2002: 13)

Im November 1950 wurde es vom Staatsrat angekündigt: „all telecommunications, except for those for the military and railways, should be managed by the Ministry of Post and Telecommunications.“ (He 1997: 68) Damit wurde die staatliche Monopolverwaltung der Telekommunikation Chinas offiziell festgelegt, wobei die Bahnindustrie und die Armee jeweils für eigene Telekommunikationsnetze zuständig sein durften, die auch als private Netze bezeichnet wurden. Zu gleicher Zeit wurde eine weitere Politik verdeutlicht: ausländischen Firmen wurde es nicht genehmigt, in China im Bereich Telekommunikation und Post tätig zu sein (vgl. ebd.).

1958 wurden alle PTAs im Zuge des „Großen Sprungs nach Vorne“⁵⁴ zur Dezentralisierung der staatlichen Verwaltung von Telekommunikation unter die Kontrolle der jeweiligen Provinzregierung bzw. lokalen Regierung gestellt. Das MPT war ausschließlich für die Führung der Telekommunikationsbetriebe in der Hauptstadt Peking und die Verwaltung von landesweiten Hauptnetzen zuständig.⁵⁵ Dieser Verantwortungstransfer führte aber zu Verwirrung und Konflikten, da die lokalen Regierungen keine Erfahrung mit der Verwaltung von Telekommunikationsbetrieben hatten. 1959 wurden einige Funktionen wie z. B. Entwicklungsplanung und Kapitalbudgetierung wieder von der lokalen Regierung zurück zum MPT gebracht (vgl. Yan/Pitt 2002: 13f). Im Jahr 1962 wurde die Dezentralisierung gestoppt. Es erfolgte eine vollständige Rückkehr zur Verwaltungsstruktur vor 1958. Die Kontrolle über Telekommunikation wurde wiederum zentral dem MPT und auf der regionalen Ebene den PTAs unterstellt.

Im Juni 1969, also mitten in der Kulturrevolution (1966-1976) wurde das MPT aufgelöst. Zwei separate Organisationen wurden jeweils für Telekommunikation und Post gegründet: Directorate General of Telecommunications (DGT) und Directorate General of Posts (DGP) (vgl. Wan: 2001: 161). Während DGT unter die Kontrolle der Armee, also des Ge-

⁵⁴ Parole für die Politik Chinas von 1958 bis 1960. Ziel dieser Politik war, China zu einer wirtschaftlichen Großmacht zu machen und die Pro-Kopf-Produktion schwerindustrieller Güter von Großbritannien innerhalb von 15 Jahren zu übertreffen. Unrealistische Pläne und absurde Arbeitsanweisungen wurden dabei in Industrie und Landwirtschaft implementiert. Zu den verheerenden Folgen dieser Politik gehörten ein landesweites wirtschaftliches Chaos und die daraus resultierende Hungersnot.

⁵⁵ Vgl. „50 Jahre Chinas Telekommunikation (1955-2005)“ in: Website von Communications world web: URL: <http://www.cww.net.cn/zhuanli/beiyouren/default.asp> (in Chinesisch). Abruf am 28.03.2006.

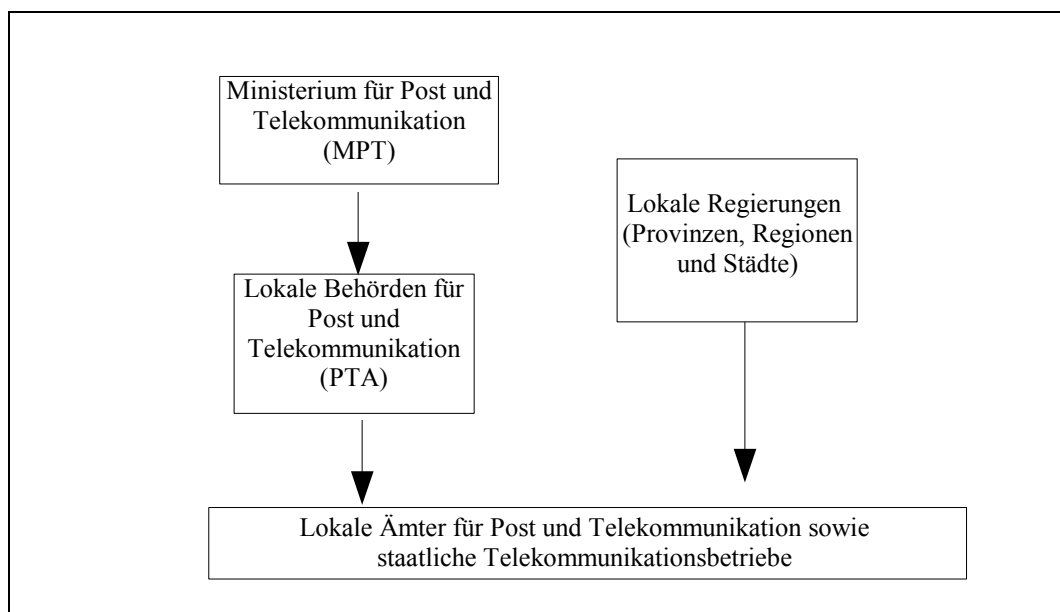
neral Strategy Bureau of the People's Liberation Army (PLA) gebracht wurde, gehörte DGP zum Bahn- und Verkehrsministerium. Diese Umstrukturierung war in der Tat dank der logistischen Verknüpfung mit der Bahn und dem öffentlichen Transport vorteilhaft für eine schnelle Entwicklung der Post. Zu dieser Zeit führten die Anstrengung zum Aufbau des Sozialismus und die Vorbereitung auf einen möglichen Krieg gegen die USA und die Sowjetunion in der Tat zur positiven Entwicklung der Telekommunikationsinfrastruktur während des Fünf-Jahres-Plans von 1971 bis 1975.

„At the end of 1975, China's telephone penetration rate rose from [0].27% in 1970 to [0].33%, long-distance open wire grew by 10% from 637,531 to 700,042 pair kilometers, long-distance telephone lines increased by 37% from 11,696 to 15,981, and intracity telephone exchange capacity expanded by 26% from 1.1 million to 1.5 million lines. The most noticeable development took place in carrier-wave communication and long-distance telephone cable – obviously a result of the government's strategic priority for those technologies. From 1970 to 1975, China's carrier-wave terminal capacity more than doubled from 27,484 to 64,686 lines, and the length of long-distance cable almost tripled from 1,665 to 4,590 kilometers.“ (He 1997: 73)

DGT und DGP wurden allerdings drei Jahre später wieder zum MPT vereinigt, das am 1. Juni 1973 erneut gegründet wurde.⁵⁶ Auch in Provinzen und auf der lokalen Ebene kam die alte Struktur mit PTAs wieder zur Geltung, die sowohl für Post als auch für Telekommunikation zuständig waren. Lokale Post und Telekommunikation sowie damit verbundene staatliche Telekommunikationsbetriebe waren seitdem unter der dualen Verwaltung der PTAs und der lokalen Regierung und lieferten alle Einnahmen an die Provinzregierung ab (vgl. Yan/Pitt 2002: 15). Diese Struktur zeigt sich in Abbildung 4.

⁵⁶ Als Gründe für die Wiedervereinigung der Post und Telekommunikation wurde von Yan/Pitt folgendes genannt: “First, because telecommunications was still viewed as an instrument of government administration and national defense rather than as a commercial entity in its own right, its full development as a service industry had not been given high priority. The policy adopted in China had been to subsidize deficits in telecommunication services with profits from postal services by bundling together the administration of the postal services with the telecommunications services after 1949. The separation of posts and telecommunications (a process that began in 1969) left telecommunications in a very difficult financial situation. Second, the PLA perceived the public telecommunications system as a burden rather than a cash cow, and announced its intention of extrication itself from the telecommunications system.” (Yan/Pitt 2002: 14)

Abbildung 4: Staatliche Verwaltung der Telekommunikation in China (bis 1979)



Eigene Darstellung

Es ist nun deutlich zu sehen, dass Telekommunikation nach der Gründung der Volksrepublik China hauptsächlich zu staatlichen und militärischen Zwecken diente und unter einer staatlichen Verwaltung in einem „semimilitary style“ (Yan/Pitt 2002: 15) stand. Anders als in Deutschland zur gleichen Zeit, wo die soziale Marktwirtschaft mit einem rasanten Tempo vorangetrieben wurde, war in China die politische Zentralisierung der Primat der gesellschaftlichen Entwicklung. Die Welt wurde größtenteils aus der politischen Perspektive beobachtet und beschrieben. Alles, in dem Macht ausgeübt werden konnte, erklärte sich als Teil des politischen Systems. Somit stieg die Komplexität des politischen Systems und eine strukturelle Unsicherheit bestand, solange funktionale Ausdifferenzierung noch nicht möglich war, da dazu die Eigenkomplexität anderer Funktionssysteme nicht ausreichte. Dabei war öfters unklar, welche staatlichen Kontrollorgane für die Telekommunikation zuständig sein sollten. Telekommunikation wurde sodann entweder als Bestandteil des Transports und/oder als Instrument der Militär betrachtet. Nach einem sich immer wiederholenden Strukturwechsel (Dezentralisierung/Zentralisierung) und Machttransfer (von einem Ministerium zu einem anderen) wurde am Ende der 1970er Jahre eine relativ stabile duale Ver-

waltungsstruktur in der Telekommunikation aufgebaut: Telekommunikation wurde parallel vom MPT und lokalen Regierungen gesteuert. So übte das politische System eine totale Steuerungsfunktion im Telekommunikationssektor, die auch angesichts dessen rückständigen Zustands noch keine Ausdifferenzierung vom politischen System zeigte.

Bisher galten Telefone für private Nutzung als politisches Privileg und wurden als Symbol für sozialen Status angesehen. Ausschließlich staatliche hochrangige Funktionäre in Politik und Militär hatten den Genuss, einen privaten Telefonanschluss zu haben. Neben den allgemeinen Telekommunikationsnetzen, die unmittelbar vom MPT verwaltet wurden, entwickelten sich verschiedene Industriebranchen wie z. B. Bahn, Energieindustrie auch eigene Telekommunikationsnetze, die als „private“ Netze bezeichnet wurden. Trotz aller Bemühungen war die Entwicklung der Telekommunikation im Vergleich zu anderen Ländern der Welt sehr eingeschränkt. Die Telefonpenetrationsrate pro 100 Einwohner betrug 1978 lediglich 0,38% (vgl. ebd.: 17). Damit gehörte China im Bereich der Telekommunikation zu der Zeit zu den rückständigsten Ländern der Welt. Um nicht nur die Telekommunikation, sondern die gesamte Wirtschaft mit dem durch andauernde politische Bewegungen geschwächten und von der Außenwelt abgeschotteten Zustand zu verändern, wurde die Reform- und Öffnungspolitik 1978 von Deng Xiaoping eingeleitet, die einen direkten und wichtigen Hintergrund der Telekommunikationsreform in China war.

5.1.2 Chinas Reform- und Öffnungspolitik (seit 1979)

1949 übernahm die KPCh die politische Macht und baute das Land nach sozialistischem Muster auf. Das neue China hatte nach der Verstaatlichung des Eigentums an Produktionsmitteln in den 50er Jahren das wirtschaftliche System der zentralen Planung von der Sowjetunion übernommen. Gekennzeichnet wurde dieses System durch die überwiegend zentrale Lenkung aller Wirtschaftsaktivitäten, die zentrale Zuteilung der Ressourcen (Arbeit und Kapital) sowie die zentrale Verteilung der Wirtschaftsergebnisse nach Bedarf und vorgeblich egalitären Prinzipien.⁵⁷ In den ersten Jahren erzielte das zentrale Planungsmodell

⁵⁷ Vgl. dazu Hebel 1997: 108. Hebel zufolge entspricht der Egalitarismus in China eher einem Modell als der empirischen Realität. Hierbei bezieht sich das Prinzip der Egalität hauptsächlich auf die relativ gleichmäßige Entlohnung in den Staatsbetrieben.

angesichts des hohen Wachstumspotentials auf der Basis der durch Kriege zerstörten Wirtschaftsausgangslage einen großen Erfolg. Während der Kulturrevolution, welche sich durch eine andauernde Fokussierung auf ideologische Reinigung und politische Bewegung charakterisierte, herrschten im ganzen Land wirtschaftliche Lähmung und gesellschaftliches Chaos. Um diese Wirren zu beseitigen und die wirtschaftliche Ordnung wiederherzustellen, wurde die wirtschaftliche Reform seit dem Ende der 1970er Jahre mit dem Schlagwort der „vier Modernisierungen“ in Landwirtschaft, Industrie, Wissenschaft und Technologie sowie Landesverteidigung eingeführt.⁵⁸ So begann eine neue Epoche Chinas, die nach Außen durch die Öffnung des bisher abgeschotteten Landes zum Anwerben ausländischer Investitionen und nach Innen durch die Reform des dysfunktionierenden (Wirtschafts-)Systems zum wirtschaftlichen Aufbau gekennzeichnet ist.

Die erste Phase der Reform (1978/79-1983/84) wurde mit der Einführung des Familienverantwortungssystems⁵⁹ auf dem Land eingeleitet. Preisreformen und finanzielle Anreizsysteme sollten Bauern und landwirtschaftliche Betriebe zu mehr Eigeninitiative motivieren. Es wurde ihnen erlaubt, einen Teil der Ernte, den sie über die staatlichen Planvorgaben hinaus einbringen konnten, auf freien Märkten zu verkaufen und die Einnahmen selbstbestimmt zu nutzen. Das Einkommen der Bauern stieg in den ersten Jahren der Reform um jährlich 18%. Angesichts des Erfolgs der Reform in der Landwirtschaft bestand Konsens darüber, dass eine ähnliche Reform in die Industrie übertragen werden sollte, um die gesamte Wirtschaft anzukurbeln.

Es wurde allmählich deutlich, dass die chinesische Wirtschaft nicht mehr lediglich durch politische Kommandos der zentralen politischen Instanz geführt werden konnte. Marktorientierung stand zum erstem Mal als Thema in den Überlegungen bei den Reformgestaltern. Bezüglich Plan und Markt kam es zu einer ordnungspolitischen Debatte.

„Hierzu gehörten die Verteilung von gesellschaftlichen Entscheidungsbefugnissen, die Handhabung von Allokations- und Kontrollproblemen und der Umgang mit Leistungs- und Verteilungsprinzipien. In einer sozialistischen Gesellschaft stellten sich darüber hinaus Fragen zur Rolle des Staatseigentums, zur

⁵⁸ Im Dezember 1978 fand die dritte Plenartagung des XI. Zentralkomitees der KPCh statt. Diese Tagung gilt in China als Wendepunkt hin zu einer neuen Politik des ausgeglichenen Wachstums und der planmäßigen Modernisierung.

⁵⁹ Zur Reform auf dem Land bzw. zum Familienverantwortungssystem: siehe Schüller 1990.

Lenkungsfunktion der Pläne, zum Stellenwert von Märkten in einer Planwirtschaft und zur Trennung von Makro- und Mikroplanung.“ (Hebel 1997: 109)

Die Existenz vom Markt innerhalb der sozialistischen Wirtschaft wurde zuerst allgemein mit Vorsicht und Vorbehalt akzeptiert. Mit einem dualen Plan-Markt-Verständnis spielte der Plan nach wie vor die Hauptrolle bei der Lenkung und Koordination der Wirtschaft, während der Markt als Ergänzung zur Mobilisierung der Wirtschaft gelten sollte. Darum blieb das staatliche Eigentum unverändert die Grundlage der sozialistischen Wirtschaft. Es wurden in dieser Reformphase zwar Maßnahmen zur Förderung kollektiver und privater Wirtschaft ergriffen, aber diese Sektoren sollten die dominante Position des Staatssektors nicht berühren. Als wagemutiger Versuch wurden Anfang der 1980er Jahre vier Wirtschaftssoonderzonen⁶⁰ in den südlichen Küstengebieten errichtet. Sie sollten das Experiment der Marktwirtschaft und zugleich der Öffnung Chinas zur Außenwelt dienen. Der Erfolg des Experiments ließ sich schnell erkennen.

Deng Xiaoping, der Chefkonstrukteur der chinesischen Reform und Öffnung, entwickelte angesichts des Erfolgs der Wirtschaftssoonderzonen die Theorie über den Aufbau des „Sozialismus chinesischer Prägung“. Damit wurde die zweite Phase der Reform zwischen 1984 und 1992 vollzogen (vgl. Liu 1999: 722). Dabei wurde die Wirtschaftsordnung Chinas als „sozialistische Warenwirtschaft“ anerkannt, die sich in Bezug auf Koordinationsformen durch einen Leitplan und gleichzeitig eine Marktregulierung auszeichnete. Dabei handelte es sich um eine politisch-ideologische Neubewertung der Eigentums- und Nutzungsrechte, die bei der Umstrukturierung von Staatsbetrieben von Belang war. Diese Unterscheidung von Rechten ermöglichte die Umwandlung der Staatsbetriebe in juristische Personen, denen die Nutzungsrechte vom Staatseigentum insgesamt oder teilweise übertragen werden konnten. Mitte der 1980er Jahre begannen der Rückgang der zentralstaatlichen Planung der Wirtschaft und eine Verstärkung marktwirtschaftlicher Orientierung. Neue Preisbildungsreformen wurden erprobt und Kollektiv- sowie Privatsektoren vermehrten sich.

1992 trat die Reform in eine weitere Phase ein, in der die geplante Warenwirtschaft durch das Konzept der „sozialistischen Marktwirtschaft“ ersetzt wurde. Dieser Begriff erschien

⁶⁰ Im Mai 1980 wurden von der Regierung Shenzhen, Zhuhai, Xiamen und Shantou als die ersten vier Wirtschaftssoonderzonen angekündigt.

zunächst unter Hinweis auf Deng Xiaoping im Berichtsdokument des Parteitag der KPCh 1992 und ging im März 1993 in die Verfassung ein. „Deng Xiaoping wird die Äußerung zugeschrieben, dass Plan und Markt keine Unterscheidungskriterien zwischen Kapitalismus und Sozialismus seien, sondern lediglich unterschiedliche Koordinationsmechanismen darstellen.“ (Hebel 1997: 116) Die sozialistische Marktwirtschaft sollte auf öffentlichem Eigentum und auf leistungsbezogener Entlohnung unter Einbeziehung anderer Eigentums- und Verteilungsformen beruhen. Die Entwicklung und Steuerung der Wirtschaft sollten in erster Linie durch Marktorientierung geschehen. Der Kurswechsel löste einen Wachstumsschub aus, der zum einen durch das große Interesse ausländischer Investoren getragen wurde, zum anderen durch die rasche Ausdehnung der Privatwirtschaft.

Das Ziel der Reform Chinas bestand in Belebung und Aufschwung der gesamten Wirtschaft. Die Reform lässt sich im Sinne funktionaler Differenzierung beobachten. Hierbei scheint die Autonomie des wirtschaftlichen Systems, sprich Ausdifferenzierung von der politischen Planung und Kontrolle, unentbehrlich zu sein. Eine Steigerung funktionaler Differenzierung setzt sich im Reformprozess zur Modernisierung der Gesellschaft durch. Bei der Selbstbeschreibung bzw. Begründung der wirtschaftlichen Umwälzung entsteht eine gesellschaftlich semantische Wandlung. Dazu gehören die erneute Definierung der sozialistischen Wirtschaftsordnung, die Klärung von Bedingungen und Möglichkeiten der Verknüpfung von Plan und Markt sowie die Auseinandersetzung mit Staatseigentum in der sozialistischen Wirtschaft. Mit der Einführung und Anerkennung wirtschaftlicher Begriffe wie Warenaustausch, Markt, Wettbewerb ändert sich das Wirtschaftssystem infolge ihrer Selbstbeschreibung.

Die Reform der Telekommunikation in China kann in diesem historischen Kontext wohl als Teil der gesamten wirtschaftlichen Reform Chinas betrachtet werden. Bis zu den 1970er Jahren wurde die Telekommunikation in China vom Staat hochzentralisiert kontrolliert und vor allem zum militärischen Zweck, zur staatlichen Verteidigung und zur staatlichen Verwaltung benutzt. Die Organisationsform der Telekommunikation zeichnete sich einerseits, wie in allen anderen Ländern, durch die staatliche Monopolverwaltung aus, durch die alle Telekommunikationsbetriebe staatlich gesteuert wurden. Andererseits war das Merkmal aller sozialistischen staatseigenen Betriebe auch im Telekommunikationsbereich zu sehen, nämlich die Organisationsform der Arbeitseinheit, die in chinesischer Sprache als „Dan-

wei“ bezeichnet wurde. Einer der Schwerpunkte der Reform und Öffnung war die Restrukturierung der Danwei-Organisationen.

5.1.3 Danwei-Organisation und Monopol in der Telekommunikation

Der in China allseits bekannte Begriff „Danwei“ war das Synonym für alle staatlich organisierten Arbeitseinheiten in Form u.a. von Betrieben, Behörden, Universitäten, Wohnvierteln, Krankenhäusern in den Städten oder Dorfgemeinden.⁶¹ Die Danwei gilt nicht nur als Produktionseinheit, sondern auch als soziale Gemeinde, politisches Gefüge und Lebensgemeinschaft. Durch die Danwei-Organisationen konnten die Mitglieder in allen Lebenslagen versorgt und somit wurde eine starke Abhängigkeit zwischen den Mitgliedern und der jeweiligen Danwei aufgebaut. So übte die Danwei als multifunktionale Organisationsform eine totale, perfekte, soziale und politische Kontrolle aus.

„Die Danwei kommt für alle Gehälter und Löhne auf. Angestellte können weder entlassen werden, noch ohne weiteres in andere Danweis überstellt werden. [...] Die Einheit, zu der sie gehören, trägt Fürsorge für alle ihre Bedürfnisse. Andererseits sind ihre sozialen Aktivitäten untrennbar mit ihrer Danwei verbunden. Was immer ein Mitglied tut, sei es eine Heiratsbeurkundung, eine Hotelunterkunft, der Kauf eines Flugtickets, es hat seinen Mitgliedsausweis oder ein Empfehlungsschreiben vorzuweisen. Diese sind die Bescheinigung der persönlichen Identität und der Legitimität ihrer Unternehmungen. Ohne diese Einheiten wäre die chinesische Gesellschaft nicht funktionsfähig.“ (Feng 1989: 100)

Die Danwei-Organisationsform war insofern politische, wirtschaftliche und administrative Bausteine, aus denen sich die chinesische Gesellschaft zusammensetzt. Hebel betrachtet die Danwei ebenfalls als zentrale gesellschaftliche Institution, die weit mehr als nur die Bereitstellung eines Güterangebots leistete. Sie verknüpfte Individuum und Gesellschaft und stellte einen spezifisch ganzheitlichen Modus der Vergesellschaftung dar. Solche Arbeitseinheiten im Staatssektor leisteten damit einen grundlegenden Stabilitätsbeitrag für die chinesische Gesellschaft und das politische System (vgl. Hebel 1997: 4). Nach Li war insbe-

⁶¹ In chinesischen Dörfern herrschten Volkskommunen, die als eine umgewandelte Form der Danwei betrachtet werden können.

sondere die Willensdurchsetzung der staatlichen Herrschaft lediglich durch die Danwei möglich und effektiv. Die Danwei bildete als Basisinstitution die Rechtfertigung der sozialen und politischen Ordnung, indem sie die Überlegenheit des Sozialismus verkörpern sollte (vgl. Li 1991: 106).

Hierbei scheint der Begriff „intersystemische Organisation“ (Bode/Brose 2000) eine recht passende Beschreibung des Danwei-Systems zu sein. Die staatlichen Arbeitseinheiten verfügten in diesem Sinne über keine spezifische Systemreferenz, verkörpern hingegen etwa gleichermaßen Politik, Wirtschaft und „soziale“ Systeme (u.a. Gesundheitssystem, Bildungssystem, Rentensystem). Ihre Multifunktionalität gewann an eine besondere Relevanz in der Gesellschaft mit niedriger funktionaler Differenzierung. So konnte der Staat durch die Danwei-Organisationen die Plan- und Entscheidungsmonopolrechte durchsetzen, Ressourcen wie Produktionsmittel, materielle Produktionsgüter, Arbeit, Grundversorgung zentral verteilen und soziale Sicherung gewährleisten. Die Danwei verwirklichte sozusagen die sozialistische Sozialpolitik. Die Funktion des Danwei-Systems wurde auch mit dem früheren Familienklan in China verglichen.

Solche Danwei-Organisationen formten sich auch im Telekommunikationsbereich Chinas, nicht nur in den Behörden wie PTA, sondern auch in den dazu gehörenden Produktionsbetrieben für Herstellung von z. B. Endgeräten und Komponenten für Telekommunikationsnutzung. An dieser Stelle lässt sich die DBP und seine lokalen Post- und Telekommunikationsämter in Erinnerung rufen, die bis zur Postreform immer als Postfamilie bezeichnet wurden und über eine wohl vergleichbare multifunktionale Organisationsform verfügten wie die chinesische Danwei. Da der Arbeitsplatz in der Danwei für jeden Mitarbeiter so sicher wie die „eiserne Reisschüssel“ war, die das Leben garantiert und nie kaputt geht, und fast keinen Wettbewerb von außen hatte, war es für jeden quasi egal, wie viel und wie gut man arbeitet, da die Leistung und die Belohnung unabhängig waren. Um die Motivation und Effizienz der Mitarbeiter, besonders der Manager zu erhöhen, versuchte das MPT vor der Reform von 1978 bereits verschiedene Anreizmodelle in die Betriebe einzuführen.

Beispielsweise wurde Anfang der 1950er Jahre ermöglicht, dass die Betriebe alle drei oder fünf Tage ihre Einnahmen an das MPT bzw. PTA abzugeben und dann Anspruch auf ihre Ausgaben/Kostenerstattung hatten. Von 1969 bis Anfang 1980 wurde das sogenannte Dif-

ferenz-Management-System umgesetzt. Hierbei wurde die Kluft zwischen Einnahmen und Ausgaben, also in gewissem Sinne der Gewinn des Betriebs neu verteilt, um eine totale finanzielle Ablieferung an den Staat zu vermeiden und dem Betrieb einen Teil vom Gewinn zur Verfügung stellen zu können. „According to this system, firms would forward part of their income-expenditure difference annually according to a predecided quota, and any surplus after this settlement would be shared between the provincial PTA and the firms.”(Yan/Pitt 2002: 16) Damit versuchte die Regierung, die einzelnen Betriebe im Telekommunikationssektor zur Erhöhung von Effizienz und Qualität zu motivieren. Da diese verschiedenen Maßnahmen jedoch keinerlei reinen Profit für die Betriebe und die Mitarbeiter selber hervorbringen konnten, waren sie alle letztendlich gescheitert.

Die Restrukturierung der Staatsbetriebe wurde vor diesem Hintergrund in den Mittelpunkt der Reform gerückt, die in China seit 1979 in Gang gesetzt wurde. Das Ziel dieser Teilreform sollte in der Belebung und Marktorientierung der Staatsbetriebe bestehen. Darum sollte sich ein Organisationswandel vom Danwei-System zum modernen Wirtschaftsunternehmen vollziehen. Gleichzeitig wurde die Aufhebung der Monopole als Brennpunkt der Reform von der Zentralregierung beschlossen. Mit der Einführung der Marktwirtschaft 1993 zeigte die Regierung allmählich eindeutig die Absicht und Entschlossenheit, Monopole in verschiedenen Wirtschaftssektoren aufzuheben. Eine Kampagne gegen Monopole, insbesondere die staatliche Monopolverwaltung sollte als Teil der Bemühungen zur Vertiefung der wirtschaftlichen Reform beitragen. Somit sollten die öffentlichen Wirtschaftssektoren wie z. B. Energie, Bahnindustrie, Zivilluftfahrt und vor allem Telekommunikation im Fokus dieser Kampagne stehen, so Wang Qishan, der damalige Direktor des Büros für wirtschaftliche Restrukturierung unter dem Staatsrat.⁶²

Im Vergleich zur damaligen Monopolverwaltung für Telekommunikation in Deutschland, verfügten die Monopole, die sich in der Planwirtschaft ausdehnten, über eine besonders enge Verknüpfung mit dem Staat und gewannen dadurch ein großes Privileg in der Wirtschaft. Beispielsweise galt im Telekommunikationssektor die Regierung mit dem MPT als zentrale Verwaltung, die die Richtlinien für diese Branche aufstellte. Ebenso übernahm der

⁶² Vgl. Feng 2001. Wang Qishan war vom Dezember 2000 bis November 2002 der Direktor des Büros für wirtschaftliche Restrukturierung und ist seit Februar 2004 der Bürgermeister der Hauptstadt Peking. Das Büro für wirtschaftliche Restrukturierung wurde im Jahr 2003 mit u.a. der staatlichen Planungskommission zusammen zur Staatlichen Entwicklungs- und Reformkommission (NDRC) fusioniert.

Staat die Aufsicht der Monopolbetriebe und diente als der tatsächliche „Manager“ in bestimmten Betrieben. Derartige administrative Monopole waren viel schädlicher in der Wirtschaft als natürliche Monopole, die in einer Marktwirtschaft existieren. Denn mit starker Willkür konnten administrative Monopole in China anhand der Ausgabe von Regierungsvorschriften und -mitteilungen zusätzliche Gebührenerhebung und unnötige Genehmigungsverfahren festlegen sowie ähnliche Barrieren herstellen, um bestimmte regionale bzw. spezifische Märkte zu blockieren und den freien Warenfluss zu behindern. Der Missbrauch von Monopolrechten führte zu unnötiger Bauwiederholung, Ressourcenvergeudung und ständiger Preiserhöhung und Verschlechterung der Qualität von Produkten und Dienstleistungen. Zudem wurden in der Branche technische Innovationen, Managementniveau und Produktivität in den Betrieben generell eingeschränkt. Darüber hinaus organisierten zuständige Regierungsabteilungen, die ihre administrative Macht nutzen, Vereinigungen zwischen führenden Unternehmen in ihrem jeweiligen Handelsbereich. Während solche administrativen Monopole durch die Machtausübung die Interessen ihrer eigenen Danwei, Abteilungen und Sektoren verfolgten, setzten sie die Interessen der allgemeinen Öffentlichkeit und anderer Sektoren, Abteilungen sowie Betriebe in Gefahr. Schließlich wurde neue Nachfrage beeinträchtigt und der Nutzen der Kunden verringert. Dies führte zum großen Hindernis für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung.

„Administrative Monopole sind die größten institutionalisierten Engpässe geworden, die die langfristige, nachhaltige und rapide Entwicklung der chinesischen Wirtschaft beschränken.“ So Professor Hu Angang, Direktor des Forschungszentrums für die nationale Situation der Tsinghua-Universität (vgl. Feng 2001). Der Privilegien-Status der monopolistischen Interessengruppen sollten abgeschafft werden. Die duale wirtschaftliche und politische Machtstellung von Monopolisten sollte abgeschwächt werden. Somit sollte ein Durchbruch des monopolisierten Systems und eine Ausdifferenzierung der Regierungsfunktionen Seite an Seite einhergehen. Die Aufhebung von Monopolisten stellte auch die Legislative zur Herausforderung. Aufgrund der langjährigen Planwirtschaft existierten in den vorhandenen Vorschriften und Gesetzen praktisch keineswegs der Terminus „Monopol“. Für die Gesetzgebung bestand nun ein Umbruch der semantischen Beschreibung der Praktiken. Anfang der 1980er Jahre wurde offiziell von der Regierung angekündigt, dass die Aufhebung von administrativen Monopolen vorangetrieben werden sollte. Mit der Intensivierung der

Marktwirtschaft und der zunehmenden Globalisierung ist ein Anti-Monopol-Gesetz (AMG) dringend notwendig geworden. Im Jahr 1994 wurde eine Fachgruppe für die Herausarbeitung eines AMG-Entwurfs gegründet. Ein offizielles AMG ist nach mehr als zehn Jahren bisher noch nicht verabschiedet.

Allerdings bestand in der öffentlichen Diskussion Zweifel an der Wirkung des AMG auf administrative Monopole. Da viele administrative Monopolpraktiken anhand Regelungen und Dokumente, welche die Regierung festlegte, ausgeführt werden, können sie nur durch eine Transformation von Regierungsfunktionen gelöst werden, während ein AMG kaum etwas ausrichten könnte. Mit einer abweichenden Meinung sind andere Wirtschaftsexperten davon überzeugt, dass ein Gesetz als ein wirksames Instrument zur Aufhebung administrativer Monopole gelten könnte. Denn alle monopolistischen Aktivitäten sind Gegenstand des AMG, ganz gleich wer der Ausübende dieser Aktivitäten ist. Jedoch stellt sich die Schlüsselfrage, ob das Gesetz seine ihm gebührende Rolle in der Überprüfung administrativer Monopole spielen kann oder nicht, in der Haltung der Legislative. Anders gesagt, es kommt darauf an, ob die Legislative will, dass das Gesetz eine nachhaltige Rolle spielen soll oder nicht. Im Allgemeinen sind die Anti-Monopol-Gesetze in den meisten anderen Ländern im langen Prozess von Entstehung und Entwicklung der Marktwirtschaft mit einem funktionierenden Wettbewerb ausgearbeitet worden. Hingegen befindet sich China noch in der ersten Aufbauphase einer Marktwirtschaft. Insider aus industriellen und kommerziellen Kreisen behaupteten, dies sei ebenfalls ein Element, das bei der Ausarbeitung von Chinas Anti-Monopol-Gesetz und dessen Wirkung berücksichtigt werden müsste.

Bei der Telekommunikationsreform lässt sich bezüglich der Gesetzgebung und des Rechtssystems ein gravierender Unterschied von Deutschland und China feststellen. Während Deutschland durch die Gewalteinteilung (Legislative, Judikative und Exekutive) eine klare Abgrenzung zwischen verschiedenen Funktionen von Staatsorganen ermöglichte, zeigte in China die Regierung einen konsequenten Einfluss auf sowohl die Gesetzgebung und -ausübung als auch die Rechtsprechung.

5.1.4 Telekommunikationsreform und Chinas Beitritt in die WTO

Die im Jahr 1978 von Deng Xiaoping festgelegte Wirtschaftspolitik beinhaltet einerseits die Reform, die innerhalb des Landes in verschiedenen Bereichen vollzogen wird und andererseits die Öffnung nach außen. „Open door“ für Einführung moderner Technologien und ausländischer Investitionen ist ein Bestandteil der gesamten Reform und gilt als der wichtigste und wohl wirkungsvollste Mechanismus zum Aufbau der Wirtschaft. Der Beitritt in die Welthandelsorganisation (World Trade Organisation, WTO) stellte in diesem Sinne einen weiteren Faktor dafür dar, dass insbesondere im Dienstleistungssektor wie z. B. Telekommunikation eine tiefgreifende Reform vollzogen werden musste. Denn das multilaterale Handelssystem und der globale Zusammenschluss in der WTO schaffen die Voraussetzungen für die Öffnung eines weltweiten Marktes, die Abschaffung von Handelshemmnissen und einen fairen Wettbewerb.

China war 1947 Gründungsmitglied des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Die damalige Regierung unter der Führung der Nationalpartei (KMT), die seit der Gründung der Volksrepublik China von 1949 auf Taiwan weiterbesteht, trat im Jahr 1949 aus dem GATT aus. Seit 1982 hatte die Volksrepublik China einen Beobachterstatus im GATT. Der Antrag von 1986, die Mitgliedschaft im GATT wieder aufleben zu lassen, war erfolglos. Nach der Gründung der WTO 1994, musste China Verhandlungen über einen Beitritt als neues Mitglied der WTO aufnehmen (vgl. Guan 2003: 47).

Beim Beitritt müssen die Bedingungen der einzelnen WTO-Abkommen erfüllt sein. Die Beitrittsbeschlüsse werden von der Ministerkonferenz mit Zweidrittelmehrheit gefasst. Die Bedingungen werden in bilateralen Verhandlungen mit einer Arbeitsgruppe aus interessierten Ländern ausgehandelt (vgl. ebd.: 47). Die Verhandlungen im Falle Chinas mit 37 interessierten Ländern zogen sich über acht Jahre hin. Am wichtigsten waren dabei die Verträge mit den USA und der Europäischen Union (EU). Die Forderungen der WTO-Mitglieder an China bezogen sich auf den Abbau von Import- und Exportzöllen, Lockerung der Beschränkungen für ausländische Firmen auf dem chinesischen Markt, Abbau der Benachteiligung von ausländischen Firmen gegenüber chinesischen Staatsfirmen bzw. Firmen mit staatlichen Investitionen sowie Schaffung von Rechtssicherheit im Rahmen der WTO-Bestimmungen.

Der Telekommunikationssektor in China war vor dem Beitritt in die WTO unter starker staatlicher Kontrolle. Vor ihrer Aufspaltung in mehrere Unternehmensbereiche im Jahre 1994 gab es auf dem Telekommunikationsmarkt das unter dem MPT geführte Monopol „China Telecom“. Der Staat kontrollierte damit nicht nur den einzigen Anbieter auf diesem Markt, er bestimmte auch die gesetzlichen Regeln. Lediglich der produzierende Bereich der Telekommunikation wurde früh für ausländische Investoren geöffnet, während keine ausländischen Investitionen im Servicebereich wie z. B. Telefondienste zugelassen waren. Um den Beitritt in die WTO zu erreichen und mehr Impulse in die Telekommunikationsindustrie zu bringen, wurden die Reformmaßnahmen zur Öffnung des Telekommunikationsmarktes unerlässlich.

Vor dem WTO-Beitritt wurden bereits Reformen eingeleitet, die den Telekommunikationsmarkt, hauptsächlich im Produktionsbereich schrittweise für andere (ausschließlich staats-eigene) chinesische Anbieter zugänglich machten. China verpflichtete sich nach dem Beitritt in die WTO vom 11. Dezember 2001, den Telekommunikationsmarkt auch im Servicebereich schrittweise für ausländische Anbieter zu öffnen.

Der WTO-Beitritt hat weitreichende wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Auswirkungen auf China. Die Integration in die Weltwirtschaft durch den WTO-Beitritt sollte das Wirtschaftswachstum in China anschieben. Nach Schätzungen der Weltbank könnte sich Chinas Anteil am Welthandel nach einem WTO-Beitritt mehr als verdreifachen, womit China die zweitgrößte Handelsnation der Welt wäre (vgl. BDI 2002). Das Wirtschaftswachstum kann sich insbesondere im Privatsektor niederschlagen, da dieser nicht nur neue Märkte, sondern auch Zugang zu ausländischen Investitionen und Technologien gewinnt. Eine wichtige politische Auswirkung des WTO-Beitritts besteht in der Stärkung der Position der starken Reformer gegenüber den politischen Hardlinern in der Parteispitze. Dadurch wird die WTO-Mitgliedschaft zum wichtigen Katalysator für das Fortschreiten der chinesischen Reform- und Öffnungspolitik. Dies betrifft in besonderem Ausmaß die Reform und Auflösung der chinesischen Staatsunternehmen, die zum großen Teil international nicht wettbewerbsfähig sind. An ihrer Stelle werden ausländische Unternehmen und chinesische Privatunternehmen in Wettbewerb treten. Die seit langem notwendige Umstrukturierung von Staatsbetrieben in der Danwei-Organisationsform zu modernen Unternehmen haben auch soziale Auswirkungen, denn noch immer rund die Hälfte aller Chinesen ist in Staats-

betrieben beschäftigt. In vielen Branchen werden Entlassungen bzw. Stellenfreisetzung bekannt gegeben. Die Arbeitslosigkeit wächst zu einem signifikanten Problem der Gesellschaft. Vor dem Beitritt in die WTO waren bereits etwa 20 Mio. Menschen in den Städten ohne Beschäftigung (vgl. ebd.). Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass durch eine wachsende Investitionstätigkeit ausländischer Unternehmen infolge eines chinesischen WTO-Beitritts auch neue Arbeitsplätze in China geschaffen werden.

5.2 Verlauf der Telekommunikationsreform in China

Die Telekommunikationsreform in China soll im folgenden rekonstruiert werden. Dabei werden vier Hauptphasen dargestellt: die Entwicklung der staatlichen Monopolverwaltung der Telekommunikation im Zeitraum von 1978 bis 1993; die Einführung des Wettbewerbs in die Telekommunikationsbranche im Jahr 1994; die Gründung des „Ministry of Information Industry (MII)“, im Jahr 1998, wobei zugleich die erste Runde der Reorganisation von Telekommunikationsunternehmen stattfand; und als die jüngste Reformphase die zweite Runde der Umstrukturierung von Telekommunikationsunternehmen im Jahr 2002.

5.2.1 Entwicklung der Telekommunikation (1978-1993)

Mit der Einführung der Reform- und Öffnungspolitik 1978 wurde beschlossen, dass Post und Telekommunikation sich vom politischen und militärischen Zweck zur Daseinsvorsorge für die Entwicklung der Volkswirtschaft ändern sollten. Es wurde angekündigt, dass Telekommunikation kein Instrument zum staatlichen Dienst, sondern eine Industriebranche war, die für die Entwicklung der gesamten Wirtschaft eine relevante Rolle spielte. Die Regierung erkannte, dass die rückständige Infrastruktur der Telekommunikation eine große Barriere für die Fortschritte der Wirtschaft und der Gewinnung ausländischer Investoren war. Die niedrige Telefonpenetrationsrate konnte den enormen Bedarf an der steigenden nationalen und internationalen Telekommunikation nicht zufriedenstellen. Deng Xiao Ping wies in diesem Sinne darauf hin, dass der Aufbau des Transports- und Telekommunikati-

onssysteme die Grundlage der Wirtschaftsentwicklung sei.⁶³ Die Priorität der Entwicklung der Telekommunikation galt fortan als einer der Strategien der Wirtschaftsreform und -entwicklung Chinas.

Auf der 17. Jahrestagung des MPT im März 1979 wurde klar und deutlich angekündigt, dass die Telekommunikationsbetriebe nicht nur die staatlichen Planziffern erfüllen, sondern sich auch an dem Marktbedarf orientieren sollten. Zugunsten einer zentralen Regulierung, Aufbauplanung und Koordinierung wurden alle Einnahmen der Telekommunikationsbetriebe zentral von den PTAs und dem MPT verwaltet und die zwei Bereiche Post und Telekommunikation einheitlich vom MPT kontrolliert. Die lokalen Regierungen waren sodann nicht mehr direkt für die Telekommunikation zuständig. Somit wurde die bisherige Lokalisierung der Telekommunikationsverwaltung verringert (vgl. Yan/Pitt 2002: 19).

Ziel der Reform der Telekommunikation bestand darin, die Telekommunikation vom politischen Instrument zum kommerziellen Wirtschaftssektor zu transferieren. Dabei wurde der Aufbau eines selbständigen und marktorientierten Unternehmensmanagements mit klaren Rechten und Verpflichtungen in den Vordergrund der Reform gerückt. Denn „the lack of clarity in specifying contractual rights and responsibilities between administrative institutions and enterprises constitutes a fundamental problem in socialist economic systems“ (ebd.). Um dieses Problem grundlegend zu beseitigen, wurde eine Reihe von Reformmaßnahmen am Anfang der 1980er Jahre ergriffen.

Eine der relevantesten Maßnahmen zur Umstrukturierung von Staatsbetrieben im ganzen Land war die Einführung eines Verantwortungssystems, das eigentlich aus der erfolgreichen Reform auf dem Land seit 1979 stammte. Staatsbetriebe sollten als selbständige Wirtschaftseinheiten betrachtet werden, deren Motivationssteigerung und Leistungsorientierung durch größere Betriebsautonomie und erweiterte Handlungsrechte erreicht werden sollten. Im 1984 vom Staatsrat veröffentlichten Dokument „Chinas Economic Institutional Structure Reform“ wurde festgelegt, dass die Staatsbetriebe in Zukunft selbständig die Verantwortung für ihren eigenen Gewinn und Verlust tragen und selbst zu juristischen Personen mit Rechten und Verpflichtungen werden sollten (vgl. Liu 1999: 365).

⁶³ Vgl. Yearbook of China Telecommunications 2003: 47.

1986 wurde das System der vertragsgebundenen Verantwortlichkeit (SVV) eingeführt, welches davon ausging, „dass ein globaler Vertrag zwischen zwei Parteien geschlossen wird, von denen eine Partei (Staat) Aufgaben an eine zweite Partei (Betrieb) delegiert und die zweite willens ist, die vereinbarten Ziele zu erreichen“ (Hebel 1997: 140). In einem SVV-Vertrag zwischen Staat und Betrieb sollte also über einen konkreten zukünftig zu erzielenden Gewinn des Betriebs festgelegt werden. Im Voraus wurden Leistungen wie z. B. die Gewinnverteilung zwischen beiden Parteien vereinbart. Es ließen sich dabei aber keine Detailsvorschriften dafür festlegen, wie der Betrieb das Ziel erreichen sollte. So wurde dem Staatsbetrieb in der Tat freie Hand zum Erzielen der vorab vereinbarten Ergebnisse gelassen. Er musste nach einem bestimmten Zeitraum den vereinbarten Anteil der Ergebnisse an den Staat abliefern und konnte den restlichen Gewinn zur eigenen Verfügung des Betriebs verwenden. Dazu wurde das bisherige Pflichtverhältnis zwischen Betrieben und staatlichen Behörden zu einem regelrechten Vertragssystem weiterentwickelt. Eine grundlegende Überlegung des Vertragssystems lag in der Trennung von Eigentums- und Verfügungsrechten. Diese Unterscheidung von Rechten führte zu einer neuen Definition der jeweiligen Aufgaben von Regierung und Betrieben. Auf diese Weise wurde versucht, die Staatsbetriebe in juristische Personen umzuwandeln, auf die die Nutzungsrechte des staatlichen Eigentums ganzheitlich oder teilweise übertragen werden sollten. Das SVV ermöglicht eine rechtliche und vertragliche Festlegung und Differenzierung von Verantwortung und Pflichten zwischen Staat und Betrieben. Bis Ende 1987 hatten mehr als 80% der Staatsbetriebe das Vertragssystem in der einen oder anderen Form angenommen. Zwischenzeitlich wurde es in etwa 90% aller Staatsbetriebe umgesetzt. Dabei fand die erste Welle der Umsetzung von SVV von 1985 bis 1990, die zweite von 1990 bis 1995 statt (vgl. Liu 1999: 370).

Die Telekommunikationsbranche galt als eine der Vorreiter, die das SVV einführten. Von 1980 an wurden nach und nach zwischen allen PTAs und dem MPT Verträge vereinbart, die die Regelung im Sinne von „twin commitments and single linkage“ innehatten.

„The first commitment means the enterprise is obliged to hand over an agreed amount of annual profit and tax [...] while retaining a proportion of any surplus it achieved above the contracted level. The second commitment ensures that the enterprise must guarantee to invest in order to increase asset values and develop technology by an agreed amount during the period of the contract. The single linkage means that up to 70% of the increase in overall profit can be used to

fund salary increases, linking individual staff rewards with performance.”
(Yan/Pitt 2002: 21f)

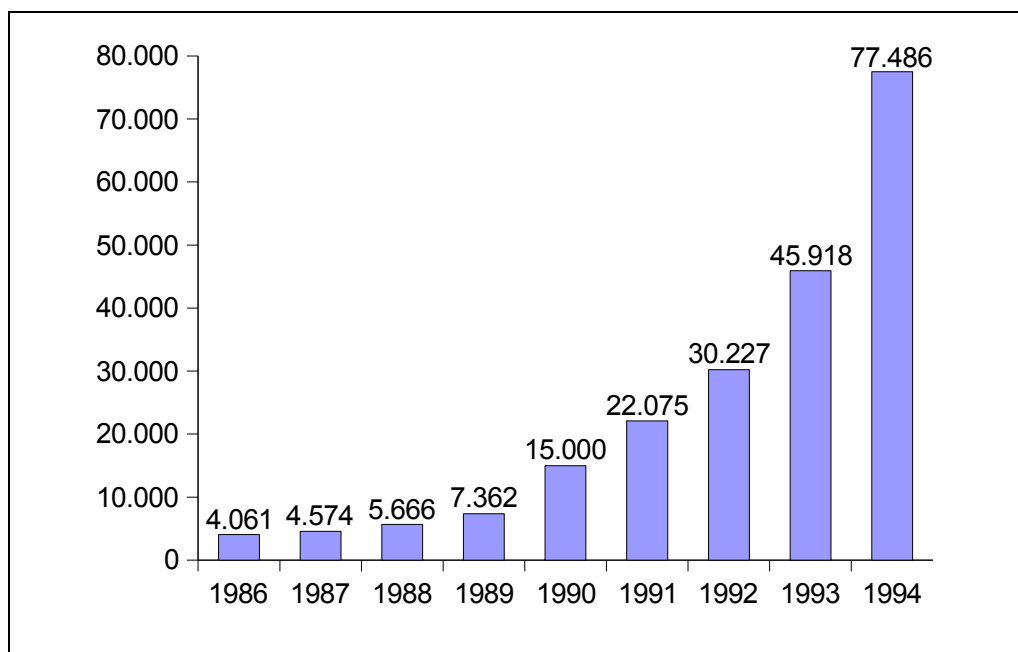
1982 wurde der sogenannte „Three-year-term profit rolling contract“ in Telekommunikationsbetrieben verbreitet. Dadurch wurden in jedem Vertrag zwischen zwei Vertragsparteien, d. h. zwischen Telekommunikationsbetrieben und dem jeweiligen für diese verantwortlichen PTA sowie zwischen PTA und MPT Zielsetzungen für die kommenden drei Jahre mit bestimmtem Profitwachstum festgelegt. Jedes Jahr fand eine Überprüfung von Ergebnissen statt. Auf dieser Basis wurde das Ziel für das nächste Jahr erneut festgelegt und der Vertrag entsprechend für ein weiteres Jahr verlängert.

Seit Anfang 1986 wurde vom MPT das Direktor-Verantwortungs-System (DVS) in die Telekommunikationsbetriebe implementiert. Konkret sollte das Management in der Lage sein, sich für u.a. marktorientierte Produktion, Marketing, Preisgestaltung im staatlichen genehmigten Rahmen, Budgetierung, Organisation des Betriebs sowie Gestaltung von Personal und Entlohnungspolitik verantwortlich zu machen. Die Direktoren der PTAs schlossen mit dem MPT jährlich einen Vertrag, in dem Zielsetzungen wie Umsatz, Dienstleistungsqualität und Effizienz angekündigt wurden. Später wurde die Vertragsdauer auf vier Jahre verlängert, um die aus der bisherigen Vertragsdauer resultierenden kurzfristigen Planungen zu vermeiden. Nach vier Jahren wurde die Leistung des Direktors bewertet. Diese Bewertung entsprach anschließend einer Weiterberufung für die nächste Amtsperiode, Beförderung oder Entlassung. Durch das DVS wurden individuelle Aufstiegsmöglichkeit und Erfolgserzielung von Managern der Staatsbetriebe fest mit der Managementleistung verbunden. Damit sollte eine höhere Motivation zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Telekommunikationsbetriebe ermöglicht werden.

Im Oktober 1986 wurden solche Verträge auch zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer umgesetzt, um die klassische Idealvorstellung der „eisernen Reisschüssel“ jedes Mitarbeiters zu zerschlagen. Somit wurde jedem klar, dass dem Arbeitsvertrag gemäß die Entlohnung mit der Arbeitsleistung eng in Verbindung stand. Die positive Wirkung der Einführung des Vertragssystems ließ sich im kontinuierlichen zunehmenden Produktivitätswachstum der Telekommunikationsbranche erkennen. In Abbildung 5 zeigt sich die durchschnitt-

liche Produktivität pro Mitarbeiter des MPT, berechnet in chinesischer Währung Ren Min Bi (RMB), im Zeitraum von 1986 bis 1994.

Abbildung 5: Produktivität des „Ministry of Posts and Telecommunications“ 1986-1994 (Einheit: RMB/Mitarbeiter)



Quelle: vgl. Yan/Pitt 2002: 23.

Parallel wurde eine Neuregelung der Finanzbeziehung zwischen dem Staat und den Betrieben implementiert. Anstelle der globalen Gewinn- bzw. Verlustabführung an den Staat, die in der zentralen Planwirtschaft üblich war, wurden neue Steuersysteme ausprobiert. Das Verhältnis zwischen Staat und Betrieben sollte sich auf diese Weise zu einem wechselseitigen Pflichtverhältnis entwickeln.

„Die neuen Gewinnvertragssysteme unterschieden sich von der alten Form der pauschalen Gewinnübertragung vor allem dadurch, dass sie sich erstens an der erwarteten Gewinn- oder Verlustentwicklung des Betriebes im Vertragszentrum orientierten und zweitens dem Betrieb Gewinnanteile überließen. Der Betrieb sicherte der zuständigen Behörde eine vertraglich vereinbarte Summe zu

und konnte den darüber hinausgehenden Gewinnanteil (zwischen 20% und 100%) einbehalten.“ (Hebel 1997: 161)

Damit begannen nach mehr als 20 Jahren andauernder Gewinnablieferung staatlicher Betriebe erste Experimente zu einer neuen Gewinnteilung zwischen Staatsbetrieben und staatlichen Stellen. Bereits ab 1978 wurden Gewinnverträge ausprobiert und 1979 „Regeln zur Gewinnaufteilung in Staatsbetrieben“ vom Staatsrat erlassen (vgl. Liu 1999: 312). Kurz danach erfolgte eine Neufassung der Vorschriften zur Gewinnaufteilung für industrielle Staatsbetriebe. Neben den Proportionen zur Gewinnaufteilung wurde die betriebliche Verwendung des einbehaltenen Gewinnanteils durch Bestimmungen festgelegt, die z. B. zur Produktionsentwicklung und zur Erhöhung sozialer Vergütung sowie Arbeiterlöhne eingesetzt werden konnten. 1982/83 wurde ein Steuersystem eingeführt, das positivere Effekte auf die Betriebsführung und die Finanzsituation des Staates bewirken und zugleich die Unabhängigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe stärken sollte. Die Beziehungen zwischen staatlichen Stellen und Betrieben ließen sich so auf eine rechtliche Grundlage stellen. Und das Steueraufkommen für den Staat konnte gesichert werden. Die Staatsbetriebe behielten nach der Besteuerung ihre Gewinne und trugen ihre eigenen Verluste. Der Staat verteilte, abgesehen von weiterhin subventionierten Verlustbetrieben, kein Geld mehr.

Die Marktorientierung und die Einführung des Vertrags- sowie Steuersystems bilden einen entscheidenden Schritt zur Steigerung funktionaler Ausdifferenzierung von dem politischen System und dem Wirtschaftssystem. Das wirtschaftliche Wachstum führte zur Steigerung der Eigenkomplexität des Wirtschaftssystems, das bisher noch stark von dem Staat kontrolliert wurde. Besonders ist im Zuge der Marktorientierung, die große Handelsgemeinschaften und damit unendliche Zahlungsmöglichkeiten anbieten können, eine politische Kontrolle der gesamten Wirtschaft wohl nicht mehr gelungen. So hat sich die Tendenz zur Autopoiesis der Wirtschaft im Sinne eines eigenen strukturdominierten Systems entwickelt. Dabei sind Geldzahlungen entscheidend. Der Staat musste die Ausdifferenzierung des Wirtschaftssystems allmählich zulassen und suchte zugleich die strukturelle Kopplung wie z. B. das Steuersystem aus. Dadurch wird eine Verbindung zum Wirtschaftssystem geschaffen, um die notwendigen Staatseinnahmen zu sichern, denn auch im politischen System wird gezahlt. In diesem Sinne gilt in der Telekommunikationsreform die Implementierung des Steuersystems ein klares Merkmal für funktionale Differenzierung zwischen Politik und Wirtschaft.

Im Zuge der Umsetzung der branchenübergreifenden allgemeinen Reformmaßnahmen wurde noch eine moderne Buchführung in die Telekommunikation eingeführt, die die Einnahmen/Ausgaben sowie den Gewinn/Verlust der Staatsbetrieben präziser berechnen sollte. Da mehrere Betriebe sich im Telekommunikationsprozess, besonders bei einer Gewährleistung eines Ferngesprächs beteiligen und bezüglich Kostenfaktor in der Tat eng miteinander verbunden sind, ist es besonders notwendig, eine entsprechende Kalkulationsmethode für die einzelnen Betriebe festzustellen. Nach einem Probelauf wurde eine differenzierte und gewichtete Buchführung im Jahr 1985 offiziell im ganzen Land umgesetzt. In dem neuen Buchführungssystem wurde die konkrete Methode der Berechnung der sogenannten „Enterprise-owned revenue (EOR)“⁶⁴ der Telekommunikationsbetriebe vom MPT vorgeschrieben. Um Rücksicht auf die Unterschiede bezüglich der geographischen Entfernung und des Niveaus der Wirtschaftsentwicklung in verschiedenen Regionen zu nehmen, wurde bei der Preisgestaltung eine sogenannte Kostenvarianzkoeffizient (cost variance coefficient, CVC) eingeführt, die durch eine Regression von sieben Faktoren⁶⁵ berechnet wird, die die Konditionen einer bestimmten Region statistisch beschreiben können. Somit betrug z. B. im Jahr 1988 die CVC für die Stadt Peking 0,69 und für die Provinz Tibet 2,13. Wird diese CVC mit dem Standardpreis für verschiedene Produkte in Telekommunikation multipliziert, entsteht dann eine gewichtete Preiskategorie für jede einzelne Region, die den tatsächlichen regionalen Verhältnissen entspricht. Dadurch wird das EOR für die Telekommunikationsunternehmen innerhalb der Region berechnet. Das allgemeine Prinzip dieses Kalkulationschemas liegt somit darin, die Kostenbeiträge der einzelnen Teilnehmer im Telekommunikationssystem differenziert zu berechnen und sodann mit einem regional angemessenen Preis einen entsprechenden Ausgleich zwischen denen zu erreichen.

Bereits Anfang der 1980er Jahre erkannte die chinesische Zentralregierung die finanziellen Defizite des Telekommunikationssektors. Da die Telekommunikation als eine der Schlüsselbranchen der Wirtschaft erklärt wurde, beinhalteten fortan alle von der Regierung erstellten Fünf-Jahres-Pläne Beschlüsse zur Förderung der Weiterentwicklung der Telekom-

⁶⁴ EOR = export products traffic x export products prices + transit products traffic x transit products prices + import products traffic x import products prices + all income from local network services + (income of this year - income of last year) x retaining rate (40%) (vgl. Yan/Pitt 2002: 26).

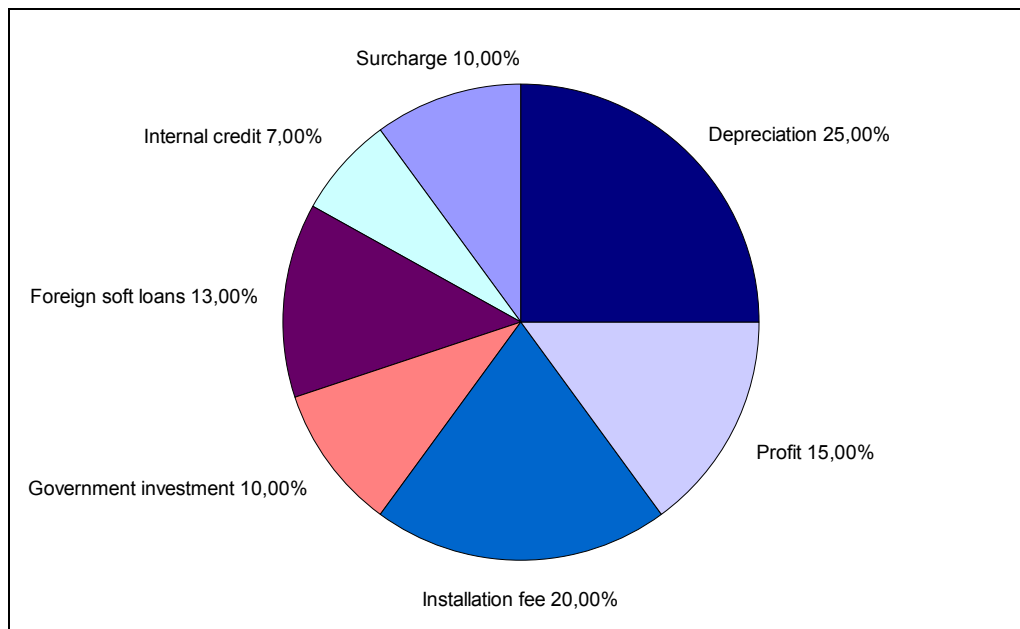
⁶⁵ Dazu gehören “the ratio of mountain areas, the number of days without frost with a year (which is relevant to the issue of heating expenses), the number of residents in the city and town as a percentage of all residents in the whole region, the average consumption of telecommunications per square kilometer, the average GDP per capita, the density of railways and roads, and the average wage per employee” (Yan/Pitt: 28).

munikation und der damit verbundenen Dienstleistungen. Von 1982 bis 1994 verfolgte das MPT eine große Anzahl bevorzugter Regelungen, um den rückständigen finanziellen Zustand des Telekommunikationssektors zu verbessern. Dazu zählte die Regelung der „drei 10%“: Der Einkommenssteuersatz für die Telekommunikationsbetriebe lag bei 10%, während der bei anderen Industrien 55% betrug; lediglich 10% von Einnahmen aus Non-trade Devisengeschäften wurden an den Staat abgeliefert und ebenso nur 10% der staatlichen Kreditvergaben mussten zurückgezahlt werden (vgl. He 1997: 76). Außerdem traf das MPT zusammen mit dem Finanzministerium und dem staatlichen Preisgestaltungsbüro Anfang der 1980er Jahre die Entscheidung für die Erhebung von Installationsgebühren gegenüber Endkunden. Der Gebührenstandard bewegte sich zwischen 3.000 und 5.000 RMB (etwa 300 bis 500 EUR) und konkrete Preise wurden von der lokalen Regierung festgelegt.⁶⁶

Durch diese Reihe von Vergünstigungsmaßnahmen wurde die finanzielle Lage der Telekommunikation drastisch verbessert. Anders als früher, wo nur ausschließlich staatliche Investitionen in der Telekommunikation getätigt wurden, entstand nun eine Art Finanzpool, der aus neuen und vielfältigen Finanzierungskanälen bestand, wie z. B. Abbildung 6 darstellt.

⁶⁶ Vgl. „Mitteilung über die Änderung von Ortsgesprächgebühren“. URL: <http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/8956/8964/index.html> (in Chinesisch). Abruf am 13.04.2006.

Abbildung 6: Finanzierungskanäle für Investitionen in der Telekommunikation im Finanzjahr 1993-1994



Quelle: vgl. Yan/Pitt 2002: 32.

Die jährliche Wachstumsrate von Telefonanschlusskunden stieg von 7,83% im Zeitraum 1980-1985 auf 17% im Zeitraum 1986-1990. Somit war das Wachstum des Telekommunikationssektors so hoch wie das des Bruttoinlandsproduktes (BIP) Chinas im gleichen Zeitraum. Dabei wurden moderne Netze für die Telekommunikation rasant aufgebaut und neue Technologien u.a. digitale Vermittlungssysteme, faseroptische Systeme und Network Management-Systeme nach und nach umgesetzt.

Die hohen Investitionen haben jedoch viele traditionelle Symptome der staatlichen Monopolverwaltung der Telekommunikation nicht heilen können, die genau wie die Staatsbetriebe anderer Branchen im sozialistischen Land in sich hatten. Die enge Kombination zwischen Regierung und Betrieben führte dazu, dass die Unternehmen nicht auf dem Markt frei agieren konnten, sondern immer von dem Regierungskommando abhängig waren. Diese verflochtene Organisationsstruktur beeinträchtigte nach wie vor die Leistungsfähigkeit der Telekommunikationsbetriebe und die gesamte Weiterentwicklung der Telekommunika-

tion in der allmählich wachsenden Marktwirtschaft. Die Reorganisation der staatlichen Betriebe zu unternehmerisch handelnden Organisationen und die Öffnung des Markts für Endgeräte, Netze und Dienstleistungen der Telekommunikation galten als Hauptagenda der weiteren Reform.

1988 wurde ein dreistufiges Konzept zur weiteren Reform der chinesischen Telekommunikation bekannt gegeben. Erstens sollten drei Verwaltungsbüros, nämlich Industriebüro, Materialbüro und Maschinenbüro, die sich bisher als interne Abteilungen innerhalb des MPT befanden, ausgegliedert werden, wodurch drei Unternehmen für Post und Telekommunikation (P&T) entstehen sollten. Zweitens sollte eine klare Trennung von Unternehmens- und Regierungsverwaltungsfunktion in allen Unternehmen auf verschiedenen Ebenen realisiert werden. Und drittens sollte die Teilung der zwei Bereiche Telekommunikation und Post verwirklicht werden.

1988 wurden die drei obengenannten Unternehmen, also P&T Industry Corporation, P&T Equipment Corporation und P&T Construction Corporation gegründet und offiziell vom MPT getrennt. Weiterhin wurden die neuen Funktionen des MPT definiert: Das Ministerium sollte hauptsächlich für Politiken, Regulation und strategische Planung des Post- und Telekommunikationssektors zuständig sein. Dabei wurden die bisherigen unternehmerischen Aufgaben nicht mehr dem MPT zugeschrieben. Die PTAs in allen Provinzen waren dann anhand einer Vertragspartnerschaft mit dem MPT verbunden. Im jeweiligen Vertrag wurden die Entwicklung und der Betrieb von Netzen sowie finanzielle Zielsetzungen der jeweiligen Provinzbehörde festgesetzt. Die Behörden sollten selber Verantwortungen für Gewinn und Verlust tragen. Dadurch erhoffte man sich, dass jede Behörde ebenso gut wie eine selbstständige Firma funktionieren könnte.

Hierbei ist festzuhalten, dass die Anfangsphase der Telekommunikationsreform Chinas als funktionale Differenzierung zwischen staatlicher Verwaltung und wirtschaftlichen Betrieben beschrieben werden kann. Betriebliche Autonomie wurde allmählich durch verschiedene Reformmaßnahmen von der ursprünglichen staatlichen Verwaltung zugelassen. Die Telekommunikationsbetriebe, die früher vom Staat gefesselt wurden, entwickelten sich nach und nach zu selbständigen wirtschaftlichen Organisationen. Mit dieser funktionalen Differenzierung lässt sich eine semantische Veränderung der Telekommunikation in der Gesell-

schaft erkennen: Telekommunikation dient also nicht mehr ausschließlich zum staatlichen Zweck, sondern trägt als ein Teil des Wirtschaftssystems zur Entwicklung der gesamten Volkswirtschaft bei. Die Ausdifferenzierung der Telekommunikation von der staatlichen Verwaltung ist dadurch zustande gekommen. Die Ausdifferenzierung operativ geschlossener Funktionssysteme erfordert aber eine entsprechende Einrichtung ihrer gesellschaftsinternen Umweltbeziehungen (vgl. Luhmann 1998: 779). Die alte Bindung, die hier im Sinne von Planziffer, Kommando und sozialer Sicherung (eiserne Reisschüssel) zwischen der staatlichen Verwaltung und Betrieben der Telekommunikation existierten, musste nun gelöst und durch neue Formen struktureller Kopplung ersetzt werden, die die Funktionssysteme untereinander verbinden. Hier übernehmen Abgabe und Vertrag die Rolle der strukturellen Kopplung. Die Kopplung von Staat und Wirtschaft wird in erster Linie durch Steuersysteme erreicht, die die Telekommunikationsbetriebe statt früherer pauschaler Gewinnablieferung an die staatliche Verwaltung für Telekommunikation abgeben sollen. Im Verhältnis von Recht und Wirtschaft wird die strukturelle Kopplung durch Verträge ermöglicht. So werden zwischen dem Staat und den Betrieben, zwischen dem einzelnen Betrieb und den Mitarbeitern Verträge abgeschlossen, in denen klare Rechten und Verpflichtungen für jeden Vertragspartner festgesetzt werden.

5.2.2 Einführung des Wettbewerbs (1994-1998)

Im Jahr 1993 wurde ein neues Gesellschaftsgesetz⁶⁷ verabschiedet, das einen größeren Handlungsraum für die Umstrukturierung von Staatsbetrieben ermöglichte. Es stellte eine Reaktion auf die betriebliche Entwicklung der letzten Jahre dar, in denen vielfältige Eigentumsverbindungen zustande kamen und Joint Ventures verschiedenster Art gebildet wurden. Im Gesellschaftsgesetz wurden für neue Organisationsformen wie Aktiengesellschaften (AG) und Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) generelle gesetzliche Grundlagen erlassen, die unabhängig von konkreten Eigentümern der Unternehmen Geltung haben. Staatsbetriebe, also Gesellschaften im ausschließlich staatlichen Eigentum, können die Rechtsform einer GmbH oder einer AG haben oder aber von einer GmbH in eine AG über-

⁶⁷ Gesellschaftsgesetz der Volksrepublik China. Verabschiedet am 29. Dezember 1993 auf der fünften Sitzung des Ständigen Ausschusses des VIII. Nationalen Volkskongresses. Inkrafttreten am 1. Juli 1994.

führt werden. Diese gesetzliche Regelung leistete die Voraussetzung, im Zuge der Telekommunikationsreform Organisationsformen mit verschiedenen Finanzierungskanälen zu gründen bzw. Unternehmen zu umstrukturieren. Die Umsetzung des Gesetzes zeigte besonders eine große Bedeutung für die Entmonopolisierung.

Die Reformmaßnahmen in der Telekommunikation bis 1994 war auf den Ausbau der Netze, Wechsel des Managementmodells und Verbesserung der internen Struktur konzentriert, was im Einklang mit der allgemeinen Umstrukturierung der Staatsbetriebe Chinas stand. Jedoch herrschte bis dahin im Telekommunikationsmarkt zum großen Teil immer noch das staatliche Monopol, das unter der Führung vom MPT wirkte. Angesichts der Weiterentwicklung der Marktwirtschaft und des Vorantreibens des WTO-Beitrittsantrags musste der bisherigen restriktive Telekommunikationsmarkt gelockert werden. Der Wettbewerb war zunächst im Bereich der Herstellung von Netzausrüstungen und Endgeräten zugelassen.

Die Modernisierung von Netzausrüstungen und Endgeräten begann bereits Anfang der 80er Jahre. Gekennzeichnet war es dadurch, dass Chinas erstes computergesteuertes Switching System (SPC) mit 1,5 Mio. Telefonleitungen, importiert aus dem japanischen Unternehmen Fujitsu, im Jahr 1982 in der Stadt Fuzhou in Betrieb genommen wurde. Seitdem wurde der Markt geöffnet für Produkte und Technologien, die internationalen modernen Standards entsprechen und auch besondere Anforderungen chinesischer Netzwerke erfüllen. Die Hersteller in diesem Bereich benötigten allerdings Lizenzierungen vom Staat. Der Markt für Hersteller von Netzausrüstungen und Endgeräten entwickelte sich Anfang der 90er Jahre zu einem der am schnellsten wachsenden Märkte Chinas.

Zu den größten chinesischen Marktteilnehmern im Herstellerbereich gehören mittlerweile:

- China Post & Telecommunications Information Industrial Corporation (PTIC);
- Shenzhen Huawei Technologies Co., Ltd.;
- Shenzhen Zhongxing Telecommunications Co., Ltd.;
- Great Dragon Telecommunications Equipment Co., Ltd.;
- China Datang Telecommunications Technology Group.
- Jinpeng Electronic Information Machine Co., Ltd.

Im Zuge des internationalen Technologietransfers wurden auch ausländische Investitionen im Herstellermarkt zugelassen. Als erstes Joint Venture auf dem chinesischen Telekommu-

nikationssektor wurde die Shanghai Bell Telephone Equipment Manufacturing Company im Jahr 1984 von China Post and Telecommunications Industry Cooperation (PTIC) und Alcatel etabliert.⁶⁸ Seitdem ist die Gründung von Joint Ventures ein großer Trend, wobei die meisten internationalen Hersteller von Netzausrüstungen und Endgeräten mittlerweile mit Joint Ventures, Tochtergesellschaften bzw. Produktionsstätten in China ansässig sind. Darunter fallen AT&T, Ericsson, Northern Telecom, Siemens, Motorola und Nokia. „Since 1990 China’s telecommunication industry has become one of the fastest growing industries. From 1992 to 1996 the annual growth rate reached 45%. By the end of 1998 there were over 2,000 manufacturing enterprises with 300,000 staff members and over 100 academies or institutes, with over 60,000 technical personnel focused on R&D activities.“ (vgl. Liang/Ding 2001: 75)

Seit 1993 wurde vom MPT „Provisions on the Administration of the Liberalized Telecommunications Services“ bekanntgegeben und damit begrenzter Wettbewerb zuerst im Non-basic-Servicebereich eingeführt. Darunter zählten „Radio paging, 450 MHz wireless mobile, 800 MHz trunk mobile, national VSAT, Telephone information services, electronic mail, electronic data interchange und Videotext“ (Wan 2001: 165f). Auf den Märkten dieser Dienstleistungen wurde Wettbewerb zugelassen, an dem allerdings meistens chinesische staatliche Betriebe bzw. Betriebe mit staatlicher Mehrheitsbeteiligung teilnahmen. Bis Ende 1997 konnte landesweit bereits 3.000 Unternehmen die oben genannten Services anbieten.

„There are many reasons behind the MPT’s move to introduce competition in some non-core telecom services. On the one hand, overall demand for value-added services is high in all levels of society. On the other hand, the government would like to facilitate MPT enterprises to improve their management standard and quality of services, and to press them to participate actively in market competition. The opening of some terminal services signalled the beginning of the long process to end China Telecom’s total monopoly of the telecommunication business in China.“ (ebd.: 166)

Bei der Einführung des Wettbewerbs im Telekommunikationsmarkt spielten die verschiedenen Ministerien, die private Telekommunikationsnetze zur Verfügung hatten, eine wichtige Rolle. Aufgrund des zunehmenden Marktbedarfs und des großen lukrativen Marktpo-

⁶⁸ Die Firma wurde inzwischen mit Alcatels Geschäftsbereich in China integriert und trägt heute den Namen „Alcatel Shanghai Bell“. Vgl. URL: <http://www.alcatel-sbell.com.cn>. Abruf am 01.04.2006.

tentials strebten es diese Ministerien an, mit eigenen Telekommunikationsprodukten und Netzen, die meistens mit modernen Technologien ausgerüstet waren, in den Telekommunikationsmarkt einzusteigen. Dabei zeigte das „Ministry of Electronic Industry (MEI)“ besondere Bemühungen um Wettbewerb gegenüber dem MPT. Unter seiner Organisation wurde im Juni 1993 „Ji Tong Communications Corporation“ (Jitong) gegründet, an der 30 verschiedene Staatsbetriebe und Forschungsinstitute u.a. aus Peking, Guangzhou, Shanghai und Shenzhen beteiligt waren. Vielen dieser Organisationen gehörten zu der Zeit zu MEI. Die Geschäftsbereiche des Unternehmens bestanden u.a. aus Forschung und Entwicklung von Telekommunikationstechnologien und -produkten, Paging- und Mobilfunkservices, Datenübertragung sowie Mehrwertdiensten (vgl. Guan 2003: 19). Die Gründung von Jitong diente als erster Schritt zur Entmonopolisierung des chinesischen Telekommunikationsmarkts.

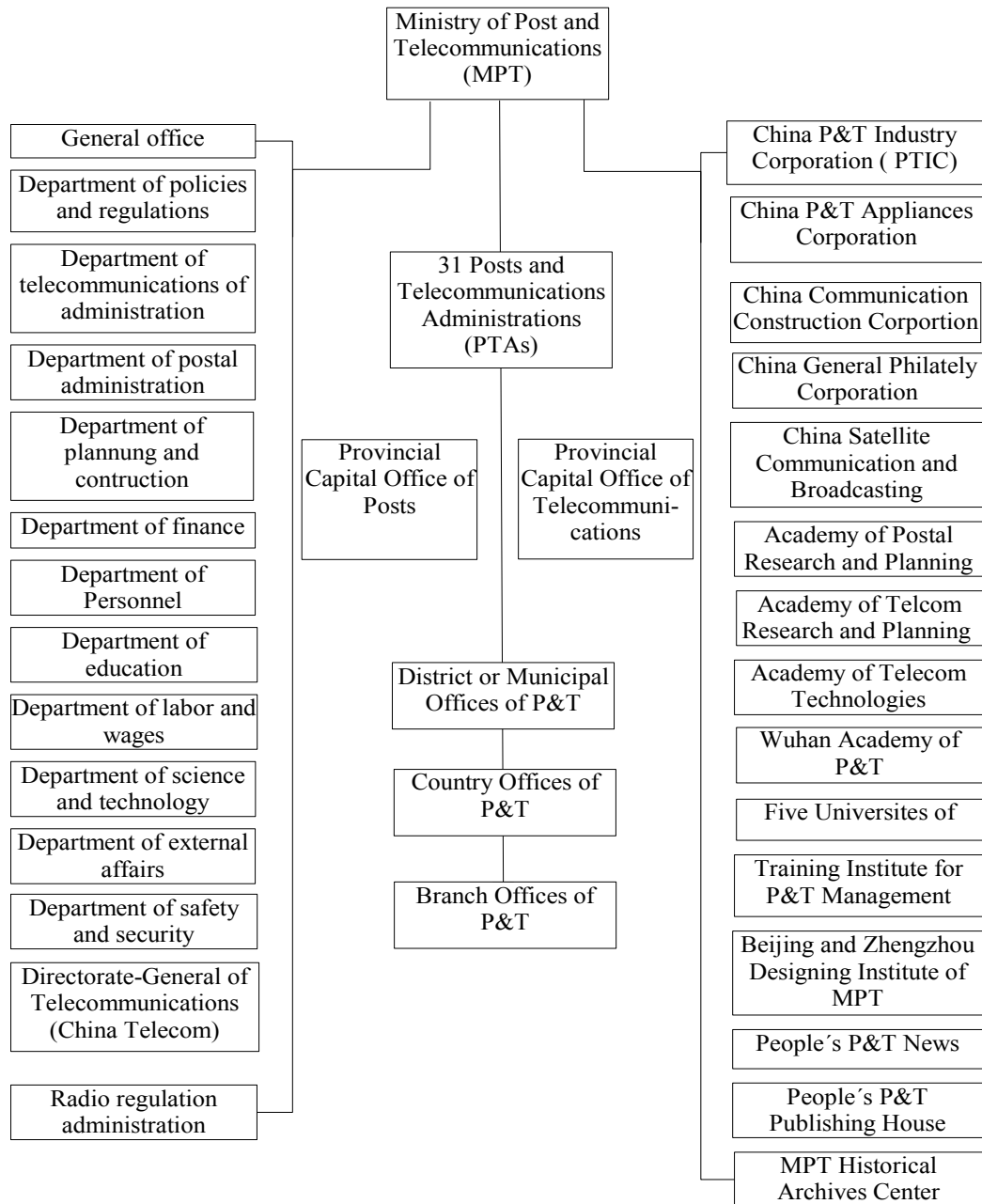
Bisher war allerdings im Kernbereich von Telekommunikationsdiensten, also im Telefondienst und Netzbereich nach wie vor ausschließlich das staatliche Monopol tätig, das unter der Leitung vom MPT mit der Marke „China Telecom“ operierte. Im Juli 1994 wurde „China United Communications Corporation“ (Unicom) gegründet, der nach China Telecom als zweiter Netzbetreiber und Telefondienstanbieter wirken sollte. An Unicom waren drei Ministerien - MEI, Ministry of Railway (MOR), Ministry of Electrical Power (MEP) - und 13 weitere große Staatsbetriebe gemeinsam beteiligt. Diese Ministerien stellten Unicom teilweise ihre eigenen Telekommunikationsnetze zur Verfügung, die bisher ausschließlich zum eigenen Branchenzweck (z. B. Telekommunikationsnetze für die Bahnindustrie) verwendet wurden. Die Geschäftsbereiche von Unicom wurden offiziell in Direktive vom Staatsrat festgelegt:

„Upgrade the existing private networks of the MOR and the MEP in order to provide long-distance services to the public in addition to meeting these ministries' internal needs; and to provide local telephone services to the public to those places where the public telephone networks cannot reach or there exists a server shortage of telephone capacity; to operate radio telecommunications services (including mobile phone service); to operate value-enhanced services; to undertake engineering projects for all kinds of telecommunications systems; to conduct other services related to its main business activities.“ (Yan/Pitt 2002: 50)

Die Gründung von Unicom wurde als Meilenstein der Historie der chinesischen Telekommunikationsentwicklung gekrönt, denn damit wurde die seit 1949 existierende Monopolstellung, die die staatliche Verwaltung für Telekommunikation - das MPT - als einziger Netzbetreiber und Telekommunikationsdienstanbieter herrschte, beendet, mindestens organisatorisch gesehen. Unicom gründete in allen Provinzen mehr als 300 Niederlassungen und Tochterfirmen. Somit stand Unicom als erster Konkurrent von China Telecom gegenüber. Die Gründung von Unicom wurde auch als Machtbalancierung zwischen dem MPT und anderen Ministerien im Telekommunikationsmarkt betrachtet. Zum ersten Mal war Rivalität zwischen zwei Konkurrenten im Netzbereich und in Telefondiensten vorhanden. An dieser Stelle lässt sich die Anfangsphase der Liberalisierung der Telekommunikation in Deutschland in Erinnerung rufen, wobei Mannesmann mit D2 als erster Konkurrent für den Mobilfunkbereich gegenüber dem damaligen Monopol DBP zugelassen wurde. Eine Duopol-Wettbewerb-Konstellation wurde auf dem Telekommunikationsmarkt herausgebildet.

Die grundlegenden Veränderungen des Telekommunikationsmarktes stellten dem MPT eine große Herausforderung dar. Während das MPT früher als Telekommunikationsmonopol diente, musste es nun angesichts der Einführung des Wettbewerbs die Regulierungsfunktionen übernehmen. Jedoch konnte es als staatliche Instanz nicht mit Doppelfunktionen, also Operator einerseits und Regulator andererseits fungieren. Funktionswechsel sollte dringend ermöglicht werden. Infolgedessen wurde im Jahr 1994 die Umstrukturierung innerhalb des MPT vollzogen, um die Funktionen zwischen Operator und Regulator, also zwischen unternehmerischen und administrativen Aufgaben klar zu differenzieren. Wie in Abbildung 7 verdeutlicht, wurden alle staatlichen administrativen Funktionen in die Abteilungen, also „Departments“ übertragen, während die anderen Organisationen, meistens als Unternehmen, die unternehmerischen Aufgaben durchführen sollten.

Abbildung 7: Organigramm des „Ministry of Posts and Telecommunications“



Quelle: vgl. Yan/Pitt 2002: 67.

So wurde im März 1994 jeweils für Post und Telekommunikation eine finanziell selbständige Behörde, „Directorate General of Post“ und „Directorate General of Telecommunications (DGT)“ gegründet. Um die Unterscheidung von Operator und Regulator zu verschärfen und sichtlich zu machen, hat sich das DGT im April 1995 offiziell bei der „State Administration for Industry and Commerce (SAIC)“ als Unternehmen mit dem Namen „China Directorate General of Telecommunications“ (China Telecom) registriert. Damit wurde klar differenziert, dass China Telecom in Zukunft als Netzbetreiber und Telekommunikationsdiensteanbieter tätig sein sollte, während das MPT die staatlichen Regulierungsaufgaben für den gesamten Telekommunikationsmarkt Chinas erfüllen sollte. China Telecom erschien somit zum ersten Mal nicht mehr als Behörde, sondern als Unternehmen. Mit der Lizenzierung von SAIC durfte China Telecom alle Geschäftsbereiche der Telekommunikation (Endgeräte, Netze und Dienstleistungen), die früher das MPT gewährleistet hatte, tätigen. Dieser Reformschritt ähnelte im Wesentlichen der Postreform I von 1989, wo das damalige deutsche Telekommunikationsmonopol von der staatlichen Verwaltung befreite und in ein Unternehmen - die DBP Telekom - umgewandelt wurde. Jedoch war die Postreform I in Deutschland angesichts des Poststrukturgesetzes rechtlich fest verankert, während ein ähnliches Gesetzgebungsverfahren in der chinesischen Telekommunikationsreform nicht stattfand.

Nach ihrer Gründung war China Telecom allerdings nicht in der Lage, sich sofort vollständig vom MPT zu trennen und sich als selbständiges Unternehmen auf dem Markt zu entfalten. Die Wandlung von einer Verwaltungsbehörde zu einem marktorientierten Unternehmen schien schwieriger zu sein als alle dachten. Das Hauptproblem bestand vor allem auch in den lokalen PTAs, die für die lokalen Telekommunikationsnetze zuständig waren. Obwohl die PTAs formal als Tochtergesellschaften von DGT ebenfalls den Namen „China Telecom“ trugen, blieben sie unter den Schatten vom MPT. Die PTAs kommunizierten direkt mit den verschiedenen Abteilungen vom MPT und blieben eher administrative Behörde als tatsächliche Tochtergesellschaft von China Telecom. Andererseits wurden alle finanziellen und Planungsangelegenheiten von China Telecom nach wie vor vom MPT zentral verwaltet. Insofern war die Trennung von China Telecom aus dem MPT in Wirklichkeit mehr eine formale als eine tatsächlich funktionierende Differenzierung. In der Tat spielte

das MPT immer noch die Doppelrolle: sowohl Operator als auch Regulator (vgl. Yan/Pitt 2002: 68; Guan 2003: 22).

Betrachtet man nun die Wettbewerbssituation Mitte der 1990er Jahre im Telekommunikationsmarkt, ließen sich drei Marktteilnehmer erkennen: China Telecom, Unicom und Jitong. Hierbei konnte noch kein richtiger Wettbewerb zwischen allen drei Unternehmen beobachtet werden, denn aufgrund der kleinen Unternehmensgröße und eingeschränkten Servicebereiche war Jitong gegenüber dem früheren Monopolisten China Telecom ganz und gar nicht wettbewerbsfähig. So wurde nun Unicom, inzwischen für Festnetz und Mobilfunk lizenziert, als großer potentialer Konkurrent gegenüber China Telecom erwartet. Im Juli 1995 bot Unicom GSM-Mobilfunkservice in vier Großstädten an: Peking, Tianjin, Shanghai und Guangzhou. China Telecom wurde gezwungen, seinen technischen Standard von Analog zu Digital zu aktualisieren. Somit wurde zuerst in diesen Regionen ein starker Konkurrenzkampf zwischen den beiden Mobilfunkanbietern eingeleitet. Endkunden profitierten vom Netzausbau sowie von den Serviceverbesserungen und Preissenkungen. Da China Telecom trotz der unternehmerischen Organisationsform nach wie vor unter der Kontrolle des MPT stand und von Vergünstigungen profitierte, fiel Unicom trotz aller Bemühungen schwer, sich in einem chancengleichen Markt zu entwickeln. Zusätzliche Barrieren für den Marktzugang kamen Unicom zu, denn das MPT wollte schließlich durch die mögliche Machtausübung das eigene Unternehmen China Telecom als Platzhirsch schützen.

“Indeed, MPT created many barriers to block the development of China Unicom. For example, China Unicom had to obtain approval from MPT before it could formally launch service in a specific city, which might take as long as six months even though China Unicom’s license entitled it to provide all kinds of telecommunications services nationwide. As well, each mobile switching center (MSC) of China Unicom was restricted to the provision of only one local network while such restriction was not applied to China Telecom. Thus China Unicom was unable to achieve economies of scale in its mobile communications system since each MSC could not operate at full efficiency. China Unicom was required to undertake the full financial burden of constructing gateways between the network of China Telecom and China Unicom to achieve network interconnection. This resulted in significant increases to the operational costs of China Unicom’s mobile system.” (Guan 2003: 21)

So zeigte sich ein enormes Ungleichgewicht der Marktverteilung zwischen China Telecom und Unicom. Beiden Konkurrenten war es genehmigt, Orts- und Ferngespräche anzubieten.

In der Tat war der Festnetzs-service in fast allen Städten und Gemeinden sowie 67,10% der Dörfer von China Telecom gewährleistet, während Unicom derzeit lediglich in drei Städten, also Tianjin, Chengdu und Chongqing lokale Festnetzdienste anbieten durfte. Somit behielt China Telecom im Festnetz die absolute Oberhand. Eine ähnliche Marktverteilung herrschte im Mobilfunkbereich. Bis Ende 1998 erreichte China Telecom ca. 20 Mio. Mobilfunkkunden und damit einen Marktanteil von 96,90%, während Unicom im Oktober 1998 gerade erst ihren ersten millionsten Mobilfunkkunden feierte. Die dominante Position hatte China Telecom 1999 ebenfalls im Paging-Bereich mit 40,84 Mio. Paging-Kunden, wogegen zur gleichen Zeit lediglich 1,55 Mio. Paging-Teilnehmer bei Unicom waren (vgl. Wan 2001: 170). In diesem Sinne kann man wohl behaupten, dass die Einführung des zweiten Telekommunikationsanbieters eher eine symbolische Geste zu betrachten war. Der Verstoß gegen den fairen Wettbewerb zwischen China Telecom und Unicom ließ sich in den großen Machtunterschieden, die angesichts jeweiliger politischer Hintergründe offenbart wurden, und den damit verbundenen diskrepanten Marktanteilen ersehen.

Ein weiterer Reformschritt bezog sich auf die Finanzierung der Telekommunikationsindustrie. Bisher konzentrierte sich die Finanzierung für den Telekommunikationsaufbau überwiegend auf die Erhebung von hohen Installationsgebühren für Telefonanschlüsse sowie Zuschlagsgebühren. Lokale Regierungen und Telekommunikationsbehörden durften ausschließlich in die privaten Netze⁶⁹ investieren, nicht aber in die öffentlichen Netze. Dies führte zu einer großen Ausdehnung der privaten Netze in bestimmten Wirtschaftssektoren insbesondere in der Bahn und Elektrizität sowie in bestimmten Regionen wie z. B. der Provinz Helongjiang, wo die privaten Netze zu Gunsten der Erdölunternehmen und Forstfabriken ziemlich fortschrittlich aufgebaut wurden. Das Ungleichgewicht von Netzbau und -nutzung sollte nun durch den neuen Reformschritt optimiert werden. Im Juni 1994 veröffentlichte das MPT offiziell eine neue Regelung, nach der der Ausbau der Telekommunikationsinfrastruktur durch unterschiedliche Finanzierungskanäle in diverser Art und Weise realisiert werden konnte. Somit konnten die MPT-Unternehmen, lokale Regierungen, staatliche Betriebe oder andere staatliche Behörden gemeinsam Investitionen im Telekommunikationsbereich tätigen und den Gewinn entsprechend verteilen. Dadurch sollte der Investiti-

⁶⁹ Gemeint sind die branchenspezifischen Netze, z. B. Telekommunikationsnetze für die Bahn.

onsmarkt für die Telekommunikation geöffnet und gleichzeitig die Effizienz erhöht werden.

„The MPT would allow joint investment in all local and long distance telecommunication networks except at the prefecture level. Non-MPT domestic and foreign investors could invest either with capital or fixed assets, as long as they did not participate in the operation and management of the network. Any projects with non-MPT capital of less than 20 million RMB were subject to approval by the provincial P&T administration bureaus. Projects with non-MPT investment exceeding 20 million RMB, or projects involving inter-provincial long distance networks, needed MPT approval.“(Yan Wan: 168)

Das zu dem Zeitpunkt bedeutendste Ereignis war der Börsengang von „China Telecom (Hong Kong) Ltd.“, die anhand der Kapitalzusammensetzung von zwei staatlichen Mobilnetzbetreibern in der Provinz Guangdong und Zhejiang als Tochtergesellschaft der damaligen China Telecom im September 1997 gegründet wurde. Mit einem Vermögen von 4,22 Mrd. USD wurde China Telecom (Hong Kong) Ltd. im Oktober 1997 jeweils an den Börsen in New York und Hongkong gelistet. Diese Firma wurde später in „China Mobile (Hong Kong) Ltd.“ umbenannt.⁷⁰

Um die finanzielle Schwäche dringend zu beseitigen und somit die Konkurrenzfähigkeit gegenüber China Telecom zu verstärken, wurde 1995 das „Chinese-Chinese-Foreign-Joint Venture (CCF)“ von Unicom erfunden. Da zu dieser Zeit direkte ausländische Investitionen im chinesischen Telekommunikationsmarkt noch nicht zugelassen wurden, boten CCF-Joint Ventures die Finanzstrukturen an, um ausländisches Kapital für Unicom zu gewinnen, welche damals lediglich über ein Kapitalvolumen von 1,34 Mrd. RMB verfügte und eine große Nachfrage nach dem Netzausbau hatte. Es wurden mit dem CCF-Model Kooperationsverträge mit einer Gültigkeitsdauer von 15 Jahren zwischen Unicom und einem chinesisch-ausländischen Joint Venture, dessen chinesischer Partner in der lokalen Regierung oder im Besitz von Unicom-Beteiligungen ist. Somit konnten Netzausbauprojekte indirekt mit ausländischen Investitionen finanziert werden. Der daraus resultierende Cash flow sollte zwischen Unicom und dem Joint Venture aufgeteilt werden.

Von April 1995 bis Dezember 1997 wurde durch diese spezielle Finanzierungsstruktur insgesamt 46 Projektmitarbeitverträge mit 32 Unternehmen aus elf verschiedenen Ländern

⁷⁰ Vgl. dazu Kapitel 5.4.

und Regionen abgeschlossen.⁷¹ Das gesamte Investitionsvolumen belief sich auf 1,4 Mrd. USD. Zu den Investoren gehörten zahlreiche Global Players wie z. B. Sprint aus den USA und France Télécom, die alle dadurch im chinesischen Telekommunikationsmarkt Fuß fassen wollten (Kerschner 1999). Es ging hauptsächlich um GSM-Netze, lokale und Fernverbindungen sowie CDMA-Netze⁷². 1998 wurde vom staatlichen Kontrollorgan beurteilt, dass die Legalität dieser Finanzkonstruktion, die über Umwege eine ausländische Beteiligung erlaubten, bemängelt wurde und alle CCF-Kooperationsverträge aufgehoben werden mussten. Folglich musste Unicom Eigenkapital von mehr als 10 Mrd. RMB sowie weitere Ausgleichszahlung von ca. 4 Mrd. RMB an die beteiligten Investoren zurückzahlen.⁷³

Der oben geschilderte Reformschritt zur Finanzierung in der Telekommunikation sowie der geschickte, aber letztendlich gescheiterte Versuch der Unicom zur Gewinnung ausländischer Investitionen zeichnen sich, in systemtheoretischer Sprache, nichts anders als Instrument einer Programmierung ab, die vom Wirtschaftssystem hervorgebracht wird. Kapitalprogramme sind u.a. Investitionsprogramme, die zur Erhöhung der Wahrscheinlichkeit dient, die Erwartungen zuzutreffen (vgl. Baecker 1988: 188). Gleichzeitig sollten dadurch die Marktkontingenzen, also die Eigenkomplexität des Wirtschaftssystems bewältigt werden. Somit könnte für das Wirtschaftssystem die Anschlussfähigkeit möglicher Zahlungen so gut wie möglich abgesichert werden. Durch diese Programmierung und Operation kommt es zur Steigerung funktionaler Ausdifferenzierung des Wirtschaftssystems vom politischen System. Dabei entstehen zugleich neue Organisationsformen wie z. B. restrukturierte Unternehmen, Joint Ventures oder neu experimentierte Strukturen (CCF), die als selbständige Organisationssysteme darstellen. Es ist deutlich zu sehen, dass funktionale Differenzierung ohne Organisationen nicht möglich wäre.

⁷¹ Vgl. „CCF wurde gestoppt.“ URL: <http://it.sohu.com/2003/12/27/88/article217498879.shtml> (in Chinesisch). Abruf am 03.04.2006.

⁷² CDMA ist die Abkürzung für den Mobilfunkstandard „Code Division Multiple Access“.

⁷³ Vgl. „CCF wurde gestoppt.“ URL: <http://it.sohu.com/2003/12/27/88/article217498879.shtml> (in Chinesisch). Abruf am 03.04.2006.

5.2.3 Gründung des Ministry of Information Industry (1998)

Eine weitere Reformrunde wurde seit 1998 durch die endgültige organisatorische Trennung von Post und Telekommunikation, die Gründung des Ministry of Information Industry (MII) und die Reorganisation von China Telecom eingeleitet.

Da sich die Post und Telekommunikation durch die rasante Entwicklung der Technologien unterschiedlichen Anforderungen und zukünftigen Herausforderungen stellen mussten, war es deutlich geworden, dass die bisherige administrative Zusammensetzung von Post und Telekommunikation nicht mehr vorteilhaft funktionieren konnte. Bereits im Januar 1997 wurde vom MPT beschlossen, eine Probe-Trennung von Post- und Telekommunikationsbehörden in der Stadt Chongqing und der Provinz Hainan durchzuführen. Kapital und Personal wurden entsprechend in allen PTAs und lokalen Postämtern dieser zwei Regionen in Post und Telekommunikation aufgeteilt. 1998 wurde die Abspaltung dieser zwei Geschäftsbereiche im ganzen Land umgesetzt. Es betraf 31 Provinzen, mehr als 300 Städte und über 2.000 Landkreise, wobei insgesamt 1,2 Mio. Mitarbeiter betroffen waren.⁷⁴ Neue Definierung von Aufgaben, Etablierung neuer Organisationen, Berufung des Managements sowie Trennung von Personal und Betriebseigentum mussten von oben nach unten durchgeführt werden. Bis Ende 1999 wurde der schwierige Abspaltungsprozess größtenteils abgeschlossen. Dieser Reformschritt erschloss größere Freiräume für Post und Telekommunikation, die sich in Zukunft jeweils gemäß eigener Branchenbesonderheiten und Marktbedürfnisse entwickeln können. An dieser Stelle kann die Trennung von Post und Telekommunikation als funktionale Differenzierung betrachtet werden. Sie ist sowohl in der deutschen Postreform als auch in der Telekommunikationsreform in China zu sehen.

Mit der Verschärfung des Wettbewerbs im Telekommunikationsmarkt wurde inzwischen die Zentralregierung sich bewusst, dass die Errichtung einer ordentlichen Regulierungsbehörde dringend notwendig war, um insbesondere die Begünstigung von China Telecom einzudämmen und somit einen chancengleichen Wettbewerb auf dem Markt zu sichern. Das MPT galt allerdings bisher einerseits als genereller Regulator für den gesamten Telekommunikationssektor Chinas und andererseits als Besitzer und Geschäftsführung von

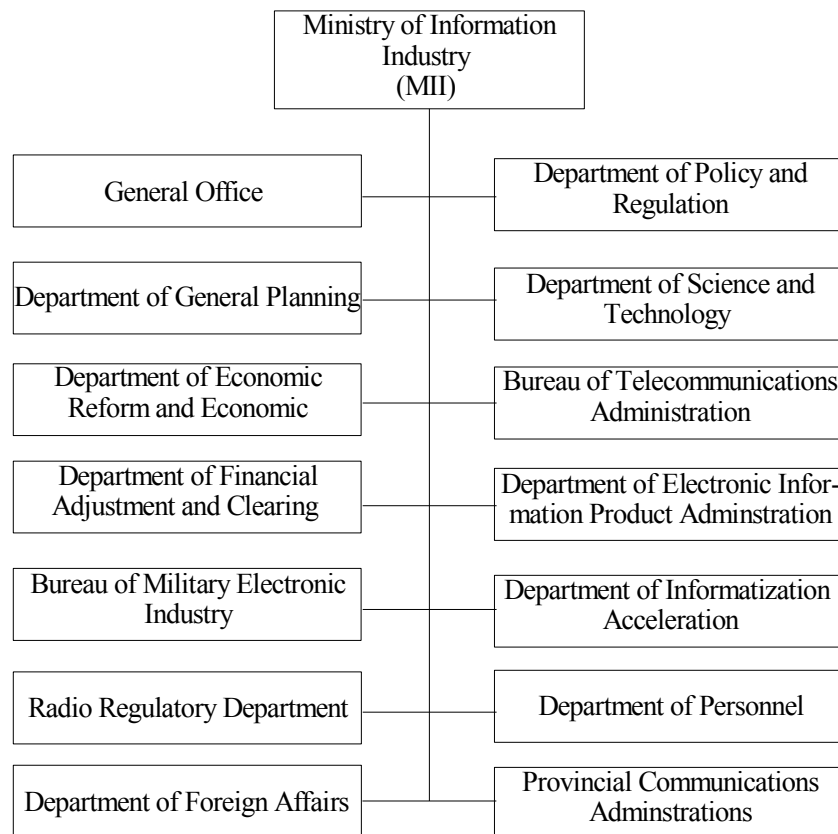
⁷⁴ Vgl. „50 Jahre Chinas Telekommunikation (1955-2005)“ in: Website von Communications world web: URL: <http://www.cww.net.cn/zhuanti/beiyouren/default.asp> (in Chinesisch). Abruf am 28.03.2006.

China Telecom, wohingegen Unicom sich unter dem Dach von drei anderen Ministerien (MEI, MOR und MEP) befand. Somit ergaben sich stets Konflikte zwischen den verschiedenen Ministerien, die den jeweils eigenen Telekommunikationsanbieter politisch bevorzugen wollten. Dabei soll der Staatsrat immer wieder als Koordinator der Interessengegensätze der verschiedenen Ministerien agiert haben. Trotz der Einmischung des Staatsrats konnte offenbar die starke politische Vorliebe zu China Telecom gegenüber seinem Scheinkonkurrenten Unicom nicht verhindert werden. Außerdem wurde die unnötige Duplikation beim Netzbau immer bedenklicher, denn Unicom investierte beispielsweise lieber für den Bau eigener Netze, um mögliche Netzblockierung bzw. höheren Kostenaufwand für Mietleitungen von China Telecom zu vermeiden. Auch viele Kabel-TV-Unternehmen, verwaltet vom „Ministry of Radio, Film and Television“, verlegten großzügig hochtechnologische Netze, obwohl eigentlich eine gemeinsame Nutzung mit den Netzbetreibern der Telekommunikation möglich gewesen wäre. Das MPT war angesichts seiner Verbindung zu China Telecom nicht mehr in der Lage, diese diversen Probleme zu lösen. Im März 1998 wurde vom 19. Nationalen Volkskongress beschlossen, das MPT zu restrukturieren und eine neue staatliche Regulierungsbehörde zu gründen. Im April 1998 wurde das „Ministry of Information Industry (MII)“ offiziell ins Leben gerufen, das aus einer Zusammensetzung von dem ursprünglichen MPT und MEI sowie Teilen anderer verwandter Ministerien stammte.

Durch die Gründung des MII wurde ein Strukturwandel der chinesischen Wirtschaft signalisiert. Die sich im Zuge der modernen Technologie schnell entwickelnde Informationsindustrie wurde zum ersten Mal als ein selbständiger relevanter Wirtschaftssektor betrachtet und vom Staat einheitlich reguliert. Die Hauptaufgabe des MII sollte darin bestehen, die gesamte Informationsindustrie u.a. Elektronik, Informationstechnologie und Telekommunikation zu fördern sowie Pläne, Grundsätze und Regulierung für diese Branchen zu erstellen. Dazu gehörten auch die übergreifende Planung und Regulierung für die nationalen Kernnetze (einschließlich der Orts- und Fernverbindungsnetze), Radio- und Fernsehnetze (inkl. Kabel und Kabelfernsehnetze) sowie der branchenspezifischen privaten Netze, die im Besitz des Militärs und anderer Sektoren waren. Gleichzeitig sollte das MII durch Regulierungs- und Überwachungsfunktionen die Telekommunikations- und Informationsindustrie auf den Wettbewerbsmarkt führen. „MII has decided to adopt different policies in different domains. The basic principles are: Full competition in the domain of value-added telecom-

munication and information services, ordered competition in the domain of satellite and wireless mobile telecommunication services, limited competition in the domain of basic telephony services.“ (Wan 2001: 169) Die Organisationsstruktur des MII lässt sich in Abbildung 8 verdeutlichen.

Abbildung 8: Organigramm des „Ministry of Information Industry“



Quelle: vgl. Yan/Pitt 2002: 99.

Das Zusammenwachsen zwischen der technischen Entwicklung der Informationsindustrie, und der Herstellung neuer Produkte sowie der Marktentwicklung sollte in Zukunft vorangetrieben werden. Eine Synchronisierung zwischen verschiedenen Bestandteilen der Informationsindustrie wurde somit angestrebt. Hierbei sollte nicht außer Acht gelassen werden,

dass die chinesische Regierung einen großen Wert auf die Einsetzung der modernen verfügbaren Technologien in der wirtschaftlichen Entwicklung und der Modernisierung des Landes legte. Dabei wurden zum Teil ganze Technologiegenerationen übersprungen. Dies zeigt sich deutlich in der Telekommunikation, in der eine hohe technische Innovation und Dynamik vorhanden ist. China betrachtet die Telekommunikationsbranche als Motor für die wirtschaftliche Entwicklung und insbesondere als Möglichkeit für den Transfer von Know-how zur Verbesserung des technologischen Entwicklungsstandes. Die Zentralregierung übt über das MII eine straffe Kontrolle über diese Entwicklung aus. Das Ziel besteht darin, in Zukunft statt Abnehmer vor allem Anbieter von Systemen und Know-how für den weltweiten Telekommunikationsmarkt zu sein. Darum hat die chinesische Regierung dem MII die Verantwortung für den Aufbau der benötigten Forschungs- und Entwicklungsinstitute übertragen. Hierbei konzentrieren sich verschiedene nationale Universitäten auf Forschungsprojekte im Bereich Telekommunikation. Die bekanntesten davon sind die Pekinger Universität für Post und Telekommunikation, die Universität Chengdu für Elektronikwissenschaften und Technologie und die Jiaotong-Universität in Shanghai. Das MII besitzt zudem eigene Forschungszentren, wie z. B. die Chinesische Akademie für Post und Telekommunikation in Peking mit 14 angegliederten Forschungszentren und das Forschungsinstitut für Post und Telekommunikation in Wuhan.

Ogleich bereits 1994 Unicom mit dem Ziel der Einführung des Wettbewerbs gegründet wurde, war das frühere Monopol China Telecom bisher nach wie vor als „Dinosaurier“ bekannt. Das Unternehmen behielt trotz der vorhandenen Konkurrenten wie Jitong und Unicom immer noch 95% Marktanteil und baute seinen Vorsprung weiter aus. Während der Telefonriege seine Infrastruktur 1998 um 15,1 Mio. neue Festnetzanschlüsse aufstockte, konnte der Branchenzweite Unicom erst im Juli 1998 das erste eigene Festnetz in Betrieb nehmen (Kerschner 1999). Angesichts der großen Diskrepanz im Kapital und bei den Marktanteilen lagen beide Telekommunikationsunternehmen keineswegs auf dem gleichen Wettbewerbsniveau. Die starke Dominanz von China Telecom führte zu einem unschlagbaren Marktanteil im Telekommunikationsmarkt, der für andere Telekommunikationsunternehmen extrem schwer zugänglich war. Um diese Situation grundlegend zu ändern, wurde die Überlegung begrüßt, China Telecom in mehrere Unternehmen zu zerstückeln, mit denen Unicom sodann konkurrieren könnte.

In der Telekommunikationslandschaft fanden 1998 spannende Diskussionen um die Umgestaltungsmöglichkeit von China Telecom statt. Daran nahmen diverse Entscheidungsträger u.a. Regierungsvertreter, Ökonomen, technische Experte sowie Telekommunikationsunternehmen teil. Erreicht wurde zuerst der Konsens, dass mehr Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt unerlässlich war. Auf die Frage, ob und wie China Telecom aufgeteilt werden sollte, reagierten die Entscheidungsträger mit unterschiedlichen Konzepten. Die Meinungen gingen auseinander. Ein Teil der Entscheider war gegen eine Aufteilung, da die Aufteilung von China Telecom deren gesamte internationale Konkurrenzfähigkeit schwächen würde, besonders wenn das Unternehmen angesichts des baldigen Beitritts Chinas in die WTO mit großen internationalen Global Player konfrontiert würde. Die Gegner argumentierten, dass der Beitritt Chinas in die WTO keinen Grund für Protektion des Monopols sein darf. Selbst ohne weitere Reorganisation sei China Telecom aufgrund seines bisher nicht selbständigen Managements auch nicht in der Lage, gegen andere internationale Telekommunikationsunternehmen einen Wettbewerb zu führen. Ganz im Gegenteil könnte eine Verschärfung des Wettbewerbs innerhalb des chinesischen Markts zur zwingenden Verbesserung des bisherigen Management- und Dienstleistungsniveaus führen, damit eine generell stärkere internationale Konkurrenzfähigkeit bei den chinesischen Telekommunikationsunternehmen möglich würde (vgl. Wan 2001: 171). In diesem Zusammenhang wurde der Grundsatz der Aufspaltung von China Telecom generell akzeptiert.

Jedoch standen bezüglich der Umsetzung des Aufspaltungsplans wiederum zwei konkrete Möglichkeiten zur Auswahl: eine horizontale und eine vertikale Aufteilung. Die horizontale Aufteilung sollte zu Entstehung von mehreren kleinen regionalen Telekommunikationsunternehmen führen, die jeweils in eigener Region ein vielfältiges Dienste-Spektrum betreiben sollten. Dieses Konzept bezog sich auf das Beispiel der geographischen Aufspaltung des amerikanischen Telekommunikationsunternehmens AT&T im Jahr 1984 (vgl. ebd.: 172). Die vertikale Aufteilung sollte auf einer geschäftsspezifischen Ausdifferenzierung beruhen. Dabei sollte eine Divisionierung je nach dem Geschäftsbereich, also Festnetz, Mobilfunkdienst, Paging und Satellitendienst durchgeführt werden, wobei jedes Unternehmen für diese Bereiche national operieren kann. Da die regionale Aufteilung von China Telecom automatisch eine regionale Aufteilung der bisher miteinander verbundenen Kernnetze und gleichzeitig eine komplizierte finanzielle Separation voraussetzte, wurde

gemäß einer sorgfältigen Studie festgestellt, dass die erste Option nicht machbar war (vgl. ebd.). Somit bleibt die Lösung, dass die einzelnen Geschäftsbereiche von China Telecom abgetrennt werden.

Im Februar 1999 wurde das Reorganisationskonzept vom Staatsrat bekanntgegeben. Damit wurde die chinesische Telekommunikationslandschaft grundlegend verändert. China Telecom wurde nun nach Geschäftsbereichen in vier selbständigen Unternehmen aufgespalten, die jeweils für Festnetzdienst, Mobilfunkdienst, Paging und Satellitenkommunikation zuständig sind. Die vier Unternehmen wurden namentlich entsprechend als „China Telecom“, „China Mobile“, „Guoxin Paging“ und „China Satellite“ bezeichnet. Das neue Unternehmen China Telecom galt immer noch als Anbieter für ein relativ breites Servicespektrum, übernahm alle Festnetze und konnte Dienstleistungen im Bereich Orts- und Ferngespräche sowie Datenübertragung anbieten.

„Guoxin Paging“ war im September 1998 bereits als Tochtergesellschaft der damaligen China Telecom registriert und bot nach der Abtrennung von der Muttergesellschaft als selbständiges Unternehmen Paging-Services an. Das Unternehmen überlebte allerdings nur kurze Zeit. Im Mai 1999 wurde es von Unicom übernommen. „China Satellite“ stammte aus der Fusion zwei früherer Satellitenfirmen⁷⁵, die unter der Kontrolle vom MII waren.

Nebenbei waren zu der Zeit noch zwei Newcomer auf dem Telekommunikationsmarkt lizenziert. Einer davon war die im Jahr 1999 gegründete „China Network Communication Cooperation (Netcom)“. An diesem Unternehmen waren die „Chinese Academy of Sciences (CAS)“, „Ministry of Broadcasting, Film and Television“, MOR und Shanghai City Government beteiligt. Netcom bot derzeit hauptsächlich IP-Technologie (IP Phone) und Mehrwertdienste und sollte in Zukunft in allen Basisdiensten mit China Telecom und Unicom konkurrieren können. „China Netcom’s core competence lies in its strong shareholders support and a new generation of modern management. For example, many management team members of this company have overseas backgrounds and experience, which enables the company to operate in a totally different style compared with other state-owned operators.“ (Yan/Pitt 2002: 107)

⁷⁵ „China International Broadcasting Satellite Company (CIBSC)“ und „China Eastern Communications Satellite Company (CECSC)“. CIBSC wurde 1985 gegründet und 1995 von China Telekom aufgenommen. CECSC wurde 1995 gegründet.

Als der andere Neuling wurde im Jahr 2000 die „China Railway Telecommunications Corporation (Railcom)“ gegründet, dessen Hauptbeteiligter das MOR war. Da die Bahnindustrie zu der Zeit die größten privaten Netze zur Verfügung hatte, wollte sowohl das MII als auch das MOR selbst diese Ressource in den zunehmenden Telekommunikationsmarkt bringen. Durch die Gründung von Railcom sollte vor allem ein neues Profitcenter für MOR geformt werden, denn die traditionelle Bahnindustrie geriet angesichts des gesamten ökonomischen Strukturwechsels in einen finanziellen Rückgang (vgl. Yan/Pitt 2002: 107). Die lizenzierten Geschäftsbereiche bei Railcom bestanden aus Festnetz (aber nur inländisch), Datenübertragung und Internet-Dienstleistungen. Somit galt Railcom als China Telecoms Hauptkonkurrent im Lokalfestnetz.

Bald versuchten die Regierung und das MII, durch weitere Reorganisation eine gewisse Balance zwischen den verschiedenen Telekommunikationsunternehmen zu erreichen, vor allem im Mobilfunkbereich Unicom zu unterstützen, damit sie mit dem bisherigen Marktherrscher China Mobile konkurrieren konnte. Im März 1999 wurde vom MII angekündigt, dass alle CDMA-Dienste und -Netze, die bisher China Mobile gehörten, zu Unicom übertragen werden sollten. Entsprechend wurde die gesamte Bau- und Verwaltungsverantwortung bezüglich des CDMA-Geschäftsbereiches fortan durch Unicom gesteuert. Nach diesem Bereichverlust hatte China Mobile bis Ende 1999 immer noch mehr als 39,60 Mio. GSM-Kunden, während Unicom zum gleichen Zeitpunkt lediglich 3 Mio. CDMA Kunden gewann. Um den Paging-Geschäftsbereich zu konsolidieren, wurde im Mai 1999 das Unternehmen „Guoxin Paging“ von Unicom übernommen. Somit erreichte Unicom mit 41,6 Mio. Kunden 60% vom gesamten Paging-Markt, wobei 40 Mio. Kunden aus dem früheren „Guoxin Paging“ stammten (vgl. Wan 2001: 173).⁷⁶

Durch diese Reihe von Reorganisationsmaßnahmen vergrößerten sich das Dienste-Spektrum und die Finanzierungskraft von Unicom. Außerdem wurde das Unternehmen bezüglich des Managementpersonals auch vom MII unterstützt bzw. politisch begünstigt. Der frühere Vizeminister des MII wurde zum Vorstandsvorsitzender bei Unicom berufen. Und der ehemalige Vorstandschef von China Mobile wurde auch zu Unicom als Direktor geholt (vgl. Wan 2001: 175). All dies zeigte deutlich die Bemühungen der Regierung, Unicom so

⁷⁶ Bis 1998 boten mehr als 2.100 Firmen Paging Service an und hatten insgesamt ca. 70 Mio. Kunden. Dabei war die Firma Guoxin der Hauptmarktteilnehmer mit ca. 40 Mio Kunden (vgl. Wan 2001: 176).

gut wie möglich zu unterstützen, damit dieses Unternehmen ein vergleichbares Niveau für die Konkurrenz mit der inzwischen geschrumpften China Telecom erlangen könnte. In diesem Sinne galt Unicom als der größte Gewinner während des gesamten Reorganisationsprozesses von 1999.

Wie Abbildung 9 verdeutlicht, lässt sich die neue Marktconstellation der Telekommunikation in China nach der radikalen Reformmaßnahme der Aufteilung des früheren Monopols China Telecom zusammenfassen: Insgesamt konkurrierten im Jahr 2000 sieben Telekommunikationsunternehmen im Telekommunikationsdienstmarkt:

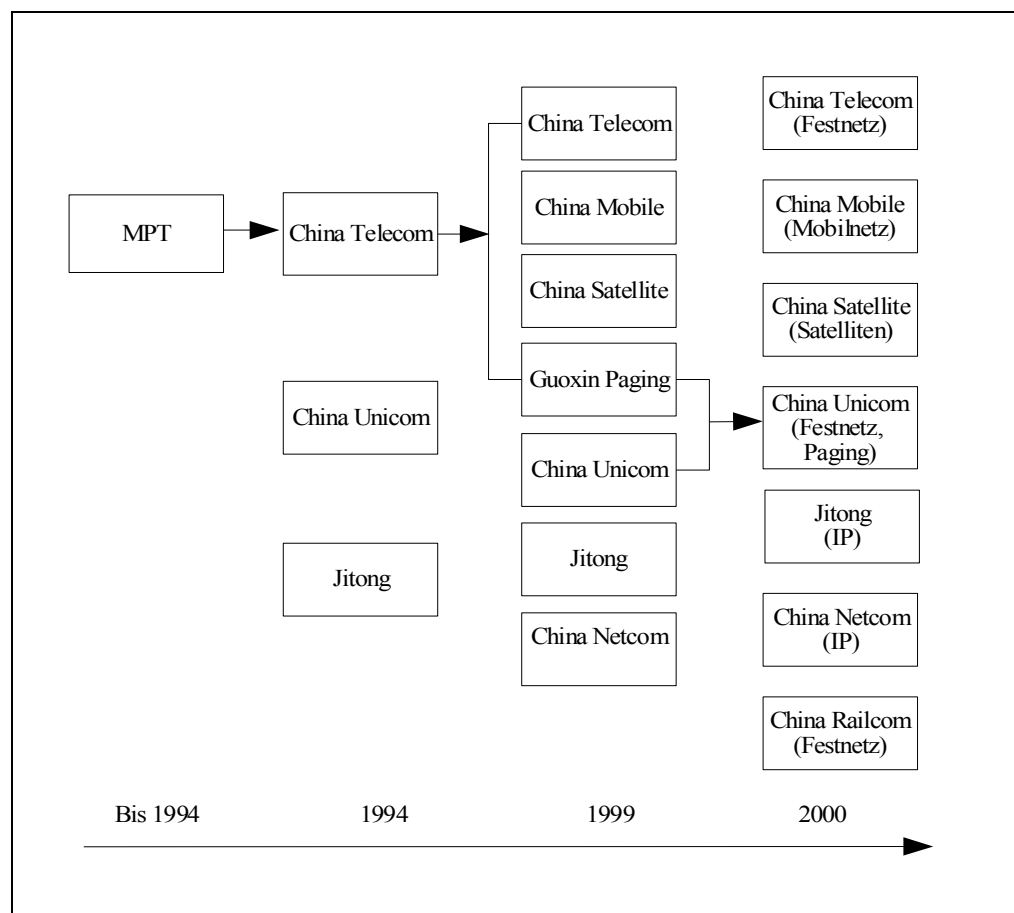
- China Telecom (Festnetz, Datenservice);
- China Mobile (Mobilfunk);
- China Satellite (Satellitenkommunikation);
- Unicom (Paging, Festnetz, Mobilfunk);
- Netcom (IP);
- Railcom (Festnetz);
- Jitong (IP, Datenservice).

Die Verschärfung des Wettbewerbs im Telekommunikationsmarkt ließ die Chinesen recht bald die aus der Konkurrenz entstandenen Vorteile spüren. Die Gebühren sanken sowohl für die Festnetz- und Mobiltelefonie als auch für den Einstieg in das Internet.

Anhand dieser Reformphase lässt sich ein Wandlungsprozess von Organisationen verdeutlichen, wobei funktionale Differenzierung auf der Organisationsebene stattfand. Organisation gilt als selbständiges soziales System, in dem Entscheidungen aus Entscheidungen (re-) produzieren werden. Die wachsende Komplexität der Umwelt der Organisation wie z. B. politische Deregulierung, Globalisierung und neue Informations- und Telekommunikationstechnologien fordert das Organisationssystem, Entscheidungen zu treffen, die eine Unsicherheitsabsorption leisten. Vor allem die Funktionssysteme für Wirtschaft und Recht stellen wichtige Voraussetzungen für die Entstehung und Ausbreitung der Systemform Organisation bereit. Die rasante Entwicklung der Telekommunikationsbranche und die rechtlichen Rahmenbedingungen für Unternehmen ermöglichten somit die Entmonopolisierung und Neugründung von Telekommunikationsunternehmen. Die Aufspaltung der früheren China Telecom in eine Vielzahl von selbständigen Unternehmen zeigte eine Ausdifferenzierung von Organisationen mit speziellen Funktionen auf. Der Wandel von einem Tele-

kommunikationsmonopol zu einer Wettbewerbskonstellation mit sieben Telekommunikationsunternehmen bedeutete gleichzeitig einen evolutionären Selektionsprozess, wobei einige Organisationen im Zuge von Übernahme oder Fusion aufgelöst wurden, wie z. B. die Übernahme von Guoxin Paging durch Unicom.

Abbildung 9: Entmonopolisierung der Telekommunikation bis 2000



Eigene Darstellung

5.2.4 Reorganisation von China Telecom (2002)

Am 10. Dezember 2001 erfolgte der Beitritt Chinas in die WTO. China verpflichtete sich, den Telekommunikationsmarkt, insbesondere den Servicebereich, der bisher nur von chi-

nesischen staatlichen Unternehmen betrieben wurde, schrittweise für ausländische Anbieter zu öffnen. Ein detaillierter Zeitplan für die Öffnung des Telekommunikationsmarktes wurde erstellt. Entsprechende Verpflichtungen mussten dem Zeitplan gemäß erfüllt werden, wie dargestellt in Tabelle 2.

Tabelle 2: Chinas WTO-Verpflichtungen für die Öffnung des Telekommunikationsmarktes für ausländische Investoren

Type of Service	Percentage and Geographic coverage of Foreign Investment Permitted					
	Year of Accession	In 1 year	In 2 years	In 3 years	In 5 years	In 6 years
	12/2001-12/2002	12/2002-12/2003	12/2003-12/2004	12/2004-12/2005	12/2006-12/2007	12/2007-12/2008
Value-added services and paging service	30% in Beijing, Shanghai, and Guangzhou	49% in 17 cities	50% with no geographic restrictions	No change	No change	No change
Basic telecom services – mobile and data	25% in Beijing, Shanghai, and Guangzhou	35% in 17 cities	No change	49% in 17 cities	49% with no geographic restrictions	No change
Basic telecom services – fixed (domestic and international)	0%	0%	0%	25% in Beijing, Shanghai, and Guangzhou	35% in 17 cities	49% with no geographic restrictions

Quelle: vgl. Yan/Pitt 2002: 142; Guan 2003: 60.

Direkt nach dem Beitritt Chinas in die WTO sollte z. B. in den Bereichen Mobilfunk und Datenübertragung ausländische Beteiligung mit max. 25% an Telekommunikationsunternehmen innerhalb und zwischen Peking, Shanghai und Guangzhou zugelassen werden. Ein Jahr später sollte in insgesamt 17 Städten⁷⁷ eine ausländische Beteiligung mit max. 35% möglich sein und drei Jahre später sollte sich der ausländische Anteil auf 49% erhöhen dürfen. Fünf Jahre später sollten die regionalen Beschränkungen beseitigt werden. Für lokale

⁷⁷ Die 17 Städte, die auch in der Tabelle genannt werden, sind Peking, Shanghai, Guangzhou, Chengdu, Chongqing, Dalian, Fuzhou, Hangzhou, Nanjing, Ningbo, Qingdao, Shenyang, Shenzhen, Xiamen, Xian, Taiyuan und Wuhan.

und internationale Festnetzdienste sollten in sechs Jahren ausländische Beteiligungen an Telekommunikationsunternehmen bis zu einem Anteil von 49% gestattet werden. China trat auch dem „WTO Basic Telecommunications Agreement“ bei. Zu den wichtigsten Verpflichtungen gehören der Erlass transparenter Gesetze zur Regulierung des Telekommunikationsmarktes, die Einführung fairer Lizenzierungsverfahren für den Zugang zu den Kabelnetzen, Zollsenkungen und die Einführung von unabhängigen Regulierungsbehörden. Die schrittweise Öffnung sollte nicht nur eine Preissenkung im Bereich Telekommunikationsdienste herbeiführen. Darüber hinaus sollte auch der Informationsfluss in China verbessert werden, was für die weitere Modernisierung der Wirtschaft von strategischer Bedeutung ist.

Der Beitritt in die WTO brachte China sowohl Chancen als auch Gefahren. Vor allem stand die Telekommunikationsbranche unter Druck. Sie musste sich in vielfältiger Weise vorbereiten, dass die einheimischen Telekommunikationsunternehmen einem Angriff des ausländischen Kapitals im chinesischen Markt widerstehen können. Die Handlungsfähigkeit der einheimischen Firmen sollte durch die verschärfte internationale Konkurrenz erhöht werden. Außerdem sollten sie in der Lage sein, auf dem internationalen Markt mit ausländischen Unternehmen zu konkurrieren. Am 11. Dezember 2001, also am ersten Tag nach Chinas Beitritt in die WTO, veröffentlichte der Staatsrat den Plan für die zweite Reorganisationsrunde der Telekommunikationsunternehmen. Mit der Bekanntmachung des „Konzepts zur Reform des Telekommunikationssystems“ begann eine weitere tiefgreifende Teilung von China Telecom.

Die neue Reformmaßnahme war auf zwei Problemfelder des damaligen Telekommunikationsmarktes zurückzuführen. Auf der einen Seite sollten durch eine weitere Aufteilung der übermächtigen China Telecom mehr Handlungsräume für die Konkurrenten zur Marktbeziehung geschaffen werden. Denn trotz der existierenden Wettbewerber lag der Marktanteil von China Telecom z. B. im Bereich Lokalfestnetz immer noch bei 90%. Die vom früheren Monopol geerbte Marktdominanz war für die anderen Festnetzbetreiber wie Unicom, Railcom und Netcom schwer zu zerschlagen. Auf der anderen Seite wurde die neue Reorganisationsrunde als Anpassung an den Beitritt Chinas in die WTO gesehen. Ähnlich wie andere Wirtschaftsbranchen sollte die Telekommunikation durch eine starke Marktorientierung, zugleich eine regulierte Konkurrenz charakterisiert werden. In diesem Sinne lässt

sich andeuten, dass die durch den Beitritt in die WTO verschärfte Internationalisierung einerseits für die Weiterentwicklung der chinesischen Ökonomie eine dringend notwendige Voraussetzung war. Dazu kam andererseits bezüglich einiger Kernbereiche des staatlichen Eigentums wie z. B. Telekommunikation und Energien jedoch von der politischen Seite keine wirkliche Sympathie für die Globalisierung auf.

In dem vom Staatsrat genehmigten Reorganisationsplan handelte es sich um eine regionale Aufteilung von China Telecom, die im Jahr 2000 gegründet wurde. Im Februar 2002 wurde zuerst China Telecom nach der geographischen Begrenzung in Norden und Süden geteilt (siehe Abbildung 10: Geographische Aufteilung von „China Telecom“ 2001/2002⁷⁸). Lokale Telekommunikationsnetzwerke der ehemaligen China Telecom in den zehn Provinzen Nordchinas⁷⁹ gehörten China Telecom Nord. Anschließend wurde China Telekom Nord mit zwei anderen vorhandenen Telekommunikationsunternehmen Netcom und Jitong zu der neuen „China Network Communications Group Company (Netcom Group)“ fusioniert. Die restlichen 21 Provinzen im Süden und Westen Chinas wurden zu China Telekom Süd zusammengefasst, der den Namen „China Telecommunications Group Corporation (China Telecom Group)“ übernahm. Im Mai 2002 wurde die China Telecom Group offiziell gegründet. Somit wurden 30% der nationalen Langstrecken-Netzwerke der ehemaligen China Telecom auf die Netcom Group übertragen. 70% davon blieben bei der China Telecom Group. Inzwischen haben die zwei neu gestalteten großen Telekommunikationsunternehmen aber einen regional unabhängigen Wettbewerb führen können. D. h. die Netcom Group kann Geschäfte in Südchina tätigen, lokale Festnetze bauen und betreiben. Umgekehrt darf die China Telecom Group auch in Nordchina Kunden gewinnen und geschäftlich tätig sein.

⁷⁸ Das heutige China ist unterteilt in 22 Provinzen, fünf autonomen Gebiete (Guangxi, Innere Mongolei, Ningxia, Xinjiang und Tibet), vier regierungsunmittelbare Städte (Peking, Chongqing, Shanghai und Tianjin) und zwei Sonderverwaltungszone (Hong Kong und Macao). Darüber hinaus betrachtet die Führung der VR China die Insel Taiwan als Bestandteil Chinas, die allerdings seit 1949 unter einer eigenen politischen Herrschaft steht.

⁷⁹ Peking, Tianjin, Hebei, Shanxi, Innere Mongolei, Liaoning, Jilin, Helongjiang, Henan und Shandong.

Abbildung 10: Geographische Aufteilung von „China Telecom“ 2001/2002



Quelle: Landkarte Chinas mit Verwaltungsgliederung vgl. <http://www.chinaservice.de/provinzen.htm>. Abruf am 20.04.2006.

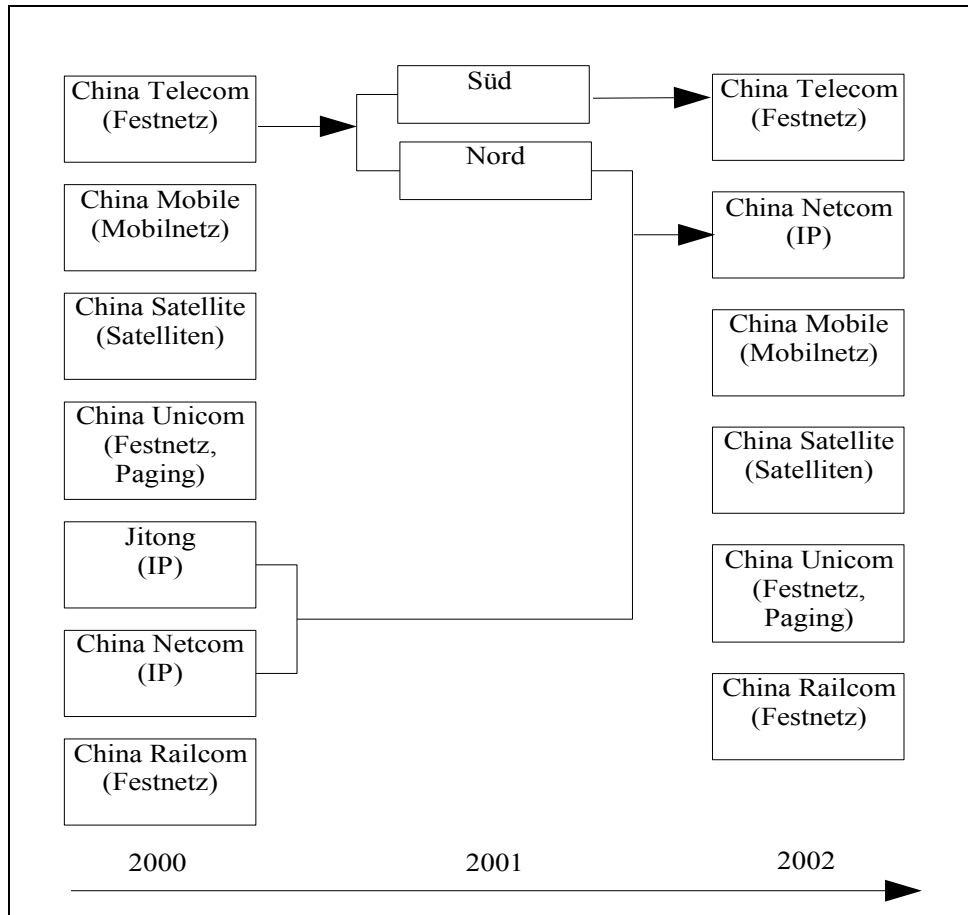
Durch diese neue Runde der Umorganisation entstand eine neue Konstellation im Telekommunikationsmarkt (vgl. Abbildung 11). Der frühere Platzhirsch China Telecom wurde durch die Aufspaltung verkleinert. Zwei relativ kleinere der früheren sieben Telekommunikationsunternehmen Netcom und Jitong wurden zusammen mit dem nördlichen Teil von China Telekom fusioniert. Somit entstanden nun sechs Telekommunikationsunternehmen,

die eine relativ balancierte Marktmacht erreichten und miteinander konkurrieren. Die Wettbewerbsvorteile der ursprünglichen China Telecom wurden mit deren Aufteilung gegenüber anderen Firmen erheblich abgeschwächt.

Neben Railcom und China Satellite, die aufgrund ihrer spezifischen Geschäftsbereiche einen relativen beschränkten Marktanteil haben, führen die vier anderen Unternehmen der Telekommunikation auf dem Markt einen Wettlauf durch. Das neue Unternehmen China Telecom gilt seitdem als Marktführer für Festnetztelefonie, Datenübertragung, Internet und Leased Line Services. Als Technologietreiber verfügt China Telecom über große Entwicklungs- und Forschungskapazität. 2004 kam das Unternehmen mit 320 Mio. Kunden unter die Top Ten der Welt. Die in Hongkong ansässige Tochtergesellschaft „China Telecom Co., Ltd.“ ist seit 2002 an der Börse notiert. Die staatliche Beteiligung betrug im Jahr 2005 70,89%, den Rest war in Streubesitz.

Nach der Reorganisierung von 2001 ist Netcom Group Anbieter von Festnetztelefonie, Datenübertragung und Internetservices. Ihr Geschäftsbereich umfasst hauptsächlich dem Norden Chinas. Im November 2004 gelang Netcom Group auch der Börsengang. China Mobile ist mittlerweile die Nummer Eins der Welt im Mobilfunk geworden. Das Unternehmen bietet ein komplettes Portfolio von mobilen Sprach- und Datendiensten an. Seit 1997 ist China Mobile börsennotiert. Unicom erreicht den weltweit dritten Platz im Mobilfunk. Ihr Geschäftsbereich streckt sich von mobilen Sprach- und Datendiensten über Paging auf Festnetzdiensten. Im Mobilfunk dient sie als Betreiber mit zwei separaten Netzen (GSM und CDMA). Im 2000 gelang Unicom ebenfalls der Börsengang. Der Staat hat die Mehrheitsbeteiligung bei allen drei Unternehmen.

Abbildung 11: Reorganisation der Telekommunikationsunternehmen 2002



Eigene Darstellung

Nach der Reformrunde von 2002 ist die Marktconstellation mit den sechs Telekommunikationsunternehmen relativ stabil geblieben. Sie sind alle in staatlicher Hand bzw. in staatlichem Mehrheitsbesitz. Hier zeigt sich ein deutlicher Unterschied im Vergleich zu der deutschen Postreform, in der private und ausländische Investoren nach der Marktöffnung aktiv am Telekommunikationsmarkt teilgenommen haben. Hingegen sind im chinesischen Telekommunikationsmarkt nach der Entmonopolisierung ausschließlich chinesische staatliche Wettbewerber aktiv. Obwohl angesichts Chinas WTO-Verpflichtungen ausländische Investoren teilweise zugelassen sind, haben bisher im chinesischen Telekommunikationsmarkt noch keine ausländischen Unternehmen bemerkenswerte Investitionen getätigt.

Nur Vodafone hat im Jahr 2001 mit der Tochtergesellschaft von China Mobile Group - „China Mobile (Hong Kong) Ltd.“ - einen „Strategischen Allianzvertrag“ unterzeichnet. Mit der Investition von 3,3 Mrd. USD erhielt der britische Mobilfunkanbieter bis 2005 einen Anteil von 3,27% an China Mobile. Die beiden Firmen haben bei der Erschließung des Marktes und der Technik-Entwicklung Zusammenarbeit geleistet. Im April 2004 wurde das Joint Venture „UNISK Information Technology Co. Ltd. (UNISK)“ in Peking gegründet, an dem Unicom mit 51% und der größte südkoreanische Mobilfunkoperator „SK Telecom“ mit 49% beteiligt waren. UNISK galt als erstes chinesisch-ausländisches Joint Venture, das im Zuge der Marktöffnung nach Chinas Beitritt zur WTO gegründet wurde. Das Unternehmen bietet Telekommunikations-Mehrwertdienste an. Neben SK sind nur noch AT&T und France Télécom zu erwähnen, die ebenfalls in den chinesischen Mehrwertdienstemarkt investiert haben. Jedoch sind im Basisdienstbereich bisher noch keine ausländischen Investoren vertreten.

Dass ausländische Investoren kein großes Engagement in den ersten fünf Jahren nach dem Beitritt Chinas zur WTO gezeigt haben, hat alle Art von Gründen. Auf der einen Seite ist diese unerwartete zurückhaltende Resonanz auf den globalen Rückgang in der Telekommunikationsbranche zurückzuführen, wobei viele europäische und US-amerikanische Telekommunikationsunternehmen angesichts des Verlusts im 3G-Geschäft noch nicht in der Lage sind, große Überseeinvestitionen zu tätigen (vgl. Guo 2004). So warten die ausländischen Investoren noch eine passende Gelegenheit ab. Auf der andern Seite sind mehr Gründe in Unsicherheiten und Investitionsrisiken des gegenwärtigen chinesischen Telekommunikationsmarktes zu sehen.

Zuerst bleiben viele gesetzliche Regelungen und Verordnungen bezüglich konkreter ausländischer Investitionen noch unklar, sowohl bei der Regulierung also auch im Investitionsmarkt. Diese führen zu großen Risiken für ausländische Investoren. Zweitens ist die zukünftige Entwicklung des 3G-Marktes noch nicht klar, der an sich ein großes Potential hat. Bisher herrscht noch eine große Unklarheit bezüglich des Standards und der Lizenzvergabe. Drittens bilden die unklaren Geschäftsstrategien der chinesischen Telekommunikationsunternehmen und der Managementwechsel zwischen den Unternehmen die Schwierigkeit für ausländische Investoren, einen passenden Kooperationspartner zu finden. Hinzu kommt, dass im Allgemeinen kein Land ausländische Investitionen im einheimischen Tele-

kommunikationsmarkt begrüßt, obwohl die Globalisierung bzw. WTO-Politik dieses anfordern. In diesem Zusammenhang werden technische Hindernisse erstellt, um die ausländischen Investitionen einzuschränken. Die konkreten Probleme bezüglich der Regulierung und der zukünftigen Entwicklung des Mobilfunkmarktes (3G) werden im folgenden erläutert.

5.3 Regulierung der Telekommunikation in China

Seit der Einführung des Wettbewerbs im Telekommunikationsmarkt im Jahr 1994 wurde der Begriff der Regulierung zur Sprache gebracht. Durch die endgültige Trennung der China Telecom vom MPT und die Gründung des Ministry of Information Industry 1998 entstand erst die Voraussetzung zur staatlichen Regulierung: MII als Regulator. Eine politisch unabhängige Regulierungsbehörde ist in diesem Sinne nicht vorhanden. Die Kontroll- und Regulierungsfunktionen werden jedoch nicht nur auf das MII, sondern auch auf verschiedene staatliche Organe übertragen, die parallel für die Telekommunikation zuständig sind. Davon sind drei staatliche Instanzen zu erwähnen, die die Hauptrolle bei der Regulierung des chinesischen Telekommunikationsmarktes spielen: das „Ministry of Information Industry“, die „State-owned Assets Supervision and Administration Commission“ und die „National Development and Reform Commission“.

Der direkte oberste staatliche Regulator ist das Ministry of Information Industry (MII). Wie bereits im Kapitel 5.2.3 erwähnt, bestehen seine Hauptfunktionen in der Planung, der Administration und der technischen Standardisierung der Telekommunikation. Konkrete Aufgaben sind u.a. Festlegung von Rahmenbedingungen für Marktordnung und Wettbewerb, Lizenzvergabe, Qualitätskontrollen von Services, Preisregulierung und Erstellung technischer Standards.

MII ist nicht der einzige staatliche Regulator für die Telekommunikation Chinas. Viele seiner Aufgaben müssen in der Koordination mit der staatlichen Entwicklungs- und Reformkommission (National Development and Reform Commission, NDRC) gemeinsam erledigt werden. Die NDRC ist Federführer bei der gesamten wirtschaftspolitischen Gestaltung und

der gesellschaftlichen Koordination. Der Vorgänger der NDRC war die „Staatliche Planungskommission“, die 1952 gegründet und 1998 in die „Staatliche Entwicklungs- und Planungskommission“ umbenannt wurde. Nach Einverleibung mit dem „Staatsratbüro für wirtschaftliche Umstrukturierung“⁸⁰ und Abteilungen der „Staatlichen Kommission für Wirtschaft und Handel“ entstand im Jahr 2003 die heutige NDRC. Die Kommission dient als makroökonomische Leitungsagentur unter dem Staatsrat, legt die Grundsätze für wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung fest und führt die Reform von der Planwirtschaft zu der sozialistischen Marktwirtschaft. Bezüglich der Telekommunikationsregulierung ist die NDRC, die mit ihrer lokalen Vertretung auch in allen Provinzen präsent ist, u.a. bei Preisregulierung, Überprüfung und Genehmigung ausländischer Investitionsprojekte und Zulassung von technischen Standards beteiligt und hat beim Treffen von Entscheidungen durchaus großen Einfluss.

Da die großen Marktteilnehmer der Telekommunikation staatliche Hauptbeteiligung haben, nimmt der Staat als Eigentümer auch an der Regulierung teil. Die staatliche Überwachungs- und Verwaltungskommission für Staatsvermögen (State-owned Assets Supervision and Administration Commission, SASAC) wurde im März 2003 gegründet. Eine Reihe von Verantwortungen der ehemaligen staatlichen Behörden bzw. Ministerien im Wirtschaft, Finanz und Arbeitsbereichen wurde auf SASAC übertragen.⁸¹ Die direkt unter dem Staatsrat untergeordnete Kommission hat in dessen Namen Anteile an Unternehmen im Staatsbesitz und übernimmt insofern als Kapitalanleger für Staatsvermögen zu Gunsten der zentralen Regierung Verantwortungen.

Nach mehreren gescheiterten Sanierungsversuchen hat die Führung in Peking einen weiteren Anlauf nach dem Motto „kleine freilassen, große festhalten“ genommen. Die Staatsbetriebe, die jahrzehntelang das Selbstverständnis des sozialistischen Wirtschaftssystems ausmachten, sollten ganz oder teilweise privatisiert werden. Der Begriff „Privatisierung“ wird allerdings in aller Öffentlichkeit nicht benutzt, sondern durch die Formulierung „Umwandlung in Aktiengesellschaften“ ersetzt. Die Staatsbetriebe sollten auf jeden Fall durch die

⁸⁰ State Council Office for Restructuring the Economic System (SCORES)

⁸¹ Teilfunktionen von früherer „State Economic and Trade Commission“, früherer „Work Committee of Enterprises of the Communist Party of China Central Committee“ sowie „Ministry of Finance“ und „Ministry of Labor and Social Security“. Vgl. „SASAC’s responsibilities & targets“. 22.05.2003. URL: http://english.people.com.cn/200305/22/eng20030522_117060.shtml. Abruf am 07.04.2006.

Umstrukturierung von der staatlichen Verwaltung abgetrennt werden und selbständig Profit machen. Dabei werden die aufgeblähten Belegschaften mit zahlreichen unproduktiven Arbeitskräften kräftig ausgedünnt. Von tausenden kleineren Betrieben wollte sich die Regierung ganz trennen, wobei sich dadurch zahlreiche Chancen für private Geschäftsleute und ausländische Unternehmer bieten, diese Betriebe zu übernehmen. „Allerdings haben die Chinesen aus der Abwicklung der Ostblockstaaten gelernt, dass der Umbau von der Plan- zur Marktwirtschaft nicht im Flohmarktverfahren geht. Deswegen will die Regierung in Schlüsselbereichen der Wirtschaft auch weiterhin eine führende Rolle spielen und die Unternehmen für ihre Reformpolitik einspannen.“⁸²

Durch SASAC sollten im Zuge dieser verschärften Sanierungsrunde von Staatsbetrieben die Prinzipien der Trennung der Eigentums- von den Managementrechten und der Trennung von Regierungsfunktionen von Unternehmensmanagement eingehalten werden. Als staatlicher Investor trägt SASAC die Verantwortung, das Staatsvermögen, vor allem die Bewahrung und das Wachstum von Staatsvermögenswerten in den Staatsbetrieben gesetzmäßig zu überwachen und zu verwalten. Sie sollte auch die Reform und Umstrukturierung von Staatsbetrieben lenken und vorantreiben. Dabei ist SASAC für Aufbau eines modernen Unternehmenssystems und Optimierung des Unternehmensmanagements in den großen Staatsbetrieben zuständig. Darum ist die Kommission befugt, Aufsichtsräte für diese Staatsunternehmen aufzustellen sowie das Führungspersonal zu ernennen und zu entlassen, was in der Vergangenheit hauptsächlich in der Verantwortung der Organisationsabteilung beim Zentralkomitee der Kommunistischen Partei Chinas lag. SASAC hat auch lokale Behörden in jeder Provinz errichtet.

Zu der Gründungszeit 2003 hatte SASAC ein Staatsvermögen von insgesamt 6,9 Bio. RMB (ca. 833,6 Mrd. USD) zu verwalten. Dazu gehörten 196 Hauptstaatsunternehmen, die direkt unter der Aufsicht und Verwaltung von SASAC standen.⁸³ Aufgrund von Reorganisation und Fusion unter diesen Hauptstaatsunternehmen wurde die Anzahl der Großstaatsunternehmen inzwischen auf 169 reduziert, wobei das gesamte Vermögen bei ca. 10 Bio.

⁸² Zitat in „China: Crash oder weiche Landung?“ 09.08.2005. In: Wirtschaftswoche. URL: <http://www.wiwo.de>. Abruf am 07.04.2006.

⁸³ Vgl. „SASAC’s responsibilities & targets“. 22.05.2003. URL: http://english.people.com.cn/200305/22/eng20030522_117060.shtml. Abruf am 07.04.2006.

RMB lag.⁸⁴ Sie gelten als die größten bzw. relevantesten Staatskonzerne in den Schlüsselindustrien wie z. B. Flugverkehr, Automobilindustrie, Energie und vor allem Telekommunikation. Alle sechs Marktteilnehmer im Telekommunikationsmarkt, also China Telecom, China Mobile, China Unicom, China Netcom, China Railcom und China Satellite stehen auf der Liste der Hauptstaatsunternehmen von SASAC. Die Rentabilität und Stabilität der börsennotierten Telekommunikationsunternehmen werden von SASAC kontrolliert und die Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu ausländischen Firmen gefördert. Ernennung und Entlassung von Geschäftsführern für diese Unternehmen werden von SASAC ausgeführt. Diese Staatsunternehmen sollen sich große und stark entwickeln und ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöhen, vor allem internationalen Konkurrenten gegenüber, die nach dem WTO-Beitritt Chinas nach und nach auch in die chinesischen Schlüsselindustrien eintreten dürfen. Diese Staatsunternehmen sollen durch Börsengang neues Kapital beschaffen und internationale Handlungsfähigkeiten gewinnen.

5.4 Mobilfunkentwicklung in China

Blickt man auf die Entwicklung des chinesischen Mobilfunks in den letzten zehn Jahren zurück, ist es erstaunlich, wie sprunghaft und erfolgreich diese junge Telekommunikationsbranche in China gewachsen ist.

Der chinesische Mobilfunk begann erst im November 1987, wo die erste Generation des Mobilfunks „TACS“⁸⁵ in der Provinz Guangdong zum ersten Mal in Betrieb genommen wurde. Inzwischen ist der europäische GSM-Standard, der Ende 1994 in Guangdong von der damaligen China Telecom in Betrieb genommen wurde, das dominante System im chinesischen Mobilfunk. Nach der ersten Aufspaltung der China Telecom war China Mobile als selbständiges Unternehmen der Mobilfunkanbieter Chinas. Als zweiter Mobilfunkanbieter konnte Unicom Ende der 1990er Jahre nur ein mageres Stück des Kuchens im Mo-

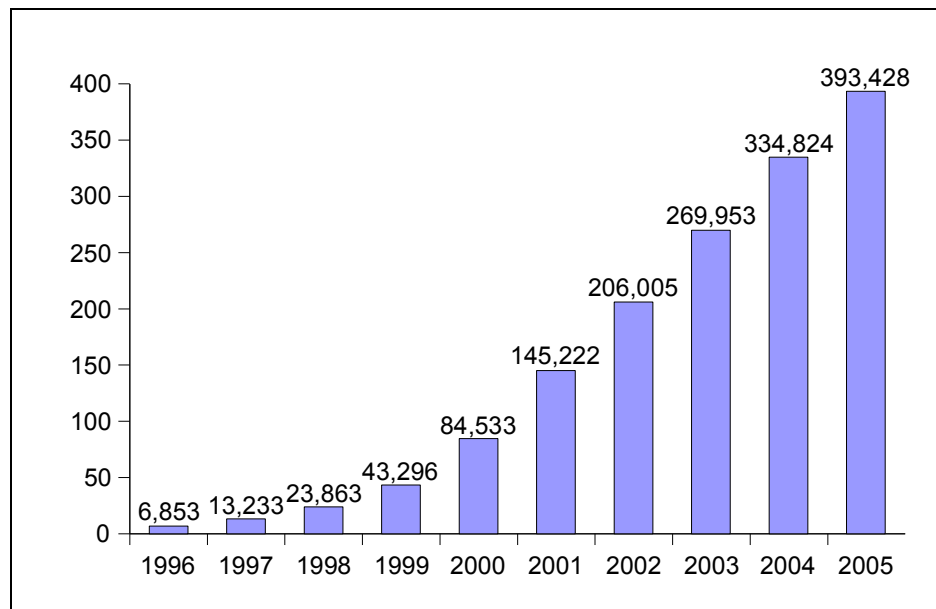
⁸⁴ Vgl. „Übereignung von Aktionärsrechten in Staatsbetrieben geregelt“ 09.02.2006. In „China Economic Net“. URL: http://de.ce.cn/aktuelles/nachrichten/nachrichten/200602/09/t20060209_107445.shtml. Abruf am 23.04.2006.

⁸⁵ Abkürzung für „Total Access Communications System“.

bilfunkbereich erobern. Um das Mobilfunkgeschäft zu beflügeln, setzte der Nachzügler auf die in den USA verbreitete CDMA-Technik und baute seit 2000 gemeinsam mit der Tochtergesellschaft des chinesischen Militärs der „Great Wall Mobile“ an einem nationalen CDMA-Mobilfunknetz, deren Testlauf bereits Ende 1997 in vier Pilotprojekten in den Städten Peking, Shanghai, Xian und Guangzhou begann. Im Januar 2002 wurde das CDMA-Netz offiziell in Betrieb genommen und ausschließlich von Unicom betrieben. Neben dem GSM- und CDMA-Standard wird in China auch der regional begrenzte Mobilfunk namens „Xiao Ling Tong (Little Smart)“ angeboten und seit dem Start im Mai 2001 mit steigender Beliebtheit besonders von Kunden mit niedrigem Einkommensniveau genutzt. Dieser Semi-Mobile-Service, der von den Festnetzbetreibern China Telekom und China Netcom angeboten wird, ermöglicht in eingeschränkten Netzen zu Festnetztarifen mobiles Telefonieren. Die Kunden müssen allerdings auf Roaming, also auf das Telefonieren außerhalb des lokalen Heimatnetzes verzichten.

Die Mobilfunkversorgung in China erfolgt derzeit von China Mobile und Unicom. Bis 2000 erreichte der Mobilfunk in China einen jährlichen Kundenzuwachs von ca. 200%, wie dies in Abbildung 12 veranschaulicht wird. Danach ist die extrem hohe Steigerungsrate aufgrund der Einführung der preisgünstigen „Xiao Ling Tong“ leicht zurückgegangen. Ende 2001 übertraf China die USA und wies die weltweit größte Mobilfunkteilnehmerzahl von gut 145 Mio. auf. 2003 gab es zum ersten Mal in China mehr Handybenutzer (270 Mio.) als Festnetztelefonierende (263 Mio.). Somit hat die Mobilfunkentwicklung lediglich innerhalb von 10 Jahren die Festnetztelefonie überholt. Als weltweit größter Mobilfunkanbieter erreichte China Mobile 2004 eine Benutzerzahl von 221 Mio. mit einem Wachstum von 24,5% im Vergleich zu 2003 (vgl. MII 2005). Das Unternehmen hat einen Marktanteil von 60%. Sein einziger Konkurrent Unicom tut sich mit dem Wettbewerb schwer.

Abbildung 12: Wachstum der Anzahl von Mobilfunkbenutzern in China
(Einheit: Mio. Benutzer)



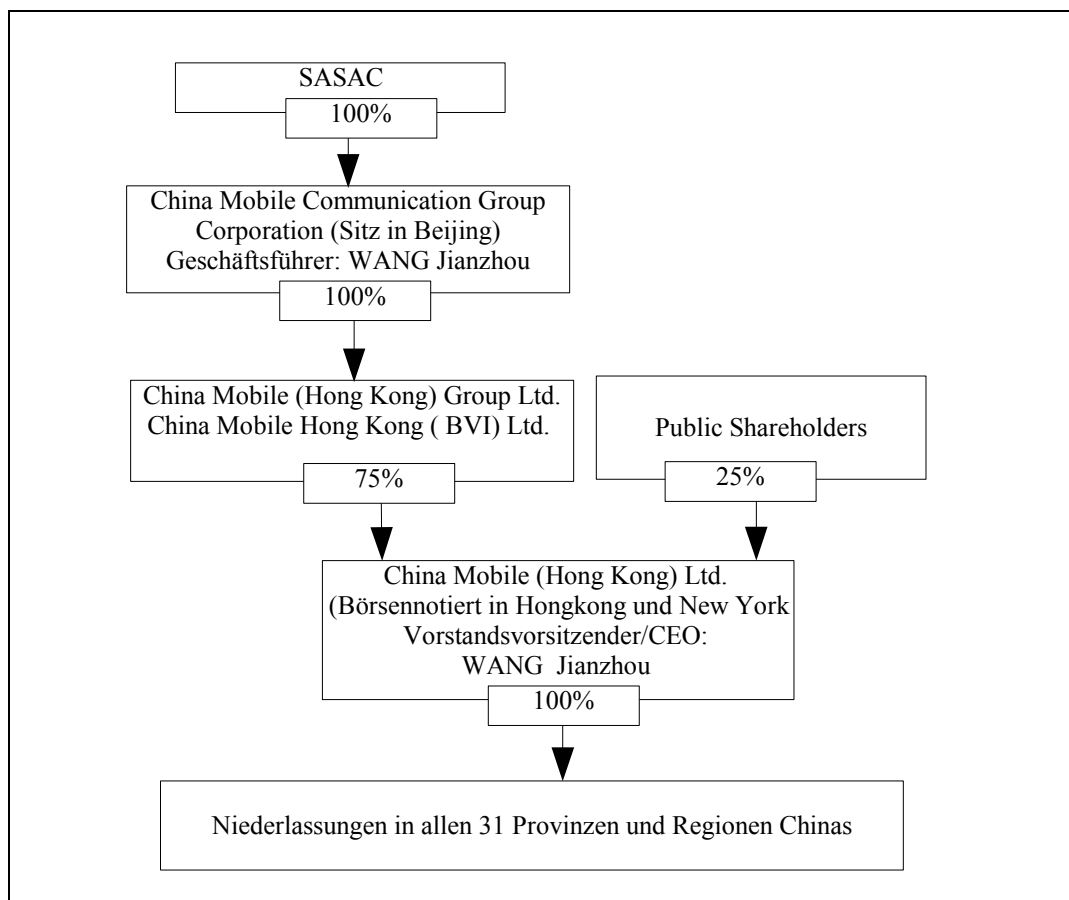
Quelle: Annual Report of China's Telecommunications Statistics 2002, 2004 und 2005.

Als erste staatliche Instanz für Kontrolle des Mobilfunks im Zivilbereich wurde 1994 das Büro für Mobilfunk im damaligen MPT gegründet. Der sich schnell entwickelnde Mobilfunk wurde später von dem früheren Monopolist China Telecom angeboten. Im September 1997 wurde aus zwei Niederlassungen „Guandong Mobile Communications“ und „Zhejiang Mobile Communications“ das Unternehmen „China Telecom (Hong Kong) Ltd.“ gegründet, das später in „China Mobile (Hong Kong) Ltd.“ umbenannt wurde. Im Oktober 1997 erfolgte der Börsengang des Unternehmens in New York und Hongkong. Im Zuge der Ausgliederung des Mobilfunkbereichs aus China Telecom wurde im April 2000 „China Mobile Communications Group Corporation (China Mobile Group)“ offiziell gegründet, das 100% im Besitz des Staats ist.

Abbildung 13 verdeutlicht die komplexe Organisationsstruktur dieser Unternehmensgruppe. Die Tochtergesellschaften in Hongkong zielten auf die internationale Finanzierung ab. Der Börsengang sollte nicht nur das Problem der Investitionsknappheit der staatseigenen

Unternehmen lösen, sondern auch zur Verbesserung des Managementsmodells beitragen. Ein modernes Unternehmensführungssystem, ein kundenorientiertes Marketing, ein leistungsorientiertes Vergütungssystem und diverse Anreizmechanismen wurden in das Unternehmen eingeführt und implementiert. Der Börsengang führte besonders dazu, dass sich die Führungskräfte des Unternehmens für den Unternehmenserfolg verantwortlich machten und gegenüber den Aktionären rechtfertigen mussten. Durch die Internationalisierung sollte das Unternehmen seine Konkurrenzfähigkeit sowohl für den inländischen als auch für den globalen Markt erhöhen. Der große Erfolg, den China Mobile Group in den letzten Jahren erzielt hat, ist nicht nur auf das enorme Marktpotential des Mobilfunks in China zurückzuführen. Vielmehr lässt sich die aus dem Börsengang resultierenden, unternehmensinternen positiven Wirkungen nicht verleugnen.

Abbildung 13: Shareholder-Struktur von „China Mobile“ (2005)



Eigene Darstellung

Die Zukunft der Telekommunikation in China sieht sich mit der großen Herausforderung der 3G-Frage konfrontiert. China hat bereits Maßnahmen ergriffen, ein exklusives Technologieformat für zukünftige Mobilfunkgenerationen einzuführen. Die NDRC, das MII und das „Ministry of Science and Technology (MoST)“ investierten bereits 1,4 Mrd. RMB⁸⁶ in Forschung und Entwicklung eines eigenen Standards für die dritte Generation des Mobilfunks - „TD-SCDMA“⁸⁷. Die Entwicklung wurde seit 1998 gemeinsam mit Siemens und dem chinesischen Hersteller „Datang Mobile“ vorangetrieben. 2004 hat es die ersten Mobilfunkgeräte für den neuen Standard gegeben. Der Standard TD-SCDMA führt zu großen Fortschritten bei der Entwicklung von Systemen, Terminals, Diensten, Chips sowie Testumgebungen. Einheimische Unternehmen und Forschungsinstitute schufen eine geschlossene Kette bei der Entwicklung.

Der Brennpunkt der Telekommunikation in China 2005 war eindeutig die Frage der 3G-Lizenzvergabe und der damit verbundenen Möglichkeit der nächsten Reorganisation der existierenden Telekommunikationsunternehmen. Angesichts der Entwicklung der 3G-Technologie und der Marktöffnung plant die Regierung, 3G so bald wie möglich auf dem Markt einzuführen, was natürlich die boomende Telekommunikationswirtschaft weiterhin stärken würde. Jedoch auf die Frage, wann die ersten Lizenzen vergeben werden, gibt es bisher keine offizielle Aussage. Die Lizenzen für den chinesischen Standard TD-SCDMA, den in Europa verbreiteten WCDMA (UMTS) und auch den amerikanischen CDMA2000 sollen in Zukunft auf dem chinesischen Mobilfunkmarkt parallel laufen. Da es derzeit vier führende Netzbetreiber gibt und drei 3G-Lizenzen erteilt werden, bleibt die Frage der Lizenzvergabe hochspannend. Vor diesem Hintergrund entstehen zahlreiche Diskussionen und Spekulationen über eine Neuverteilung des Marktes unter den existierenden sechs Telekommunikationsunternehmen. Ein weiterer Abspittlungs- und Fusionsprozess könnte unter den sechs Telekommunikationsanbietern stattfinden, um eine balancierte, somit viel wettbewerbsfähigere Marktkonstellation zu ermöglichen. Dabei könnte die Existenz der zwei bisher wirtschaftlich relativ schwachen Anbieter Railcom und Netcom gefährdet sein.

Ende 2005 löste eine Rede des stellvertretenden MII-Ministers Xi Guohua über die Erteilung der 3G-Lizenzen viele Spekulationen aus. Als eine von mehreren Lizenzvergaben-

⁸⁶ Vgl. Mitteilung der deutschen Botschaft 6/2004. S. 2.

⁸⁷ Abkürzung für „Time Division Synchronous Code-division Multiple Access“.

optionen wurde vermutet, dass drei Lizenzen erteilt würden, die jeweils an die führenden Netzbetreiber China Telecom, China Mobile und Unicom (evtl. zusammen mit China Netcom) gehen sollen. In Bezug auf Technik vermuteten Brancheninsider, dass eventuell der von China selbst entwickelte Standard TD-SCDMA zuerst verwendet würde, da der stellvertretende MII-Minister in seiner Rede die Bereitschaft der chinesischen Technik betonte. Der Start des 3G-Projektes sollte zum weiteren Aufschwung der Telekommunikationsindustrie beitragen.⁸⁸

Die Vermutung wurde inzwischen teilweise bestätigt. Die Tests für TD-SCDMA fanden ab März 2006 vorerst in den Städten Baoding, Xiamen und Qingdao statt. Sie wurden von den Netzbetreibern China Telecom, China Mobile und China Netcom durchgeführt. Diese Tests werden von Experten als die letzte Prüfung der chinesischen 3G-Technik vor der kommerziellen Inbetriebnahme bezeichnet, die die baldige Erteilung der 3G-Lizenzen beeinflussen könnte. Auf einer HiTech-Ausstellung am 20. April 2006 in Chongqing stellte die Chongqing Universität für Post und Telekommunikation einen 3G-Chip vor, die für TD-SCDMA geeignet ist. Der neue Chip in der Nagelgröße wird mit der 0,13 µm-Technologie produziert.

Die Entwicklung des Mobilfunks in China zeigt eine deutliche Wechselwirkung von technischer Innovation und Veränderung der Marktstruktur. Die rasanten technischen Fortschritte und deren Realisierung in der alltäglichen Nutzung führen dazu, dass der Mobilfunk angesichts seiner Eigenkomplexität ein eigenes System herausbildet. Durch die technischen Innovationen, die in neue Produkte transferiert werden, entstehen im Telekommunikationsmarkt entsprechend verschiedene Kundengruppen. Die hochgradig differenzierten Kundenbedürfnisse können nicht mehr von monopolistischen Unternehmen zufriedengestellt werden. Um Zahlungsanschlussmöglichkeiten im differenzierten Markt immer finden zu können, kommt es zu Entstehung von einer Vielzahl von Unternehmen und somit entsteht der Wettbewerb. Dabei zeigt sich funktionale Differenzierung. Gleichzeitig stellt die Marktöffnung weiterführende Anforderungen an die Technik.

⁸⁸ Vgl. „3G-Lizenzen sollen an Telecom, Mobile und Unicom gehen“. 12.23.2005. In „China Economic Net“. URL: http://de.ce.cn/aktuelles/nachrichten/nachrichten/200512/23/t20051223_102755.shtml. Abruf am 03.01.2006.

Hierbei ist Technik im Allgemeinen als Steigerungsform evolutionärer Errungenschaften aufzufassen. „Was immer die Zufallsursachen technischer Erfindungen sein mögen: die Evolution greift zu und treibt die Strukturentwicklung der Gesellschaft in die damit angebahnte Richtung.“ (Luhmann 1998: 518f) Als Errungenschaft sind technische Artefakte nicht aus sich selber heraus zu erklären. Das Herausfinden der diversen technischen Formen, die sich endgültig durchsetzen, folgt keineswegs einer Logik der technischen immanenten Verbesserung. Es lässt sich vielmehr nur durch die Responsivität des sozialen Umfeldes, durch Inanspruchnahme und Nutzung der Technik erklären. Die gesellschaftliche Evolution rekurriert auf Technik, um Kopplungen zwischen dem Gesellschaftssystem und seiner Umwelt sicherzustellen, an die dann interne Prozesse der Informationsverarbeitung und die soziale Technisierung anschließen können. Somit wirken technische Entwicklung und funktionale Differenzierung zusammen.

5.5 Zusammenfassung

Die Telekommunikationsreform in China zeigte sich auf der einen Seite, wie die Postreform in Deutschland, als Wandlungsprozess vom Monopol zum Wettbewerb. Auf der anderen Seite galt die Telekommunikationsreform in China als Teil der gesamten wirtschaftlichen Öffnung und Reform Chinas. Sie wurde im Kontext der Umstrukturierung von Staatsbetrieben und im Zuge des Modernisierungsprozesses umgesetzt.

Die frühere Reformphase (1978 bis 1993) im chinesischen Telekommunikationssektor zeichnet sich im Wesentlichen durch die Bemühungen zur Auflösung der traditionellen sozialistischen „Danwei“-Organisationsform ab. Dabei wurden u.a. das System der vertragsverbundenen Verantwortlichkeit (SVV) und das Steuersystem in die staatlichen Telekommunikationsbetriebe eingeführt, damit die Betriebe sich selbst für Gewinn und Verlust verantwortlich machen konnten. Das Ministerium für Post und Telekommunikation (MPT) galt als der einzige Anbieter für Telekommunikationsdienste. 1994 kennzeichnete die Gründung von Unicom die Entmonopolisierung und die Einführung des Wettbewerbs im Telekommunikationsmarkt. Gleichzeitig wurde die ursprüngliche staatliche Verwaltung für

Telekommunikation als Unternehmen namens „Directorate General of Telecommunications (DGT)“ registriert, das später zu China Telecom wurde. Somit wurden die staatlichen Kontrollfunktionen und die unternehmerischen Funktionen ausdifferenziert. Im Jahr 1998 wurden Post und Telekommunikation in allen Postbehörden getrennt. Telekommunikation ging seitdem auf einen eigenen Entwicklungsweg. In demselben Jahr wurde das MPT durch die neue Gründung des „Ministry of Information Industry (MII)“ ersetzt, das als staatlicher Regulator die Rahmenbedingungen für Marktöffnung und Wettbewerb im Telekommunikationssektor gestalten sollte. Weiterhin wurde China Telecom nach Geschäftsbereichen in vier unabhängigen Unternehmen (China Telecom, China Mobile, Guoxin Paging und China Satellite) aufgespalten, um den Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt zu intensivieren. Zusammen mit Newcomer China Netcom und China Railcom bildeten diese Unternehmen bis 2000 eine neue Marktconstellation. Als jüngste Reformphase wurde 2002 die zweite Reorganisationsrunde in Gang gesetzt. Nach einer geographischen Aufteilung von China Telecom wurden China Telecom Group (mit Schwerpunkt in Südchina) und China Netcom Group (Fusion von China Telecom Nord, der früheren China Netcom und Jitong). Somit konkurrieren bisher sechs große Anbieter für Telekommunikationsdienste, die jeweils wiederum über eigene Lizenzbereiche verfügen: China Telecom (Festnetz und Datenübertragung), China Netcom (Festnetz und Datenübertragung), China Mobile (Mobilfunk GSM), China Unicom (Mobilfunk GSM/CDMA), China Railcom (Festnetz) und China Satellite (Satellitenkommunikation). Die ersten vier Unternehmen sind an der Börse notiert. Der Staat hat nach wie vor die Mehrheitsbeteiligung an allen sechs Marktteilnehmern.

Obwohl im Vergleich zu der deutschen Postreform die chinesische Marktöffnung und der daraus resultierende Wettbewerb im Telekommunikationssektor noch nicht weit reichend sind, lässt sich der Wandel vom Monopol zum Wettbewerb, von staatlicher Verwaltung zu börsennotierten Unternehmen in China ebenfalls als Steigerung funktionaler Differenzierung der Gesellschaft erkennen. Dabei ist die Ausdifferenzierung des Wirtschaftssystems aus dem politischen System zu verdeutlichen, wobei sich die Telekommunikation anhand der hochgradigen Eigenkomplexität zu einem Subsystem des Wirtschaftssystems entwickelt hat. Die Telekommunikationsreform in China zeichnet sich gleichzeitig deutlich als langwieriger Wandlungsprozess von Organisationen ab: Entstehung neuer Organisationen

(Unternehmen) und Reorganisationsprozesse. Dabei gelten Organisationen als selbständiger Systemtypus der Gesellschaft und tragen eine unerlässliche Funktion für funktionale Differenzierung. Ohne Organisation ist funktionale Differenzierung nicht möglich.

Der Telekommunikationsmarkt Chinas ist derzeit der am schnellsten wachsende Markt der Weltwirtschaft und gleichzeitig einer der weltweit größten Märkte überhaupt. 2005 belief sich der Umsatz auf dem chinesischen Telekommunikationsmarkt mit einem Wachstum von 25,4% auf 1157,5 Mrd. RMB. Der Gewinn aus Telekommunikationsdienstleistungen wurde mit 579,9 Mrd. RMB veranschlagt, was eine Steigerung von 11,7% bedeutete. Das Investitionsvolumen in Telekommunikation betrug 203,3 Mrd. RMB. Ende 2005 gab es in China 350,4 Mio. Festnetzkunden und 393,4 Mio. Mobilfunknutzer. Die gesamte Zahl der Telefonkunden nimmt somit den ersten Platz der Welt ein, ähnlich beim Produktionsvolumen von Mobilfunkgeräten. Die Zahl der Telefonkunden wächst in den letzten fünf Jahren durchschnittlich um 100 Mio. pro Jahr. Ende 2005 erreichte die Anzahl der Internetuser 111 Mio. und machte den weltweit zweiten Platz aus (vgl. MII 2006). „Nach harten vier Jahren, gekennzeichnet durch Investitionszurückhaltung bei Netzwerkausrüstungen und Preiskampf bei Endgeräten, scheint der Sektor seine Krise überwunden zu haben. Marktöffnung und eine Vielzahl neuer Konkurrenten hatten die Gewinne der Handyhersteller dramatisch schrumpfen lassen.“ (Mitteilung der deutschen Botschaft in Peking 2004: 2)

Doch bei allen positiven Wachstumsmeldungen entwickelt sich auch der Telekommunikationsbereich, wie das allgemein wirtschaftliche Wachstum in China, regional sehr unterschiedlich. Ausgeprägt sind die Entwicklungsgegensätze zwischen den zurückhaltenden Mittel- und Westgebieten und den boomenden Küstenregionen. Eine deutliche Schere klafft zwischen der Nutzungsdichte in den hochentwickelten Regionen in Ost- und Südchina mit einer Abdeckung von zum Teil 60% bis 80% (in den Großstädten) und dem Hinterland mit durchschnittlich nur 17%. Hier will die Regierung gegensteuern. Das Projekt „Telefon in jedem Dorf“, das von dem MII und den sechs Telekommunikationsanbietern gemeinsam gestaltet wird, hat inzwischen positive Ergebnisse erzielt. Zwischen Januar 2004 und November 2005 wurden insgesamt 52.304 administrative Dörfer mit neuen Telefonanschlüssen verbunden, so dass nunmehr 97% aller Dörfer in China über Telefonanschluss verfügen (vgl. MII 2006).

6 Vergleichende Analyse der Telekommunikationsreformen in Deutschland und China

Während die Telekommunikationsreform in Deutschland im Zeitraum von 1989 bis 1996 durch eine dreistufige Postreform verwirklicht wurde, vollzog sich die Telekommunikationsreform in China in einem späteren Zeitraum, genauer von 1994 bis 2002, wobei diese Reform bisher noch nicht komplett abgeschlossen worden ist. Eine mögliche neue Reformrunde im chinesischen Telekommunikationssektor könnte aufgrund der Einführung der 3G-Mobilfunktechnologie in den kommenden Jahren in Gang gesetzt werden. Beobachtet man diese Telekommunikationsreformen in beiden Ländern, lässt sich trotz der zeitlichen und räumlichen Unterschiede ein ähnlicher Reformverlauf erkennen. In diesem Kapitel werden die Telekommunikationsreformen in Deutschland und China gegenübergestellt und anhand der Systemtheorie vergleichend analysiert. Hierbei soll dies zu Ergebnissen bezüglich der zwei folgenden Problemfelder führen: die funktionale Differenzierung einerseits und Funktionen von Organisationen in der modernen Gesellschaft andererseits.

6.1 Telekommunikationsreform als Teil der funktionalen Differenzierung

6.1.1 Technische Innovation und funktionale Differenzierung

Die Ähnlichkeiten der Telekommunikationsreformen in beiden Ländern sind zunächst in den globalen Ausgangslagen zu identifizieren. Seit den 1970er Jahren befindet sich die Telekommunikation weltweit in einem kontinuierlichen technologischen Innovationsprozess. Die technischen Fortschritte in Mikroelektronik, Digitalisierung, optischer Übertragungstechnik sowie Mobilfunk führten und führen weiterhin zu einer Steigerung der Komplexität des Telekommunikationssystems, wobei sich alle Bereiche wie z. B. Netze, Endgeräte und Dienste hochgradig ausdifferenzieren. Die Telekommunikation hat sich zunehmend zu einem selbständigen System entwickelt, das als Teilsystem des Wirtschaftssystems betrachtet

werden kann, denn die Telekommunikation dient nicht nur als Infrastruktur, vielmehr hat sie sich auf die boomende „New Economy“ ausgedehnt und spielt somit in der Volkswirtschaft eine relevante Rolle. Diese Entwicklungstendenz geschah sowohl in Deutschland als auch in China.

Die technischen Innovationen der Telekommunikation stehen in einer wechselseitigen Wirkungsbeziehung mit dem Wandel der wirtschaftlichen Strukturen. Vor der Reform wurde die Telekommunikation in beiden Ländern durch die staatliche Monopolverwaltung charakterisiert. Während die Bundespost bis Ende der 1980er Jahre der einzige Anbieter für Telekommunikationsdienste war, stand die chinesische Telekommunikation ebenfalls mit einer administrativen Monopolstruktur bis Anfang der 1990er Jahre unter der Kontrolle der Zentralregierung. Diese klassische staatliche Verwaltung und Monopolisierung geriet angesichts der sich rasant entwickelnden Telekommunikation sowohl in Deutschland als auch in China in eine Krise und war nicht mehr in der Lage, die hochdifferenzierten Kundenbedürfnisse und die entsprechenden Marktanforderungen zu erfüllen. Auf der einen Seite konnte das große Marktpotential bei weitem nicht ausgeschöpft werden, auf der anderen Seite machten die staatlichen Telekommunikationsdienste-Anbieter enorme Verluste und hatten somit große finanzielle Schwierigkeiten.

Dieses Problem wurde weiterhin verschärft durch die Konsequenzen der wirtschaftlichen Globalisierung. Die vorzeitige Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes in den USA, Großbritannien und Japan in den 1980er Jahren ermöglichte bedeutende Wettbewerbsvorteile für Unternehmen dieser Industrieländer. Sie übten - zugleich mittels ihrer Regierungen - handelspolitisch immer mehr Druck auf die anderen Ländern, besonders auf Deutschland aus. Um im internationalen Handel nicht zurückzufallen, wurde die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes im Programm der damaligen Politik in Deutschland festgeschrieben. Die spätere Neuordnung der EU-Telekommunikationspolitik sprach ebenfalls für Marktöffnung und Wettbewerb im europäischen Telekommunikationsmarkt. In China fand die Telekommunikationsreform im Kontext der nationalen Reform- und Öffnungspolitik seit 1979 statt, wobei die Umstrukturierung von Staatsbetrieben und die Aufhebung von Monopolen als Schwerpunkte der Reform durchgesetzt wurden. Der Wandel vom Monopol zur Marktöffnung in der Telekommunikationsbranche wurde besonders im Zuge des Beitritts Chinas in die WTO von 2001 beschleunigt.

Vor diesem Hintergrund wurde die Notwendigkeit der Telekommunikationsreform von der damaligen Regierung in beiden Ländern erkannt und wahrgenommen. Die neokonservative Regierung in Deutschland setzte 1989 mit dem Poststrukturgesetz die Deregulierung der Telekommunikation in Gang, während die chinesischen Reformer 1994 durch die Gründung eines zweiten staatlichen Anbieters für Telekommunikationsdienste das Monopol aufhob.

In diesem Zusammenhang lässt sich die Hauptthese der vorliegenden Arbeit wiederholen, die besagt, dass die weltweite Telekommunikationsreform als Teil der funktionalen Differenzierung gilt, die die moderne (Welt-)Gesellschaft kennzeichnet. Dazu ist das erste Ergebnis der vergleichenden Analyse der Telekommunikationsreformen in Deutschland und China festzustellen: Man sieht besonders deutlich, wie die technischen Innovationen und deren Anwendungen zum Prozess der funktionalen Differenzierung beitragen. Als evolutionäre Errungenschaft bietet Technik eine Steigerung von Wahrscheinlichkeit und wirkt zur operativen Schließung autopoietischer Systeme. So rekurriert die gesellschaftliche Evolution auf Technik, um Kopplungen zwischen dem Gesellschaftssystem und seiner Umwelt sicherzustellen. Technik ermöglicht jedoch keine immer bessere Anpassung der Gesellschaft an ihre Umwelt, wie sie ist. Vielmehr dient sie „mit der Vermehrung von Optionsmöglichkeiten der Entfaltung der Eigendynamik des Gesellschaftssystems“ (Luhmann 1998: 535). Zu erwähnen ist noch, dass das Verhältnis von Technologie und, hier besonders untersucht, Wirtschaft nicht als kausales Verhältnis zu beschreiben ist, indem etwa technologische Prozesse ökonomische Änderungen bewirken könnten oder umgekehrt. Beide Differenzen strukturieren ein wechselseitiges Auflöse- und Rekombinationsvermögen (vgl. Baecker 1988: 153f). Während die technischen Innovationen der Telekommunikation zur Auslösung der Telekommunikationsreform beitragen, treiben die daraus resultierende Marktöffnung und der eingeführte Wettbewerb wiederum weitere technische Entwicklung voran.

Die vergleichende Analyse führt weiterhin zum zweiten Ergebnis: Die Telekommunikationsreformen in Deutschland und China können nicht isoliert als regionale Ereignisse betrachtet werden. Sie sind im globalen politischen und ökonomischen Kontext fest eingebettet und sind deswegen ein Teil der funktionalen Differenzierung der Weltgesellschaft. Die technischen Fortschritte und die Globalisierung bieten die Möglichkeit, dass die Vorstel-

lung der Weltgesellschaft nicht mehr als bloße Utopie, sondern als zutreffende Selbstbeschreibung und Beobachtung der modernen Gesellschaft wahrgenommen wird. Insbesondere die Telekommunikation, die als Teil des Wirtschaftssystems betrachtet wird, kann nur in einer globalen Dimension ihre Dynamik gewinnen. Dies spricht auch für den weltweiten Trend der Telekommunikationsreformen, die nicht nur in den Industrieländern, sondern auch in den Entwicklungsländern stattfanden bzw. stattfinden.

6.1.2 Ausdifferenzierung von politischem und wirtschaftlichem System

Betrachtet man die Telekommunikationsreformverläufe in Deutschland und China, lässt sich eine deutliche funktionale Differenzierung erkennen, die sich auf eine steigende Ausdifferenzierung der politischen und wirtschaftlichen Teilsysteme der Gesellschaft bezieht.

Mit der Postreform I, gekennzeichnet durch das Inkrafttreten des Poststrukturgesetzes von 1989, wurde die staatliche Verwaltung für Telekommunikation in Deutschland in ein Unternehmen - Deutsche Bundespost Telekom (DBP Telekom) – umgewandelt. Somit wurde der erste Schritt zur Trennung von hoheitlichen und unternehmerischen Aufgaben vollzogen. Als Folge der Postreform II wurde 1994 mit Wirkung der Grundgesetzänderung das staatliche Unternehmen DBP Telekom in eine Aktiengesellschaft – Deutsche Telekom AG (DTAG) – umgewandelt. 1998 wurde das Bundesministerium für Post und Telekommunikation (BMPT) als staatliche Kontrollinstanz aufgelöst und die Regulierungsbehörde, später die Bundesnetzagentur errichtet. Damit erfolgte die endgültige Ausdifferenzierung von dem politischen und wirtschaftlichen System bezüglich des Telekommunikationssektors. Ein ähnlicher Verlauf lässt sich in der Telekommunikationsreform in China verdeutlichen. 1994 wurde die staatliche Verwaltung für Telekommunikation als Unternehmen „Directorate General of Telecommunications (DGT)“ registriert, das später als „China Telecom“ bekannt war. Somit wurden die staatlichen Kontrollfunktionen und die unternehmerischen Funktionen getrennt. 1998 wurde das „Ministry of Post and Telecommunications (MPT)“ durch die Gründung des „Ministry of Information Industry (MII)“ ersetzt, das als staatlicher

Regulator die Aufgabe hat, die Rahmenbedingungen für Marktöffnung und Wettbewerb im Telekommunikationssektor entsprechend staatlicher Vorgaben zu gestalten.

So wurden die Telekommunikationsreformen in beiden Ländern mit der funktionalen Differenzierung von Politik und Wirtschaft synchronisiert. Die Autonomie des wirtschaftlichen Systems zeigte sich dabei klar und deutlich. Politik und Wirtschaft gewinnen in der modernen Gesellschaft ihre Einheit als autopoietisches, sich selbst produzierendes und geschlossenes Teilsystem mit unterschiedlichen Funktionen. Die spezifische Funktion des politischen Systems besteht in der Herstellung von Entscheidungen mit bindender Wirkung. Die Politik ist aufgrund steigender Komplexität der Gesellschaft zunehmend mit Problemen konfrontiert, die nur noch durch solche Entscheidungen gelöst werden können. Die Übertragung von Entscheidungsleistungen wird durch Macht ermöglicht, die als Medium der Kommunikation verstanden wird (vgl. Luhmann 1970: 157). Das politische System macht insofern die Differenz von System und Umwelt anhand des Codes, ob Entscheidungsmacht da ist oder nicht, sichtbar. Die Funktion des Wirtschaftssystems liegt „in der Erzeugung und Regulierung von Knappheiten zur Entproblematisierung künftiger Bedürfnisbefriedigung“ (Luhmann 1994: 65). Diese Funktion der Wirtschaft wird ebenso mit einem eigenen autopoietischen System versorgt, in dem Zahlungen Zahlungen ermöglichen. Durch den Code zahlen/nicht zahlen ist die Unterscheidung von dem wirtschaftlichen System und seiner Umwelt möglich.

Sowohl in Deutschland als auch in China verlor die traditionelle staatliche Monopolverwaltung der Telekommunikation als Mischform vom politischen und wirtschaftlichen System im Zuge der Telekommunikationsmodernisierung ihre Funktionsvorteile. Das politische System war nicht mehr in der Lage, Entscheidungen bezüglich Preisen, Zahlungen, Schaffung und Gewährleistung von Telekommunikationsdiensten zu treffen, denn es wurde von der gestiegenen Komplexität der Telekommunikation überfordert. Die differenzierten Kundenbedürfnisse konnten bei weitem nicht mehr befriedigt werden. Die Telekommunikationsreform wurde somit als Lösung für das Problem der Widersprüche zwischen der schnellen Telekommunikationsentwicklung und der Unfähigkeit der staatlichen Monopolverwaltung eingesetzt. So differenzierte sich die Telekommunikation als Teil des Wirtschaftssystems angesichts seiner zunehmenden Eigenkomplexität vom politischen System aus, um für Zahlungsanschlussmöglichkeiten zu sorgen. Nur die Ausdifferenzierung vom

politischen System kann der Telekommunikation als Teil des Wirtschaftssystems ermöglichen, diverse Kundenbedürfnisse zu befriedigen und damit Zahlungen durch Zahlungen zu garantieren. Ebenfalls kann das politische System nur durch den Verzicht auf die spezifische wirtschaftliche Funktion Anschlussmöglichkeiten für Entscheidungsmacht (re-)produzieren.

So entstand durch die verschiedenen Reformschritte in Deutschland und China eine klare Trennung von wirtschaftlichen und politischen Funktionen bezüglich der Telekommunikation, die jeweils auf die Telekommunikationsunternehmen und die staatlichen Regulierungsbehörden übertragen wurden. Während u.a. die Deutsche Telekom AG, China Telecom und ihre Konkurrenten als selbständige Unternehmen über freie Handlungsräume zur Gewinnerzielung anhand von Investitionsprogrammen Preisgestaltung oder Börsengang verfügen, können die Bundesnetzagentur in Deutschland und das Ministry of Information Industry in China als staatliche Regulierungsbehörde ihre Macht auf u.a. die Entscheidung der Rahmenbedingungen für Wettbewerb und der Lizenzvergabe ausüben. Diese Ausdifferenzierung von Politik und Wirtschaft ermöglicht die autopoietische Operation innerhalb des jeweiligen Systems. Die Geschlossenheit des Systems garantiert die Zukunftssicherheit in der Form der Zahlungsfähigkeit (Wirtschaft) bzw. der Macht (Politik). Trotzdem können zwei Systeme über ihre externe Umwelt anhand von Programmen miteinander kommunizieren. So schafft das politische System anhand Verabschiedung von Gesetzen und Regelungen für einen fairen Wettbewerb die Verbindung zu Telekommunikationsunternehmen, die sich als Marktteilnehmer an diesen Gesetzen und Regelungen orientieren müssen. Hingegen sind Preise als Komponente von Programmen des wirtschaftlichen Systems für Entscheidungen, zu zahlen oder nicht zu zahlen, überall in der Gesellschaft. So wird auch von den Regulierungsbehörden beispielsweise bezüglich der Nutzung von Telefon und Internet gezahlt.

So ist das dritte Ergebnis der vergleichenden Analyse festzustellen: Die Telekommunikationsreformen in Deutschland und China zeigten eine deutliche funktionale Differenzierung des Wirtschaftssystems vom politischen System. Allerdings sind hierbei auch Unterschiede zu beobachten. Während sich die Postreform in Deutschland durch eine hochgradige Ausdifferenzierung von Politik und Wirtschaft abzeichnete, schien im Zuge der Telekommunikationsreform in China im Vergleich zu Deutschland nur eine relativ niedriggradige bzw.

langwierige funktionale Differenzierung zu sein. Dies lässt sich in erster Linie dadurch erkennen, dass in China alle sechs vorhandenen Marktteilnehmer für den Bereich der Basisdienste der Telekommunikation, sprich Festnetz und Mobilfunk, ausschließlich Unternehmen mit überwiegend staatlicher Beteiligung sind. Bei China Telecom und China Mobile hält der Staat trotz des Börsengangs der Unternehmen eine Mehrheitsbeteiligung von über 70%, während bei der Deutschen Telekom nur noch 37,5% zur Zeit der Verfassung dieser Arbeit in staatlicher Hand verbleiben. Mit der Mehrheitsbeteiligung, besonders mit der Befugnis zur Benennung von Führungskräften der staatlichen Telekommunikationsunternehmen hat die Politik in China nach wie vor eine starke Entscheidungsmacht bezüglich der relativ autonomen Telekommunikationsbranche inne. Dadurch kommt es zu Widersprüchen zwischen dem politischen und wirtschaftlichen System, die für die Weiterentwicklung der Telekommunikation Konsequenzen haben werden. Die Unsicherheit und Verzögerung bezüglich der Lizenzvergabe für den 3G-Mobilfunk liefern in einem gewissen Sinne die Beweise dazu.

Weiterhin sieht man die Unterschiede darin, dass der deutsche Telekommunikationsmarkt nach der Postreform mittlerweile bereits 100% geöffnet worden ist. Eine Vielzahl von nationalen und internationalen Wettbewerbern sind in allen Teilbereichen des Telekommunikationsmarktes tätig. Ein großer Anteil von Marktteilnehmern sind private Unternehmen. Im Vergleich dazu scheint die Marktöffnung im Telekommunikationsbereich in China nur zum Teil erfolgreich zu sein. Der „Quasi-Wettbewerb“ unter den chinesischen Telekommunikationsunternehmen, die überwiegend staatlich oder mit staatlicher Mehrheitsbeteiligung sind, gilt eher als unregelt und manchmal sogar chaotisch. Allerdings steigt die Tendenz zur freien und geschützten Konkurrenz, besonders angesichts Chinas WTO-Pflichten. Ausländische Investoren sind nach der WTO-Regelung bereits zugelassen, jedoch nur wenige Pioniere haben sich im Markt beteiligt, vor allem im Bereich von Mehrwertdiensten. Viele ausländische Telekommunikationsunternehmen warten noch auf die passende Gelegenheit, in den Markt einzusteigen.

Der unterschiedliche Grad der funktionalen Differenzierung lässt sich ebenfalls im Vergleich der Funktionen, die die Rechtssysteme in Deutschland und China in der Telekommunikationsreform gezeigt haben, wieder erkennen. Die diversen Gesetze der Telekommunikation in Deutschland zeigen eine historische rechtliche Kontinuität. Selbst während der

früheren Zeit, in der die Telekommunikation stark vom Staat kontrolliert wurde, hat das Rechtssystem von Anfang an bei Gesetzgebung und Rechtssprechung seine spezifische Funktion entfalten können. Die dreistufige Postreform wurde jeweils durch das Poststrukturgesetz von 1989, die Grundgesetzänderung von 1994 und das Telekommunikationsgesetz von 1996 begleitet. Somit wurde jeder Reformschritt rechtlich fest verankert. Nur anhand dieser Gesetze können die Rahmenbedingungen für die Marktöffnung und den Wettbewerb sichergestellt und Urteile über das Rechte und Unrechte im Telekommunikationsmarkt getroffen werden. Hierbei dienen die Gesetze als Programme und schaffen die Verbindung zwischen Rechtssystem und Wirtschaftssystem. Im Vergleich dazu liegt die Kompetenz des Rechtssystems in China noch auf einem sehr niedrigen Niveau. Die Telekommunikationsreform vollzog sich anhand von Beschlüssen, Regelungen und Verordnungen, die von dem Staatsrat und zuständigen Ministerien verabschiedet wurden. Die Beschlüsse sind eher als staatliche Befehle zu verstehen im Vergleich zu einer einklagbaren gesetzlichen Verankerung, wie diese in Deutschland praktiziert wurde.

Ein endgültiges Telekommunikationsgesetz ist zur Zeit in China noch nicht vorhanden. Der Mangel an einer gesetzlichen Grundlage führt zu ungerechtem Wettbewerb und Unsicherheit für die Marktteilnehmer, was die Tatsachen klären mag, dass der bisherige Wettbewerb in einen schwer zu regelnden Zustand geriet und weniger ausländische Investitionen im teilweise zugelassenen Telekommunikationsmarkt getätigt wurden als erwartet. Während in Deutschland ein unabhängiges Rechtssystem dem Telekommunikationsmarkt zur Verfügung steht, übt in China das politische System weiterhin Interventionen auch bei der Rechtssprechung aus. Dies erzeugt die Widersprüche zwischen dem Wirtschaftssystem, dem Rechtssystem und dem politischen System, also zwischen dem sich weltweit am schnellsten entwickelnden Telekommunikationsmarkt, der fehlenden rechtlichen Kompetenz und der immer noch in der gesamten Gesellschaft stark wirkenden politischen Macht.

Es müsste nun festgehalten werden, dass ein bestimmtes Teilsystem im Zuge der gesellschaftlichen Evolution zur funktionalen Differenzierung durchaus als Primat in der Gesellschaft dienen kann. Während in Deutschland zwischen den verschiedenen Teilsystemen aufgrund ihrer hochgradigen Ausdifferenzierung eine gewisse Balance erreicht worden ist, verfügt das politische System in China bei der gesellschaftlichen Modernisierung weiterhin über eine federführende Funktion. Die Diskurse um die Widersprüche zwischen den ver-

schiedenen Teilsystemen werden in Deutschland eher in der Sachdimension der Kommunikation verortet. Hingegen entstehen die Entscheidungen in China wohl vielmehr in der Sozialdimension, und zwar anhand des Primats, den sich das politische System im Modernisierung Chinas verliehen hat. Die Konsequenzen können dabei zu einem gewissen Pragmatismus neigen. Dies mag der Grund dafür sein, dass der Reformverlauf in China sich schnell vollziehend, aber zickzackförmig und diffus erschien, während die Postreform in Deutschland einen linearen Prozess durchlief. In der Frühentwicklungsphase der Telekommunikation Chinas zeigte sich bereits das Hin und Her zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung. Im Zeitraum von 1994 bis 2002 wurden zwei tiefgreifende Reorganisationsprozesse und mehrmalige Fusionen unter den Telekommunikationsunternehmen vollzogen. Die politische Willkür war in diesem Zusammenhang wohl der Schaffung rechtlicher Grundlagen und der wirtschaftlichen Kalkulation überlegen. Dieser Pragmatismus führte hingegen dazu, dass eine gewisse Dynamik, Schnelligkeit und geschickte Chancennutzung im Modernisierungsprozess hervorgebracht werden konnten.

6.1.3 Markt als innere Umwelt des Wirtschaftssystems

Die Telekommunikationsreformen in Deutschland und China verfolgten ähnliche Zielsetzungen, insbesondere Monopolaufhebung, Marktöffnung und Wettbewerbseinführung. Im Vergleich zur Postreform in Deutschland wurde die Telekommunikationsreform in China noch durch ein weiteres Merkmal gekennzeichnet. Diese geschah im Kontext der Transformation der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft. Somit erwies sich in beiden Ländern eine semantische Veränderung zur Beschreibung und Beobachtung der Telekommunikation im wirtschaftlichen System. Markt und Wettbewerb werden statt Plan, Staat und Monopol in den Vordergrund der Sinnselektion bzw. der Differenz von System und Umwelt gestellt.

In der klassischen Wirtschaftstheorie werden „Markt“ und „Plan“ oder „Staat“ gegenübergestellt. So werden die Begriffe „Planwirtschaft“, „Marktwirtschaft“ und „soziale Marktwirtschaft“ als Unterschied von Ordnungs- und Steuerungsprinzipien formuliert. Es besteht die Annahme, dass die Planwirtschaft „über eine Zentralisierung der Entscheidungsinstanz zwecks Sicherung der Erfüllung eines Plans“ (vgl. Baecker 1988: 310) erfolgt, während die

Marktwirtschaft „über eine Dezentralisierung der Entscheidungsträger zwecks Erzwingung individueller Orientierung an einem Markt“ (ebd.) organisiert wird. Allerdings erzeugt die Marktwirtschaft angesichts der sogenannten „unsichtbaren Hand“ neben ihrer Überlegenheit gegenüber der Planwirtschaft auch Probleme. Die Frage nach „mehr Staat oder mehr Markt“, das Versagen des Marktes, die Unrealisierbarkeit des vollständigen Wettbewerbs sowie die Transformation in sozialistischen Ländern führen zu den unendlichen Diskussionen unter Politikern und Ökonomen. An dieser Stelle liefert Luhmanns Systemtheorie anhand der Differenz von System und Umwelt eine neue soziologische Interpretation über die Funktionen von Plan, Markt und Wettbewerb.

Die Differenz von System und Umwelt führt in aller Konsequenz zur Systemdifferenzierung, die nichts anderes bedeutet als Wiederholung der Differenzierung von System und Umwelt innerhalb von Systemen. So kommt eine interne Umwelt zustande, also eine gesamtsysteminterne Umwelt der Teilsysteme des Systems. Der Begriff „Markt“ wird gerade an dieser Stelle zur Beschreibung der wirtschaftsinternen Umwelt der partizipierenden Systeme des Wirtschaftssystems eingesetzt. Kurz gesagt, ist der Markt die innere Umwelt des Wirtschaftssystems. Die äußere Umwelt des Wirtschaftssystems wie z. B. die Politik, die Technologieentwicklung und das Rechtssystem bleiben davon unberührt.

Das Wirtschaftssystem ist ein sich selbst beobachtendes System. Es wird nämlich beobachtet, was in der Wirtschaft und ihrer Umwelt geschieht, damit Anschlussmöglichkeiten für Kommunikationen und Handlungen, also Zahlungen gefunden werden können. Eine soziologische Beobachtung und Beschreibung des Marktes ist somit immer eine Beobachtung und Beschreibung von Beobachtungen - eine Beobachtung zweiter Ordnung.⁸⁹ Im Markt wird vor allem anhand von Preisen beobachtet. Diese ermöglichen eine Umweltorientierung der Teilsysteme des Wirtschaftssystems. Hierbei wird ein Preis identifiziert und bedeutet gleichwohl für verschiedene Teilnehmer am Wirtschaftssystem Verschiedenes. Anhand eines Preises können beispielsweise Hersteller, Händler und Kunden eigene Entscheidung treffen, ob produziert, verkauft oder gekauft wird. Der Markt kann insofern als ein poly-kontexturales System betrachtet werden, das für jedes Teilsystem eine andere und doch dieselbe Umwelt bereithält.

⁸⁹ Hier sollte eine Beobachtung mindestens zweiter, wenn nicht dritter Ordnung sein (vgl. Luhmann 1994: 95).

Der Begriff des Marktes weist darauf hin, dass das Wirtschaftssystem nicht nur schlicht existiert, sondern dass es die eigene Einheit nur in einem kontinuierlichen, autopoietischen Prozess reproduzieren kann, der mit jeder Operation zugleich die Möglichkeit der Beobachtung dieser Operation und vor allem durch Preise die Möglichkeit des Beobachtens von Beobachtungen erzeugt (vgl. Luhmann 1994: 98). Bezüglich der Marktbeobachtung der Marktteilnehmer wird zwischen Konkurrenz, Tausch und Kooperation ausdifferenziert. In diesem Sinne kann die Marktöffnung nichts anderes als ein Ausdifferenzierungsprozess innerhalb des Wirtschaftssystems begriffen werden. Es wird somit überflüssig, die Marktwirtschaft mit der Planwirtschaft oder der Staatstätigkeit zu konfrontieren.⁹⁰ Man könnte dann ebensogut von einem Gegensatz von Marktwirtschaft und Wissenschaft zum Beispiel ausgehen. Markt muss tendenziell in der Planwirtschaft oder in der Monopolstellung auch beobachtbar sein, denn der Markt ist nichts anderes als das Korrelat der Beobachtung von Beobachtungen.

Die Betrachtung des Marktes als ausdifferenzierte systeminterne Umwelt des Wirtschaftssystems ermöglicht einen Vergleich von kapitalistischer und sozialistischer Wirtschaft. Zugleich zeigt dies, dass die Bezeichnungen wie kapitalistisch/sozialistisch oder Marktwirtschaft/Zentralverwaltungswirtschaft wenig besagen. Die entscheidende Frage besteht darin, in welcher Form das Wirtschaftssystem über seine Einheit und seine Außengrenzen disponiert; mit welchen strukturellen Vorgaben eine systeminterne Umwelt entsteht und wieweit diese ausdifferenziert wird (vgl. Luhmann 1994: 106). Das Problem liegt insofern überhaupt nicht in der Differenz von Zentralisation und Dezentralisation.

„Auch eine zentral geplante Wirtschaft ist eine Marktwirtschaft. Sie kann nur die Spezifikation der Differenzierung von Konkurrenz, Tausch und Kooperation nicht sehr weit treiben, weil das gesamte System als Kooperation organisiert ist (bzw. sich selbst unter diesem Mythos mit Irrationalitäten versorgt). Man tauscht hier Zuweisung von Mitteln in Konkurrenz mit anderen Bewerbern gegen eigene Leistungen nach Maßgabe der Einschätzung (oder der vermuteten Einschätzung) durch die Zentralstellen. Die Preise versagen als Mittel der Information über den Zusammenhang von Konkurrenz, Tausch und Kooperation, Sie müssen in dieser Funktion durch direkte Einschätzung von Entscheidungs-

⁹⁰ Der Gegenbegriff zu Marktwirtschaft ist laut Luhmann „Subsistenzwirtschaft“. Eine solche Wirtschaft läuft ohne nennenswerte monetäre Vermittlung ab. Ihr fehlt die über den Geldmechanismen laufende Zentralisierung und vor allem das durch Preise ermöglichte Beobachten des Beobachtens. In der Subsistenzwirtschaft lassen sich die Bedürfnisse mehr oder weniger durch eigene Aktivitäten des Bedürftigen bzw. im Hause befriedigen. Bedürfnisse, die so nicht befriedigt werden können, können nicht entwickelt werden (vgl. Luhmann: 1994: 97).

tendenzen ersetzt werden. Die Paradoxie der Knappheit wird als Differenz von Mengenentscheidungen und Allokationsentscheidungen organisiert und damit politisiert.“ (Luhmann 1994: 106)

Ein ähnlicher Ansatz, den bereits Anfang der chinesischen Reform (1992) von Deng Xiaoping geäußert wurde, ob Marktwirtschaft vorhanden ist oder nicht, sei kein Kriterium zur Unterscheidung zwischen Kapitalismus und Sozialismus, lässt sich an dieser Stelle wieder in Erinnerung rufen. Dies sollte für den Weg zum Aufbau der sogenannten sozialistischen Marktwirtschaft Chinas theoretische Rechtfertigung geliefert haben.

An dieser Stelle lässt sich die staatliche Monopolverwaltung in einem erweiterten Sinne mit einer ähnlichen Funktion wie ein Plan in der Wirtschaft aufzeigen. Beide stellen die Vorteile der monetären Ausdifferenzierung des Wirtschaftssystems in Frage und setzen auf Entdifferenzierung von Wirtschaftssystem und anderen gesellschaftlichen Subsystemen, insbesondere von Wirtschaft und Politik. Der Plan und die staatliche Monopolverwaltung belasten die Operationen der Wirtschaft mit der Forderung, die Allokation der Ressourcen nicht nur an den ökonomischen Bedingungen der Produktion, sondern auch an gesellschaftlich erwünschten Distributionen von Einkommen und Leistungen zu orientieren. Planwirtschaftssysteme versuchen insofern, die Dynamik der Beobachtungen zweiter Ordnung zu blockieren und die Interferenz der Umwelten der an der Wirtschaft beteiligten Systeme (Unternehmen) im Fokus anderer partizipierender Systeme (Planungsbehörde) zu absorbieren und derart die Entstehung eigendynamischer Märkte zu verhindern (Baecker 1988: 210f).

So kommt es zum vierten Ergebnis der vergleichenden Analyse, dass die Marktöffnung im Zuge der Telekommunikationsreformen in Deutschland und China eine steigende Ausdifferenzierung der Marktstrukturen bedeutet, die als interne Umwelt des Wirtschaftssystems dienen. Dabei gewann die Telekommunikation als Teilsystem des Wirtschaftssystems ihre Autonomie. Dies wurde nur anhand der Differenz von System und Umwelt sichtbar, also der Differenz von dem Telekommunikationssystem und dem Markt als Umwelt, die gleichzeitig als die innere Umwelt des Wirtschaftssystems gilt. Durch die Aufhebung der Monopolstellung wurde im Markt zwischen Konkurrenten, Tauschpartner und Kooperationspartner ausdifferenziert. Nicht nur Operationen, sondern auch Beobachtungen wurden anhand von Preisen für die Teilnehmer des Wirtschaftssystems, hier die Telekommunikationsun-

ternehmen ermöglicht. Durch gleichzeitige Beobachtung und Operationen werden Zahlungen durch Zahlungen vollzogen. Dies sichert somit die Autopoiesis des Systems.

Weiterhin ist es zu sehen, dass das von Politiker und Ökonomen behaupteten Prinzip der Marktwirtschaft – Wettbewerb- eine andere Interpretation haben könnte. Inzwischen ist wohl unbestritten, dass Konkurrenz keine perfekte Konkurrenz mit allwissenden Teilnehmern sein kann, „weil dies die Orientierung am Konkurrenten, der sich seinerseits am Konkurrenten orientiert, der doppelten Kontingenz aussetzen, sie also unmöglich machen würde; und weil dies andererseits die Orientierung am Konkurrenten auch erübrigen würde, da man sie durch Orientierung an Preisen und an Grenznutzungsberechnung ersetzen könnte.“ (Luhmann 1994: 101)

So lässt sich, soziologisch gesehen, in Bezug auf das Prinzip der Konkurrenz feststellen, dass von Interaktionen unter den Konkurrenten abgesehen werden kann. Gerade in der Wirtschaft funktioniert es weitestgehend interaktionsfrei, denn die Beteiligten haben überhaupt nichts miteinander zu tun (Luhmann 1994: 102). Konkurrenz gibt nämlich die Möglichkeit, das Einwirken anderer auf das Erreichen eigener Ziele angesichts knapper Ressourcen einzuschätzen, ohne dass dazu Kontakt aufgenommen werden müsste. Man rechnet zwar mit dem Konkurrenten, hat aber wenig Anlass, sich ihm anzuwenden und mit ihm zu kommunizieren. Die Sensibilität des Wirtschaftssystems und sein Reaktionstempo beruhen im Wesentlichen darauf, dass Interaktion eingespart wird. So wird die Reaktion nicht über lange Ketten und Verzögerungen von Interaktion zu Interaktion erzeugt, sondern durch eine fast gleichzeitige Reaktion vieler auf das, was viele als Reaktion anderer unterstellen. Damit ist in der modernen Wirtschaft eine hohe, praktisch unkontrollierbare Eigendynamik freigesetzt. Das System reagiert so schnell, dass es fast nur noch Ereignisse wahrnehmen kann. Es reagiert also nicht auf Strukturvorgaben, sondern nur noch auf Veränderungen (Luhmann 1994: 103). Jede Intervention wie z. B. durch Zentralbanken oder Regierungen ist vor allem als Ereignis wirksam.

6.2 Telekommunikationsreform als Organisationswandel

6.2.1 Umwandlung intersystemischer Organisationen

Im folgenden Abschnitt soll das zweite Problemfeld bezüglich der Funktion von Organisationen in der modernen Gesellschaft anhand der vergleichenden Analyse konkret behandelt werden. Dazu wird die These entwickelt, dass die Telekommunikationsreformen in Deutschland und China als funktionaler Differenzierungsprozess nur anhand Organisationen, genau gesagt, der Differenzierung von Organisationen ermöglicht werden können. D. h. ohne Organisationen ist die funktionale Ausdifferenzierung von Teilsystemen, die die moderne Gesellschaft kennzeichnet, nicht möglich.

Zuerst ist bei den Telekommunikationsreformen in Deutschland und China ein vergleichbarer Organisationswandel von der staatlichen Monopolverwaltung zur Telekommunikationsunternehmen zu erkennen. Die ehemalige staatliche Monopolverwaltung, sowohl die Bundespost Telekom als auch die frühere China Telecom, ist ein interessantes Beispiel für die nähere Betrachtung „intersystemischer Organisation“. „Sie sind gewissermaßen Kinder des industriegesellschaftlichen Programms funktionaler Differenzierung.“ (Bode/Brose: 2001: 125) Die Gewährleistung von Infrastruktur wurde dabei zu einer Aufgabe des politischen Systems gemacht. Die Dienstleistungsorganisationen für Telekommunikation fungierten als staatliche Dienstbehörden. Diese waren maßgeblich auf politische Vorgaben verwiesen, die der Staat aufstellte. Sie erhielten einen Infrastrukturauftrag und wurden an Bedarfszielen ausgerichteter Politik verpflichtet.

Allerdings dienten diese Organisationen nicht nur als administratives Werkzeug des politischen Systems, sondern agierten faktisch als monopolistische Wirtschaftsorganisation im Telekommunikationsmarkt. Sie mussten bestimmte Zahlungsfähigkeit erreichen. Weiterhin sorgte die damalige Bundespost als „Postfamilie“ für Sozialeinrichtungen und musste zugleich zahlreiche Funktionen angesichts der sozialen Sicherheit der damaligen Postbeamten erfüllen. Ähnliche Funktionen übernahm auch das frühere chinesische Telekommunikationsmonopol in der Danwei-Organisationsform, die als „eiserne Schüssel“ ebenso eine so-

ziale Garantie für die Mitarbeiter leistete. Politische, wirtschaftliche und soziale Funktionen erschienen mithin in der staatlichen Monopolverwaltung für Telekommunikation. So ergab sich in ihnen eine Verschränkung von Referenzen und Operationen aus einem spezifischen Teilsystem der Gesellschaft. In diesem Sinne galten diese Organisationen als intersystemische Organisationen.

Mit der Telekommunikationsreform hat sich eine neue Entwicklungstendenz der Organisationen gezeigt. Die politisch initialisierten und sukzessiv durchgeführten Reformen in beiden Ländern verfolgten die Zielsetzung, die ursprünglich als staatliche Aufgabe definierte Sicherstellung einer Infrastruktur durch Deregulierung zu lösen, die Schaffung von Wettbewerb in einem offenen Markt zu ermöglichen und somit Telekommunikationsdienste als wirtschaftliche Aufgaben durch konkurrierende Anbieter erfüllen zu lassen. Dies erfolgte durch folgenden Organisationswandel:

- Schritt 1. Änderung der Organisationsform von staatlicher Behörde zu Unternehmen;
- Schritt 2. Aufspaltung von staatlichen und unternehmerischen Aufgaben;
- Schritt 3. Reorganisation bzw. Aufteilung des Unternehmens nach Geschäftsbereichen;
- Schritt 4: Gründung staatlicher Regulierungsbehörde;
- Schritt 5: Umwandlung in Aktiengesellschaft und Börsengang.

Dieser Reformverlauf lässt sich mit gewisser Variation von Zeit und Reihenfolge sowohl bei der Transformation der Deutschen Telekom AG als auch bei der Umwandlung der chinesischen Telekommunikationsunternehmen, insbesondere China Telecom verdeutlichen. Hierbei ist im Zuge der funktionalen Ausdifferenzierung von Teilsystemen Politik und Wirtschaft ein Wandel der intersystemischen Organisationen zu sehen, der im Wesentlichen durch die Ausdifferenzierung der staatlichen Funktionen der früheren Monopolverwaltung von den unternehmerischen/betrieblichen Funktionen der Nachfolgeunternehmen ermöglicht wurde. Die wirtschaftlichen Funktionen wurden auf die Unternehmen übertragen. Hingegen wurden die staatlichen Funktionen durch die Regulierungsbehörde wahrgenommen. Das Verhältnis der Regulierungsbehörde zu den nunmehr selbständigen Unternehmen entspricht einer Externalisierung ursprünglicher Organisationszwecke, nämlich der

Wahrnehmung staatlicher Aufgaben. Die Unternehmen sollten sich ungestört um Betrieb und Geschäft kümmern können, während die Regulierungsbehörde Entscheidungen der Unternehmen unter Gesichtspunkten der Wettbewerbsverzerrung, des Marktversagens und der Gewährleistung des Infrastrukturauftrags kontrolliert und genehmigt (vgl. Bode/Brose: 2001: 126).

So wurde beispielsweise das frühere deutsche Telekommunikationsmonopol als intersystemische Organisation durch die Postreform schrittweise im Wesentlichen in drei Organisationen umgewandelt, die sich jeweils auf eine spezifische Referenz bestimmter gesellschaftlichen Teilsysteme beziehen: Die Deutsche Telekom AG ist als Aktiengesellschaft in der Wirtschaft tätig; die Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde erfüllt die hoheitlichen Aufgaben, und die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation wahrnimmt in der Rechtsform einer mittelbaren Bundesverwaltung eine Reihe sozialer Aufgaben. Ein ähnlicher Organisationswandel ist auch bei der chinesischen Telekommunikationsreform zu erkennen. Hierbei lässt sich ein klassischer Differenzierungsprozess in Organisationen aufzeigen. Gerade an dieser Stelle ist die Funktion von Organisationen in der modernen Gesellschaft festzustellen: Organisationen leisten Beitrag zum Aufbau einer funktionalen differenzierten Gesellschaft.

Organisationen als soziale Systeme bestehen aus nichts anderem als aus der Kommunikation von Entscheidungen. Sowohl in Telekommunikationsunternehmen als auch in staatlichen Behörden werden Entscheidungen aus Entscheidungen (re-)produziert. Es geht weniger darum, wie und wofür rational entschieden wird. Viel wichtiger ist dabei, dass Entscheidungen in bestimmtem Zeitraum getroffen werden müssen, um weitere Anschlussmöglichkeiten der Kommunikation zu finden. Diese Reproduktion von Entscheidungen leistet eine Unsicherheitsabsorption, aber zugleich in Bezug auf weitere Entscheidungsnotwendigkeiten immer auch die Hintergrundunsicherheit, von der das System lebt. Diese reproduziert somit weiteren Entscheidungsbedarf. So zeigt sich in Organisationen eine rekursiv operative Schließung des Systems. Eine große Anzahl von Organisationen bilden sich innerhalb der Funktionssysteme. Sie übernehmen damit den Funktionsprimat und den binären Code des jeweiligen Funktionssystems. So können sie ihre eigenen Operationen dem betreffenden Funktionssystem zuordnen und anhand eigener Entscheidungen den Funktionsprimat implementieren.

Im Zuge der funktionalen Ausdifferenzierung von Wirtschaft und Politik bei der Telekommunikationsreform ist zum einen die Umwandlung von intersystemischen Organisationen in systemspezifische Organisationen zu sehen. So wird zwischen Telekommunikationsunternehmen als Wirtschaftsorganisationen, Regulierungsbehörde als Staatsorganisationen sowie weiteren Organisationen beispielsweise für die Gesetzgebung und die Rechtsprechung unterschieden. Zum anderen ist die Telekommunikationsreform durch Entstehung einer Vielzahl von neuen systemspezifischen Organisationen gekennzeichnet: z. B. die durch die Marktöffnung und Wettbewerbsbeführung entstandenen zahlreichen Telekommunikationsunternehmen, die als Marktteilnehmer in Konkurrenz mit den früheren Monopolisten stehen, und auch die Branchenverbände, die als Interessenvertretung der Marktteilnehmer dienen. Diese Reihe von Organisationen können anhand ihrer eindeutigen wirtschaftlichen Orientierung als systemspezifische Organisation, also als Wirtschaftsorganisationen betrachtet werden. Die Entstehung dieser Organisationen ist nicht nur auf die Organisationspopulation (Hannan/Carroll 1992) in einem organisationalen Feld oder auf eine neuartige normative Isomorphie von Institutionen (DiMaggio/Powell 2000) zurückzuführen. Vielmehr vollzieht sich die Ausdifferenzierung von Organisationen anhand der Differenz von System und Umwelt. So wird die Verselbständigung von Teilsystemen überhaupt ermöglicht.

Organisation operiert in diesem Prozess als geschlossenes System und gewinnt anhand der Differenz von System und Umwelt ihre Einheit im Bezug auf ein bestimmtes Teilsystem der Gesellschaft. An dieser Stelle geht es aber wenig um die Aussage einer hierarchischen Konzeption des Verhältnisses von Funktionssystem und Organisationen. Die Organisationen entfalten vielmehr eine Eigendynamik, die im Funktionssystem mit Verfahren der Beobachtung zweiter Beobachtung aufgefangen wird. Im wirtschaftlichen System wird z. B. anhand von Markt und Preis beobachtet. Weiterhin liegen die Entscheidungen, die das System bestimmt, bei der Firmenpopulation. Andererseits beeinflussen Übersichtsinstanzen wie Börsen nur als Organisationen mit ihren eigenen Rekursivitäten das Geschehen (vgl. Luhmann 1998: 846).

Damit ist das fünfte Ergebnis der Analyse zusammenzufassen: Bei der Telekommunikationsreform lässt sich eine doppelte Ausdifferenzierung erkennen. Organisationen als rekursiv operativ geschlossene Systeme tragen anhand der funktionalen Differenzierung in Or-

organisationen zum Aufbau der funktionalen Differenzierung der Gesellschaft bei. Die Telekommunikationsreformen in beiden Ländern zeigen diese funktionale Differenzierung auf der Organisationsebene, genau gesagt die Entwicklung von intersystemischen Organisationen zu wirtschaftlichen Unternehmen.

Bezüglich der Durchorganisierung lässt sich ein Unterschied durch die vergleichende Analyse erkennen. Während eine hohe Organisationsdifferenzierung in Deutschland zu identifizieren ist, wobei eine Vielfalt von Organisationen jeweils spezifische Funktionen übernehmen, wie z. B. Gewerkschaft, Branchenverbände, sind in China eine Mehrheit von intersystemischen, also (noch) nicht hochdifferenzierten Organisationen vorhanden. Dies entspricht dem unterschiedlichen Grad der funktionalen Differenzierung von Teilsystemen in beiden Ländern. Insofern ist die funktionale Differenzierung von Teilsystemen der Gesellschaft mit der funktionalen Differenzierung von Organisationen eng verknüpft. Zwischen Organisationen und Gesellschaft besteht somit ein komplementäres Steigerungsverhältnis.

6.2.2 Multireferentialität von Organisationen

Die Funktionssysteme für Wirtschaft, Politik und Recht usw. stellen wichtige Voraussetzungen für die Entstehung und Ausbreitung der Systemform Organisation bereit, jedoch ohne das dies dazu führen würde, dass es Organisationen nur in bestimmten Systemen gibt. Organisationen ermöglichen einen Leistungsaustausch zwischen den verschiedenen Funktionssystemen. So wird z. B. in einem Telekommunikationsunternehmen durch Steuerzahlung auf das politische System verwiesen, durch Verträge auf das Rechtssystem, durch Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen für die Mitarbeiter auf das Sozialversicherungssystem sowie durch Seminare und Schulungen auf das Erziehungssystem. Trotz des Primats der wirtschaftlichen Orientierung verfügen die Unternehmen über eine Art von Multireferentialität, durch die die Organisationen in der modernen Gesellschaft gekennzeichnet werden. Ebenso haben die Regulierungsbehörden auch ihre Multireferentialität inne. Neben der Referenz auf staatliche Aufgaben spielt auch eine rechtliche und wirtschaftliche Referenz eine nicht zu unterschätzende Rolle.

Organisationen sind die einzigen Sozialsysteme, die mit Systemen ihrer Umwelt kommunizieren können. Die Funktionssysteme selbst können das nicht. Weder die Wirtschaft noch die Politik können also als Einheit nach außen in Kommunikation treten. Um die Funktionssysteme mit externer Kommunikationsfähigkeit auszustatten, müssen in den Funktionssystemen Organisationen gebildet werden (vgl. Luhmann 1998: 843). Organisationen programmieren ihre Entscheidungen durch Beobachtung und Entscheidung funktionssystemspezifischer Codes. Sie referieren in der Regel vorrangig auf einen solchen Code; aber sie tun dies nicht ausschließlich. Entscheidungen in Organisationen sind in diesem Sinne multipel programmierbar (vgl. Bora: 2001: 188f). Durch Organisationen kann zwischen verschiedenen Funktionssystemen überhaupt kommuniziert werden. So können auch Widersprüche zwischen Funktionssystemen mittels Organisationen behandelt werden. Hierbei lässt sich das sechste Ergebnis der Analyse festhalten: Organisationen dienen als strukturelle Kopplung für den inneren Ordnungsbau der funktional differenzierten Gesellschaft.

Die Existenz und die Funktionsweise von Organisationen zeigen, dass die These der Organisationsgesellschaft nur dann Sinn macht, wenn sie in der Theorie funktionaler Differenzierung einbettet ist. Organisationen sind mehr als gleichartige, verselbständigte und am Funktionsprimat einzelner gesellschaftlicher Teilsysteme orientierte Systeme. Organisationen können an der Ausdifferenzierung der Gesellschaft in doppelter Weise beteiligt sein. Zum einen stabilisieren sie die Autonomie der gesellschaftlichen Teilsysteme durch ihre Fähigkeit zur Unterbrechung von Interdependenzen. Zum anderen tragen sie anhand ihrer konstitutiven Multireferentialität zur Stabilisierung des gesamten Gesellschaftssystems bei. Organisationen sind durch ihre Multireferentialität charakterisiert und machen die strukturelle Kopplung zwischen gesellschaftlichen Teilsystemen möglich. Auf diese Weise ergibt sich eine rege Dynamik, die im Modernisierungsprozess maßgeblich durch Leistungen von Organisationen erfolgt.

6.3 Telekommunikationsreform in der Weltgesellschaft

Luhmanns Systemtheorie geht davon aus, dass es in der modernen Zeit für alle anschlussfähigen Kommunikationen nur ein einziges Gesellschaftssystem gibt. Diese sogenannte Weltgesellschaft ist in jeder Kommunikation impliziert, und zwar unabhängig von der konkreten Thematik und der räumlichen Distanz zwischen den Teilnehmern. Es stellt sich nun die Frage, inwieweit man anhand der These der Weltgesellschaft die Telekommunikationsreformen in zwei verschiedenen Ländern vergleichen kann?

Zunächst sichert die empirische Globalisierung in den einzelnen Funktionssystemen die Argumente für die Weltgesellschaft ab. Das Beispiel der Telekommunikationsreform liefert ebenso einen Beweis dafür. Die technischen Fortschritte der Telekommunikation schaffen überhaupt die Voraussetzung der Entwicklung der Weltgesellschaft. Räumlich unbegrenzte Kommunikationen werden durch die modernen Kommunikationsmedien ermöglicht. Die Globalisierung in Wirtschaft, Politik, Forschung usw. und die Weiterentwicklung der Telekommunikation wirken aufeinander ein und beeinflussen sich wechselseitig. In diesem Zusammenhang gilt die Telekommunikationsreform als Lösung des Problems zwischen der zunehmenden Komplexität des Telekommunikationssystems einerseits und der dadurch überforderten staatlichen Monopolverwaltung andererseits. Eine funktionale Ausdifferenzierung des wirtschaftlichen Systems vom politischen System wurde infolgedessen im Telekommunikationssektor vollzogen. Die weltweite Verbreitung der Telekommunikationsreform erklärt sich als Ereignis der Weltgesellschaft.

Betrachtet man die Telekommunikationsreformen in Deutschland und China, lässt sich schnell feststellen, dass es um zwei Länder mit unterschiedlichem Entwicklungsstand bezüglich der Funktionssysteme (Politik, Wirtschaft, Recht usw.) geht. Gerade dieser unterschiedliche Entwicklungsstand, der in Deutschland und China aufgezeigt wird, erfordert eine gesellschaftstheoretische Erklärung. Der Ansatz der Weltgesellschaft bietet einen Ausgangspunkt solchen Vergleichs, denn die Unterschiede erzeugen die Einheit des Gesellschaftssystems. Die Weltgesellschaft ist also eine unfassbare Einheit, die nur anhand Unterscheidungen beobachtet werden kann. Diese Beobachtung erreicht somit die Ebene der Beobachtung zweiter Ordnung. Man sieht die Welten in der Welt.

Die Telekommunikationsreformen in beiden Ländern werden nicht nach Ansicht von Regionalgesellschaften verglichen. Betrachtet man Deutschland und China als Regionalgesellschaften, wird man über eine Aufzählung und Zusammenstellung ihrer Besonderheiten nicht hinauskommen. Es könnten also unterschiedliche kulturelle Traditionen, politische Prägungen und geographische Eigenarten der Länder usw. nachgewiesen werden.

„Geht man dagegen von der Weltgesellschaft und ihrer funktionalen Differenzierung aus, ergeben sich Anhaltspunkte für die Probleme, mit denen die einzelnen Regionen sich konfrontiert finden. Dann kann man besser sehen und vor allem besser erklären, weshalb gewisse Regionaldaten einen Unterschied machen und weshalb gegebene Differenzen sich verstärken oder abschwächen, je nachdem wie sie sich zirkulär mit weltgesellschaftlichen Vorgaben vernetzen.“
(Luhmann 1998: 163)

Durch den Vergleich der Telekommunikationsreformen in Deutschland und China wurde verdeutlicht, dass sich die funktionale Differenzierung mit unterschiedlichem Maße in beiden Ländern vollzieht. Diese regionalen Unterschiede erklären sich aus Unterschieden der Teilnahme an und der Reaktion auf die dominanten Strukturen des Weltgesellschaftssystems, so das siebte Ergebnis der vorliegenden Analyse. Hierbei ist vor allem die Differenz von Zentrum und Peripherie der Weltgesellschaft zu identifizieren.

Betrachtet man das Weltwirtschaftssystem⁹¹, lässt sich feststellen, dass Deutschland im Zentrum dieses Systems steht, während China zur Peripherie gehört. Angesichts des wirtschaftlichen Aufschwungs Chinas seit den letzten Jahren wäre eine Verlagerungstendenz von der Peripherie ins Zentrum des Systems durchaus möglich, und dazu wird aber ein langwieriger Prozess notwendig. Öffnung des inländischen Marktes und Teilnahme an der globalen Wirtschaft können diesen Positionswechsel beschleunigen. Dies stärkt zugleich die Ausdifferenzierung des wirtschaftlichen Systems vom politischen System, wie z. B. im Sinne der weiteren Liberalisierung des Telekommunikationsmarkts und der Privatisierung von Staatsbetrieben.

Anhand der Forschung und Entwicklung eines eigenen Standards für den 3G-Mobilfunk, der parallel zum europäischen und amerikanischen Standard steht, erreicht China das Zentrum der weltweiten Technologie der Telekommunikation. Somit können in Zukunft inner-

⁹¹ Hierbei bezieht sich das Weltwirtschaftssystem wenig auf die Theorie von Wallerstein (1989), die ein ökonomisches „World System“ der Interaktion verschiedener regionaler Gesellschaften meint. Vielmehr ist hier das Weltwirtschaftssystem im Sinne des wirtschaftlichen Teilsystems der Weltgesellschaft.

halb dieses Weltforschungssystems Anschlussmöglichkeiten von Kommunikation gewonnen. Damit wird die Sicherheit des Systems gewährleistet. Dies erklärt mithin die Spekulation, dass in China ein weiter Reformschritt angesichts der Lizenzvergabe des 3G-Standards in naher Zukunft eingeleitet werden könnte. Die Anpassung an den Entwicklungsstand der Weltgesellschaft soll weiterhin zur Steigerung der funktionalen Differenzierung von Teilsystemen der Gesellschaft in dieser Region führen.

Die regionale Differenz der Weltgesellschaft führt insofern zur Unterscheidung der Semantik von Modernisierung. Die Regionen der Weltgesellschaft können als mehr oder weniger modernisiert dargestellt werden. Gerade über diese Unterscheidung ist eine vollständige Beschreibung der Weltgesellschaft möglich. So entsteht die Gesamtwelt als Einheitsformel aller Unterscheidungen (vgl. Luhmann 1998: 152). Schließlich ist es noch zu betonen, dass in der modernen Gesellschaft die weitreichende Interregionalität auf der Operation oder Kooperation von Organisationen beruht. In der Wirtschaft werden beispielsweise internationale Konzerne gebildet, und in der Politik werden ebenso transnationale Organisationen gegründet. Sie sind zwischen der Gesellschaft und den Funktionssystemen lokalisiert und „machen in allen Sektoren der Gesellschaft einen weltweiten Verbund unvermeidlich“ (Luhmann 1998: 166).

7 Schlussfolgerung

Telekommunikation gilt als Schlüsseltechnologie der globalisierten Weltgesellschaft. Auf der einen Seite ermöglichen die rasante technische Entwicklung der Telekommunikation und ihre Umsetzung in Produkten jene Beschleunigung und Vernetzung, durch die die globalisierte Weltgesellschaft gekennzeichnet ist. Auf der anderen Seite ist mit der technischen Entwicklung der Telekommunikation überhaupt eine Telekommunikationsindustrie bzw. ein Telekommunikationsmarkt entstanden, der heutzutage zu den wachstumspotentesten und umkämpftesten Märkten der Weltwirtschaft gehört.

Der Telekommunikationsmarkt bezieht sich sowohl auf technische Produkte – von der Infrastruktur bis zu den Endgeräten für Verbraucher – als auch auf Dienstleistungen um den gesamten Kommunikationsprozess. In den meisten Ländern gehörte Kommunikation, insbesondere elektronische Kommunikation anfangs flächendeckend zu den hoheitlichen Aufgaben des Staates, wobei diese Aufgaben durch die Grenzen nationalstaatlicher Verantwortlichkeit streng beschränkt waren. Die Liberalisierung und Globalisierung des Telekommunikationsmarktes – sowohl im technischen als auch im Dienstleistungsbereich – war und ist in vielen Ländern ein langwieriger Prozess und es mussten zum Teil besondere Restriktionen überwunden werden. Gerade dies ist für eine soziologische Analyse besonders reizvoll. Es geht hierbei nicht nur um eine rein ökonomische Entwicklung, sondern um eine eigentümliche Wechselseitigkeit politischer und ökonomischer, teilweise auch rechtlicher Wirkkräfte.

Um dieses Spannungsfeld genauer zu beobachten, wurden in der vorliegenden Arbeit die Telekommunikationsreformen in der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik China vergleichend analysiert. Trotz gravierender Unterschiede der historischen Entwicklung des politischen und ökonomischen Systems gehören beide Länder zu den Spätakteuren auf dem globalen Telekommunikationsmarkt, wenn man diese mit Ländern wie die USA, Großbritannien und Japan vergleicht, in denen bereits sehr früh jegliche Maßnahmen zur vollständigen Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes ergriffen wurden. Desweiteren eint beide Länder trotz erheblichen Unterschiede wirtschaftlicher Strukturen eine vergleichsweise staatsnahe Organisation hoheitlicher Aufgaben. Sowohl der sozialistische

Zentralismus Chinas als auch der Etatismus in Deutschland hat die Marktöffnung und Wettbewerbseinführung im Telekommunikationssektor lange hinausgezögert. Zugleich aber sind diese beiden Länder überzeugende Beispiele dafür, in welchem Kontext sich die Wechselseitigkeit und Ausdifferenzierung zwischen politischer und ökonomischer Kontrolle über die Telekommunikation ereignet.

Die Reformen in beiden Ländern vollzogen sich durch die Umwandlung der ursprünglichen staatlichen Monopolverwaltungen der Telekommunikation in marktorientierte Wirtschaftsunternehmen. Dabei wurden die Öffnung des Telekommunikationsmarktes und die Schaffung von Wettbewerb durchgesetzt. In der vorliegenden Arbeit ging es in erster Linie nicht nur darum, die Liberalisierung und Globalisierung des Telekommunikationsmarktes zu beobachten und zu beschreiben, sondern die Arbeit beschäftigte sich im Wesentlichen mit der Leitfrage, wie sich politische und ökonomische Akteure im Hinblick auf die technische und ökonomische Entwicklung der Telekommunikation verhalten und wie dieses Geschehen in der gesellschaftlichen Entwicklung charakterisiert werden könnte. Die Telekommunikationsreform ist in diesem Sinne eine Reform des Verhältnisses von politischer Kontrolle und ökonomischem Handel. Systemtheoretisch gesehen lassen sich die Telekommunikationsreformen sowohl in Deutschland als auch in China als Teil der funktionalen Differenzierung der modernen Gesellschaft betrachten und interpretieren, die durch die Herausbildung von Teilsystemen und den Organisationswandel möglich ist. Zugleich wurde festgestellt, dass sich die technologischen und technischen Möglichkeiten der Telekommunikation einer globalisierten Gesellschaft nicht mehr in nationalstaatlichen Grenzen halten lassen.

Anhand der vergleichenden Analyse wurde eine Reihe von Untersuchungsergebnissen erarbeitet, die aus system- und gesellschaftstheoretischer Sicht die Telekommunikationsreformen in beiden Ländern komparativ rekonstruierten und gleichzeitig zur Betrachtung der gesellschaftlichen Entwicklung beitragen können. Zuerst war zu erkennen, dass die technischen Innovationen als Steigerungsform evolutionärer Errungenschaften zum Prozess der funktionalen Differenzierung der Gesellschaft beitragen. In Bezug auf die Telekommunikationsreform strukturieren die technische Entwicklung und die wirtschaftliche Änderung (Marktöffnung, Wettbewerbseinführung) ein wechselseitiges Auflöse- und Rekombinationsvermögen.

Die Telekommunikationsreformen in beiden Ländern zeigten eine deutliche funktionale Differenzierung des Wirtschaftssystems vom politischen System, jedoch einen unterschiedlichen Steigerungsgrad der Ausdifferenzierung. Während sich die verschiedenen Funktionssysteme in Deutschland hochgradig ausdifferenziert und funktional ausbalanciert zeigen, lässt sich in China vergleichsweise eine niedriggradige Differenzierung erkennen, wobei wohl das politische Teilsystem in China über eine „Primatfunktion“ unter den anderen Funktionssystemen verfügt. Die Postreform in Deutschland wurde als ein Programm durchgesetzt, das auf verschiedene Funktionssysteme, insbesondere Politik, Wirtschaft und Recht angewiesen war. Hingegen spielte der politische Wille bei der chinesischen Reform eine federführende Rolle, während die spezifische Funktion des Rechtssystems zum Beispiel im Sinne von dem Aufbau einer rechtlichen Wettbewerbsgrundlage bisher noch nicht zur Geltung kommt. Weiterhin bedeutet Marktöffnung im Zuge der Telekommunikationsreformen in Deutschland und China eine steigende Ausdifferenzierung der Marktstrukturen, die als interne Umwelt des Wirtschaftssystems dienen. Der Markt gilt als Korrelat von Beobachtungen zweiter Ordnung und ist sowohl im kapitalistischen als auch sozialistischen Wirtschaftssystem beobachtbar.

Zugleich lässt sich eine doppelte funktionale Differenzierung bei den Telekommunikationsreformen in beiden Ländern erkennen, d. h. die funktionale Differenzierung einerseits auf der Ebene von Teilsystemen der Gesellschaft, andererseits auf der Ebene von Organisationen. Die Differenzierung von Organisationen erfolgte durch die Entstehung von neuen wirtschaftsspezifischen Telekommunikationsunternehmen und zugleich die Umwandlung der staatlichen Monopolverwaltung in u.a. Aktiengesellschaften. Ohne Organisationen wäre funktionale Differenzierung in der modernen Gesellschaft kaum so weitgehend möglich, denn Organisationen sind als Interdependenzunterbrecher von Funktionssystemen wirksam. Ebenso wie Telekommunikationsunternehmen verfügen Wirtschaftsorganisationen und Regulierungsbehörden als staatliche Verwaltungen über Eigenschaften von Multi-referentialität. Organisationen ermöglichen damit strukturelle Kopplung zwischen den Funktionssystemen und leisten dabei einen Beitrag zum Ordnungsaufbau des gesamten Gesellschaftssystems. Bei der Analyse der Telekommunikationsreform wurde somit die empirische Gestalt funktionaler gesellschaftlicher Differenzierung mit einer organisationssoziologischen Perspektive kombiniert, um zu verdeutlichen, dass sich die Wechselseitigkeit,

die gegenseitige Wahrnehmung und die konkreten Handlungsmuster politischer und ökonomischer Art als organisationelle Handlungsmuster zeigen.

Die Telekommunikationsreformen in Deutschland und China können nicht als isolierte regionale Ereignisse betrachtet werden. Sie geschahen im globalen, politischen und ökonomischen Kontext und galten als Teil der funktionalen Differenzierung der Weltgesellschaft. Die Unterschiede, die bei der Analyse der Reformen in Deutschland und China festgestellt werden konnten, erklären sich systemtheoretisch gesehen aus der unterschiedlichen Teilnahme an und Abhängigkeit von weltgesellschaftlichem Modernisierungsprozess. Dabei ist die Differenz von Zentrum und Peripherie in der Weltgesellschaft zu identifizieren.

In Anlehnung an die Theorie funktionaler gesellschaftlicher Differenzierung wurden die Telekommunikationsreformen in den beiden Ländern im Hinblick auf eine sich darin zeigende Ausdifferenzierung von Politik und Ökonomie untersucht. Hierbei wurde versucht, die Theorie als ein Instrumentarium zu nutzen, um zu verdeutlichen, dass die Reform eines staatlich kontrollierten Telekommunikationsdienstes von ökonomischen, marktorientierten Zugzwängen geradezu ergriffen wird. Es lässt sich feststellen, dass es sich dabei weder um eine intentional geplante, mit einer langen Zeitperspektive ausgestattete politische Strategie handelt, noch dass sich hier ein gewissermaßen naturwüchsiger Prozess wie von selbst entfaltet hat. Die konkreten politischen Entscheidungen, die während der Reformen sowohl in China also auch in Deutschland getroffen wurden, reagieren offenbar im Wesentlichen auf Marktförmiges, also etwa auf Versorgungs- und Effektivitätsprobleme, auf finanzielle Verluste sowie auf mangelnde Anreize bei der Veränderung des Systems. Die jeweiligen Reformschritte stellen gewissermaßen als konkrete Anpassungsversuche an die jeweils andere Funktionslogik dar. Während die Politik Marktlösung nutzen will, suchen wirtschaftliche Akteure jeweils Handlungsnischen, soweit beides in den gesetzten Rahmenbedingungen möglich ist. Empirisch gesehen gab und gibt es im Reformprozess gewisse Handlungsspielräume. Es kommt schließlich nur darauf an, wie sie jeweils politisch und ökonomisch in der Praxis durchführbar oder durchsetzbar waren sind.

Durch die Anwendung der Systemtheorie in der empirischen Analyse lässt sich veranschaulichen, dass der systemtheoretische Ansatz ein umfassendes Interpretationsvermögen zur Beschreibung der gesellschaftlichen Entwicklung bieten kann. Die Orientierung nach

Problemlösung und Differenz von System und Umwelt - statt die gesellschaftliche Kausalität zu suchen - ermöglicht eine einheitliche Theoriegrundlage, die für komparative Analysen besonders geeignet ist. Im Falle eines Vergleichs von Wirtschaftssystemen hat der system-theoretische Ansatz den Vorzug, die Frage nach Beobachtungen und Operationen des Systems stellen zu können und dementsprechend die Operationsweise eines Wirtschaftssystems unabhängig von einer Selbstbeschreibung untersuchen zu können. Er leistet insofern einen Beitrag zur Entideologisierung der Wirtschaftstheorie. Während die großen Entwicklungstheorien (Menzel 1992) scheitern, ermöglicht die Systemtheorie mit dem Ansatz funktionaler Differenzierung zugleich eine neue Möglichkeit, die gesellschaftliche Entwicklung auf einer globalen Ebene zu beobachten und zu beschreiben, wobei anhand von Differenz und Einheit die Zusammenhänge von Teilsystemen sowie zwischen Teilsystemen und der gesamten Weltgesellschaft erläutert werden können.

Darüber hinaus beschäftigte sich die vorliegende Arbeit weniger mit einem interkulturellen Vergleich am Beispiel der Telekommunikationsreform in Deutschland und in China, wobei die Unterschiede in den Ergebnissen selbstverständlich auf zahlreiche kulturelle und regionale Aspekte zurückzuführen sein könnten. Viel wichtiger ist es für die Autorin der Arbeit, anhand der komparativen Analyse die Ähnlichkeiten, genau ausgedrückt, die ähnliche gesellschaftliche Entwicklungstendenz in zwei verschiedenen Kulturkreisen bzw. Regionen auf einer globalen Ebene aufzuzeigen, damit Luhmanns Weltgesellschaftstheorie unter Beweis gestellt wurde. Die Ergebnisse zeigten, dass die gesellschaftliche funktionale Differenzierung in verschiedenen Ländern stattfindet. Die Teilsysteme (Politik, Wirtschaft, Religion, Recht usw.) verselbständigen sich und üben herstellende Kommunikationen aus. Davon ausgehend lässt sich die heutige Welt als eine Weltgesellschaft verstehen. Man kann die Welt erst erfassen, beschreiben und verstehen, wenn die globalen Aspekte berücksichtigt werden. Somit sollte es zum Ausdruck gebracht werden, dass gerade nicht so sehr die Analyse der kulturellen Unterschiede im Sinne von Kulturkampf zum Verständnis der Weltgesellschaft und der Globalisierung beitragen kann. Vielmehr ermöglicht das Erkennen und Verstehen der gesellschaftlichen Entwicklungstendenz und der darauf basierenden Ähnlichkeit der verschiedenen Kulturkreise und Regionen eine Grundlage der Dialoge und Integration in die globalisierte Weltgesellschaft.

Die vorliegende Analyse der Telekommunikationsreformen basiert ausschließlich auf einer Makro- und Meso-Analysenebene, wobei die gesellschaftliche Evolution und der Organisationswandel im Mittelpunkt der Beobachtung stehen. Zum Thema gesellschaftlicher Reformen bedarf es weiterer Untersuchungen auf einer Mikroebene, etwa in Fragen nach Individuen in der Gesellschaft und Organisationen. Im Zuge der funktionalen Differenzierung ermöglichen Organisationen sowohl Gleichheit als auch Ungleichheit. Sie sind somit nicht nur Exklusionsmaschinen nach außen, sondern auch Ungleichheitsmaschinen nach innen. Dies könnte empirisch anhand des Transformationsprozesses thematisiert werden. Zum weiteren Forschungsthema bezüglich der gesellschaftlichen Reform könnte auch die Untersuchung von Konsequenzen der modernen Gesellschaft gehören: etwa das Konzept der Risikogesellschaft, die danach fragt, ob und wie die Selbstgefährdung der Gesellschaft auf die Reproduktionsbedingungen der Gesellschaft, insbesondere die Differenz von Individuum und Gesellschaft, wirkt. Für die zukünftigen Untersuchungen könnten weiterhin anhand der Methodologie funktionaler Vergleiche weitere Spannungsfelder in Beobachtung und Beschreibung der modernen Gesellschaft hervorgebracht werden.

Literaturverzeichnis

- Baecker, Dirk (1988): Information und Risiko in der Marktwirtschaft. Frankfurt am Main.
- BDI (2002): Der Beitritt der Volksrepublik China zur WTO. Positionspapier des Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI). März 2002. Berlin. URL: <http://www.china.ahk.de/gic/biznews/trade/wto/china-beitritt-wto1.htm>. Abruf am 31.03.2006.
- Beck, Ulrich (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main.
- Berger, Peter A/Kahlert, Heike (2004): Alles „vernetzt“? Sozialstruktur und Identität in der „schönen neuen Welt“ des Informationellen Kapitalismus. In: Soziologische Revue. Jg. 27. S. 3-11.
- Bertalanffy, Ludwig v. (1956): General System Theory. In: Bertalanffy, Ludwig v./Rapport, Anatol (Hrsg.): General Systems. Yearbook of the Society for the Advancement of General Systems Theory. Bd. 1. Ann Arbor/Michigan. S. 1-10.
- Blutner, Doris/Brose, Hanns-Georg/Holtgrewe, Ursula (2002): Telekom. Wie machen sie das? Die Transformation der Beschäftigungsverhältnisse bei der Deutschen Telekom AG. Konstanz.
- Bode, Ingo/Brose, Hanns-Georg (2001): Zwischen den Grenzen. Intersystemische Organisationen im Spannungsfeld funktionaler Differenzierung. In: Veronika Tacke (Hrsg.): Organisation und gesellschaftliche Differenzierung. Wiesbaden. S. 112-140.
- Bora, Alfons (2001): Öffentliche Verwaltungen zwischen Recht und Politik. Die Multireferentialität organisatorischer Kommunikation. In: Veronika Tacke (Hrsg.): Organisation und gesellschaftliche Differenzierung. Wiesbaden. S. 170-191.
- Bötsch, Wolfgang (1994): Deutschland auf dem Weg zur Postreform II. In: Bauer, Brigitte/Neumann, Karl-Heinz (Hrsg.): Privatisierung der Telekom - Zielsetzung und Bedeutung für den Standort Deutschland. Bad Honnef. S. 3-8.

- Bühler, Stefan (1999): Wettbewerb und flächendeckende Grundversorgung in der Telekommunikation. Regulatorische Probleme der Umsetzung des revidierten Fernmeldegesetzes. Bamberg. S. 23-41.
- Bundesnetzagentur (Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen) (Hrsg.) (2006): Jahresbericht 2005. Bonn.
- Bundesregierung (1969): Abschließende Stellungnahme der Bundesregierung zum Gutachten der Sachverständigen-Kommission für die Deutsche Bundespost. In: Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/3875. Bonn.
- Bundesregierung (Hrsg.) (1994): Jahresbericht der Bundesregierung 1994.
- Castells, Manuel (2001): Das Informationszeitalter. Wirtschaft – Gesellschaft – Kultur. Bd. 1.: Die Netzwerkgesellschaft. Opladen.
- CDU (1979): Wirtschaftliches Programm der CDU. Beschlossen vom Bundesparteiausschuss der CDU am 6. September 1979. Bonn.
- Cho, Sung-Woon (1998): The dynamics of institutional reform in telecommunications: globalization, Liberalization, and regulatory change. New York/London.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (2000): Das "stahlharte Gehäuse" neu betreten. Institutioneller Isomorphismus und kollektive Rationalität in organisationalen Feldern. In: Müller, Hans-Peter/Sigmund, Steffen (Hrsg.): Zeitgenössische amerikanische Soziologie. Opladen. S. 147-173.
- Drüke, Helmut (1999): Regulierungssysteme in der internationalen Telekommunikation - Deregulierung und Regulierung in Zeiten der technologischen Konvergenz. Berlin (Arbeitspapier des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung).
- Durkheim, Emile (1988): Über soziale Arbeitsteilung. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften. 2. Aufl., Frankfurt am Main.
- Eichel, Hans (2000): Der Bund und seine Unternehmen: Perspektiven und Aufgaben im alten und neuen Jahrhundert. Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 2000. S. 274-277.

- URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/cln_04/nn_3992/DE/Bundesliegenschaften__und__Bundesbeteiligungen/Privatisierungs__und__Beteiligungspolitik/Grundlagen/Ministeraufsatz_202000.html. Abruf am 17. 04.2006.
- Feng, Jing (2001): Neu im Brennpunkt der Reformen: Aufhebung der Monopole. In: „Beijing Rundschau“ 2001, Nr. 44. URL: <http://www.bjrundschau.com/Index-2002.htm>. Abruf am 29.03.2006.
- Feng, Lu (1989): Danwei: eine besondere soziale Organisationsform. In: Social Sciences in China (10). S. 100-122.
- Florian, Winfried (1966): Das Gutachten der Sachverständigen-Kommission für die Deutsche Bundespost. In: Jahrbuch des Postwesens 1966.
- Fuchs-Heinritz, Werner/Lautmann, Rüdiger/Rammstedt, Otthein/Wienold, Hanns (Hrsg.) (1995): Lexikon zur Soziologie. 3. Aufl. Opladen.
- Giddens, Anthony (1996): Konsequenzen der Moderne. Frankfurt am Main.
- Giddens, Anthony (1997): Die Konstitution der Gesellschaft. 3. Aufl.. Frankfurt am Main.
- Giddens, Anthony (2001): Entfesselte Welt. Wie die Globalisierung unser Leben verändert. Frankfurt am Main.
- Grande, Edgar (1989): Vom Monopol zum Wettbewerb? Die neokonservative Reform der Telekommunikation in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden.
- Guan, Scott Yunxiang (2003): China's Telecommunications reforms: from monopoly towards competition. New York.
- Guo, Dongying (2004): Telekommunikationsinvestition: Risiken und Chancen. 03.12.2004. URL: http://big5.ce.cn/cysec/telecom/xwzx/200412/03/t20041203_2470322.shtml (in Chinesisch). Abruf am 13.04.2006.

- Hannan, Michael T/Carroll, Glenn R. (1992): Dynamics of organizational populations: density, legitimation, and competition. New York/Oxford.
- He, Zhou (1997): A history of telecommunications in China: Development and policy implications. In: Lee, Paul S. N. (Hrsg.): Telecommunications and development in China. Cresskill. S. 55-87.
- Hebel, Jutta. (1997): Chinesische Staatsbetriebe zwischen Plan und Markt: Von der „Danwei“ zum Wirtschaftsunternehmen. Hamburg.
- Herbig, Gottfried (1996): Die Deutsche Telekom AG. Ein nationales Monopol auf dem Weg in den europäischen Wettbewerb. In: Ress, Georg/Stein, Torsten (Hrsg.): Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut, Sektion Rechtswissenschaft. Nr. 333.
- Heuerman, Arnulf/Neumann, Karl-Heinz (1985): Die Liberalisierung des britischen Telekommunikationsmarktes. Berlin.
- Kaesler, Dirk (1999): Max Weber. In: Kaesler, Dirk (Hrsg.): Klassiker der Soziologie. Bd. 2. München. S. 190-212.
- Kerschner, Susanne (1999): China öffnet sich. In: „Funkschau“ 99/10, Website von „Computer Telephony“. URL: <http://www.computer-telephony.de/comtel/artikel/funkschau/1999/fs10/f9910024.pdf>. Abruf am 03.04.2006.
- Kieser, Alfred (1989): Entstehung und Wandel von Organisationen. Ein evolutionstheoretisches Konzept. In: Bauer, Leonhard/Matis, Herbert. (Hrsg.): Evolution – Organisation – Management. Zur Entwicklung und Selbststeuerung komplexer Systeme. Berlin. S. 161-190.
- Kieser, Alfred (1993a): Evolutionstheoretische Ansätze. In: Alfred Kieser (Hrsg.): Organisationstheorien. Stuttgart/Berlin/Köln. S. 243-276.
- Kieser, Alfred (1993b): Max Webers Analyse der Bürokratie. In: Alfred Kieser (Hrsg.): Organisationstheorien. Stuttgart/Berlin/Köln. S. 37-62.

- Kneer, Georg/Nassehi, Armin (2000): Niklas Luhmanns Theorie sozialer Systeme. 4. Aufl. München.
- KtK (Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems) (1976): Telekommunikationsbericht. Bonn.
- Li, Hanlin (1991): Die Grundstruktur der chinesischen Gesellschaft. Opladen.
- Liang, Xiongjian/Ding Kaisheng (2001): Manufacturing Industry. In: Lin, Jintong/Liang, Xiongjian/Wan, Yan (Hrsg.): Telecommunications in China: Development and Prospects. Huntington/New York. S. 73-98.
- Lieckweg, Tania (2001): Strukturelle Kopplung von Funktionssystemen „über“ Organisation. In: Soziale Systeme. Jg. 7, 2001, Heft 2., Stuttgart. S. 267-289.
- Lieckweg, Tania/Wehrsig, Christof (2001): Zur komplementären Ausdifferenzierung von Organisationen und Funktionssystemen. Perspektiven einer Gesellschaftstheorie der Organisation. In: Tacke, Veronika (Hrsg.): Organisation und gesellschaftliche Differenzierung. Wiesbaden. S. 39-60.
- Liu, Zhongli (Hrsg.) (1999): Der Grundstein – Wirtschaft des neuen Chinas - 50 Jahre (in Chinesisch). Peking.
- Luhmann, Niklas (1970): Soziologische Aufklärung. Bd. 1. Opladen.
- Luhmann, Niklas (1975): Soziologische Aufklärung. Bd. 2. Opladen.
- Luhmann, Niklas (1980): Gesellschaftsstruktur und Semantik. Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft. Bd. 1. Frankfurt am Main.
- Luhmann, Niklas (1981): Ausdifferenzierung des Rechts. Beiträge zur Rechtssoziologie und Rechtstheorie. Frankfurt am Main.
- Luhmann, Niklas (1984): Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie. Frankfurt am Main.

- Luhmann, Niklas (1986): *Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?* Opladen.
- Luhmann, Niklas (1987): *Archimedes und Wir. Interviews.* Hrsg. von Baecker, Dirk/Sta- nitzeck, Georg. Berlin. S. 125-155.
- Luhmann, Niklas (1994): *Die Wirtschaft der Gesellschaft.* Frankfurt am Main.
- Luhmann, Niklas (1998): *Die Gesellschaft der Gesellschaft.* Frankfurt am Main.
- Luhmann, Niklas (2000): *Organisation und Entscheidung.* Opladen.
- March, James/Olsen, Johan P. (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Ba- sis of Politics.* New York.
- Marx, Karl (1988): *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie. Bd. 1: Der Produktions- prozess des Kapitals.* In: Marx-Engels-Werk (MEW). Bd. 23. 17. Aufl. Berlin (DDR).
- Marx, Karl/Engels, Friedrich (1999): *Das kommunistische Manifest. Eine moderne Editi- on.* Hamburg/Berlin.
- Maturana, Humberto R./Varela, Francisco J. (1982): *Autopoietische Systeme: eine Be- stimmung der lebendigen Organisation.* In: Maturana, Humberto R.: *Erkennen. Die Organisation und Verkörperung von Wirklichkeit.* Braunschweig/Wiesbaden. S. 170- 235.
- Mayntz, Renate (1988): *Zur Entwicklung technischer Infrastruktursysteme.* In: Mayntz, Re- nate/Rosewitz, Bernd/Schimank, Uwe/Stichweh, Rudolf: *Differenzierung und Ver- selbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme.* Frankfurt am Main/New York. S. 233-259.
- Menzel, Ulrich (1992): *Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie.* Frankfurt am Main. S. 15-69.

- Meyer, John W./Rowan, Brian ([1977] 1991): Institutionalized Organizational Structures: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hrsg.): The new institutionalism in organizational analysis. Chicago.
- MII (Ministry of Information Industry of the People's Republic of China) (2006): Annual Report of China's Telecommunications Statistics 2005. Veröffentlichung auf der Website des MII am 09.02.2006. URL: http://www.mii.gov.cn/art/2006/02/09/art_169_6243.html (in Chinesisch). Abruf am 20.04.2006.
- MII (Ministry of Information Industry of the People's Republic of China) (Hrsg.) (2005): Annual Report of China's Telecommunications Statistics 2004 (in Chinesisch). Peking.
- Mitteilung der deutschen Botschaft in Peking (2004): Konsequente Öffnung bis 2005. Chinesischer IT-Markt entwickelt sich rasant. In: Botschaft der Bundesrepublik Deutschland/Handelsförderung Delegiertenbüro der deutschen Wirtschaft Peking/Wirtschaftszeitung ChinaContact (Hrsg.): Mitteilungen. 6/2004. URL: http://www.deutschebotschaft-china.org/pdf/wirtschaft/CC_06_2004_Mitteilungen.pdf. Abruf am 02.01.2006.
- Monopolkommission (1981): Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen. Sondergutachten der Monopolkommission. Bd. 9. Baden-Baden.
- Müller-Jentsch, Walther (2002): Organisation und Netzwerk als gesellschaftliche Institutionen oder Organisationen aus gesellschaftlicher Perspektive. In: Soziologische Revue. Jg. 25. S. 418-434.
- Müller, Birgit (2004): Entflechtung und Deregulierung. Ein methodischer Vergleich. Berlin.
- Nassehi, Armin (2002): Die Organisationen der Gesellschaft. Skizze einer Organisationssoziologie in gesellschaftstheoretischer Absicht. In: Allmendinger, Jutta/Hinz, Thomas (Hrsg.): Soziologie der Organisation. Sonderband der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen. S. 443-478.

- Nassehi, Armin (2003): Geschlossenheit und Offenheit. Studien zur Theorie der modernen Gesellschaft. Frankfurt am Main.
- Ortmann, Günther/Sydow, Jörg/Türk, Klaus (Hrsg.) (1997): Theorien der Organisation. Opladen.
- Parsons, Talcott (1976): Zur Theorie sozialer Systeme. Opladen.
- Rausch, Helmut (1978): Deutlich erkennbare Eigeninteressen. In: Wirtschaftswoche, 09.02.1978. S. 22.
- Regierungskommission Fernmeldewesen (1987): Neuordnung der Telekommunikation. Heidelberg.
- Ricke, Helmut (1992): Die Reorganisation der Telekom. Strategie, Stand, Perspektiven. In: Bauer, Brigitte (Hrsg.): Telekommunikationspolitik in Deutschland – Perspektiven für die Zukunft. Bad Honnef. S. 14-25.
- Ricke, Helmut (1994): Privatisierung der Telekom: Notwendigkeit zum Handeln. In: Bauer, Brigitte/Neumann, Karl-Heinz (Hrsg.): Privatisierung der Telekom. Zielsetzung und Bedeutung für den Standort Deutschland. Bad Honnef. S. 9-24.
- Ritter, Eva-Maria (2004): Deutsche Telekommunikationspolitik 1989-2003. Aufbruch zu mehr Wettbewerb. Ein Beispiel für wirtschaftliche Strukturreformen. Düsseldorf.
- Ryan, Daniel J. (Hrsg.) (1997): Privatization and competition in telecommunications. International Developments. Westport, Connecticut/London.
- Sachverständigenkommission (1966): Gutachten der Sachverständigenkommission für die Deutsche Bundespost vom 6. November 1965. In: Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/203. Bonn.
- Schenk, Karl-Ernst/Lüngen, Bent/Pröbldorf, Henrik (1996): Telekommunikation in der Transformation. Baden-Baden.

- Schimank, Uwe (2001): Funktionale Differenzierung, Durchorganisation und Integration der modernen Gesellschaft. In: Veronika Tacke (Hrsg.): Organisation und gesellschaftliche Differenzierung. Wiesbaden. S. 19-38.
- Schüller, Margot (1990): Reform der ländlichen Eigentumsrechtsstrukturen in China 1978 bis 1987. Frankfurt am Main.
- Scott, Richard (1986): Grundlagen der Organisationstheorie. Frankfurt am Main.
- Scott, Richard W./Meyer, John W (Hrsg.) (1994): Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism. Thousand Oaks.
- Seidel, Uwe (1998): Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes in Deutschland - Teil 1: Das Telekommunikationsgesetz (TKG). WiSt 1998. S. 310-314.
- Shaw, James (1998): Telecommunications Deregulation. Boston/London.
- Simon, Michaela (2004): Handy oder Handgranate (Kritik zum chinesischen Film „Cell Phone“). 13.04.2004. In: Website „Heise online“. URL: <http://www.heise.-de/tp/r4/artikel/17/17174/1.html>. Abruf am 20.04.2006.
- Tacke, Veronika (1999): Beobachtung der Wirtschaftsorganisationen. Eine systemtheoretische Rekonstruktion institutionenökonomischer und neo-institutionalistischer Argumente in der Organisationstheorie. In: Edeling, Thomas/Jann, Werner/Wagner, Dieter (Hrsg.): Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus. Überlegungen zur Organisationstheorie. Opladen. S. 81-110.
- Tacke, Veronika (Hrsg.) (2001): Organisation und gesellschaftliche Differenzierung. Wiesbaden.
- Tang, Chih-Chieh (2004): Vom traditionellen China zum modernen Taiwan. Die Entwicklung funktionaler Differenzierung am Beispiel des politischen Systems und des Religionssystems. Wiesbaden.
- Taylor, Frederick W. (1995): Die Grundsätze wissenschaftlicher Betriebsführung. Weinheim. (Reprint der deutschen Ausgabe von 1913).

- Teuteberg, Hans-Jürgen/Neutsch, Cornelius (Hrsg.) (1998): Vom Flügeltelegraphen zum Internet. Geschichte der modernen Telekommunikation. Stuttgart.
- VATM (Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten) (2006): Profil des VATM. In: Website des VATM. URL: <http://www.vatm.de/contact/Ueber.html>. Abruf am 15.03.2006.
- Wallerstein, Immanuel (1989): The Modern World-System. Bd. III. The Second Era of Great Expansion of the Capitalist World-Economy: 1730-1840. San Diego.
- Wan, Yan (2001): Sector Reform. In: Lin, Jintong/Liang, Xiongjian/Wan, Yan (Hrsg.): Telecommunications in China: Development and Prospects. Huntington/New York. S. 159-183.
- Weber, Max (1934): Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus. Tübingen.
- Weber, Max (1980): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen.
- Welfens, Paul J. J./Graack, Corneliuss (1997): Telecommunications in western Europe: liberalization, technological dynamics and regulatory developments. In: Welfens, Paul J. J./Yarrow, George (Hrsg.): Telecommunications and Energy in systemic transformation. International dynamics, deregulation and adjustment in network industries. Berlin/Heidelberg/New York. S. 9-84.
- Wieland, Bernhard (1985): Die Entflechtung des amerikanischen Fernmeldemonopols. Berlin.
- Windisch, Rupert (Hrsg.) (1987): Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation. Tübingen. S. 41.
- Witte, Eberhard (1997): Der Zusammenhang zwischen nachrichtentechnischen Innovationen und Veränderungen der Marktordnung. München.

- Witte, Eberhard (2003a): Telekommunikation – vom Staatsmonopol zum privaten Wettbewerbsmarkt. Teil I: Die Entwicklung zur Reformreife. In: Das Archiv. Post- und Telekommunikationsgeschichte. Heft 2. Jg. 2003. S. 6-17.
- Witte, Eberhard (2003b): Telekommunikation – vom Staatsmonopol zum privaten Wettbewerbsmarkt. Teil II: Die Reformschritte. In: Das Archiv. Post- und Telekommunikationsgeschichte. Heft. 3. Jg. 2003. S. 6-23.
- Witte, Eberhard (Hrsg.) (1987): Neuordnung der Telekommunikation. Bericht der Regierungskommission Fernmeldewesen. Heidelberg.
- Witte, Eberhard (Hrsg.) (1995): Regulierung und Wettbewerb in der Telekommunikation. Ein internationaler Vergleich. Heidelberg.
- Witte, Eberhard (Hrsg.) (1996): Das Telekommunikationsgesetz 1996. Eine Herausforderung für Markt und Ordnungspolitik. Heidelberg.
- Wu, Jiuan-Yih (2005): Strafprozessuale Telekommunikationsüberwachung in der Informationsgesellschaft. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zwischen Deutschland und Taiwan. Frankfurt am Main.
- Yan, Xu/Pitt Douglas (2002): Chinese Telecommunications Policy. Boston/London.
- Yearbook of China Communications 2003 (in Chinesisch). Peking.

Weitere Informationsquellen aus dem Internet:

- „3G-Lizenzen sollen an Telecom, Mobile und Unicom gehen“: 12.23.2005. In „China Economic Net“. URL: http://de.ce.cn/aktuelles/nachrichten/nachrichten/200512/23/t2005-1223_102755.shtml. Abruf am 03.01.2006.
- „50 Jahre Chinas Telekommunikation (1955-2005)“: In: „Communications World Web“. URL: <http://www.cww.net.cn/zhuanti/beiyouren/default.asp> (in Chinesisch). Abruf am 28.03.2006.

- „Beteiligungsbericht 2005“: in: Website des Bundesministeriums für Finanz. URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Service/Downloads/Abt__VIII/Beteiligungsbericht_202005,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Abruf am 17.04.2006.
- „Bundesanstalt für Post und Telekommunikation (BAnstPT)“: in: Website der BAnstPT. URL: <http://www.banst-pt.de/welcome.htm>. Abruf am 14.04.2006.
- „Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen“: URL: http://www.bundesnetzagentur.de/enid/a781215f0c2fc2111e6e0d979944a-7b6,0/Die_Bundesnetzagentur/Ueber_die_Agentur_sa.html. Abruf am 18.04.2006.
- „CCF wurde gestoppt“: URL: <http://it.sohu.com/2003/12/27/88/article217498879.shtml> (in Chinesisch). Abruf am 03.04.2006.
- „China: Crash oder weiche Landung?“, 09.08.2005. In: Wirtschaftswoche. URL: <http://www.wiwo.de>. Abruf am 07.04.2006.
- „Chronik einer Übernahmeaffäre“, 18.10.2004. In „Manager-magazin.de“, 18.10.2004. URL: <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/artikel/0,2828,242161,00.html>. Abruf am 13.04.2006.
- „Die Deutsche Telekom AG auf einen Blick“: in: Website der Deutschen Telekom AG. URL: <http://www.telekom3.de/de-p/konz/1-ko/1-Za/star/030310-zahlen-fakten-ar.html>. Abruf am 18.04.2006.
- „Geschichte der Börsengänge“: in: Website der Deutschen Telekom AG. URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Service/Downloads/Abt__VIII/Beteiligungsbericht_202005,templateId=raw,property=publicationFile.pdf. Abruf am 14.03.2006.
- „SASAC’s responsibilities & targets“, 22.05.2003. URL: http://english.people.com.cn/200305/22/eng20030522_117060.shtml. Abruf am 07.04.2006.
- „The exposition of communication“: in: Website von China Telecom. URL: <http://www.chinatelecom.com.cn>. (in Chinesisch). Abruf am 27.03.2006.

„Übereignung von Aktionärsrechten in Staatsbetrieben geregelt“: 09.02.2006. In: „China Economic Net“. URL: http://de.ce.cn/aktuelles/nachrichten/nachrichten/200602/09/-t20060209_107445.shtml. Abruf am 23.04.2006.

Lebenslauf

Persönliche Daten:

Name: Bing ZOU

Geburtsdatum: 03.02.1976

Geburtsort: Zibo/V.R. China

Staatsangehörigkeit: chinesisch

Kontakt per E-Mail: bingzou@gmx.de

Bildungsweg:

- | | |
|-------------------|---|
| 1982 -1987 | Grundschule in Zibo, Provinz Shandong, V.R. China |
| 1987 -1993 | Sekundarschule (Grund- und Oberstufen) in Zibo |
| 09.1993 – 07.1997 | Studium der Germanistik an der Fremdsprachenhochschule Tianjin mit Abschluss „B.A. (Bachelor of Arts)“ |
| 11.1997 – 07.1998 | Magisterstudium der Germanistik an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg |
| 11.1998 – 06.2003 | Diplomstudium der Soziologie mit Nebenfächern Arbeits- und Organisationspsychologie sowie Kommunikationswissenschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Diplomarbeit: „Überlegungen zum institutionellen Wandel der chinesischen Gesellschaft am Beispiel der Umstrukturierung chinesischer Staatsbetriebe“ (Note: 1,70) |
| 11.2003 – 07.2006 | Promotionsstudium der Soziologie mit Nebenfach Arbeits- und Organisationspsychologie an der Ludwig-Maximilians-Universität München in Zusammenarbeit mit Giesecke & Devrient GmbH

Dissertation: „Vergleichende Analyse der Telekommunikationsreformen in der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik China: Eine soziologisch-systemtheoretische Beobachtung funktionaler Differenzierung in Gesellschaft und Organisation“ (Note: magna cum laude) |

Praktika:

- 03.2001 Praktikum in Abteilung R&D Mobile Phone bei Siemens Ltd., China, Peking: Gestaltung und Durchführung des selbstentworfenen Seminars "Interkulturelles Training und Consulting" zum Beitrag der interkulturellen Kommunikation und Personalentwicklung
09. – 11.2001 Praktikum in Abteilung Marketing Investitionsgütemesse bei Messe München GmbH: Marktanalyse und Entwicklung von Messekonzepten
07. – 09.2003 Praktikum im Back Office China, Japan und Korea bei Giesecke & Devrient GmbH: Sales Support and Coordination, Betreuung internationaler Kunden sowie interne Kommunikation

Arbeitserfahrungen:

06. – 08.1997 Dolmetscherin und Übersetzerin bei „Siemens Vacuum Pump and Compressor Co., Ltd.“ in Zibo
02. – 07.1998 Korrespondentin bei „Siemens Medizinische Technik“, TD HSC Call Center, in Forchheim
- 03.1999 – 01.2000 Projektassistentin für Aufbau der Länderinfo-Datenbank bei Siemens Zentralstelle Unternehmenskommunikation in München
- 02.2002 – 02.2003 Teamassistentin in Abteilung Marketing Investitionsgütemesse bei Messe München GmbH
- 11.2003 – 10.2005 Sales Support and Coordination im Back Office China, Japan und Korea bei Giesecke & Devrient GmbH
- 09.1998 – 07.2006 Betreuung und Dolmetschen für zahlreiche hochrangige chinesische Wirtschaftsdelegationen während ihren Studienreisen sowie beim Firmenbesuch in Deutschland
- seit 08.2006 Projektleiterin für Auslandsmessen bei the fair agency gmbH

München, 10.02.2007