

## Thesen zur künftigen Struktur der Deutschen Bundespost

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats  
der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft  
zur Neuordnung der Deutschen Bundespost

Federführung: Helmut Cox

**Herausgeber: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft  
und Gemeinwirtschaft**

# **Thesen zur künftigen Struktur der Deutschen Bundespost**

**Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats  
der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft  
zur Neuordnung der Deutschen Bundespost**

**Federführung: Helmut Cox**

**Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft  
Heft 2**

# Der Wissenschaftliche Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft

**Prof. Dr. Theo Thiemeyer**

(Vorsitzender)  
Universität Bochum

**Prof. Dr. Peter Eichhorn**

(Stellvertretender Vorsitzender)  
Universität Mannheim

**Dr. Paul Münch**

(Stellvertretender Vorsitzender)  
Leverkusen

**Prof. Dr. Wolf-Dieter Becker**

Wachtberg

**Dr. Heinz Bolsenkötter**

WIBERA Wirtschaftsberatung AG, Düsseldorf

**Prof. Dr. Helmut Brede**

Universität Göttingen

**Prof. Dr. Dietrich Budäus**

Hochschule für Wirtschaft und Politik,  
Hamburg

**Prof. Dr. Helmut Cox**

Universität Duisburg

**Prof. Dr. Werner W. Engelhardt**

Universität Köln

**Prof. Dr. Peter Friedrich**

Universität Bamberg

**Dr. Wolf Gottschalk**

Verband kommunaler Unternehmen, Köln

**Prof. Dr. Gerhard Himmelmann**

Technische Universität Braunschweig

**Prof. Dr. Hans Hirsch**

Technische Hochschule Aachen

**Prof. Dr. Helmut W. Jenkis**

Verband Niedersächsisch-Bremischer  
Wohnungsunternehmen, Hannover

**Dr. Karl Kühne**

Europäische Verkehrswissenschaftliche  
Gesellschaft, Brüssel

**Dr. Achim von Loesch**

Frankfurt

**Prof. Dr. Werner Noll**

Universität Würzburg

**Prof. Dr. Karl Oettle**

Universität München

**Prof. Dr. Erich Potthoff**

Universität Köln

**Prof. Dr. Günter Püttner**

Universität Tübingen

**Prof. Dr. Bert Rürup**

Technische Hochschule Darmstadt

ISBN 3-9801657-0-1

Die »Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft« werden herausgegeben von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft e. V. (GÖWG), Sarrazinstraße 11–15, D-1000 Berlin 41, Tel. (0 30) 8 52 10 45. Sie erscheinen in unregelmäßiger Folge.

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Printed in Germany.

Gesamtherstellung: Cux-Druck, Cuxhaven.

Berlin 1988.

# **Thesen zur künftigen Struktur der Deutschen Bundespost**

## **Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft zur Neuordnung der Deutschen Bundespost**

### **Vorbemerkung**

Die Deutsche Bundespost hat in der Nachkriegszeit einen wesentlichen und unentbehrlichen Beitrag zum Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft und zu ihrer Weiterentwicklung geleistet. Im Zeitalter der Informations- und Kommunikationsgesellschaft muß sich auch die Deutsche Bundespost als öffentliches Wirtschaftsunternehmen neuen Herausforderungen stellen, ihre Aufgaben und ihre Organisationsstruktur prüfen und gegebenenfalls neuen gesellschaftlichen Bedingungen anpassen. Dieser Anpassungsprozeß darf jedoch nicht zu einem Abbau nach wie vor wichtiger öffentlicher Aufgaben, die die Deutsche Bundespost bisher wahrgenommen hat und auch künftig wahrnehmen soll, und zu einer Verschlechterung der Versorgung von Bevölkerung und Wirtschaft mit Post- und Telekommunikationsleistungen führen.

Dies ist der Ausgangspunkt der Stellungnahme, die der Wissenschaftliche Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft im Rahmen der gegenwärtigen Diskussion über die Neuordnung der Deutschen Bundespost vorlegt. Nach seiner Ansicht bilden die öffentlichen Aufgaben – die im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß zwar immer wieder auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen sind – Eckpunkte und Grenzen einer Neustrukturierung.

# I. Ausgangspunkt der Stellungnahme

## These 1:

### **Die Deutsche Bundespost als Wirtschaftsunternehmen mit einem spezifischen öffentlichen Auftrag in einer sozialverpflichteten Marktwirtschaft**

- a) Die Deutsche Bundespost ist ein Wirtschaftsunternehmen mit einem besonderen öffentlichen Auftrag. Durch verschiedene Gesetze ist sie unmittelbar oder mittelbar verpflichtet, im Interesse des Gemeinwohls bestimmte öffentliche Aufgaben wahrzunehmen. Sie hat bisher in weiten Bereichen des Post- und Fernmeldewesens zwar das Alleinrecht des Angebots (Beförderungsmonopol im Briefdienst, Fernmeldemonopol). Diesen Alleinrechten stehen aber verschiedene institutionell-gesetzlich verankerte Grundpflichten gegenüber, die sich aus der Gemeinwohlverpflichtung der Deutschen Bundespost ergeben. Pflichten und Alleinrechte sind in engem Zusammenhang zu sehen.
- b) Nach dem Postverwaltungsgesetz ist die Deutsche Bundespost gemäß den Grundsätzen der Politik der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere der Verkehrs-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik zu verwalten und muß hierbei den Interessen der deutschen Volkswirtschaft Rechnung tragen. Ebenso hat sie nach dem Postverwaltungsgesetz die Entwicklung der Wirtschaft der Bundesländer derart zu fördern, daß bei der Vergabe von Lieferungen und Leistungen im Rahmen der Posthaushaltsbestimmungen Industrie, Handwerk und Handel eines jeden Bundeslandes angemessen berücksichtigt werden.
- c) Nach dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft ist die Deutsche Bundespost verpflichtet, durch ihre Unternehmenspolitik einen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht und zum allgemeinen Wirtschaftswachstum zu leisten.
- d) Die Verpflichtung der Deutschen Bundespost, im Interesse des Gemeinwohls bestimmte öffentliche Aufgaben wahrzunehmen, findet ihre konkrete Ausgestaltung in verschiedenen Grundpflichten, die zugleich auch die Grenzen einer rein unternehmerischen Betriebsführung der Deutschen Bundespost deutlich machen. Es handelt sich dabei um die Tarifpflicht, die Zulassungs- und Beförderungspflicht sowie die Betriebspflicht.
  - Die Tarifpflicht legt der Deutschen Bundespost auf, keine Sonderkonditionen zu gewähren bzw. keine Tariffifferenzierung zu betreiben und ihre Gebühren offenzulegen (Tarifpublizität). Ausnahmen von der Tarifeinheit sind in begründeten Ausnahmefällen möglich (z. B. Sozialtarife).
  - Die Zulassungs- und Beförderungspflicht soll den Ausschluß einzelner Nachfrager von bestimmten Post- und Telekommunikationsleistungen verhindern und verpflichtet die Deutsche Bundespost zu einer bedarfsorientierten Kapazitätsauslegung.
  - Im Rahmen der Betriebspflicht ist die Deutsche Bundespost grundsätzlich gehalten, auch privatwirtschaftlich unrentable Dienste anzubieten und vor allem dünnbesiedelte Regionen mit Post- und Telekommunikationsleistungen zu versorgen.

In diesen drei Grundpflichten wird der öffentliche, vor allem regionalpolitische und verteilungspolitische Versorgungsauftrag der Deutschen Bundespost deutlich.

- e) Dem Pflichtenkatalog stehen bestimmte Sonderrechte gegenüber. Nach dem Gesetz über das Postwesen ist das „Betreiben und Errichten von Einrichtungen zur entgeltlichen Beförderung von Sendungen mit schriftlichen Mitteilungen oder sonstigen Nachrichten von Person zu Person der Deutschen Bundespost ausschließlich vorbehalten“ (Beförderungsvorbehalt). Nach dem Fernmeldeanlagengesetz hat sie das Alleinrecht, Fernmeldeanlagen zu errichten und zu betreiben (Fernmeldemonopol). Die Deutsche Bundespost ist in bestimmten Bereichen (Telefonhauptanschluß, Telex) nicht nur Alleinanbieter, sondern auch für die Wartung von Endgeräten zuständig. Zugleich ist sie auch Regelungsbehörde (vgl. These 3).
- f) Ein großer Teil der gesetzlich unmittelbar vorgegebenen oder mittelbar aus den gesetzlichen Grundlagen abzuleitenden Aufgaben der Deutschen Bundespost hat nach wie vor einen hohen Stellenwert und muß deshalb von dem öffentlichen Unternehmen Deutsche Bundespost entweder allein oder in bestimmten Bereichen auch im Wettbewerb mit anderen (privaten) Anbietern wahrgenommen werden.

### **Erläuterungen:**

- 1) *Öffentliche Unternehmen – und somit auch die Deutsche Bundespost – haben in einer sozialverpflichteten Marktwirtschaft wichtige Ordnungs- und Dienstleistungsfunktionen wahrzunehmen. Zwischen der Wirtschaftsordnung der sozialen Marktwirtschaft und öffentlichen Unternehmen besteht kein Widerspruch. (Hierauf hat der Wissenschaftliche Beirat in seinen Thesen zur Privatisierung öffentlicher Unternehmen im Jahre 1985 ausdrücklich hingewiesen und die Grenzen einer vordergründigen, zeitgeistabhängigen Privatisierungspolitik betont.<sup>1)</sup>)*
- 2) *Es gehört zu den Aufgaben der politisch Verantwortlichen, von Zeit zu Zeit zu prüfen, ob die bisherigen öffentlichen Aufgaben der Deutschen Bundespost ihre ursprüngliche Bedeutung ganz oder partiell verloren haben und ob die bisherigen Rahmenbedingungen der Versorgung mit öffentlichen Post- und Telekommunikationsleistungen sich geändert haben, aber auch, ob sich neue öffentliche Aufgaben ergeben, die ausschließlich oder primär von der Deutschen Bundespost als öffentlichem Unternehmen wahrgenommen werden sollen. Dies kann dazu führen, daß neue strukturelle und/oder organisatorische Regelungen für die Deutsche Bundespost notwendig werden.*

---

1) Vgl. „Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld der Privatisierungsdiskussion“, Thesen des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft über öffentliche Unternehmen in der sozialen Marktwirtschaft, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 8, Heft 1, 1985, S. 70–82.  
Zum gemeinwirtschaftlichen Auftrag der Deutschen Bundespost vgl. im übrigen auch die Antwort der Bundesregierung vom 30. September 1986 auf die Große Anfrage der Abgeordneten Paterna, Liedtke, Bernrath u.a. und der Fraktion der SPD (Drucksache 10/5368), Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, Drucksache 10/6097 vom 1. Oktober 1986, S. 6 und 7.

## **These 2:**

### **Der verfassungsrechtliche Rahmen einer Neuordnung der Deutschen Bundespost**

Nach geltendem Verfassungsrecht ist die Deutsche Bundespost als bundeseigene Verwaltung zu führen; ihr Kernbereich darf nicht privatisiert werden. Das verfassungsrechtliche Gebot, die Deutsche Bundespost in der Rechtsform der bundeseigenen Verwaltung zu führen, schließt nach herrschender Auffassung nicht aus, daß ihre verschiedenen Dienstleistungsbereiche statt in einem Verbund in mehreren bundeseigenen Verwaltungen zusammengefaßt werden. Verfassungskonform wäre auch eine Organisationsform, die dem Vorstand des Unternehmens größere Autonomiespielräume bei der Unternehmenspolitik einräumt, wie dies in These 7 vorgeschlagen wird.

### **Erläuterungen:**

- 1) *Das Grundgesetz verleiht dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis für das Post- und Fernmeldewesen (Art. 73 Nr. 7) und bestimmt, daß „die Bundespost“ als „bundeseigene Verwaltung“ zu führen ist (Art. 87 Abs. 1).*
- 2) *Die Tätigkeitsbereiche der Deutschen Bundespost und das Fernmeldeanlagenmonopol, wie sie in den einfachen Gesetzen geregelt sind, zeichnet das Grundgesetz nicht genauer vor. Dem Gesetzgeber steht Ausgestaltungsspielraum zu.*
- 3) *Gemäß Art. 87 Abs. 1 GG muß allerdings der Kernbereich der überkommenen Aufgaben der Deutschen Bundespost als „bundeseigene Verwaltung“ geführt werden. Dieser Kernbereich darf weder in private Hände überführt (privatisiert), noch den Ländern überlassen, noch in sonstiger Weise der Bundesverwaltung entzogen werden. Die Verfassung zwingt nicht dazu, das Fernmeldeanlagenmonopol ungeschmälert aufrechtzuerhalten.*
- 4) *Demgemäß ist dem Gesetzgeber hinsichtlich der sich um den Kern lagernden überkommenen „Randbereiche“ (z. B. Postreklame) ein Dispositionsspielraum eröffnet. Der Gesetzgeber kann insoweit den Wirkungskreis der Deutschen Bundespost erweitern, aber auch einschränken, z. B. durch Privatisierung oder Marktöffnung. Neue Dienstleistungsbereiche kann der Gesetzgeber der Deutschen Bundespost zuweisen, er kann sie aber auch anderen vorbehalten oder deren Zugriff gestatten. Einzelne neue Dienste können sich je nach Sachlage als bloße Weiterentwicklung überkommener, zum Kern der Deutschen Bundespost gehörender Dienste erweisen und damit (als notwendig bundeseigene Dienste) der Disposition des einfachen Gesetzgebers entzogen sein. Der Monopolbereich darf im Wege der Gesetzgebung nur erweitert werden, soweit dies aus technischen Gründen oder zur Wahrung wichtiger Belange des Gemeinwohls erforderlich ist.*
- 5) *Der in dieser Weise festgelegte Wirkungsbereich der Deutschen Bundespost muß gemäß Art. 87 Abs. 1 GG in der Rechtsform der „bundeseigenen“ Verwaltung geführt werden. Damit sind nach herrschender Auffassung verselbständigte Rechtsformen (selbständige Anstalt, Kapitalgesellschaft) ausgeschlossen.*

*sen. Allerdings gilt dies nur für den genannten Kernbereich, nicht für den Randbereich, so daß z. B. die Postreklame zulässigerweise als GmbH geführt wird. Als Höchstmaß zulässiger Verselbständigung des Kerns der Deutschen Bundespost kann eine Unternehmensverfassung gelten, wie sie derzeit bei der ebenfalls in bundeseigener Verwaltung zu führenden Deutschen Bundesbahn vorhanden ist.*

- 6) Das Gebot, die Deutsche Bundespost in bundeseigener Verwaltung zu führen, zwingt allerdings nicht dazu, alle Post- und Fernmeldedienste in einer Verwaltung zusammenzufassen, wie es derzeit der Fall ist. Es könnten die Sparten Post- und Fernmeldewesen getrennt oder einzelne Dienste ausgegliedert und als gesonderte bundeseigene Verwaltung geführt werden. Verfassungsrechtlich ist aber eine solche Aufgliederung keinesfalls geboten.*
- 7) Innerhalb der bisherigen einheitlichen Verwaltung „Deutsche Bundespost“ ist der Spartenausgleich („Verbundfinanzierung“, „interne Subventionierung“) verfassungsrechtlich zulässig, aber nicht von der Verfassung gefordert. Der Spartenausgleich würde auch bei Aufteilung der Deutschen Bundespost in mehrere Verwaltungen zulässig bleiben.*



## **II. Die Deutsche Bundespost im Spannungsfeld zwischen Monopol und Wettbewerb**

### **These 3:**

#### **Beibehaltung des Netzmonopols, jedoch Wettbewerb bei Spezialnetzen und Mehrwertdiensten**

- a) Das mit dem „natürlichen“ (d. h.: technisch-ökonomischen) Monopol begründete Alleinrecht der Deutschen Bundespost im Netzangebot sollte grundsätzlich erhalten bleiben. Das Errichten und Betreiben flächendeckender Parallelnetze durch konkurrierende Netzbetreibergesellschaften wäre angesichts der beschränkten Größe der Bundesrepublik Deutschland unwirtschaftlich; auf Dauer würde sich ein funktionsfähiger Wettbewerb nicht entfalten können. Die Erfahrungen in einem weitflächigen Staat wie den USA sind, abgesehen von ihrer Bewertung, nicht ohne weiteres auf die Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland übertragbar.
- b) Das öffentliche Netzmonopol ist in der Bundesrepublik Deutschland wie bisher als wettbewerblicher Ausnahmebereich zu belassen, damit kein volkswirtschaftlich ineffizienter Wettbewerb durch Marktzutritt privater Netzanbieter, die nur die rentablen Netzstrecken betreiben und Gewinne abschöpfen wollen, entsteht.
- c) Auch muß der öffentliche Netzträger, dem aufgrund seiner öffentlichen Aufgabenstellung die Pflicht zur Kapazitätsvorhaltung und zur flächendeckenden Versorgung auferlegt ist, die Möglichkeit haben, die Überlassung von Mietleitungen an private Unternehmen zum Zwecke der Weitervermietung dann abzulehnen oder durch tarifarische Maßnahmen zu verhindern, wenn die Mitwettbewerber, ohne eigene Mehrwertleistungen zu erbringen, den Netzträger lediglich auf rentablen Netzstrecken unterbieten (Tarifarbitrage) und somit dessen technische und ökonomische Leistungsfähigkeit gefährden.
- d) Im Bereich der Spezialnetze und der Bereitstellung von echten Mehrwertleistungen besteht dagegen auch in der Bundesrepublik Deutschland schon heute Wettbewerb. Er sollte im Interesse der Entwicklung des Angebots durch Abbau noch vorhandener Restriktionen intensiviert werden. Zur Förderung des Wettbewerbs sollte die Deutsche Bundespost im Spezialnetz- und Mehrwertdienst-Wettbewerb das Recht behalten, als potentieller Mitanbieter aufzutreten.
- e) Um die bloße Weitervermietung mit dem Ziel der Tarifarbitrage zu verhindern, sollte die Deutsche Bundespost für die Vermietung von Leitungen nutzungszeit- und nutzungsartabhängige Tarife erheben, die auch ihre Vorhalteleistungen berücksichtigen. Andererseits sollten die Tarife nicht so hoch angesetzt werden, daß sie auf potentielle Anbieter von Mehrwertdiensten prohibitiv wirken.

## **Erläuterungen:**

- 1) *Nach § 1 des Gesetzes über Fernmeldeanlagen hat der Bund aus Gründen der Infrastrukturverantwortung das ausschließliche Recht der Errichtung und des Betriebs von Fernmeldeanlagen. Durch dieses Alleinrecht soll die Deutsche Bundespost einen geordneten Fernmeldebetrieb in der Bundesrepublik Deutschland garantieren.*  
*Die Deutsche Bundespost nimmt ihr Monopolrecht in folgenden Bereichen wahr:*
  - *Sie ist alleiniger Betreiber öffentlicher Übertragungs- und Vermittlungseinrichtungen und verantwortlich für Planung, Unterhalt und Netzausbau sowie für die Beschaffung.*
  - *Sie ist Regelungsbehörde mit Entscheidungsfunktion über die technische Ausgestaltung der Einrichtungen des Fernmeldesystems (Kompatibilität von Netz und Gerät). Geräte privater Anbieter bedürfen der Zulassung durch das Fernmeldetechnische Zentralamt.*
  - *Sie übt die Einrichtungs- und Wartungsfunktion beim einfachen Fernsprechhauptanschluß und die Wartungsfunktion bei Telexgeräten aus.*
- 2) *Solange für die spezifischen Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland keine Wettbewerbsuntersuchungen vorliegen, die das mit Größen- und Verbundeffekten begründete „natürliche“ Netzmonopol der Deutschen Bundespost in Frage stellen, gilt die Vermutung für Ineffizienz von Wettbewerb im flächendeckenden Netzbereich. Erfahrungen mit der Einführung von Netzwettbewerb in den – wesentlich weiträumigeren – USA zeigen, daß auch dort trotz Netzwettbewerb nach wie vor Regulierungsaufgaben erlassen werden müssen, daß Wettbewerb tatsächlich nur in der Fernebene ermöglicht wurde und daß nach der Aufspaltung des früheren Netzmonopolisten AT&T wirtschaftliche Gründe jetzt zu neuen Konzentrationen unter den Wettbewerbern geführt haben.*
- 3) *Die sich abzeichnenden technischen Innovationen im Netzbereich in Gestalt der wesentlich effizienteren, multifunktional verwendbaren Glasfasertechnik dürften einem funktionsfähigen Wettbewerb zwischen mehreren selbständigen Betreibergesellschaften aus Gründen mangelnder Kapazitätsauslastung eher Grenzen setzen, als ihn ermöglichen. Gerade das künftig mit Glasfasertechnik auszubauende integrierte breitbandige Fernmeldenetz kann sämtliche Formen der Individual- und Verteilkommunikation aufnehmen und hat gegenüber der Kupferkabeltechnik entscheidende Größenvorteile im Orts- und Fernnetz und auch Verbundvorteile, da mit der Digitalisierung die verschiedenen Kommunikationsdienste im gleichen Netz wahrgenommen werden können. In welchem Umfang diesem technischen Fortschritt künftig eine kapazitätsauslastende Ausweitung der Nachfrage nach Telekommunikationsdiensten gegenüberstehen wird, ist schwer abschätzbar. Es spricht jedoch manches dafür, daß die kurz- bis mittelfristige Entwicklung der Nachfrage nach neuartigen Telekommunikationsdiensten eher vorsichtig einzuschätzen ist.*
- 4) *Es steht zu befürchten, daß Wettbewerb im Netz in funktionslose ruinöse Konkurrenz ausartet, bei der die Deutsche Bundespost aufgrund ihres öffentli-*

chen Infrastrukturauftrags (vgl. These 1) gravierende Wettbewerbsnachteile gegenüber ihren privaten Konkurrenten hätte. Diese Wettbewerbsnachteile könnten verhindert werden, wenn die Konkurrenten zu Ausgleichszahlungen gezwungen oder die defizitären Bereiche der Deutschen Bundespost durch Subventionen aus öffentlichen Haushalten (Bund, Länder, Gemeinden) finanziert werden. Ob dies politisch gewollt oder durchsetzbar ist, muß bei Auswertung der politischen und wissenschaftlichen Diskussion über Subventionsabbau, Steuerreform und Kostenpreise bezweifelt werden.

- 5) Die Deutsche Bundespost, die gesetzlich verpflichtet ist, spezifische öffentliche Aufgaben zu erfüllen, würde im Falle der Zulassung von Netzwettbewerb auf solche Netzstrecken abgedrängt, die private Betreibergesellschaften von vornherein wegen fehlender Rentabilität meiden. Private Anbieter würden nur rentable Netze betreiben wollen, z. B. in und zwischen Ballungsräumen, so daß dünn besiedelte ländliche Regionen diskriminiert würden.
- 6) Wettbewerbspolitische Ausnahmeregelungen ergeben sich notwendigerweise aus dem öffentlichen Infrastrukturauftrag einer gleichmäßigen, flächendeckenden und lückenlosen Telekommunikationsversorgung, weil bei einheitlicher Tarifierung im Raum die insgesamt höheren Tarife andere Wettbewerber zum Markteintritt in die rentablen Angebotsbereiche veranlassen würden. Dies hätte zur Folge, daß die Tarife der Deutschen Bundespost unterboten würden.
- 7) Aufgrund ihres öffentlichen Auftrags ist die Deutsche Bundespost für Zwecke des Defizitausgleichs in nicht kostendeckend zu betreibenden Angebotsbereichen auf Verbundfinanzierung („interne Subventionierung“) und damit auf entsprechende Gewinnerzielungsmöglichkeiten in gewinnträchtigen Bereichen angewiesen (vgl. These 8). Im Falle der Zulassung von Netzwettbewerb würden die Möglichkeiten interner Subventionierung in erheblichem Umfang eingeschränkt, so daß die Erfüllung des öffentlichen Auftrags gefährdet wäre, es sei denn, das Defizit würde durch externe Mittel ausgeglichen (vgl. Ziffer 4).
- 8) Wettbewerb bei Spezialnetzen, die einen nicht flächendeckenden Kommunikationsbedarf decken und außerhalb des allgemeinen Netzes stehen, schränken die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Netzmonopols nicht entscheidend ein. Zudem decken Spezialnetze einen sehr individuellen, auf bestimmte Nachfrager bezogenen Bedarf, dessen Deckung auch keine öffentliche Infrastrukturaufgabe darstellt.
- 9) Bei der Zulassung der Weitervermietung von Netzleitungen ist zu unterscheiden zwischen
  - der selektiven Unterbietung des zu flächendeckendem Angebot und Kapazitätsvorhaltung verpflichteten Netzträgers, die zu Lasten seiner technischen und ökonomischen Leistungsfähigkeit gehen würde, und
  - der Nutzung dieser Netzleitungen zum Angebot von Mehrwertleistungen (z. B. Umformen, Verknüpfen, Speichern von Informationen) mit positiven Wirkungen auf die Netzauslastung, auf die technische Entwicklung und auf den Endgerätemarkt.

*Während die bloße Arbiträtetätigkeit entweder nicht zugelassen oder durch entsprechende Tarifgestaltung unattraktiv gemacht werden sollte, gilt es, die Entwicklung und das Angebot von Mehrwertdiensten durch private Wettbewerber im Interesse einer Steigerung des Wertes des Gesamtnetzes nicht nur zuzulassen, sondern ausdrücklich zu fördern. Auf dem Markt der Mehrwertdienste sollte auch die Deutsche Bundespost weiterhin als Mitanbieter auftreten, weil hiervon wettbewerbsfördernde Impulse zu erwarten sind.*

- 10) *Das Tarifsysteem für die Vermietung von Netzleitungen sollte so gestaltet werden, daß Ertragsanreize sich vor allem aus dem Angebot von Mehrwertdiensten, nicht aber aus der bloßen Arbiträtetätigkeit ergeben. Feste, von der Nutzungsdauer und Nutzungsintensität unabhängige Gebühren erscheinen hierfür ungeeignet. Auch müssen die Tarife die Vorhalteleistungen der Deutschen Bundespost als Netzträger (Spitzenlastausgleich, Reservekapazitätshaltung) berücksichtigen. Da im vorhinein nicht mit Sicherheit abzusehen ist, wie die Beteiligten auf verschiedene Tarifstrukturen reagieren werden, muß die Deutsche Bundespost in der Lage sein, tarifarische Anpassungen vorzunehmen, wenn die Erreichung des Ziels der Stimulierung von Mehrwertdiensten bei Vermeidung von Tarifarbitrage gefährdet sein sollte.*

## **These 4:**

### **Wettbewerb bei Endgeräten und bei Dienstleistungen für Endgeräte**

Im Endgerätebereich und bei Wartung, Reparatur, Beratung sowie sonstigen Kundendiensten können die Alleinrechte der Deutschen Bundespost, soweit sie noch gegeben sind, aufgehoben und kann der Markt auch privaten Anbietern geöffnet werden. Die Deutsche Bundespost sollte sich allerdings nicht aus diesen Märkten zurückziehen, sondern als Mitkonkurrent aktiv durch ihre Angebotspolitik den Wettbewerb beleben. Die geforderte Marktöffnung sollte auch den einfachen Fernsprechapparat (Hauptanschluß) einbeziehen, da wegen der Steckerlösung keine gravierenden technischen (d. h. Kompatibilitäts-)Probleme dagegensprechen. Die Deutsche Bundespost muß jedoch aus Gründen der technischen Kompatibilität nach wie vor für die Zulassung der Geräte und für das Legen der Anschlußleitungen zuständig bleiben.

### **Erläuterungen:**

- 1) *Die Deutsche Bundespost ist nicht, wie das bei dem amerikanischen Telekommunikationsunternehmen AT & T vor dessen Entflechtung der Fall war, in der Produktion von Telekommunikationseinrichtungen tätig; sie beeinflusst produktionsseitig insoweit nicht die Angebotsstruktur. Im Angebots- und Dienstleistungsbereich der Endgeräte hat sie teils ein Angebotsmonopol, teils steht sie in intensivem Wettbewerb mit meist privaten Anbietern. Die Angebotsstruktur der Deutschen Bundespost ist je nach Art der Geräte unterschiedlich:*
  - *Die Deutsche Bundespost ist Alleinanbieter beim einfachen Fernsprechhauptanschluß (Fernsprechapparat).*
  - *Bei den Nebenstellenanlagen ist sie Mitanbieter, vor allem bei kleineren Anlagen.*
  - *Bei Fernschreibgeräten ist sie nicht als Anbieter tätig. Diese Geräte werden ausschließlich von privaten Anbietern installiert, jedoch von der Deutschen Bundespost gewartet.*
  - *Auf dem Markt für Modems bestand früher eine Tendenz zum Alleinangebot der Deutschen Bundespost, seit der EG-Entscheidung 1986 gilt dies jedoch nicht mehr.*
  - *Bei Fernkopiergeräten (Telefax) ist ihr Marktanteil von vornherein auf 20 v. H. begrenzt.*
- 2) *Nach Meinung des Wissenschaftlichen Beirats bestehen keine Bedenken, die noch monopolistischen Märkte auch privaten Anbietern zu öffnen. Hierbei ist jedoch durch entsprechende wettbewerbspolitische Maßnahmen sicherzustellen, daß in diesen Bereichen ein funktionsfähiger Wettbewerb zwischen mehreren Anbietern zustande kommt und auf Dauer kompetitive Marktstrukturen erhalten bleiben. Angesichts der sich im Telekommunikationsmarkt abzeichnenden Tendenz zu engeren oligopolistischen Marktstrukturen wird künftig in verstärktem Umfang wettbewerbspolitischer Handlungsbedarf bestehen. Gerade aus wettbewerbspolitischen Gründen sollte sich die Deutsche Bundes-*

*post nicht aus dem Telekommunikationsmarkt zurückziehen, sondern als starker Mitanbieter durch eine aktive Angebotspolitik den Wettbewerb beleben oder gar stimulieren.*

- 3) Technisch gesehen bilden Netz und Endgerät eine interdependente Einheit, die nur bei Lösung der Kompatibilitätsfrage funktioniert. Technische Einheit bedeutet jedoch nicht, daß Netzträgerschaft und Endgeräteangebot in einer Hand sein müssen. Nach heutigem Stand der Technik ist die Kompatibilität von Netz und Endgerät gesichert, wenn die Deutsche Bundespost als Netzträger für das Legen der Anschlußleitung bis zum Hauptanschluß und – im Sinne der Regelungs- und Überwachungsfunktion – für die Zulassung der Endgeräte zuständig bleibt (vgl. These 3). So könnte der gesamte Endgerätebereich dem Angebotswettbewerb überlassen werden, in dem die Deutsche Bundespost allerdings Mitkonkurrent bleiben soll.*
- 4) Für den Angebotswettbewerb auch beim Hauptanschlußapparat spricht, daß sich schon heute eine Entwicklung abzeichnet, bei der es verstärkt zur Zusammenführung der Geräte zu kompakten multifunktionalen Anlagen kommen wird. Die Trennung zwischen Hauptapparat und Zusatzgerät ist schon heute obsolet geworden. Die kombinierte Steckdose bei ISDN und Breitband-ISDN fördert diese Entwicklung.*
- 5) Für die Mitwettbewerberfunktion der Deutschen Bundespost spricht, daß*
  - sie als Träger des Telekommunikationsnetzes in der Lage sein muß, auch eigene Erfahrungen im Endgerätebereich zu sammeln, die beim Aufbau und Ausbau des Netzes ausgewertet werden können, zumal 'künftig auch im Netz in verstärktem Umfang „Intelligenz“ installiert werden wird,*
  - bestehende Verbundvorteile zwischen Netz- und Endgerätebereich genutzt werden können, vor allem in strukturschwachen Gebieten,*
  - mittelstandspolitische Ziele durch die Förderung kleiner und mittlerer Lieferanten verfolgt werden können,*
  - die Deutsche Bundespost gerade bei neuen Diensten die Marktentwicklung und Markterweiterung beschleunigen kann (Innovations- und Diffusionsfunktion),*
  - der Wettbewerb auf oligopolistischen Märkten der Telekommunikationsindustrie und des Telekommunikationshandels gerade durch die Deutsche Bundespost als Mitanbieter gefördert wird und einer tendenziellen Verschlechterung der Marktstruktur, des Marktverhaltens und der Marktergebnisse nötigenfalls durch ihr Wettbewerbsverhalten entgegengesteuert werden kann. Dies setzt allerdings voraus, daß die Deutsche Bundespost als Mitwettbewerber ihre aktive Funktion im Wettbewerb als eine im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe begreift und in ordnungspolitisch verantwortlicher Weise ausübt.*
- 6) Der wettbewerblich organisierte Endgerätemarkt und damit auch die Deutsche Bundespost als Mitanbieter unterläge künftig verstärkt den Bestimmungen und Sanktionen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Somit wäre eine Mehrfachkontrolle der Deutschen Bundespost gewährleistet, zum einen durch den öffentlichen Träger Bund, zum anderen durch den Wettbe-*

*werb bzw. bei Verstößen gegen die Wettbewerbsbestimmungen durch die für die Wettbewerbskontrolle zuständige Kartellbehörde. Bei privatrechtlicher Ausgestaltung des gesamten Endgerätebereichs würde auch das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) auf die Deutsche Bundespost angewendet werden.*

- 7) Das Problem der Verquickung von Überwachungs- und Regelungsfunktion (Zulassungskompetenz) einerseits und Mitwettbewerbserfunktion andererseits ist durch eine entsprechende organisatorische Neuregelung lösbar (vgl. hierzu These 7).*

## **These 5:**

### **Beschaffungspolitik der Deutschen Bundespost zwischen Wettbewerb und öffentlichem Auftrag**

- a) Wenn künftig (wie in These 4 gefordert) der gesamte Endgerätemarkt privaten Anbietern geöffnet wird, würde die bisher dominierende Marktposition der Deutschen Bundespost auch auf den Beschaffungsmärkten wesentlich abgebaut. Dies könnte eine entscheidende Verbesserung der Struktur dieser Beschaffungsmärkte zur Folge haben, auch wenn der Deutschen Bundespost eine mißbräuchliche Ausnutzung ihrer starken Marktstellung in der Vergangenheit kaum vorgeworfen werden kann.
- b) Auf den Beschaffungsmärkten ist die Deutsche Bundespost als konkurrierender Nachfrager unentbehrlich, weil sie in der marktwirtschaftlichen Ordnung die wichtige Funktion der Wettbewerbs-, Innovations- und Technologieförderung ausüben und ihr Beschaffungswesen gezielt auch in den Dienst der Mittelstandspolitik zur Förderung kleiner und mittlerer Privatunternehmen stellen kann. (Hierauf wurde bereits in These 4 eingegangen.)
- c) Auch auf den oligopolistisch strukturierten und vermachteten weltweiten Beschaffungsmärkten könnte die Wettbewerbsförderungsfunktion der Deutschen Bundespost an Bedeutung gewinnen, wenn deren Beschaffungspolitik zur Abwehr von wettbewerbsverfälschenden Verdrängungsstrategien im internationalen Handel eingesetzt würde.
- d) Durch ihre alleinige Netzträgerschaft behält die Deutsche Bundespost nach wie vor ihre Schlüsselstellung als dominierender Nachfrager gegenüber den Kabelherstellern und auch gegenüber anderen Produzenten, die Produkte für das Fernmeldenetz herstellen. Bei stärkerer Öffnung dieser Beschaffungsmärkte auch für ausländische Anbieter muß sichergestellt sein, daß sich ein unverfälschter Wettbewerb auf den weltweiten Beschaffungsmärkten tatsächlich entfalten kann und auf Dauer gesichert ist. Dies braucht Kooperationen der Deutschen Bundespost mit Produzenten oder gar Beteiligungen an Produktionsunternehmen nicht auszuschließen. Sie können unter Wettbewerbsaspekten dann sogar geboten erscheinen.

### **Erläuterungen:**

- 1) *Die Beschaffungsfunktion der Deutschen Bundespost gewinnt dadurch an Bedeutung, daß sie selbst keine Telekommunikationsprodukte herstellt und somit produktionsseitig den Herstellermarkt nicht unmittelbar beeinflusst. Die Beschaffungspolitik der Deutschen Bundespost ist weitgehend durch ihre Angebotspolitik determiniert. Im Netzbereich, einschließlich einfachem Hauptanschluß, tritt sie nahezu als einziger Abnehmer auf, während sie im Endgerätebereich partiell in einem intensiven Wettbewerb mit anderen Anbietern steht.*
- 2) *Gleichwohl muß die Struktur der Beschaffungsmärkte im ganzen als ziemlich starr angesehen werden:*



*Bei Fernmeldekabeln liegt der Nachfrageanteil der Deutschen Bundespost etwa zwischen 80 und 90 v. H. des Inlandsumsatzes der deutschen Hersteller. Auf dem Markt für Fernsprechapparate (einfacher Anschluß) ist die Deutsche Bundespost alleiniger Nachfrager gegenüber einem Dutzend Anbietern. Diese starke Nachfragestellung strahlt möglicherweise auch auf die Märkte für Zusatzgeräte aus. Hinzu kommt, daß Schutzrechte der Anbieter unter Umständen wie Marktzutrittsbarrieren für potentielle Mitbewerber wirken können.*

- 3) *Mit der Forderung nach einer weiteren Öffnung der relativ verkrusteten Beschaffungsmärkte auch für ausländische Unternehmen wird dem EG-Wettbewerbsrecht Rechnung getragen. Eine solche Politik der Marktöffnung soll zugleich auch zu einer noch stärkeren Entfaltung der innovatorischen Marktkräfte beitragen, ungeachtet der Tatsache, daß durch die technologische Kooperation der Deutschen Bundespost mit der deutschen Fernmeldeindustrie in der Vergangenheit Innovationen in beachtlichem Umfang ermöglicht worden sind. Bei der Glasfasertechnologie und dem digitalen Fernmeldenetz ISDN ist die Deutsche Bundespost weltweit führend. Das Problem liegt nicht in einem Mangel an Innovationen, als vielmehr an dem Tempo der Umsetzung der neuen Technologien. Dieser Aspekt verdient nach Meinung des Wissenschaftlichen Beirats besondere Beachtung bei der organisatorischen Neugestaltung der Deutschen Bundespost (vgl. These 7).*
- 4) *Die vom Wissenschaftlichen Beirat ausdrücklich geforderte Mitbewerberfunktion der Deutschen Bundespost als Nachfrager mit einem beachtlichen Beschaffungsvolumen ist aus verschiedenen Gründen besonders hervorzuheben:*
- Die Deutsche Bundespost kann mit ihrem beachtlichen Beschaffungsvolumen gerade unter oligopolistischen Angebotsbedingungen die Preisentwicklung im Interesse einer nachfragegerechten Bedienung mit Telekommunikationsprodukten beeinflussen. Hierdurch ist auch gewährleistet, daß das Fernmeldenetz durch Zunahme der Anzahl der Telekommunikationsteilnehmer besser ausgelastet werden kann und die Durchschnittskosten gesenkt werden. Dies eröffnet wiederum der Deutschen Bundespost Preis senkungsspielräume beim Netzangebot.*
  - Die Deutsche Bundespost kann auf dem Telekommunikationsmarkt durch ihre gezielte Beschaffungspolitik Newcomern die Chance zum Eintritt in einen Markt eröffnen, der durch schwer überwindbare Zutrittsbarrieren gekennzeichnet ist. Eine solche Beschaffungspolitik hätte eine deutliche Verbesserung dieser Marktstrukturen zur Folge und würde keine Verdrängung effizienter Wettbewerber darstellen.*
  - Die Deutsche Bundespost kann durch ihre Beschaffungspolitik solche Anbieter gezielt fördern, die erhebliche Forschungs- und Entwicklungskosten für Produkt- und Verfahrensinnovationen tragen. An diesen muß die Deutsche Bundespost als Netzanbieter besonders interessiert sein, da die Nachfrage nach Telekommunikationsprodukten in hohem Maße von günstigen Preisen und von der Qualität abhängt, auf die sie durch ihre Beschaffungspolitik gezielt Einfluß nehmen kann. Ein Mittel hierzu wären Mindestabnah-*

*megarantien, durch die das Innovationsrisiko der geförderten Unternehmen reduziert würde.*

- Die Deutsche Bundespost als öffentliches Unternehmen kann auf den Beschaffungsmärkten dann eine wichtige Wettbewerbsförderungsfunktion ausüben, wenn eine internationale Wettbewerbsordnung an nationalen Interessen zu scheitern droht. Die Öffnung der Märkte für Telekommunikationsprodukte, die von den USA besonders eindringlich gefordert wird, muß auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit beruhen. Trotz gegenteiliger Beteuerungen von offizieller Seite ist aber anstelle des immer wieder propagierten unverfälschten Leistungswettbewerbs auf internationaler Ebene in zunehmendem Maße eine Tendenz zu Protektionismus und Beherrschung internationaler Märkte festzustellen. Vor diesem Hintergrund bleibt die „Wettbewerbsförderungsfunktion auf Abruf“ unverzichtbar, weil mit einer gezielten Beschaffungspolitik zugunsten der gefährdeten Industrien den wettbewerbsverfälschenden Marktbeherrschungsstrategien großer multinationaler Konzerne entgegengesteuert werden kann.*

## **These 6:**

### **Erhaltung der Einheit von Post- und Telekommunikationsdiensten in einem Unternehmen**

- a) Die Post- und Telekommunikationsdienste sollten in der Bundesrepublik Deutschland auch künftig in einem einheitlichen Unternehmen zusammengefaßt bleiben. Wie bisher sollte die Deutsche Bundespost mit ihren verschiedenen Dienstzweigen eine Gesamtleistung erbringen, die sich in betriebswirtschaftlicher Sicht zum Teil als Verbundleistung darstellt. Zwischen den Leistungen der Post und denen der Telekommunikation bestehen sowohl komplementäre als auch substitutive Beziehungen.
- b) Statt die beiden Leistungsbereiche zu trennen und damit auch die Nutzung von Verbundeffekten zu erschweren, sollten vielmehr in Zukunft unter Einsatz der neuen technischen Möglichkeiten Verbundeffekte verstärkt zur Geltung gebracht werden
  - gegenüber den Kunden durch ein gemeinsames, auch örtlich zusammengefaßtes Dienstleistungsangebot und
  - betrieblich durch Erzielung von Kosteneinsparungen beim gemeinsamen Personal- und Sachmitteleinsatz für beide Leistungsbereiche.
- c) Die auf dem Gebiet der Telekommunikation weiterhin zu erwartende Dynamik der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung wird notwendigerweise Substitutionsprozesse in Gang setzen oder beschleunigen. Eine Aufspaltung der Deutschen Bundespost in zwei Unternehmen sollte nicht erfolgen, damit diese Prozesse in einem einheitlich geführten Unternehmen koordiniert werden sowie in sozialpolitisch verträglicher und regionalpolitisch verantwortbarer Weise ablaufen können. Die notwendigen Substitutionsvorgänge sollten so abgestimmt werden, daß die Bedienung rückläufiger Bedarfe nicht abrupt eingestellt wird, aber die verbleibende Nachfrage auch nicht durch eine Politik zwar kostenorientierter, aber prohibitiv hoher Gebühren zu „Luxus“ gemacht wird.
- d) Die Verbundfinanzierung innerhalb des einheitlichen Unternehmens Deutsche Bundespost (vgl. These 8) ist von großer Bedeutung für Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der flächendeckenden Versorgung mit Post- und Telekommunikationsleistungen zu sozial tragbaren Bedingungen und Preisen. Sie sollte nicht durch Trennung der beiden Bereiche erschwert werden, allerdings innerhalb des Gesamtunternehmens transparent sein.
- e) Die Koordination der komplementären und substitutiven Verbundbeziehungen zwischen den beiden Leistungsbereichen der Deutschen Bundespost sollte vor allem durch eine effizientere Leitungsorganisation (vgl. These 7) verbessert werden.

### **Erläuterungen:**

- 1) *Der von der Mehrheit der politischen Kräfte nach wie vor geforderten gleichmäßigen Versorgung mit Post- und Telekommunikationsleistungen dient nicht zuletzt das flächendeckende, engmaschige Netz der Postämter. Der gesamt-*

wirtschaftliche Nutzen der Netzdichte liegt vor allem auch darin, daß individuelle Wegekosten und Wegezeiten eingespart werden. Eine Trennung der beiden Dienste würde die Ausdünnung dieses Netzes begünstigen. Statt die Telekommunikationsdienstleistungen aus den Postämtern abzuziehen, sollten künftig neue Telekommunikationsdienste auch in allen Postämtern angeboten werden, wie dies beispielsweise seit Jahrzehnten bei den öffentlichen Fernsprechapparaten der Fall ist.

- 2) Die rapide Entwicklung in der Telekommunikations- und Datenverarbeitungstechnik wird in Zukunft verstärkt Substitutionsvorgänge zwischen Post- und Telekommunikationsdiensten auslösen. Derartige Umstrukturierungen in der Nachrichtenübermittlung sollten aufeinander abgestimmt werden; vor allem sozial- und regionalpolitische Erfordernisse sind dabei zu berücksichtigen. Dieser Forderung würde es widersprechen, setzte sich spartenegoistisches Denken und Handeln durch, wie dies bei Trennung in zwei Unternehmen zu befürchten wäre. Insbesondere auch die durch solche Substitutionsvorgänge erforderlich werdenden Personalanpassungen zwischen den beiden Leistungsbereichen lassen sich innerhalb eines einheitlichen Unternehmens problemlos durchführen als im Falle der Aufspaltung.
- 3) Das gemeinsame Angebot verschiedenartiger Leistungen in einem Unternehmen ermöglicht eine bessere Risikostreuung im Hinblick auf kurzfristige Nachfrageschwankungen wie auf längerfristige Nachfrageveränderungen. Eine solche Diversifizierung ist deshalb in den Großunternehmen der privaten Wirtschaft gang und gäbe. Statt die Teilbereiche der Nachrichtenübermittlung dem Risiko der Monostruktur auszusetzen, sollte das Prinzip der Risikostreuung auch die Organisation des Post- und Fernmeldewesens bestimmen.
- 4) Die Befürworter einer Trennung von Post- und Telekommunikationsdiensten versprechen sich von der Aufspaltung der Deutschen Bundespost in zwei Unternehmen eine Verstärkung der unternehmerischen und innovativen Impulse im Telekommunikationsbereich, stärkeren Rationalisierungsdruck bei den Postdiensten und ein höheres Maß an Transparenz bezüglich der Finanzströme zwischen den verschiedenen Bereichen. Verbundvorteile aus der Zusammenfassung von Post- und Telekommunikation werden von ihnen nicht oder nur in sehr geringem Umfang gesehen. Außerdem wird von ihnen geltend gemacht, daß jeder der beiden Leistungsbereiche für sich bereits eine Größenordnung erreicht habe, die einer effizienten und flexiblen Unternehmensführung, zumal bei einem wachsenden Telekommunikationsmarkt, im Wege stehe; um so problematischer stelle sich die Koordination unter einer gemeinsamen Unternehmensleitung dar.

Der Wissenschaftliche Beirat verkennt nicht das Gewicht dieser Überlegungen. Nach sorgfältiger Abwägung ist er jedoch zu der Auffassung gelangt, daß die Einheit des Unternehmens Deutsche Bundespost beibehalten werden sollte. Hierfür sind die folgenden Gründe maßgeblich:

- Durch Schaffung einer mit Kompetenz und Verantwortung ausgestatteten Unternehmensleitung, wie sie in These 7 vorgeschlagen wird, kann der notwendige Wandel in der Unternehmensstruktur erleichtert und können bessere Voraussetzungen für technische Innovationen und Rationalisierungs-

*maßnahmen geschaffen sowie insgesamt der Unternehmenspolitik neue Impulse gegeben werden, ohne daß es dazu der Trennung von Post und Telekommunikation bedarf.*

- Die Forderung, finanzielle Verbundeffekte („interne Subventionierung“) offenzulegen, begründet nicht die Notwendigkeit einer unternehmensmäßigen Trennung der Dienste. Die Trennung des Rechnungswesens für Post- und Telekommunikationsdienste ist auch innerhalb des einheitlichen Unternehmens möglich und wird von der Deutschen Bundespost bereits seit langem praktiziert. Die zu Recht geforderte Transparenz der Kostenverursachung ist damit gewährleistet.*
- Vorhandensein und Ausmaß von Verbundvorteilen aus der Zusammenfassung von Post- und Telekommunikation sind zur Zeit umstritten; allgemein anerkannte empirische Untersuchungen hierüber liegen nicht vor. Manches spricht allerdings dafür, daß solche Verbundmöglichkeiten in größerem Umfang vorhanden sind, als von den Befürwortern einer Aufspaltung der Deutschen Bundespost angenommen wird, aber bisher vor allem aufgrund unzureichender organisatorischer Strukturen nicht oder nur ungenügend genutzt werden. In jedem Falle würden sich aber neue Verbundchancen bieten, wenn der Vorstellung gefolgt würde, den Kunden künftig ein in sich abgestimmtes, auch örtlich zusammengefaßtes Dienstleistungsangebot im Bereich von Post und Telekommunikation zu offerieren. Statt die Deutsche Bundespost aufzuspalten, sollte die Organisationsstruktur so verbessert werden, daß das in Form von bestehenden und erzielbaren Verbundeffekten vorhandene Rationalisierungspotential voll ausgeschöpft und damit die Effektivität des Gesamtunternehmens in allen Bereichen gesteigert wird. Zu denken wäre bei den vorgeschlagenen Maßnahmen beispielsweise an den forcierten Einsatz der modernen Telekommunikation für die Post- und Gelddienste bis hinunter zum einzelnen Postamt.*
- Dem für die unternehmensmäßige Trennung der Leistungsbereiche vorgebrachten Argument der optimalen Betriebsgröße ist entgegenzuhalten, daß sich negative Größeneffekte auch bei Erhalt der Einheit von Post und Telekommunikation durch eine Strategie der unternehmensmäßigen Dezentralisierung, wie sie seit langem in zahlreichen Großkonzernen der privaten Wirtschaft erfolgreich praktiziert wird, vermeiden lassen. Gegenüber der unternehmensmäßigen Trennung hat die Dezentralisierung den Vorteil, daß die positiven Wirkungen, die sich aus der Zusammenfassung beider Leistungsbereiche in einem Unternehmen ergeben, erhalten bleiben.*

## **These 7:**

### **Neue Leitungsorganisation für die Deutsche Bundespost**

- a) Die Bewältigung der künftigen Herausforderungen auf dem Telekommunikationsmarkt erfordert eine neue Leitungsorganisation für die Deutsche Bundespost. Unterhalb der Ebene des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen sollte eine Unternehmensleitung (Vorstand) mit Kompetenz und Verantwortung für die laufende Wirtschaftsführung geschaffen werden. Gegenüber der Beibehaltung der bisherigen reinen Ministeriallösung, die zunehmend an strukturimmanente Grenzen stößt, würde dies der Deutschen Bundespost flexibleres Agieren und rascheres Reagieren auf neue Marktdaten, schnellere Umsetzung von Innovationen und größere Kundennähe ermöglichen.
- b) Um die Gefahr der Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben bei Einführung der neuen Organisationsform für die Deutsche Bundespost zu vermeiden, sollte durch Beibehaltung bestehender Aufsichts- und Genehmigungsbefugnisse des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen sichergestellt werden, daß die neu geschaffene Unternehmensleitung ihr Handeln auf die gesetzlich vorgeschriebenen und von Parlament und Regierung vorgegebenen öffentlichen Aufgaben ausrichtet. Dazu gehört vor allem auch die Abstimmung der unternehmenspolitischen Ziele der Leistungsbereiche der Deutschen Bundespost im Hinblick auf die öffentlichen Aufgaben. Auch der Verwaltungsrat sollte weiterhin verpflichtet bleiben, seine Entscheidungen und Empfehlungen an den öffentlichen Aufgaben zu orientieren. In seinem Wirken sollten neben den Interessen der gewerblichen Wirtschaft vor allem auch die Belange der privaten Haushalte zum Ausdruck kommen.
- c) Der Unternehmensleitung der Deutschen Bundespost sollte der notwendige Bewegungsspielraum für die verantwortliche Führung des Unternehmens eingeräumt werden. Sie sollte grundsätzlich für den Einsatz des Personals und der Sachmittel sowie für die finanzielle Sicherung des Unternehmens verantwortlich sein. Da jedoch die Entscheidung über Größe, Zusammensetzung und räumliche Verteilung der Produktionskapazitäten (Personal und Anlagen) eine im öffentlichen Interesse liegende infrastruktur-, regional- und sozialpolitische Aufgabe darstellt, sollte die Investitions-, Stellen- und Finanzplanung in ihren Grundlinien im Einvernehmen mit dem Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen vorgenommen werden. Über die Genehmigung der Finanzpläne sollten dem Minister Einflußmöglichkeiten auf die Selbstfinanzierungsziele für Erneuerungen, Verbesserungen, Umstellungen und Erweiterungen verbleiben. Die Tarife sollten wie bei der Deutschen Bundesbahn vom Vorstand gestaltet und (wie auch bisher schon bei der Deutschen Bundespost) vom Verwaltungsrat beschlossen werden. Für wichtige Tarife sollte die Genehmigung des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen erforderlich sein; er sollte diese aber nur aus von ihm näher zu bezeichnenden Gründen des Gemeinwohls verweigern dürfen.
- d) Neben der Aufsichtsfunktion über das Unternehmen Deutsche Bundespost sollte der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen weiterhin die

Zulassungskompetenz bezüglich der Errichtung und des Betriebs fernmelde-technischer Anlagen sowie der Festlegung technischer Normen behalten. Unternehmensaufsicht und Zulassungsfunktion sollten jedoch innerhalb des Ministeriums organisatorisch deutlich getrennt werden. Die Zulassungsfunktion sollte einer Bundesoberbehörde übertragen werden, die in ihren Entscheidungen unabhängig ist.

### **Erläuterungen:**

- 1) *Die Ausgliederung wirtschaftlicher Unternehmen aus der Verwaltungshierarchie und deren Verselbständigung ist in den vergangenen Jahrzehnten vielfach und in verschiedenen Formen erfolgt. Mit den Vor- und Nachteilen solcher Ausgliederungen hat sich der Wissenschaftliche Beirat in seinem Gutachten „Zum Problem der Aufgabenverlagerung auf öffentliche Unternehmen“<sup>1)</sup> ausführlich befaßt.*
- 2) *Im Falle der Deutschen Bundespost befürwortet der Wissenschaftliche Beirat die unternehmerische Verselbständigung, um eine flexiblere Wirtschaftsführung zu ermöglichen, insbesondere die Angebotspolitik besser an Bedarfswandlungen anpassen zu können, als dies im Rahmen der Verwaltungsorganisation möglich ist.*
- 3) *Die stärkere Verselbständigung darf jedoch nicht dazu führen, daß in der Angebotspolitik Gewinnstreben die Erfüllung öffentlicher Aufgaben verdrängt. Die Unternehmensleitung darf sich nicht unter Berufung auf vermeintliche Sachzwänge den öffentlichen Aufgaben entziehen, die durch Gesetz oder von Parlament und Regierung festgelegt worden sind. Diese Gefahr besteht vor allem deshalb, weil sich nicht alle öffentlichen Aufgaben im vorhinein operationalisieren lassen, sondern von der Unternehmensleitung entsprechend den jeweiligen Situationen interpretiert werden müssen. Das erfordert von der Unternehmensleitung, daß sie kaufmännisches und technisches Denken mit Verständnis für die öffentlichen Aufgaben der Deutschen Bundespost und mit der Bereitschaft, sich für diese Aufgaben einzusetzen, verbindet.*
- 4) *Die vorgeschlagene Strukturreform bei der Deutschen Bundespost darf aber auch nicht dazu führen, daß die politisch Verantwortlichen sich – fast unbemerkt von den betroffenen Bürgern – als lästig empfundener Aufgaben entledigen, deren offenen Abbau sie in der Öffentlichkeit nicht zu vertreten wagen.*
- 5) *Für die Mitwirkung des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen bei der Gestaltung des strukturellen Rahmens der Angebotspolitik der Deutschen Bundespost sowie bei den finanzwirtschaftlichen Entscheidungen und bei den Entscheidungen über die Produktionskapazitäten (Personal und Anlagen) sprechen vor allem folgende Gründe:*

---

1) Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft (Hrsg.), Zum Problem der Aufgabenverlagerung auf öffentliche Unternehmen, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Federführung Paul Münch und Günter Püttner, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Heft 27, Baden-Baden 1984.

- *Durch die Mitwirkung des Ministers bei der Gestaltung des strukturellen Rahmens der Angebotspolitik kann der Tendenz entgegengewirkt werden, daß die Unternehmensleitung bei der Angebotspolitik im Interesse der finanziellen Sicherung des Unternehmens im Zweifel Kriterien der Kapitalrentabilität Vorrang vor der Erfüllung öffentlicher Aufgaben einräumt.*
- *Die Verantwortung des Ministers für die Grundlinien der Unternehmenspolitik ist unabdingbar, weil der Bund als öffentlicher Eigentümer für die Folgen von Fehlentscheidungen der Unternehmensleitung aufkommen muß.*



## **These 8:**

### **Verbundfinanzierung als Instrument einer an öffentlichen Aufgaben orientierten Unternehmenspolitik – Kostenorientierung, aber Ablehnung einer dogmatischen Kostenpreispolitik**

- a) Eine quantitativ und qualitativ dem öffentlichen Infrastrukturauftrag und allgemein anerkannten regionalpolitischen Zielen entsprechende Versorgung mit Post- und Telekommunikationsleistungen ist nur teilweise über kostendeckende Preise möglich. Im öffentlichen Interesse erbrachte, aber nicht kostendeckend zu betreibende Dienste (z.B. Postzeitungsdienst) lassen sich nur mit Hilfe öffentlicher Haushaltsmittel oder – wie bisher – durch Verbundfinanzierung im derzeitigen Umfang aufrechterhalten. Wollte man auf Verbundfinanzierung verzichten, müßten diese Dienste entweder aus öffentlichen Haushaltsmitteln alimentiert oder zu Preisen angeboten werden, die zwangsläufig zu einem Abbau der entsprechenden Dienstleistungen führen würden. Angesichts der derzeitigen Diskussion über den Abbau von Subventionen ist nicht zu erwarten, daß öffentliche Haushaltsmittel für diese Dienste zur Verfügung gestellt würden; es wäre also zu befürchten, daß im Falle eines Verbots der Verbundfinanzierung bei der Deutschen Bundespost wichtige von ihr bisher wahrgenommene öffentliche Aufgaben entweder nicht mehr oder nicht mehr im bisherigen Umfang wahrgenommen werden könnten.
- b) Für die Verbundfinanzierung gilt jedoch die Bedingung, daß die Deutsche Bundespost in Bereichen, in denen sie Alleinrechte wahrnimmt, keine mißbräuchliche Preispolitik betreiben darf; dies ist durch die zuständigen Aufsichtsgremien unbedingt sicherzustellen.
- c) Die Forderung nach einer stärkeren Kostenorientierung der Post- und Fernmeldetarife ist insofern berechtigt, als die Angebots- und Gebührenpolitik der Deutschen Bundespost sich auch an volkswirtschaftlichen Knappheitsaspekten orientieren muß. Kostentransparenz ist notwendig, damit die politisch Verantwortlichen – aber auch die Öffentlichkeit – wissen, was das Angebot der einzelnen öffentlichen Post- und Telekommunikationsleistungen an Faktoreinsatz (Personal und Sachgüter) kostet.
- Kostenorientierung bedeutet indes nicht dogmatische Kostenpreispolitik. Der gesetzliche Auftrag der Deutschen Bundespost zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben der Regional- und Strukturpolitik macht es erforderlich, bei der Tarifpolitik bewußt auch von der strengen Kostenpreisregel abzuweichen. Abgesehen davon ist selbst in der Betriebswirtschaftslehre umstritten, welches die „richtigen“ Kosten sind, so daß bei der Kostenzurechnung ohnehin Entscheidungsspielräume bestehen.
- d) Auch die Sicherung der Innovationsfähigkeit der Deutschen Bundespost und die Realisierung der zukunftsweisenden Investitionen im Telekommunikationsbereich verbieten eine dogmatische Ausrichtung der Tarife an den Kosten. Das Instrument der Selbstfinanzierung über den Preis darf der Deutschen Bundespost, soweit sie sich im Wettbewerb behaupten muß, ebenso wenig verwehrt werden wie anderen Wirtschaftsunternehmen.

## **Erläuterungen:**

- 1) *Die Forderung nach Kostenorientierung darf weder zu einem Abbau wichtiger öffentlicher Aufgaben, zumal der Regional- und Infrastrukturpolitik, führen, noch den unternehmerischen Gestaltungsspielraum der Deutschen Bundespost bei der Preispolitik unangemessen einengen. In Übereinstimmung mit den Ergebnissen der Wirtschaftstheorie und im besonderen der Betriebswirtschaftslehre räumt die neuere Rechtsprechung in der Frage, ob und in welcher Höhe bestimmte Kosten bestimmten Leistungen (Gebührenpositionen) zuzuordnen sind, der Deutschen Bundespost ein weites Gestaltungsermessen ein.*
- 2) *Die Forderung nach strenger Ausrichtung der Preise an den Kosten richtet sich gegen alle Formen der Verbundfinanzierung, d. h. gegen jene (preis-)tarifpolitischen Verfahren, bei denen Überschüsse auf bestimmten Teilmärkten zur Abdeckung von Verlusten (oder Rentabilitätsverzichten) auf anderen Teilmärkten verwendet werden. Kritik richtet sich vor allem gegen die interne Subventionierung der traditionellen Postdienste (Brief-, Päckchen-, Paket-, Postzeitungsdienst) durch die Fernmeldedienste, also die spartenüberschreitende interne Subventionierung. Sie richtet sich aber auch gegen alle Formen des „kalkulatorischen Ausgleichs“ innerhalb der Dienste (u. a. zwischen Nahbereich und Fernbereich der Fernsprechdienste).*

*Bei grundsätzlicher Anerkennung der allokatons- und verteilungspolitischen Argumente der Kritik ist jedoch zu beachten, daß diese Formen der internen Subventionierung im Postbereich ordnungspolitisch bei weitem nicht so bedenklich sind wie der Fall des kalkulatorischen Ausgleichs bei monopoloider ruinöser Konkurrenz, der in erster Linie auf eine volkswirtschaftlich schädliche Verdrängung von Wettbewerbern abzielt. Dieser Fall des monopolistischen Machtmißbrauchs ist streng zu trennen von einer Gebührenpolitik, bei der es um einen sozialpolitischen oder regionalpolitischen Lastenausgleich bzw. um eine besondere Form der Finanzierung öffentlicher Aufgaben geht.*
- 3) *Die internationale Telekommunikations-Diskussion und die Kritik an der „internen Subventionierung“ haben sich in ihrer ersten Phase fast ausschließlich an dem monopolistischen Verbund der Produktion von Telekommunikationsgütern und der Netzträgerschaft nach der Art des amerikanischen Telekommunikationskonzerns AT & T vor dessen Entflechtung orientiert. Diese Perspektive ist für die Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland in einigen Kernstücken völlig irrelevant, nicht zuletzt deshalb, weil die Deutsche Bundespost selbst keine Telekommunikationseinrichtungen produziert und auf der Angebotsseite nur in einigen Teilmärkten als Monopolist, auf anderen als Wettbewerber und auf einigen weiteren gar nicht auftritt (vgl. These 4).*
- 4) *Eine besondere Form der internen Subventionierung, nämlich die „einheitliche Tarifierung im Raum“, hat für das Tarifsysteem der Deutschen Bundespost große Bedeutung. Auch sie wird aus einseitig marktökonomischer Perspektive kritisiert, bildet aber eine entscheidende Voraussetzung für die Erfüllung der regionalpolitischen Aufgaben der Deutschen Bundespost.*

*Der Wissenschaftliche Beirat teilt die Auffassung der Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zum Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1985/86, daß über das Ziel einer möglichst gleichmäßigen Zugänglichkeit zu den Infrastrukturleistungen der Deutschen Bundespost und entsprechende Tarifgleichheit in der Bundesrepublik Deutschland ein übergreifender politischer Konsens besteht. Tariffdifferenzierungen in der Form von „Routendifferenzierungen“ unter Hinweis auf unterschiedliche Kosten infolge topographischer Gegebenheiten, unterschiedlicher Siedlungs- und Anschlußdichte oder unterschiedlicher Intensität der Nachfrage in bestimmten Regionen sind aus dieser Sicht nicht akzeptabel.*

- 5) Die teilweise geforderte „Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Last“ für die defizitären Dienstbereiche der Deutschen Bundespost und zumal für die traditionellen Postdienste zielt zwar mit Recht auf mehr Transparenz und haushaltspolitischen Rechtfertigungszwang ab. Ob jedoch die Durchsetzung von Abgeltungsansprüchen öffentlicher Unternehmen, die in anderen Bereichen Überschüsse erwirtschaften, politisch durchsetzbar ist, muß bezweifelt werden; eher dürfte es zu einem Abbau öffentlicher Aufgaben kommen.*
- 6) Die zunehmende internationale Integration des Telekommunikationssektors schränkt für die grenzüberschreitenden Leistungen den Spielraum der internen Subventionierung ohnehin ein; sie wird Tarifstruktur und Tarifniveau einem zunehmenden Wettbewerbsdruck aussetzen.*
- 7) Eine strenge Ausrichtung der Preise an den Kosten würde auch die Selbstfinanzierungskraft der Deutschen Bundespost einschränken. Die großvolumige Realisierung innovativer Investitionen läßt sich aber nur mit einem entscheidenden Anteil von Eigenmitteln der Deutschen Bundespost ermöglichen. Der Kreditfinanzierung sind wegen des (auch bei vorsichtiger Investitionspolitik) hohen Risikos von Investitionen in völlig neue Technologien Grenzen gezogen, und die Bereitstellung von Investitionsmitteln über öffentliche Haushalte und gesonderte Investitionsprogramme ist nicht zu erwarten.*

Helmut Brede und Achim von Loesch (Hrsg.)

# **Die Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland**

## **Ein Handbuch**

mit Beiträgen von Wolf-Dieter Becker, Helmut Brede, Peter Eichhorn, Rudolf Eiermann, Gerhard Himmelmann, Helmut W. Jenkis, Fritz Knauss, Karl Kühne, Paul Münch, Karl Oettle, Günter Püttner, Theo Thiemeyer, Dieter Vogelsang, Eberhard Witte, Gerhard Zweig.

Mitte der 80er Jahre stehen Theorie und Praxis der öffentlichen Wirtschaft in einem Spannungsverhältnis: Während viele Kritiker die radikale Rückkehr zur »reinen« Marktwirtschaft fordern und staatliches Wirtschaften als unökonomisch ansehen, bemüht sich die neuere Theorie der öffentlichen Wirtschaft um den Nachweis, daß eine sozialverantwortliche Marktwirtschaft ohne eine ergänzende öffentliche Wirtschaft nicht möglich ist. Beispielsweise entlasten öffentliche Unternehmen den Staat bei der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben, die ihm nicht zuletzt aus dem grundgesetzlich verankerten Sozialstaatsprinzip erwachsen. Bislang fehlt jedoch eine Schrift, die dem Nicht-Fachmann einen ersten Überblick über die öffentlichen Unternehmen vermitteln könnte. Das vorliegende Buch will die Lücke schließen.

Ob staatliche Großunternehmen, wie Lufthansa, Post, Bundesbahn, oder kommunale Müllabfuhr – die Diskussion über Sinn und Zweck öffentlicher Unternehmen ist immer aktuell. Um ihre Bedeutung für das Funktionieren der sozialen Marktwirtschaft beurteilen zu können, gibt das Nachschlagewerk Auskunft über Struktur und Bedeutung, historische Entwicklung, rechtliche Grundlagen und wirtschaftliche Probleme dieser Unternehmen.

Das Werk wendet sich an ein breites Publikum, insbesondere an Schüler, Lehrer, Studenten, Dozenten, Journalisten, Politiker und ausländische Gäste – d. h. an alle, die sich mit Hilfe eines Einführungswerkes in das Thema einarbeiten wollen.

*1986, 330 S., 49,- DM, ISBN 3-7890-1173-8*



**NOMOS VERLAGSGESELLSCHAFT**  
**Postfach 610 · 7570 Baden-Baden**



# Helmut Brede (Hrsg.)

## Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft

---

Die zumeist zwar sehr publikumswirksamen, aber häufig verkürzenden Argumente in der aktuellen wirtschaftspolitischen Debatte um die Privatisierung öffentlicher Unternehmen haben die Autoren der 18 Beiträge dieses Sammelbandes zu vertiefenden wissenschaftlichen Untersuchungen über die vielfältigen wirtschafts-, politik- und rechtswissenschaftlichen Aspekte angeregt, deren Berücksichtigung bei sachlichen Entscheidungen über Privatisierungen im Einzelfall unentbehrlich ist. Die Autoren waren bestrebt, zu einer unvoreingenommenen Abschätzung der Vor- und Nachteile von Privatisierungsaktionen beizutragen. Der Band dient insofern der Information und Beratung von Politikern, Behörden und Öffentlichkeit in der Frage der Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Darüber hinaus befassen sich mehrere der Aufsätze im umfassenderen Sinne mit den Grundlagen öffentlicher Wirtschaftstätigkeit in der sozialen Marktwirtschaft, mit der Würdigung früherer und gegenwärtiger Privatisierungsaktionen in der Bundesrepublik Deutschland sowie mit den Zukunftsperspektiven für die öffentliche Wirtschaft angesichts der derzeitigen Privatisierungsbestrebungen, vor allem auch der Privatisierungspolitik der Bundesregierung, die in einem der Beiträge ausführlich dargestellt wird. Insofern dient der Band gleichermaßen der Fortentwicklung der wissenschaftlichen Diskussion über die Bedeutung der öffentlichen Wirtschaft.

### Inhalt:

Volks- und betriebswirtschaftliche sowie rechts- und politikwissenschaftliche Untersuchungen über Teilaspekte der Privatisierung öffentlicher Unternehmen: wirtschaftsordnungspolitische, wettbewerbspolitische, verfassungsrechtliche, historische Aspekte, Effizienzkriterien, Zukunftsaspekte, Privatisierungsformen, Regulierungsproblematik, Alternativen zur Privatisierung, Kriterien für Privatisierungsentscheidungen u.a.

1988, i. Vb., ISBN 3-7890-1499-0

(Schriftenreihe der Gesellschaft der öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Band 29)



**NOMOS VERLAGSGESELLSCHAFT**  
Postfach 610 · 7570 Baden-Baden



**Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft**  
herausgegeben von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft  
und Gemeinwirtschaft (GöWG)

Bisher erschienen:

- Heft 1 Peter Eichhorn: Forschung und Entwicklung und öffentliche Unternehmen (1986)
- Heft 2 Thesen zur künftigen Struktur der Deutschen Bundespost, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der GöWG zur Neuordnung der Deutschen Bundespost, Federführung: Helmut Cox (1988)