

**Die Unternehmen der Deutschen Bundespost
als juristische Personen
des öffentlichen Rechts
– Alternativ-Vorschläge zur Postreform II –**

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Federführung: Helmut Cox

Herausgegeben von der
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft
Berlin 1992

Herausgeber:
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

**Die Unternehmen der Deutschen Bundespost
als juristische Personen
des öffentlichen Rechts
– Alternativ-Vorschläge zur Postreform II –**

**Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft**

Federführung: Helmut Cox

**Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft
Heft 9**

Der Wissenschaftliche Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Prof. Dr. Peter Eichhorn

(Vorsitzender)
Universität Mannheim

Prof. Dr. Helmut Cox

(Stellvertretender Vorsitzender)
Universität Duisburg

Dr. Wolf Gottschalk

(Stellvertretender Vorsitzender)
Verband kommunaler Unternehmer, Köln

Prof. Dr. Günter Püttner

(Stellvertretender Vorsitzender)
Universität Tübingen

Dr. Gerold Ambrosius

Freie Universität Berlin

Dr. Heinz Bolsenkötter

WIBERA Wirtschaftsberatung AG, Düsseldorf

Prof. Dr. Helmut Brede

Universität Göttingen

Prof. Dr. Dietrich Budäus

Universität Hamburg

Dr. Rudolf Eiermann

Rechtsanwalt, Eppstein

Prof. Dr. Werner W. Engelhardt

Universität Köln

Prof. Dr. Peter Friedrich

Universität der Bundeswehr München

Prof. Dr. Gerhard Himmelmann

Technische Hochschule Braunschweig

Prof. Dr. Hans Hirsch

Technische Hochschule Aachen

Prof. Dr. Helmut W. Jenkis

Universität Dortmund

Dr. Achim von Loesch

Publizist, Frankfurt/M.

Dr. Paul Münch

Beigeordneter i.R., Leverkusen

Prof. Dr. Werner Noll

Universität Würzburg

Prof. Dr. Karl Oettle

Universität München

Prof. Dr. Erich Potthoff

Universität Köln

Dr. Hannes Rehm

Deutscher Sparkassen- und Giroverband, Bonn

Prof. Dr. Bert Rürup

Technische Hochschule Darmstadt

Prof. Dr. Eberhard Wille

Universität Mannheim

Prof. Dr. Gebhard Zimmermann

Hochschule für Wirtschaft und Politik Hamburg

ISBN 3-9801657-8-7

Die »Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft« werden herausgegeben von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft e.V., Sarrazinstraße 11-15, D-1000 Berlin 41, Telefon (030) 852 10 45, Telefax (030) 852 51 11.

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

Printed in Germany.

Gesamtherstellung: Cux-Druck, Cuxhaven.

Berlin 1992

Die Unternehmen der Deutschen Bundespost als juristische Personen des öffentlichen Rechts – Alternativ-Vorschläge zur Postreform II –

**Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats
der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft**

Gliederung:	Seite
I. Ausgangssituation der zweiten Postreform	3
II. Die DBP-Unternehmen als öffentliche Wirtschaftsunternehmen und als Wettbewerbsunternehmen vor neuen Aufgaben und Herausforderungen	5
III. Der öffentliche Auftrag der flächendeckenden Infrastruktur- versorgung als Referenzmaßstab für die "optimale" Rechts- und Eigentumsstruktur der DBP-Unternehmen	7
IV. Anforderungen an die Deutsche Bundespost unter veränderten Bedingungen ihrer Aufgabenerfüllung	10
V. Alternative Möglichkeiten der Rechtsform- und Organisations- gestaltung im Rahmen einer Grundgesetzänderung: Aktiengesellschaft versus juristische Person ("Anstalt") des öffentlichen Rechts	13
VI. Die Postunternehmen als Aktiengesellschaften mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes: Möglichkeiten, Grenzen und Probleme	14
VII. Die Postunternehmen als selbständige Anstalten des öffentlichen Rechts: Alternativmodell zur beabsichtigten Postreform	21
VIII. Kurzfassung in Thesen	27

I. Ausgangssituation der zweiten Postreform

1. Obwohl erst für das Jahr 1995 geplant, hat sich der Bundesminister für Post und Telekommunikation (BMPT) aus verschiedenen Gründen veranlaßt gesehen, schon zum jetzigen Zeitpunkt die "Postreform II" vorzubereiten. Ziele der zweiten Postreform sind im Rahmen einer Änderung von Art. 87 Grundgesetz die Umwandlung der drei bis heute noch als bundeseigene

Verwaltung und Sondervermögen geführten Postunternehmen in Aktiengesellschaften und die Teilprivatisierung derjenigen Postunternehmen, die aus der Sicht des BMPT schon heute als privatisierungsfähig angesehen werden können. Dies ist zur Zeit allein die DBP Telekom; die DBP Postdienst und Postbank sollen vorerst nur in Aktiengesellschaften umgewandelt, aber nicht privatisiert werden. Diese zweite Stufe der Postreform setzt eine Änderung von Art. 87 Grundgesetz voraus, wozu es der 2/3-Mehrheit im Deutschen Bundestag und im Bundesrat bedarf.

2. Der Wissenschaftliche Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft nimmt die derzeitige Diskussion und die laufenden Bemühungen um die zweite Postreform¹⁾ zum Anlaß, in Fortsetzung seiner bisherigen Arbeiten zur Postreform eine weitere Stellungnahme zu den aktuellen Fragen der künftigen Rechts- und Eigentumsform abzugeben. Hierbei sollen die DBP Postdienst und Telekom im Vordergrund stehen, deren Tätigkeitsfelder verfassungsrechtlich zum größten Teil zum "Kernbereich" der in Art. 87 Grundgesetz aufgeführten öffentlichen Leistungsverwaltung zählen. Es ist offensichtlich, daß die beabsichtigten Reformmaßnahmen das bisherige Selbstverständnis der DBP-Unternehmen als öffentliche Wirtschaftsbetriebe tangieren. Um so erstaunlicher ist, daß in der politischen und auch wissenschaftlichen Diskussion so wichtige Fragen wie die nach den Auswirkungen der Reformmaßnahmen auf den öffentlichen Auftrag nur beiläufig oder gar nicht behandelt werden, obwohl sie im Vorfeld der postpolitischen Reformmaßnahmen unbedingt geklärt werden müssen. Der Wissenschaftliche Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft geht davon aus, daß die Postunternehmen öffentliche Wirtschaftsunternehmen sind und bleiben werden, die auch künftig öffentliche Aufgaben unternehmensmäßig wahrzunehmen haben.
3. Wenn den öffentlichen Aufgaben auch künftig ein hoher gesellschaftspolitischer Rang beigemessen werden soll (was offiziell bisher auch nicht in Frage gestellt wird), so liegt es im Sinne einer rationalen Postpolitik nahe, beabsichtigte Reformmaßnahmen nicht nur an rein betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien, wie Gewinn- und Umsatzzielen, Finanzierungs- und Beteiligungsmöglichkeiten, sondern zugleich an den öffentlichen Aufgaben zu messen, die die öffentlichen Postunternehmen auch weiterhin nach dem Gesetz erfüllen müssen. Insofern gilt nach wie vor die in der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats zur ersten Postreform gemachte Feststellung, daß „... sich auch die Deutsche Bundespost als öffentliches Wirtschaftsunternehmen neuen Herausforderungen stellen, ihre Aufgaben und ihre Organisationsstruktur prüfen und ggf. neuen gesellschaftlichen Bedingungen anpassen (muß). Dieser Anpassungsprozeß darf jedoch nicht zu einem Abbau nach wie vor wichtiger öffentlicher Aufgaben,

¹⁾ 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, Berlin 1988. Siehe auch Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.), Postreform: Marktorientierung und öffentlicher Auftrag, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Heft 31, Baden-Baden 1988.

die die Deutsche Bundespost bisher wahrgenommen hat und auch künftig wahrnehmen soll, und zu einer Verschlechterung der Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit Post- und Telekommunikationsleistungen führen. ... 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.“²⁾

4. Die nun beabsichtigte "Reform der Reform" ist von dem Ziel bestimmt, die zweckmäßigen betriebsstrukturellen und organisatorischen Voraussetzungen für die Bewältigung der gegenwärtigen Herausforderungen und der künftigen Aufgaben der DBP-Unternehmen zu schaffen. Der Wissenschaftliche Beirat stimmt in dieser formalen Zielsetzung mit der Bundesregierung überein, erscheint auch aus seiner Sicht die Poststrukturreform von 1989 aus verschiedenen Gründen dringend reformbedürftig, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der infrastrukturellen Erfordernisse in den neuen Bundesländern und der Notwendigkeit, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Postunternehmen, im besonderen der Telekom, sicherzustellen. Was jedoch als "optimale" Eigentums- und Organisationsform für die DBP-Unternehmen anzusehen ist, wird nach Ansicht des Wissenschaftlichen Beirats entscheidend von der Gesamtheit der zu definierenden Ziele bzw. Aufgaben der Postunternehmen bestimmt. Diese Aufgaben sind wirtschaftlicher, wettbewerblicher und öffentlicher Art, letztere in Form öffentlich-politischer Auflagen. All diese Aufgaben stehen in einem engen Zusammenhang zueinander und bedingen sich zum Teil gegenseitig.
5. Die Gesamtheit der Aufgaben und ihre Erfüllung geben den Bewertungsmaßstab für die verschiedenen Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich Rechts-, Organisations- und Eigentumsform ab. In einer Ziel-Mittel-Wirkungsanalyse und besonders im Blick auf die vielfältigen Ziele, Aufgaben und Herausforderungen, vor denen die DBP-Unternehmen stehen, sind die Vor- und Nachteile der verschiedenen rechtlichen und organisatorischen Konstruktionen festzustellen und gegeneinander abzuwägen. Erst dann kann rational entschieden werden, welche Rechtsform und Eigentumskonstruktion im Hinblick auf die komplexen Aufgaben der Postunternehmen am besten geeignet sind und welche Vor- und Nachteile mit einer Teilprivatisierung verbunden sind.

II. Die DBP-Unternehmen als öffentliche Wirtschaftsunternehmen und als Wettbewerbsunternehmen vor neuen Aufgaben und Herausforderungen

6. Die Wettbewerbssituation der Postunternehmen, im besonderen der Telekom, hat sich in den vergangenen Jahren grundlegend geändert und zum Teil erheblich verschärft. Ursachen hierfür sind

²⁾ Thesen zur künftigen Struktur der Deutschen Bundespost, a.a.O., S. 3.

- die nach der Postreform von 1989 vollzogene Wettbewerbsöffnung im Bereich der Telekommunikation (z.B. bei Endgeräten und Mobilfunk),
- der zunehmende Deregulierungsdruck der EG auf bisherige Wettbewerbsausnahmebereiche, zu denen weitestgehend die Telekommunikations- und Postdienste gezählt werden,
- die zunehmende Tendenz der Öffnung der nationalen Märkte für Angebotswettbewerb, Kapitalbeteiligungen und strategische Allianzen,
- die Tendenz einer eher restriktiven, engen Auslegung des Netz- und Telefondienstmonopols, wie sie in den Eckpunkte-Papieren des BMPT zum Ausdruck kommt,
- die bestehende Unklarheit über die künftige Abgrenzung des Postmonopols, für die das jüngst erschienene EG-Grünbuch maßgeblich sein wird.

Diese Entwicklungstendenzen haben dazu geführt, daß nicht nur die Gewinnerzielungs- und Finanzierungsspielräume der Postunternehmen enger geworden sind, sondern daß auch mittel- und langfristige Dispositionen des Managements wegen fehlender Planungssicherheit erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht werden.

Diese Entwicklungen und Tendenzen begründen die Notwendigkeit, einerseits Planungssicherheit und stabile Rahmenbedingungen zu schaffen, andererseits für das Management der Postunternehmen eine noch größere Flexibilität bei der laufenden Wirtschaftsführung, bei Innovationsentscheidungen und für ein rasches Agieren und Reagieren auf nationalen und supranationalen Märkten zu sichern. Deshalb sind die Bemühungen zur Stärkung des Managements auf der Ebene der operativen Unternehmensführung grundsätzlich zu befürworten, dies jedoch unter der Bedingung, daß bei einer größeren Autonomie des Managements die öffentliche Aufgabewahrnehmung in ihrem Kern nicht beeinträchtigt wird.

7. Ebenso sollte die Poststrukturreform die Voraussetzungen dafür schaffen, daß die deutschen Postunternehmen sich auch außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes unternehmerisch betätigen und sich an Unternehmen im In- und Ausland kapitalmäßig beteiligen bzw. strategische Allianzen im Ausland eingehen können. Die zunehmende Globalisierung und Internationalisierung der Telekommunikations- und auch der Postmärkte zwingen dazu. Es gibt unter Verfassungsrechtlern Zweifel, ob die Postunternehmen dies nach geltendem Recht dürfen. Vieles spricht nach Ansicht des Wissenschaftlichen Beirats für die Möglichkeit der Auslandsbetätigung, jedoch sollten letzte rechtliche Zweifel durch entsprechende gesetzliche Regelungen beseitigt werden.
8. Neuen Herausforderungen sehen sich die Postunternehmen gerade in den neuen Bundesländern gegenüber, in denen zum Teil völlig neue Telekommunikations- und auch Postnetze aufgebaut werden müssen. Diese umfassenden Infrastrukturleistungen in einer geschätzten Größenordnung von ca. 60 Mrd. DM an Investitionsmitteln werfen die Frage auf, ob die Postunternehmen diese neuen Aufgaben noch in der Organisationsform der bundeseigenen unmittelbaren Verwaltung erfolgreich bewältigen können. Der

Problemdruck durch die inzwischen erfolgte Auszehrung der Eigenkapitalbasis der Telekom auf weit unter 30 v.H. des Gesamtkapitals wird zunehmend stärker, hat doch die Postreform von 1989 eine Eigenkapital-Mindesthöhe von einem Drittel vorgeschrieben.

9. Das öffentliche Dienstrecht hat sich für die deutschen Postunternehmen als hinderlich erwiesen. Es ist auf eine bundeseigene unmittelbare Verwaltung zugeschnitten und nicht optimal auf eine unternehmensmäßige Wirtschaftsführung mit entsprechender Personalwirtschaft ausgerichtet. In der ersten Postreform von 1989, die vom Status quo des Art. 87 Grundgesetz ausgegangen war, ist das öffentliche Personalrecht im Kern unangetastet geblieben. Als besonders einschränkende Regelungen haben sich zwischenzeitlich unter anderem das Laufbahnprinzip mit wenig flexiblen Beförderungsregelungen, die starren Vorbildungs- und Zulagenregelungen und andere beamtenrechtliche Inflexibilitäten herausgestellt. Deshalb wird die Änderung des öffentlichen Dienstrechts als eine weitere wesentliche Aufgabe der Postreform angesehen mit dem personalwirtschaftlichen Ziel, die Flexibilität der Postunternehmen nach innen zu erhöhen. Es ist daher zu Recht die Frage zu stellen, unter welchen personalrechtlichen und personalwirtschaftlichen Bedingungen die Flexibilität, Wettbewerbsfähigkeit und auch die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben der Postunternehmen am ehesten erreicht werden können. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, daß hoheitliche und regulierende Aufgaben künftig weniger von den Postunternehmen, als vielmehr vom BMPT oder von unabhängigen Ämtern wahrgenommen werden.

III. Der öffentliche Auftrag der flächendeckenden Infrastrukturversorgung als Referenzmaßstab für die "optimale" Rechts- und Eigentumsstruktur der DBP-Unternehmen

10. Die Wahl der bestgeeigneten Rechts- und Eigentumsform für die Postunternehmen hängt von den Aufgaben und Zielen ab, die den Postunternehmen gestellt werden. Dabei ist zum einen den öffentlichen Leistungsaufgaben, zum anderen den unternehmerischen Erfordernissen einer effizienten, wirtschaftlichen Betriebsführung Rechnung zu tragen.
- Die öffentliche Aufgabenstellung ist bisher in den §§ 1, 4, 25 und 29 Postverfassungsgesetz festgelegt.
- Nach § 1 Postverfassungsgesetz nimmt der BMPT politische und hoheitliche Aufgaben wahr und übt die Rechte des Bundes auf dem Gebiet des Post- und Fernmeldewesens aus. Der DBP obliegen in Wahrnehmung ihres öffentlichen Auftrags im nationalen und internationalen Bereich unternehmerische und betriebliche Aufgaben des Post- und Fernmeldewesens.
 - Gemäß § 4 Abs.1 Postverfassungsgesetz haben die Unternehmen der Deutschen Bundespost die Nachfrage von Bürgern, Wirtschaft und Ver-

waltung nach Leistungen der Post-, Postbank- und Fernmeldedienste zu decken, die unter Berücksichtigung der Markterfordernisse entsprechend der wirtschaftlichen und technischen Entwicklung zu gestalten sind. "Darüber hinaus sind Infrastrukturdienste (Monopolaufgaben und Pflichtleistungen) und die notwendige Infrastruktur im Sinne der öffentlichen Aufgabenstellung, insbesondere der Daseinsvorsorge, nach den Grundsätzen der Politik der Bundesrepublik Deutschland zu sichern und der Entwicklung anzupassen. Dabei sind die Grenzen der wirtschaftlichen Möglichkeiten der Unternehmen zu beachten. In der Wahrnehmung ihrer Aufgaben beteiligen sich die Unternehmen am Wettbewerb. Unter Berücksichtigung dieser Leitlinien sind die Unternehmen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu führen."

- Nach § 25 Postverfassungsgesetz ist der BMPT dafür verantwortlich, daß "die Deutsche Bundespost nach den Grundsätzen der Politik der Bundesrepublik Deutschland geleitet wird. Er legt die mittel- und langfristigen Ziele für die Unternehmen fest, insbesondere im Rahmen seiner Aufgabenstellung nach § 1. Die Bundesregierung wird ermächtigt, diejenigen Infrastrukturdienstleistungen zu bestimmen, die die Unternehmen im besonderen öffentlichen Interesse, vor allem aus Gründen der Daseinsvorsorge, erbringen müssen (Pflichtleistungen). Sie kann hierbei die wesentlichen Strukturen der Pflichtleistungen und der Entgeltregelungen festlegen."
 - Nach § 29 Postverfassungsgesetz kann der BMPT "den Vorstand beauftragen, bestimmte im öffentlichen Interesse liegende Leistungen, die über die Aufgaben nach § 1 hinausgehen, zu erbringen, wenn sie im Verbund mit Dienstleistungsaufgaben der Deutschen Bundespost erfüllt werden können. Die Leistungen sind kostendeckend abzugelten."
11. Als Hauptziel wird in dieser Stellungnahme die flächendeckende Versorgung mit Infrastrukturdiensten im Telekommunikations- und Postdienstbereich zu grundsätzlich einheitlichen Tarifen im Raum verstanden. Diese öffentliche Aufgabenstellung der Postunternehmen findet ihre Grundlage in hoheitlichen, versorgungs- und regionalpolitischen Zielsetzungen sowie in grundrechtlichen Bindungen wie denen des Art. 10 Grundgesetz (Brief-, Post-, Fernmeldegeheimnis). Hierbei ist davon auszugehen, daß ein bestimmter gesellschaftspolitisch erwünschter Grad der Infrastrukturversorgung in der Fläche nach Quantität und Qualität und zu bedarfswirtschaftlichen Tarifen im Rahmen des privatwirtschaftlich-marktwirtschaftlichen Systems nicht ohne weiteres garantiert ist. Zieht man ferner die Theorie der Regionalpolitik zu Rate, so handelt es sich bei dem Ziel der flächendeckenden Infrastrukturversorgung um eine typisch ausgleichspolitische, d.h. marktkorrigierende Strukturpolitik, der das Ziel zugrunde liegt, ein regionales Versorgungsgefälle bei Infrastrukturgütern zu verhindern. Dieses würde eintreten, wenn das Infrastrukturangebot in einem freien Marktprozeß rein rentabilitätsorientiert zustande käme.
 12. Unter die bloße Zielformel einer "flächendeckenden Infrastrukturversorgung" kann allerdings jeder Versorgungsgrad subsumiert werden. Für

eine "rationale" Entscheidung über die optimale Rechts-, Trägerschafts- und Eigentumsform ist die relativ inhaltsarme abstrakte Zielformel so zu konkretisieren, daß sie einen operationalen Maßstab für die Bewertung der verschiedenen möglichen Organisationsformen abgibt. Das heißt, daß die wesentlichen Aufgaben und Ziele der Postunternehmen bis zu einem gewissen Grad operationalisiert und konkretisiert werden müssen. Die Bestimmung der Leistungsziele hinsichtlich der Infrastrukturversorgung hängt von Kriterien, Normen und Standards über den erwünschten Flächendeckungsgrad der Infrastrukturversorgung und über die gewollte Tarifstruktur ab, die letztlich allesamt das Ergebnis politischer Entscheidungen sind. Die zur Diskussion stehende Frage, ob ein öffentliches Postunternehmen in eine Aktiengesellschaft umgewandelt und anschließend (teil)privatisiert werden soll, kann nur dann verantwortlich und sinnvoll beantwortet werden, wenn das Infrastrukturversorgungsziel vorher hinreichend operationalisiert worden ist. In einem nächsten Schritt ist dann zu klären, ob das öffentliche Infrastrukturversorgungsziel auch in privatrechtlichen Rechtsformen sowie unter Privatisierungsbedingungen erreicht werden kann und ob nicht andere Rechtsformen, z.B. auch solche des öffentlichen Rechts, eher zielkonform sind. Deshalb ist die Forderung an die Politikverantwortlichen zu richten, vor der Entscheidung über die künftige Rechts- und Eigentumsform der Postunternehmen in einer wissenschaftlich abgesicherten Ziel-Mittel-Wirkungsanalyse zu klären, welche Rechts- und Trägerschafts- bzw. Eigentumsformen im Zielkonflikt, in Zielharmonie oder in Zielindifferenz zu der Gesamtheit der öffentlichen Aufgaben der Postunternehmen stehen.

13. Es ist im Hinblick auf die folgende Stellungnahme nicht notwendig, das Infrastrukturziel im Detail zu konkretisieren. Dies wäre im übrigen Aufgabe und Gegenstand einer unternehmensbezogenen Zielkonzeption, die nicht mit dieser Stellungnahme intendiert ist. Hier genügt es, die Interpretationsrichtung des Infrastrukturziels anzugeben. "Flächendeckende Infrastrukturversorgung" soll demnach heißen, daß sich die öffentlichen Postunternehmen nicht wie ausschließlich rentabilitätsorientierte Privatunternehmen verhalten und sich nicht überall da aus der Fläche zurückziehen, wo Rentabilität nicht erreichbar ist, sondern ihrem öffentlichen Infrastrukturauftrag entsprechen und den Bedarf an Infrastrukturleistungen nach den ihnen gemachten, letztlich politisch bestimmten Zielvorgaben decken. Soweit bei der Erfüllung dieses öffentlichen Auftrags Defizite entstehen, sind diese grundsätzlich durch interne oder externe Finanzierung auszugleichen. Damit ist eine wichtige Bedingung für eine flächendeckende Infrastrukturversorgung angesprochen: die Möglichkeit und Notwendigkeit der Finanzierung von aufgrund der öffentlichen Aufgaben in Kauf zu nehmenden Defiziten durch den internen Finanzausgleich im Postunternehmen (oder ggf. in Ausnahmefällen zwischen den Postunternehmen) oder extern durch den Staatshaushalt.
14. Was hinsichtlich des Infrastrukturziels ausgeführt worden ist, gilt in gleicher Weise auch für die Finanzierungsziele. Auch hinsichtlich der Finan-

zierungsziele bzw. der Kapitalzuführung ist zu prüfen, welche Finanzierungseffekte mit den unterschiedlichen Rechts- und Eigentumsformen verbunden sind und in welchem Beziehungsverhältnis (Zielkonflikt, Zielharmonie, Zielindifferenz) die Finanzierungsmöglichkeiten und Finanzierungswirkungen zum öffentlichen Auftrag der Postunternehmen stehen. Diese Frage ist deshalb so wichtig, weil die Umwandlung der Postunternehmen in Aktiengesellschaften und die anschließende Teilprivatisierung ausdrücklich mit Finanzierungszielen begründet werden. So ist einerseits zu fragen,

- ob Finanzierungsziele die Umwandlung in Aktiengesellschaften und die Teilprivatisierung in überzeugender Weise rechtfertigen,
- ob renditebewußte private Aktionäre überhaupt bereit sind, ihr Kapital in einem öffentlich gebundenen Postunternehmen mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes anzulegen,
- welche Bedingungen möglicherweise zusätzlich erfüllt sein müssen, damit sie dies tun (z.B. die Notwendigkeit der öffentlichen Subventionierung defizitärer Infrastrukturbereiche) sowie
- ob und wie diese zusätzlichen Bedingungen erfüllt werden können und wie deren Erfüllung künftig realpolitisch abzuschätzen ist.

Andererseits ist auch zu bedenken, ob die Überführung in eine teilprivatisierte Aktiengesellschaft nicht zwangsläufig zum Abbau defizitärer öffentlicher Aufgaben führt, weil sich die Wahrnehmung von nichtprofitablen Gemeinwohlaufgaben nicht oder kaum mit einer börsennotierten, auf Erwerb (Privatrentabilität) ausgerichteten Aktiengesellschaft vereinbaren läßt. Deshalb ist zu fragen, ob nicht mit der Privatisierung und Börsennotierung die Erosion der öffentlichen Aufgaben programmiert ist. Kann in diesem Fall "Organisationsprivatisierung" wirklich von "Aufgabenprivatisierung" getrennt werden, wie das dem BMPT vorschwebt?

IV. Anforderungen an die Deutsche Bundespost unter veränderten Bedingungen ihrer Aufgabenerfüllung

15. Die eingangs erwähnten ökonomischen, europapolitischen und wirtschaftspolitischen Rand- und Rahmenbedingungen können bei der Entscheidung über die zweckmäßige Rechts- und Eigentumsform der Postunternehmen nicht außer acht bleiben. Die derzeitige Rechtsform der bundeseigenen Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau auf der Grundlage eines "Sondervermögens" ist auf eine nationale Leistungsverwaltung ohne intensives Wettbewerbsumfeld zugeschnitten. Sie kann nach Ansicht des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft nicht mehr den neuen Aufgaben und Herausforderungen gerecht werden. Selbst wenn sich unter dem ausschließlichen Ziel der öffentlichen Aufgabewahrnehmung auch heute noch der bundeseigenen Leistungsverwaltung gemäß Art. 87 Grundgesetz manche positiven Aspekte abge-

winnen lassen, darf die "normative Kraft des Faktischen" nicht übersehen werden: Faktum ist, daß die Bundesrepublik Deutschland in einem künftig weltweit offenen Post- und Telekommunikationswettbewerb unter dem Zugzwang steht, auch ihren Postunternehmen eine Struktur zu geben, die deren internationale Wettbewerbsfähigkeit für die Zukunft sichert. Viele Länder haben ihren Postunternehmen, vor allem im Telekommunikationsbereich, privatwirtschaftliche Rechts-, Organisations- und Managementstrukturen gegeben, zum Teil sogar zu Lasten der Gemeinwohlaufgaben. Hierdurch haben diese Unternehmen ohne Zweifel einen Vorteil in den Wettbewerbsbereichen ("Wettbewerbs-Asymmetrie"). Schon aus diesem Grund ist eine zweite Postreform zu befürworten, die sich jedoch nicht in der bloßen Nachahmung ausländischer Reformen erschöpfen, sondern einen eigenen Reformweg gehen sollte, der auf die spezifischen Aufgaben der Deutschen Bundespost zugeschnitten ist. Dieser sollte den öffentlichen Aufgaben einen ebenso hohen Stellenwert beimesen wie der Eigenwirtschaftlichkeit, der Gewinnerzielung und Finanzierungszielen. Gemeinwohl- und betriebswirtschaftliche Ziele sollten nicht als Antinomie, sondern als zwei Seiten ein und derselben Medaille begriffen werden. Dem hat nach Ansicht des Wissenschaftlichen Beirats auch die zweite Postreform Rechnung zu tragen.

16. Wenn hier explizit die Erhaltung der öffentlichen Aufgabenstellung gefordert wird, wie sie im besonderen in den §§ 1, 4, 25 und 29 Postverfassungsgesetz definiert ist, dann folgt daraus, daß eine Aufgabenprivatisierung für den Kernbereich abzulehnen ist. Die Entscheidung für die bestgeeignete Rechts- und Eigentumsform stellt sich deshalb als ein Entscheidungsproblem über die zweckmäßige Organisation zur Optimierung der spezifischen Aufgabenerfüllung der Postunternehmen heraus. Bedingung hierfür ist, daß der Träger (Bund bzw. BMPT) nicht in ungerechtfertigter Weise in die Unternehmensführung intervenieren und daß sich das Management nicht der vorgegebenen öffentlichen Infrastrukturaufgaben entledigen darf. Das heute geltende Postverfassungsgesetz sichert die öffentliche Aufgabenstellung der Deutschen Bundespost. Für die deutsche Volkswirtschaft ist deren Fortbestehen auch bei einer weiteren Postreform von erheblicher Bedeutung. Deshalb ist zu prüfen, ob diese öffentliche Aufgabenstellung aufrechterhalten werden kann, wenn die Postunternehmen in andere Rechtsformen überführt werden.
17. Art. 87 Grundgesetz sieht die bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau als ausschließliche Rechts- und Organisationsform für den Kernbereich der öffentlichen Leistungsverwaltung vor. Zudem müssen nach Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz (Funktionsvorbehalt) hoheitliche Aufgaben in der Regel von Angehörigen des öffentlichen Dienstes wahrgenommen werden, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund bietet de lege lata das Grundgesetz wenig Spielraum für eine weitergehende Postreform. Eine formelle Organisationsprivatisierung oder gar materielle Teilprivatisierung und selbst die Überführung der Postunternehmen in ju-

ristische Personen des öffentlichen Rechts sind nach geltendem Verfassungsrecht im Kernbereich nicht möglich. Als Kernbereich gelten nach herrschender Rechtsmeinung Postdienste und Telekommunikation. In Randbereichen hingegen ist eine Organisationsprivatisierung durch Ausgliederung von Randaufgaben auf Kapitalgesellschaften des privaten Rechts (AG, GmbH) möglich, ohne daß der grundgesetzlich geforderte Charakter der öffentlichen Leistungsverwaltung dadurch tangiert würde. Für den Kernbereich der öffentlichen Leistungsaufgaben, um den es in der aktuellen Reformdiskussion und in dieser Stellungnahme vor allem geht, ist eine Änderung der Rechtsform und der Eigentumsstruktur nach herrschender Rechtsmeinung nur im Rahmen einer Änderung des Grundgesetzes möglich.

18. Der Vorteil der bundeseigenen Verwaltung ist unter dem Aspekt des öffentlichen Infrastrukturauftrags ohne Zweifel der größtmögliche Einfluß des Bundes auf das öffentliche Leistungsangebot, die Entgeltregelungen und die Aufgabenkontrolle. Dieser Vorteil war ausschlaggebend für die Entscheidung des Parlamentarischen Rats, 1949 die Bundespost in den Art. 87 Grundgesetz aufzunehmen. Die Abhängigkeit vom Bund wird unter anderem durch den Status des Personals, d.h. durch das öffentliche Dienstrecht und die große Zahl von Beamten, verstärkt. Öffentliche Aufgaben und Wirtschaftsführung werden vom Bund bestimmt. Nach der Postreform von 1989 geschieht dies nicht durch unmittelbare Leitung, sondern mittelbar und durch Trennung der politischen und hoheitlichen von den unternehmerischen Funktionen.

Heute überwiegen jedoch trotz der Postreform von 1989 die Nachteile dieser Rechtskonstruktion. Die Aufgaben der Postunternehmen im nationalen und internationalen Wettbewerb erfordern ein hohes Maß an Autonomie für das Management. Die öffentliche Aufgabenstellung ist zwar gesetzlich zu sichern, rechtfertigt aber allein den Status einer bundeseigenen Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau nicht mehr. Wenn die Autonomie des Managements gestärkt werden soll, müssen auch die Postunternehmen in eine andere, zweckmäßigere Rechtsform überführt werden.

Im Blick auf diese Zielsetzung ist nicht nur die derzeit im Vordergrund der postpolitischen Diskussion stehende Rechtsform der Aktiengesellschaft – mit oder ohne Teilprivatisierung – auf ihre Zweckmäßigkeit zu prüfen. Zu untersuchen ist auch, welche anderen alternativen Rechtskonstruktionen anstelle der bundeseigenen Verwaltung und des Sondervermögens nach Art. 87 Grundgesetz möglich sind und gerade für öffentliche Postunternehmen infrage kommen.

Ein Vergleich der relevanten Rechtsformen muß daher außer der privatrechtlichen Aktiengesellschaft-Lösung auch die Rechtsform der juristischen Person des öffentlichen Rechts einbeziehen, zumal diese Rechtsform in anderen Wirtschaftsbereichen, z.B. im Banken- und Versicherungssektor, mit Erfolg praktiziert wird.

**V. Alternative Möglichkeiten der Rechtsform- und Organisationsgestaltung im Rahmen einer Grundgesetzänderung:
Aktiengesellschaft versus juristische Person ("Anstalt")
des öffentlichen Rechts**

19. Obwohl das Grundgesetz seit 1949 bereits mehrfach geändert worden ist, erfordert jede Änderung einen politischen Kraftakt. Um die erforderlichen 2/3-Mehrheiten im Bundestag und im Bundesrat zu sichern, benötigt die Regierungskoalition die Stimmen der Opposition und hat möglicherweise Zugeständnisse zu machen. So ist es auch im vorliegenden Fall, im besonderen für die Kernbereiche Postdienst und Telekommunikation.

Vollständige Freiheit bei der Wahl der Rechtsform und hinsichtlich der organisatorischen Ausgestaltung brächte die Streichung der Deutschen Bundespost im Art. 87 Abs. 1 Grundgesetz. Eine solche Maßnahme wäre im Hinblick auf die dargestellten Probleme nicht sachgerecht und dürfte auch keine Realisierungschance haben. Deshalb soll sie im folgenden nicht weiter diskutiert werden.

Nach Lage der Dinge kommt aus sachlichen Gründen nur eine Änderung des Grundgesetzes in Betracht, die zum einen eine andere Rechtsform zuläßt, zum anderen aber auch festschreibt, daß der Bund Eigentümer bleibt. Im Falle der Aktiengesellschaft müßte der Bund die Mehrheit des Grundkapitals behalten und die neuen Aktiengesellschaften auf den öffentlichen Infrastrukturauftrag verpflichten. In diese Richtung zielen die Vorschläge des BMPT und der Bundesregierung. In der Terminologie des BMPT geht es bei der zweiten Postreform um "Organisationsprivatisierung" und "unechte Aufgabenprivatisierung", bei welcher die Möglichkeit der staatlichen Regulierung und der Wahrnehmung von öffentlichen Infrastrukturzwecken, ggf. unter Beibehaltung staatlicher Monopol- und Lizenzierungsrechte, bestehen bleiben soll.

20. Vorschläge zu anderen Rechtsformen im Rahmen einer Grundgesetzänderung, z.B. zur juristischen Person des öffentlichen Rechts ("Anstalt des öffentlichen Rechts"), wurden bisher in der wissenschaftlichen und politischen Reformdebatte nicht diskutiert. Dies verwundert, weil die selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts in verschiedenen Wirtschaftsbereichen mit Erfolg auch und gerade in wettbewerbsintensiven Branchen angewandt wird, z.B. im Bankensektor, wo öffentlich-rechtliche Banken (Landesbanken, Sparkassen) im intensiven Gruppenwettbewerb bisher sehr erfolgreich gewirkt haben. Es liegt daher nahe, in einer vergleichenden Analyse nicht nur festzustellen, wie die aktiengesellschaftliche Lösung und die anschließend beabsichtigte Teilprivatisierung, z.B. der Telekom, zu bewerten sind, sondern auch, wie die selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts als Rechtsform für die Deutsche Bundespost im Hinblick auf die öffentlichen Auftragsziele, die betriebswirtschaftlichen und die wettbewerblichen Ziele zu beurteilen ist.³⁾

³⁾ Von der Behandlung der GmbH kann im folgenden abgesehen werden, weil deren Problematik derjenigen der Aktiengesellschaft ähnlich ist.

VI. Die Postunternehmen als Aktiengesellschaften mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes: Möglichkeiten, Grenzen und Probleme

21. Die Umwandlung der Postunternehmen in teilprivatisierte Aktiengesellschaften hat zahlreiche positive Seiten, die in der Diskussion um die künftige Rechts- und Eigentumsstruktur der Postunternehmen zu beachten und mit ihren Nachteilen abzuwägen sind. Denn in anderen Wirtschaftsbereichen gibt es teilprivatisierte "gemischtwirtschaftliche" Unternehmen, die sich dort bewährt haben. Allerdings hat in diesen Fällen der öffentliche Auftrag mit all seinen betriebswirtschaftlichen Konsequenzen nicht das Gewicht wie im Falle der Postunternehmen, die den gemeinwohlbegründeten Auftrag der flächendeckenden Infrastrukturversorgung zu bedarfswirtschaftlichen Tarifen haben, der, wie gezeigt, hauptsächlich im Wege des betriebsinternen Finanzausgleichs ermöglicht wird. Deshalb können die anderswo gemachten positiven Erfahrungen mit dem gemischtwirtschaftlichen Unternehmenstyp nicht ohne weiteres als Argument für dessen Übertragung auf die Postunternehmen dienen.

Die Befürworter der Rechtsform der Aktiengesellschaft und der Teilprivatisierung weisen allerdings zu Recht auf die positive Funktion der dauerhaften Eigenkapitalstärkung der Postunternehmen, auf die Effizienzeffekte einer börsennotierten Aktiengesellschaft, auf die Reduzierung unerwünschten staatlichen Einflusses und die Stärkung des Managements hin. Dem stehen jedoch die ernstzunehmenden Bedenken gegenüber, daß die beabsichtigte Rechts- und Eigentumsreform der DBP zu einer Erosion der öffentlichen Aufgabenverpflichtung und Aufgabenwahrnehmung führen kann. Außerdem braucht die formelle und materielle Teilprivatisierung der Postunternehmen nicht die einzige Antwort auf die aufgeworfenen Fragen zu sein, weil auch möglicherweise alternative Reformmodelle im Rahmen öffentlich-rechtlicher Konstruktionen durchaus wirkungsvolle Problemlösungen darstellen.

22. Der BMPT betont bei der Begründung der von ihm intendierten Postreform immer wieder die Finanzierungszwänge und die daraus resultierende Notwendigkeit der Stärkung der Eigenkapitalbasis der Postunternehmen.

Infolge der umfangreichen Netto-Kreditaufnahmen, die zur Deckung der Investitionskosten in den neuen Bundesländern erforderlich sind, ist bei der Deutschen Bundespost, im besonderen bei der Telekom, der Eigenkapitalanteil bereits stark abgesunken, und es ist absehbar, daß er sich in Zukunft noch weiter reduzieren wird. Eine Aufstockung des Eigenkapitals aus Gewinnen ist auch bei der rentablen Telekom kaum möglich, weil deren Betriebsergebnis infolge der Möglichkeit, Verluste in den beiden anderen Postunternehmen abzudecken, weitgehend aufgezehrt werden könnte. Zudem zahlt die Deutsche Bundespost an den Bund eine "Ablieferung", die bis zum 31.12.1995 nach von Jahr zu Jahr sich ermäßigenden Prozentsätzen der Betriebseinnahmen bemessen wird (§ 63 Postverfassungsgesetz). Ab 01.01.1996 wird die Ablieferung nach der Belastung berechnet, die anfallen würde, wenn die Unternehmen der Deutschen Bun-

despost steuerlich jeweils wie selbständige Unternehmen behandelt würden (§ 43 Postverfassungsgesetz).

Nach § 41 Postverfassungsgesetz soll derzeit das Eigenkapital der Unternehmen Postdienst und Telekom mindestens 1/3, das Eigenkapital des Unternehmens Postbank mindestens 1/20 des im jeweiligen Jahresabschluß ausgewiesenen Gesamtkapitals betragen. In § 42 Postverfassungsgesetz ist vorgeschrieben, daß das Eigenkapital aus den Gewinnen solange zu verstärken ist, bis es bei den Unternehmen Postdienst und Telekom jeweils 50 v.H., bei dem Unternehmen Postbank 7,5 v.H. des Gesamtkapitals erreicht. Erst danach soll der BMPT im Benehmen mit dem Bundesminister der Finanzen über die Verwendung des restlichen Gewinns entscheiden können.

Diese Vorschriften können angesichts der ungünstigen Ertragslage der Unternehmen Postdienst und Postbank für unabsehbare Zeit keine praktische Bedeutung erlangen. Daher und wegen der hohen Investitionen lag die Eigenkapitalquote bei der Telekom Ende 1991 bei etwa 26 v.H. Dies wird von den Befürwortern einer Teilprivatisierung der Postunternehmen – durch Umgründung in Aktiengesellschaften mit privater Minderheitsbeteiligung – als ein wichtiges Argument angeführt. Deshalb soll die rentable Telekom "an die Börse gehen". Für die Unternehmen Postdienst und Postbank käme eine derartige Maßnahme allerdings erst dann in Betracht, wenn diese Unternehmen nachhaltig eine angemessene Rentabilität erzielt haben.

23. Die Würdigung dieser Argumentation impliziert die Klärung der Frage, welche Rolle dem Eigenkapital bei öffentlichen Unternehmen zukommt. Bei einem Vergleich der Funktionen, die das Eigenkapital bei privaten und bei öffentlichen Unternehmen zu erfüllen hat, zeigen sich neben Parallelen auch gewichtige Unterschiede:

- Eine ausreichende Eigenkapitalbasis macht das M a n a g e m e n t eines öffentlichen Unternehmens vom Träger bzw. von der Haushaltslage – innerhalb der vom öffentlichen Auftrag gezogenen Grenzen – in bestimmtem Grade u n a b h ä n g i g. Dies ist im Blick auf die "unternehmensmäßige" Leitung eines öffentlichen Unternehmens in einem wettbewerblich geprägten Umfeld und für die operative Aufgabenerfüllung nicht zu unterschätzen.

- Eigenkapital ist H a f t u n g s g r u n d l a g e für die Gläubiger.

Das Verhältnis von Eigenkapital und Fremdkapital, d.h. der Grad der Verschuldung eines Unternehmens, ist bei privaten Unternehmen ein entscheidendes Moment für die Beurteilung des Kreditrisikos durch potentielle Kreditgeber. Insofern bildet das Eigenkapital eine Art Regulator für die Möglichkeiten der Fremdfinanzierung.

Hinter öffentlichen Unternehmen steht jedoch jeweils die Trägerkörperschaft mit ihrer Finanzkraft. Handelt es sich um ein Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, so haftet die öffentliche Körperschaft direkt für alle Schulden. Hier entfällt praktisch die Haftungsfunktion des Eigen-

kapitals. Bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit wird nicht selten die gleiche Lage durch Bürgschaftsübernahme oder andere rechtliche Konstruktionen, z.B. in Form der Gewährträgerhaftung, herbeigeführt. Abgesehen hiervon kann die öffentliche Körperschaft ihr Unternehmen ohnehin niemals ihrem Schicksal überlassen, schon im Hinblick auf die zu erfüllende öffentliche Aufgabe nicht. Die Kreditfähigkeit öffentlicher Unternehmen hängt somit nicht grundsätzlich von der Eigenkapitalausstattung ab.

- Eigenkapital ist Risiko polster.

Fremdkapital belastet ein Unternehmen mit festen Zins- und Tilgungszahlungen, ganz gleich, wie sich über kürzere oder längere Zeiträume die Ertragslage entwickelt. Das Marktrisiko schlägt hier voll durch, wobei dieses Risiko selbstverständlich von Wirtschaftszweig zu Wirtschaftszweig unterschiedlich stark ausgeprägt sein kann. Bei öffentlichen Unternehmen der Infrastruktur, deren Marktstellung außerdem in der Regel mindestens teilweise rechtlich abgesichert ist, z.B. durch Alleinrechte, – dies gilt auch für die Deutsche Bundespost – ist dieses Risiko erheblich geringer zu veranschlagen.

- Eigenkapital gilt als Sicherung einer angemessenen Innenfinanzierung der Investitionen.

Jedem Unternehmen, sofern es gewinnbringend arbeitet bzw. mindestens alle Aufwendungen deckt, fließen aus dem Umsatzprozeß laufend Finanzmittel zu, vor allem in Gestalt von Abschreibungsgegenwerten und Zuführungen zu Rücklagen und langfristigen Rückstellungen. Sie stehen für die Innenfinanzierung von Investitionen zur Verfügung, jedoch nur soweit, wie sie nicht zur Schuldentilgung verwendet werden müssen. Da das Eigenkapital dem Unternehmen dauernd zur Verfügung steht, ist unter sonst gleichen Bedingungen der Anteil der Innenfinanzierung an der Finanzierung der Investitionen um so höher, je größer der Eigenkapitalanteil im Verhältnis zum Gesamtkapital ist. Je höher aber die Quote der Innenfinanzierung liegt, desto weniger ist das Unternehmen vom Kapitalmarkt abhängig. Je niedriger sie ist, desto stärker ist es den wechselnden Lagen am Kapitalmarkt ausgesetzt.

Diese Funktion besitzt das Eigenkapital bei öffentlichen wie bei privaten Unternehmen in gleicher Weise.

- Ertragsloses Eigenkapital ist eine besondere Form der Bezuschussung öffentlicher Unternehmen.

Wenn ein öffentliches Unternehmen in Erfüllung einer ihm übertragenen öffentlichen Aufgabe nicht in der Lage ist, nachhaltig rentabel oder mindestens kostendeckend zu arbeiten, muß der Träger es laufend bezuschussen. Eine besondere Form der Bezuschussung liegt vor, wenn der Träger dem Unternehmen Eigenkapital zur Verfügung stellt, für das er keinen Gewinn erhält. Es handelt sich also um Eigenkapital, das nicht verzinst werden muß. Wenn der Träger des Unternehmens "in guten Zeiten" eine solche reichliche Eigenkapitalausstattung vornimmt, verschafft

er sich Entlastungen für "schlechte Zeiten". Einschränkend muß jedoch darauf hingewiesen werden, daß die Nichtverzinsung EG-rechtlich u.U. als verbotene Beihilfe im Sinne von Art. 92 EWG-Vertrag gewertet werden muß und deshalb nicht praktiziert werden kann, wenn die EG interveniert.

24. Der Überblick über die Funktionen des Eigenkapitals zeigt, daß zwar auch bei öffentlichen Unternehmen grundsätzlich eine solide Eigenkapitalausstattung Vorteile bietet und angestrebt werden sollte, namentlich im Hinblick auf die Innenfinanzierung der Investitionen, daß jedoch hinsichtlich des Verhältnisses von Eigen- und Fremdkapital ein höheres Maß an Flexibilität möglich und vertretbar ist als bei privaten Unternehmen.

Bei einem rentabel arbeitenden Unternehmen wie der Telekom können ein zeitweises Absinken des Eigenkapitalanteils und eine verstärkte Fremdkapitalaufnahme aus betriebswirtschaftlicher Sicht hingenommen werden, wenn es darum geht, außerordentlichen Anforderungen zu entsprechen, wie sie sich im Rahmen der großen nationalen Vereinigungsaufgabe stellen. Das Unternehmen unterstützt damit den Bund, der bekanntlich seinerseits im Hinblick auf diese öffentliche Aufgabe zu außergewöhnlichen finanzwirtschaftlichen Maßnahmen in Form einer erheblichen Neuverschuldung greifen muß.

Zins- und Tilgungszahlungen für die Kreditaufnahme der Telekom belasten den Bundeshaushalt nicht, weil sie durch die absehbaren Erträge des wachstumsträchtigen Unternehmens voll gedeckt sind.

Bei der Vorschrift des § 41 Postverfassungsgesetz über die Höhe des Eigenkapitals der Unternehmen der Deutschen Bundespost handelt es sich zudem um eine "Soll-Vorschrift"; außergewöhnliche Umstände, wie sie zur Zeit vorliegen, rechtfertigen Abweichungen von dieser Regel.

Allerdings ist zu fordern, daß der Bund baldmöglichst nach Überwindung der schwierigsten Phasen der entstandenen Ausnahmesituation das Eigenkapital der Postunternehmen zielstrebig durch Zuführungen wieder aufstockt. Dies setzt vor allem eine Deckung der Verluste des Unternehmens Postdienst aus Haushaltsmitteln voraus, eine Maßnahme, mit der so früh wie möglich begonnen werden sollte. Aus diesem Grund ist auch zu fordern, daß der Bund künftig auf (ex ante bestimmte) Gewinnabführungen ("Ablieferungen") verzichtet.

Bei der Verlustabdeckung muß auch bedacht werden, daß der Bund der Notwendigkeit eines solchen Defizitausgleichs auch im Falle einer Teilprivatisierung der Telekom nicht entginge. Seine Lage würde sich sogar insofern verschlechtern, als er dann die Gewinne der Telekom mit privaten Kapitalgebern (Aktionären) teilen müßte.

25. Die Umwandlung der Postunternehmen, insbesondere der Telekom, in börsennotierte Aktiengesellschaften hätte ohne Zweifel positive Auswirkungen in Richtung Ökonomisierung und Kommerzialisierung der Deutschen Bundespost. Die (teilprivatisierte) Aktiengesellschaft ist eine vor allem auf erwerbswirtschaftliche Ziele optimal zugeschnittene Organisationsform. Der Autonomiespielraum des Managements würde gegenüber

der derzeitigen Regelung nach dem Postverfassungsgesetz erheblich erweitert. Nach geltendem Aktienrecht sind die Eingriffsmöglichkeiten der Aktionäre auf die Geschäftsführung einer Aktiengesellschaft weitgehend ausgeschlossen. Staatliche Interventionen werden wesentlich zurückgedrängt, zumal auch ein mehrheitlich staatlich dominierter Aufsichtsrat auf das Interesse des Unternehmens verpflichtet ist.

Was das "Unternehmensinteresse" ist, dem Management und Aufsichtsrat letztlich verpflichtet sind, ist im spezifischen Fall einer börsennotierten gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft von sehr komplexer Natur, d. h. das Ergebnis unterschiedlicher, zum Teil konfligierender Interessen. Der Zielkonflikt zwischen dem öffentlichen Infrastrukturauftrag und dem Privataktionärsinteresse wird gerade bei einer öffentlichen Post-Aktiengesellschaft programmiert sein. In diesem Fall besteht sogar die begründete Vermutung, daß das Aktionärsinteresse nach Privatrentabilität und nach Unternehmenswachstum dominieren und Richtschnur für das Managementhandeln sein wird.

Zwar könnte der Bund als Mehrheitsaktionär in einem besonderen Gesetz, in der Satzung oder durch Vertrag den öffentlichen Infrastrukturauftrag festschreiben. Dabei bleibt aber zu bedenken, daß Lösungen bzw. Entscheidungen bei Zielkonflikten kaum operational gefaßt und antizipiert werden können und daß deshalb der öffentliche Infrastrukturauftrag nur formal und eher offen definiert werden dürfte. Das hat aber zur Folge, daß der Unternehmensleitung mehr oder weniger weite Interpretationsspielräume hinsichtlich des Infrastrukturauftrags verbleiben, die sie bei dem besagten Zielkonflikt im Erwerbsinteresse der privaten Aktionäre und zu Lasten des öffentlichen Infrastrukturauftrags nutzen wird.

26. Es ist zwar möglich und dürfte im Falle einer künftigen aktienrechtlichen Regelung wahrscheinlich sein, daß der Bund für jegliche öffentliche Aufgabenwahrnehmung entsprechende Entgelte oder Abgeltungsleistungen zahlt, was nach § 29 Postverfassungsgesetz für bestimmte Leistungen ohnehin schon vorgesehen ist. Eine Regelung über Entgelte oder Abgeltungsleistungen des Bundes mag prima facie eine elegante Lösung darstellen, jedoch ist auch hier der Konflikt zwischen dem Management und dem Bund als dem Vertreter des öffentlichen Interesses programmiert, weil über schwierige Probleme, wie die der "Angemessenheit" der Entgelte, der "richtigen" Kostenfeststellung und Kostenzurechnung entschieden werden muß. Im Vorfeld stellt sich zudem die keineswegs zu unterschätzende Frage nach der ständigen politischen Durchsetzbarkeit solcher externen Subventionszahlungen, die ungünstigenfalls jährlich in Haushaltsgesetzen konkret verabschiedet werden müssen.
27. Zusätzliche Probleme und Konfliktfelder erwachsen auch aus der Börsennotierung der Aktiengesellschaft. Dem positiv zu bewertenden Effizienzeffekt durch Bewertung des Unternehmens an der Börse steht das leicht nachvollziehbare Bestreben des Managements gegenüber, tendenziell die sogenannten Gemeinwohlkosten, die aus Gründen des öffentlichen Auftrags nicht profitabel sind ("einheitliche Tarifierung im Raum"), wegen

ihrer möglichen Negativwirkung auf den Aktienkurs abzubauen. Dies ist um so einfacher, je weniger konkret der öffentliche Infrastrukturauftrag institutionell durch Gesetz, Satzung oder längerfristigen Vertrag gefaßt ist.

Die Unternehmensleitung wird um so mehr in diese Richtung tendieren, je höher das Agio bei der Aktienemission angesetzt war. In der Regel ist mit einem aus Kapitalbeschaffungsgründen hoch angesetzten Agio ein Vertrauensvorschuß der Börse und der Aktionäre verbunden. Daraus folgt aber auch, daß das Unternehmen zu einer konsequenten wertorientierten Unternehmenspolitik angehalten ist und diese auch umsetzt, um die Ertragskraft und den Aktienkurs nachhaltig zu steigern. Unter diesem Aspekt erscheinen dem Unternehmensmanagement Gemeinwohlaufgaben als "Gemeinwohllasten" und deshalb als wenig erstrebenswert.

28. Der BMPT beabsichtigt, mit der Teilprivatisierung der Telekom die Volksaktie der 90er Jahre zu schaffen. Der Wert der Telekom wird nach Berechnungen des BMPT bei einem Einführungskurs von knapp unter 100 DM je Aktie insgesamt auf ca. 60 Mrd. DM geschätzt. Mit einer Teilprivatisierung sollen sich insgesamt ca. 30 Mrd. DM Erlösen lassen. Ob diese Berechnung realistisch ist, kann zur Zeit nicht geprüft werden. Der Erlöswert wird, um an das vorhergehende ausgeführte anzuknüpfen, wesentlich davon abhängen, welchen Stellenwert der Bund künftig den gemeinwohlorientierten Infrastrukturaufgaben beimessen wird. Aus der Sicht der Theorie der öffentlichen Wirtschaft kann nur davor gewarnt werden, den Aktienkurs der Telekom-Aktie dadurch erhöhen zu wollen, daß der Bund sich direkt der öffentlichen Infrastrukturaufgaben entledigt oder indirekt dem Management hierzu die rechtlichen und organisatorischen Entscheidungsspielräume verschafft.

Ob sich die Telekom-Aktie wirklich zu einer "Volksaktie" für breite Bevölkerungsschichten entwickeln wird, ist höchst ungewiß und kann angesichts der sehr begrenzten Erfolge der Vermögenspolitik zu Recht bezweifelt werden. Um so mehr muß aber beachtet werden, daß z.B. eine 49prozentige Teilprivatisierung möglicherweise von Interessentenkreisen, unter anderem aus der nationalen und internationalen Telekommunikationsindustrie, genutzt werden kann, um Einfluß auf die Telekom zu erlangen. Dies wäre wettbewerbspolitisch und wettbewerbsrechtlich höchst bedenklich.

Neben der absoluten Mehrheit spielt bekanntlich im Aktienrecht auch die qualifizierte Minderheit bzw. Sperrminorität (25 v.H. plus eine Aktie) eine nicht zu unterschätzende Rolle. Diese Minderheitsrechte können zwar in der Satzung zum Teil eingeschränkt werden, was jedoch nicht ohne Auswirkungen auf die Attraktivität der Aktie bliebe. Ein – allerdings fragwürdiger – Ausweg wäre die Ausgabe stimmrechtsloser Vorzugsaktien, die nur reines Finanzierungsinstrument sein sollen, aber zu einem Druckmittel der Privaten werden können, weil die Vorzugsaktionäre jeder Satzungsänderung und jeder Kapitalerhöhung gesondert zustimmen müssen. Unter dem Gesichtspunkt der aktienrechtlichen Einflußnahme würde es sich gleichwohl eher um "zweitklassige" Aktien handeln.

29. Die Deutsche Bundespost ist öffentliche Leistungs- und Hoheitsverwaltung. Hoheitliche Aufgaben werden künftig nur noch in erheblich eingeschränktem Umfang von den Postunternehmen wahrzunehmen sein; sie werden weitestgehend aus den Postunternehmen ausgegliedert sein und von Ämtern wahrgenommen werden. Somit besteht für den Leistungsbe- reich der Postunternehmen nur in Grenzen die Notwendigkeit, künftig Be- amte zu ernennen. In einer Aktiengesellschaft kann es Beamte nicht oder nur ausnahmsweise kraft Dienstleistungsüberlassung geben. Alle Ho- heitsaufgaben (so z.B. die Postzustellung von Gerichtsurteilen oder dergl.) müßten ausgegliedert werden, wenn der Postdienst Aktiengesell- schaft würde, weil eine Beleihung der Gesellschaft mit Hoheitsbefugnissen auf Dauer bedenklich wäre. Die Folge wäre, daß für diese Aufgaben eine neue Institution geschaffen werden müßte.

Überhaupt erweist sich die Überleitung des gesamten Postpersonals (320.000 Beamte und 165.000 Tarifkräfte in den alten Bundesländern so- wie 130.000 Arbeitnehmer in den neuen Bundesländern) im Falle der kapi- talgesellschaftlichen Privatisierungslösung als ein besonderes Problem. Zwar können die Angestellten und Arbeiter auf die neue Aktiengesell- schaft mehr oder weniger elegant gem. § 613 a BGB, eventuell auch durch einfaches Bundesgesetz, übergeleitet werden, wobei speziell aus- gestaltete Tarifverträge im Verhandlungswege die Angleichung an die Verhältnisse in der Privatwirtschaft ermöglichen. Dies gilt jedoch nicht für die Beamten, weil eine ganz dem Bund gehörende oder eine teilprivati- sierte Aktiengesellschaft nicht Dienstgeber von Beamten sein kann. Da nicht grundsätzlich von einer Bereitschaft zum Verzicht auf Beamten- rechte ausgegangen werden kann, müßten Hilfskonstruktionen gefunden werden, die auf eine teilprivatisierte Aktiengesellschaft zugeschnitten sind. Diskutiert werden in diesem Zusammenhang mehrere Lösungsmög- lichkeiten:

- der Dienstleistungsüberlassungsvertrag im Zusammenhang mit einer spezifischen Behörde als Personalüberleitungsbehörde und Dienstherr der Beamten; diese allein ist befugt, den überlassenen Beamten Wei- sungen zu erteilen. Diese Regelung paßt allerdings nur auf Personal mit einfachen, klar überschaubaren Aufgaben.
- die Beurlaubung von Beamten und Diensterbringung bei der Aktienge- sellschaft im Zusammenhang mit spezifischen Versorgungsregelungen für die Beamten, wozu es des Einverständnisses der Betroffenen bedarf.
- die Zuweisung nach Beamtenrecht mit Einverständnis der Betroffenen und im Zusammenhang mit einem neu zu beschließenden Gesetz zur Dauerregelung der Zuweisung (§ 123 a Beamtenrechtsrahmengesetz); diese Lösung ist rechtlich problematisch, da sie nur unter eng begrenz- ten Ausnahmevoraussetzungen zulässig ist.

Diese Modelle stellen zwar gangbare, aber nur sehr begrenzt praktikable Lösungswege dar, die zwar partiell schon in anderen – allerdings weniger personalintensiven – Bereichen angewandt worden, aber sehr kompliziert

zu handhaben sind und Umsetzungs- bzw. "Transaktionskosten" verursachen, die sich im Falle der kapitalgesellschaftlichen Privatisierungslösung nicht vermeiden lassen. Sicherlich sind die Beamtenrechte bei jeder neuen Rechtsform zu berücksichtigen; nur ist die Frage zu stellen, ob die Überleitungsprobleme sich im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Konstruktion nicht eleganter lösen lassen. Hiervon kann, wie im folgenden ausgeführt wird, ausgegangen werden.

VII. Die Postunternehmen als selbständige Anstalten des öffentlichen Rechts: Alternativ-Modell zur beabsichtigten Postreform

30. Die aktienrechtliche Privatisierungslösung erweist sich einerseits vor allem aus der Sicht der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung als problematisch. Andererseits hat aber die Poststrukturreform von 1989 vor allem unter den Aspekten größerer Flexibilität und Stabilisierung im Wettbewerb zu kurz gegriffen. Daß die Rechtsform "selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts" bisher im Hinblick auf die Postunternehmen kaum diskutiert wurde, liegt darin begründet, daß die zweite Postreform primär oder fast ausschließlich unter Entstaatlichungs-, Privatisierungs- und Finanzierungszielen gesehen wird. Eine so orientierte Poststrukturreform würde sich in der Tat optimal in eine konsequente Entstaatlichungsstrategie einordnen lassen. Mithin würde auch die Rechtsform der selbständigen Anstalt des öffentlichen Rechts die liberalen Entstaatlichungs- und Privatisierungsbefürworter nicht befriedigen, weil sie den öffentlichen Unternehmensstatus der Deutschen Bundespost grundsätzlich nicht antastet. Die Notwendigkeit der Erhaltung dieses Status ist im Vorhergehenden mit dem hohen Stellenwert der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung begründet worden. Deshalb vertritt der Wissenschaftliche Beirat in Anbetracht der Probleme, die eine aktienrechtliche Privatisierungslösung mit sich bringen würde, die Auffassung, daß öffentliche Infrastrukturaufgaben sich am besten im Rahmen öffentlicher Rechts- und Eigentumskonstruktionen verwirklichen lassen.

31. Die Anstalt des öffentlichen Rechts ist eine offene, gestaltunfähige und flexibel handhabbare Rechtskonstruktion, die nach einer Änderung von Art. 87 Grundgesetz durch einfaches Bundesgesetz (Errichtungsgesetz) und ggf. durch weitere Satzungsregelungen individuell auf den spezifischen Typ des Postunternehmens zugeschnitten werden kann.

Die unternehmensindividuelle Rechtsausgestaltung wird dadurch ermöglicht, daß regelungsbedürftige Tatbestände jeweils im geeigneten Rechtsrahmen, sei es im Grundgesetz, Errichtungsgesetz oder in der Satzung, geregelt und optimal aufeinander abgestimmt werden können.

– Im Grundgesetz wird durch Änderung von Art.87 unter gleichzeitiger Festschreibung des öffentlichen Infrastrukturauftrags für die Postunternehmen die selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts vorgeschrieben.

- Das Errichtungsgesetz für die selbständigen Anstalten des öffentlichen Rechts müßte nach den heutigen Anforderungen des Gesetzesvorbehalts das "Wesentliche" der Postorganisation regeln. Im konkreten Fall sind dies die folgenden strukturelevanten Merkmale:
 - a) die Konkretisierung des öffentlichen Auftrags der flächendeckenden Infrastrukturversorgung zu bedarfswirtschaftlich orientierter Tarifpolitik gegenüber den Kunden;
 - b) die Organe der Unternehmen, deren Wahl und Zusammensetzung (einschließlich Mitbestimmung);
 - c) die Funktionen des Managements, d.h. Festlegung der unternehmerischen Autonomiespielräume nach innen und außen innerhalb des gesetzlich vorgegebenen öffentlichen Auftrags;
 - d) Funktionen des Aufsichtsrats (Verwaltungsrats) hinsichtlich der wirtschaftlichen Kontrolle und zustimmungsbedürftiger Vorgänge bzw. Geschäfte, ggf. durch Auflistung von Fallgruppen (Sicherung des öffentlichen Auftrags) sowie Regelungen über die Stimmrechte der Aufsichtsratsmitglieder;
 - e) die Rechnungslegung und das Prüfungswesen;
 - f) Regelungen der Rechts- und Fachaufsicht und des Prüfungswesens;
 - g) Regelungen über die Trägerhaftung;
 - h) Regelungen über verbleibende Hoheitsaufgaben;
 - i) Institutionalisierung etwaiger Klagerechte der Postunternehmen gegen Regulierungsentscheidungen in Gestalt von Rechtsverordnungen;
 - k) Regelungen über die Gewinnverwendung und den Finanzausgleich im Unternehmen (und ggf. in Ausnahmefällen zwischen den Postunternehmen) sowie den externen Finanzausgleich durch den öffentlichen Träger;
 - l) Regelungen über Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer. Hierzu gehören unter anderem auch Regelungen über die Mitbestimmung bei der Berufung des für das Personalwesen verantwortlichen Vorstandsmitglieds (Personaldirektor bzw. Arbeitsdirektor);
 - m) Regelungen über die Gründung von Tochtergesellschaften;
 - n) Regelungen über Kapitalbeteiligungen Dritter ("Eigenkapitalsurrogate") und über deren Rechte, z.B. in bezug auf stille Gesellschafter, Genußscheininhaber oder andere Kapitalbeteiligungsformen;
 - o) ggf. Einbeziehung und Festlegung der Rechte des Infrastrukturrats, z.B. im Falle regionalpolitisch bedeutsamer Entscheidungen, sofern nicht der Einfluß der Bundesländer anders abgesichert wird;
 - p) Regelungen über die Auslandstätigkeit der Postunternehmen.
32. Es ist möglich, ausgehend von der Dreiteilung der Deutschen Bundespost, drei juristische Personen (Anstalten) des öffentlichen Rechts vorzusehen und ggf. deren Beziehungen zueinander im Errichtungsgesetz zu

regeln. Unternehmensübergreifende Regelungen werden z.B. im Falle der zwischenbetrieblichen Kooperation zwecks Wahrnehmung von Verbundvorteilen oder bei Festsetzung der Entgelte im Falle der Inanspruchnahme von Verbundleistungen notwendig. Zu diesem Zweck wäre die Errichtung einer Koordinations- und Entscheidungsinstanz zweckmäßig, die, je nach dem gewünschten Grad der zwischenbetrieblichen Verflechtung, von einer Direktiumsregelung bis zu einer holdingähnlichen Konstruktion oder gar Holding reichen könnte. Dies sind nur angedeutete Möglichkeiten der Gestaltung. Die hier getroffene Grundentscheidung für die Eigenwirtschaftlichkeit eines jeden Postunternehmens spricht jedoch eher für ein Direktorium, das aus den Spitzen der Postunternehmen zu bilden wäre und dessen Funktionsfähigkeit der Gesetzgeber, jedoch anders als im Falle des Direktoriums gemäß § 7 ff. Postverfassungsgesetz, durch entsprechende Regelungen sicherzustellen hätte.

Die Notwendigkeit unternehmensübergreifender Regelungen würde sich erheblich reduzieren, wenn bestimmte Postbereiche wieder in einem Unternehmen zusammengefaßt würden. Eine solche Zusammenlegung wäre, wenn auch nicht für Telekom und Postdienst, so doch im Hinblick auf Postbank und Postdienst überlegenswert. Deshalb sollte der Gesetzgeber prüfen, ob Synergie- und Verbundeffekte sowie die angestrebte Kooperation eine "Wiedervereinigung" dieser beiden Postbereiche möglicherweise rechtfertigen, zumal die Postbank ohnehin nicht als Vollbank oder Spezialinstitut ausgebaut werden soll. Die Diversifikation der Angebotspalette wäre für ein "konglomerates" Postdienst- und Postbankunternehmen unter anderem auch aus Gründen des Risikoausgleichs langfristig durchaus positiv zu bewerten.

33. In der unternehmensindividuellen Ausgestaltung des Rechtsstatus durch Errichtungsgesetz und Satzungsregelungen liegt der besondere Vorteil dieser Rechtskonstruktion. Die Nachteile des geltenden Postverfassungsgesetzes, vor allem wegen der Inflexibilitäten nach innen und außen und der bei der unmittelbaren Bundesverwaltung möglichen Ad-hoc-Interventionen des BMPT in die Unternehmensleitung, können im Rahmen des Errichtungsgesetzes ebenso beseitigt werden, wie auch die öffentlichen Aufgaben durch spezifische mittel- und langfristige Zielvorgaben und durch entsprechende Kontrollbefugnisse gesichert werden können, ohne daß der Träger ständig in die Geschäftsführung intervenieren muß.
34. Die mit der aktienrechtlichen Lösung möglicherweise nicht beabsichtigten, ihr jedoch immanenten Erosionswirkungen hinsichtlich der Gemeinwohlauflagen ("Gemeinwohlkosten") können im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Anstaltslösung gezielter verhindert werden, als dies bei kapitalgesellschaftlichen Rechtsformen möglich ist. Die Anstalt des öffentlichen Rechts bietet eine weitaus geeignetere Basis für die Notwendigkeit, das "Unternehmensinteresse" mit dem öffentlichen Interesse einer bedarfswirtschaftlich ausgerichteten Infrastrukturversorgung optimal auszuwägen. Unternehmen als Anstalten des öffentlichen Rechts haben sich, wie bereits dargelegt (Zf. 20), in der Vergangenheit in wettbewerbsintensi-

ven Branchen in hohem Maße bewährt (z.B. öffentlich-rechtliche Kreditinstitute). Dies ist darauf zurückzuführen, daß eine flexible, autonome Unternehmensführung gewährleistet ist, der Staat als Träger des öffentlichen Unternehmens nicht nach (tages-)politischem Gutdünken in die operative Tätigkeit des Managements intervenieren kann, Kapitalbeteiligungen an anderen Unternehmen im In- und Ausland ermöglicht werden, die Managementpositionen qualifiziert besetzt und leistungsorientierte Gehälter gezahlt werden können. Es besteht kein Anlaß, daran zu zweifeln, daß unter ähnlichen Bedingungen die deutschen Postunternehmen als Anstalten des öffentlichen Rechts ebenfalls im Wettbewerb erfolgreich sein werden.

35. Auch die Anstalt des öffentlichen Rechts wäre, wie eine Aktiengesellschaft, mit einem festen Nennkapital auszustatten, wobei der Rest des Eigenkapitals den Rücklagen zufiele. Hinsichtlich der Funktionen des Eigenkapitals gilt im wesentlichen das, was im Vorhergehenden zur Funktion des Eigenkapitals bei öffentlichen Unternehmen ausgeführt worden ist (Zf. 23).

Obwohl es rechtlich nicht zwingend ist, sollte der Gesetzgeber im Interesse der Klarheit und Transparenz aller betrieblichen und finanziellen Vorgänge, wie bei der Rechtsform der Aktiengesellschaft, getrennte Unternehmen bilden und grundsätzlich keinen zwischenbetrieblichen Finanzausgleich vorsehen. Für jedes Postunternehmen gilt der Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit. Wichtig wären aber Vorschriften über – restriktiv zu handhabende – Ausnahmen von dieser Regel, über die Gewinnverwendung und über die Zuführungen zum Eigenkapital, die den geltenden Bestimmungen des § 42 Postverfassungsgesetz nachzubilden wären.

36. Ein maßgeblicher Einfluß privater Kapitalgeber auf die Führung des Unternehmens kann bei einer Anstalt des öffentlichen Rechts grundsätzlich nicht in Betracht kommen, obwohl auch hinsichtlich privater Kapitalbeteiligungen die Anstalt des öffentlichen Rechts offen ist. Wenn privates Kapital herangezogen werden soll oder muß, kann dies in wirksamer Form durch stille Beteiligungen oder/und durch die Emission von Genußscheinen, die reine Gläubigerpapiere schuldrechtlicher Art darstellen und deren Ausgestaltung etwa derjenigen stimmrechtsloser Vorzugsaktien entspräche, geschehen. Die Ausschüttungen bei der Genußscheinregelung können steuerlich als Betriebsausgaben geltend gemacht werden. Der besondere Vorteil der Genußrechte liegt darin, daß Inhalt und Haftung frei gestaltet werden können. Unter dem Gesichtspunkt der Attraktivität bieten sich Genußrechte mit ausschließlicher Gewinnbeteiligung an. Als weitere Vorteile gelten:

- keine Änderung der Beteiligungsverhältnisse,
- die Unbegrenztheit des Ausgabevolumens von Genußrechten,
- die freie Gestaltbarkeit der Ablösungsbedingungen einschließlich etwaiger Nachholrechte für weniger ertragreiche Jahre, der Laufzeiten und der Übertragbarkeit,

– ihre vermögenspolitische Instrumentalisierung als Mitarbeiterbeteiligungen.⁴⁾

Positive Finanzierungswirkungen können auch durch Kapitalbeteiligungen anderer öffentlicher Trägerkörperschaften erzielt werden. Die Anstalt des öffentlichen Rechts ist auch in dieser Hinsicht offen. So wäre es nicht ausgeschlossen und auch begründbar, wenn in einer näher zu bestimmenden Höhe unter Beibehaltung der Mehrheitsbeteiligung des Bundes sich die Bundesländer oder deren Landesbanken – in welcher Form auch immer, direkt oder indirekt – am Kapital der hierfür geeigneten Postunternehmen beteiligten. Die Bundesländer dürften zwar wegen Haushaltsrestriktionen kurz- bis mittelfristig hierfür kaum in Frage kommen; doch wären aus der Perspektive einer regional ausgewogenen Infrastrukturversorgung mit Post- und Telekommunikationsdiensten Länderbeteiligungen wünschenswert und vertretbar, waren es doch unter anderem die Bundesländer, die im Rahmen der Poststrukturreform 1989 die Einrichtung des Infrastrukturrats gem. § 32 Postverfassungsgesetz durchgesetzt haben.

37. Mögliche Finanzierungs Nachteile können juristische Personen des öffentlichen Rechts durch weitere Maßnahmen wirkungsvoll kompensieren. So ist es möglich, privates Kapital im Rahmen verschiedener Methoden der Sonderfinanzierung heranzuziehen. In diesen Fällen ergeben sich keine Auswirkungen auf die Kapitalstruktur der öffentlichen Postunternehmen. Der Eigenkapitalanteil bleibt erhalten und die Führung der Unternehmen uneingeschränkt beim öffentlichen Träger.

In Betracht kommt in diesem Zusammenhang einmal das Leasing, das sich besonders für bewegliche Anlagegüter eignet. Außerdem ist an die Gründung von Objektgesellschaften zu denken, die Anlagen, etwa auch größere Netzteile, erstellen und finanzieren, deren Betrieb dann dem Postunternehmen übertragen wird.

Für Aktivitäten im Ausland könnten auch Tochtergesellschaften, wegen ihrer Erwerbsorientierung ggf. auch mit privater Minderheitsbeteiligung, gegründet oder Beteiligungen an bestehenden Unternehmen ermöglicht werden (Joint Ventures, Strategische Allianzen).

Diese Sonderfinanzierungsformen und speziellen Beteiligungsmöglichkeiten stehen auch einer selbständigen Anstalt des öffentlichen Rechts zur Verfügung. Im Errichtungsgesetz wären die Unternehmen der Deutschen Bundespost ausdrücklich zur Gründung von Tochtergesellschaften und zur Beteiligung an anderen Unternehmen zu ermächtigen.

In Anbetracht der Vielzahl und Vielgestaltigkeit der zur Verfügung stehenden Finanzierungsinstrumente eröffnen sich auch den Postunternehmen als selbständigen Anstalten des öffentlichen Rechts ausreichende Kapi-

⁴⁾ In der Literatur werden Genußscheinregelungen insgesamt positiv beurteilt. Mit den steuerlichen Vorteilen, den Spielräumen zur vertraglichen Ausgestaltung, den fehlenden Mitgliedschaftsrechten, die die Autonomie der Eigentümer kaum einengen, läge insgesamt ein Eigenschaftsbündel vor, das dem Genußschein zur größeren Popularität verhelfen könnte (Drukarczyk).

talbeschaffungsquellen, ohne hierbei unbedingt auf den Gang an die Börse angewiesen sein zu müssen. In diesem Zusammenhang ist ohnehin kritisch zu fragen, ob der beabsichtigte Gang an die Aktienbörse, von dem sich der BMPT ein Kapitalvolumen von 20–30 Mrd. DM erhofft, in Anbetracht der auch künftig anhaltenden Kapitalmarktengung nicht erheblich überbewertet wird.

38. Ein besonderer Vorteil der Rechtsform "Anstalt des öffentlichen Rechts" ist die wesentlich elegantere Überleitung des Personals, insbesondere der Beamten. Der Status des Personals kann unverändert bleiben, auch der Status der Beamten, weil eine Anstalt des öffentlichen Rechts Dienstherr im Sinne von § 121 Beamtenrechtsrahmengesetz sein kann. Komplizierte Überleitungskonstruktionen und praktische Schwierigkeiten wie im Falle der aktienrechtlichen Privatisierungslösung erübrigen sich.

Unter dem Dach der selbständigen Anstalt des öffentlichen Rechts kann der Gesetzgeber behutsam und in Kooperation mit den Betroffenen bzw. deren Interessenvertretungen die Reform des öffentlichen Dienstrechts angehen, die den Erfordernissen wettbewerbsorientierter öffentlicher Unternehmen Rechnung trägt. In dieser Hinsicht bedarf es im besonderen neuer beamtenrechtlicher Regelungen. Dabei ist zwischen lang- und kurzfristiger Perspektive zu unterscheiden. Langfristig wird der Beamtenstatus nur bei hoheitlichen Aufgaben weiter seine Berechtigung haben, die zudem größtenteils außerhalb der Postunternehmen angesiedelt sein werden. Deshalb ist eine gezielt restriktive Verbeamtungspolitik geboten. Kurz- bis mittelfristig ist das Personalrecht (Beamtenrecht und Tarifvertragsrecht des öffentlichen Dienstes), nicht zuletzt im Hinblick auf den gegebenen Personalbestand, dahingehend weiterzuentwickeln, daß Laufbahnstrukturen durchlässiger und flexibler werden, leistungs- und marktgerechte Entgeltzahlungen ermöglicht und damit positive Anreize zum Ein- und Aufstieg geschaffen werden. Derartige Anreizsysteme fehlen entweder ganz oder sind, soweit ansatzweise vorhanden, nur halbherzig umgesetzt worden (Leistungszulagen). Gerade unter dem letztgenannten Aspekt ist die Rede von den "Fesseln des öffentlichen Dienstrechts" zumindest zu relativieren.

39. Insgesamt ergibt sich aus den vorhergehenden Ausführungen, daß weder Finanzierungsziele noch Auslandsaktivitäten oder die Forderungen nach Flexibilisierung der operativen Geschäftsführung und nach Erweiterung der Managementautonomie es rechtfertigen, den öffentlich-rechtlichen Status der Postunternehmen zugunsten einer formellen und materiellen (Teil-)Privatisierung aufzugeben. Unter Berücksichtigung dieser Erfordernisse und der Gesamtheit der öffentlichen Aufgaben der Postunternehmen und der zu beachtenden Randbedingungen bietet sich die selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts als eine sehr geeignete und zielkonforme Rechtskonstruktion und Trägerschaftsform für die Postunternehmen an. Sie bedeutet eine Abkehr von der unmittelbaren Bundesverwaltung mit ihren Nachteilen. In einem spezifischen Errichtungsgesetz hätte der Deutsche Bundestag einfachgesetzlich die wichtigsten Bestimmun-

gen zur öffentlichen Aufgabe, Organisation, Fachaufsicht und Kontrolle der selbständigen Anstalten des öffentlichen Rechts festzulegen. Nachrangige Fragen könnten durch Ausgestaltung der Satzungen geregelt werden. Gerade durch das Zusammenspiel von Grundgesetzänderung, Errichtungsgesetz und Satzung können in idealer Weise auf das jeweilige Postunternehmen zugeschnittene, "unternehmensindividuelle" Strukturösungen gefunden werden.

VIII. Kurzfassung in Thesen

1. Der Wissenschaftliche Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft hält eine Reform der Postreform von 1989 für notwendig, damit die geeigneten rechtlichen, betriebsstrukturellen und organisatorischen Voraussetzungen für die Bewältigung der gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen und Aufgaben geschaffen werden, vor denen die Postunternehmen stehen. Die Postunternehmen bedürfen stabiler Rahmenbedingungen, längerfristiger Planungssicherheit sowie größerer Flexibilität bei der operativen Unternehmensführung und bei der Betätigung auf Auslandsmärkten.
2. Was als optimale Rechts-, Organisations- und Eigentumsform für die DBP-Unternehmen anzusehen ist, hängt entscheidend von der Gesamtheit der Ziele und Aufgaben der Postunternehmen ab, die sie künftig zu erfüllen haben. Diese Aufgaben sind wirtschaftlicher, wettbewerblicher und öffentlicher Art, letztere in Form öffentlich-politischer Auflagen, die institutionell durch Gesetz festgelegt sind. Die Gesamtheit dieser Aufgaben gibt den Bewertungsmaßstab für die verschiedenen Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich Rechts-, Organisations- und Eigentumsform ab. Eine rationale Entscheidung über die künftige Struktur der Postunternehmen kann erst nach einer genauen Analyse und Abwägung der Vor- und Nachteile der verschiedenen rechtlichen und organisatorischen Gestaltungsmöglichkeiten getroffen werden.
3. Die Unternehmen der DBP sollen auch nach der beabsichtigten Reform im Kern öffentliche Unternehmen bleiben, die einen öffentlichen Infrastrukturauftrag wahrzunehmen haben. Hierunter wird die flächendeckende Versorgung mit Infrastrukturdiensten im Telekommunikations- und Postdienstbereich zu grundsätzlich einheitlichen Tarifen im Raum verstanden. Diese öffentliche Aufgabenstellung der Postunternehmen findet ihre Grundlage in hoheitlichen, versorgungs- und regionalpolitischen Zielsetzungen sowie in grundrechtlichen Bindungen. Hierbei wird davon ausgegangen, daß ein bestimmter gesellschaftspolitisch erwünschter Grad der Infrastrukturversorgung in der Fläche nach Quantität und Qualität und zu bedarfswirtschaftlichen Tarifen im Rahmen des privatwirtschaftlich-marktwirtschaftlichen Systems nicht ohne weiteres gewährleistet ist. Dies unterstreicht nach Ansicht des Wissenschaftlichen Beirats die Notwendigkeit der Erhaltung des Status der Postunternehmen als öffentliche Unter-

nehmen. Die Entscheidung für die bestgeeignete Rechts-, Organisations- und Eigentumsform stellt sich deshalb als ein Entscheidungsproblem über die zweckmäßigen strukturellen und organisatorischen Voraussetzungen zur Optimierung der Gesamtheit der Aufgaben, die die Postunternehmen als öffentliche Unternehmen und als Wirtschaftsunternehmen im Wettbewerb zu erfüllen haben.

4. Art. 87 Grundgesetz schreibt für die Postunternehmen die bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau auf der Grundlage eines Sondervermögens als ausschließliche Rechts- und Organisationsform für den Kernbereich der öffentlichen Leistungsverwaltung vor. Diese Rechtsform kann den verschiedenen Anforderungen, die heute an öffentliche Postunternehmen im Wettbewerb zu stellen sind, kaum mehr gerecht werden, selbst wenn unter dem ausschließlichen Aspekt der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung sich auch heute noch der unmittelbaren bundeseigenen Leistungsverwaltung manche positiven Aspekte abgewinnen lassen. In diesem Zusammenhang darf aber nicht übersehen werden, daß die Bundesrepublik Deutschland angesichts des weltweit offenen Post- und Telekommunikationswettbewerbs unter dem Zugzwang steht, auch ihren Postunternehmen eine Struktur zu geben, die deren internationale Wettbewerbsfähigkeit für die Zukunft sichert. Andere Länder haben ihren Postunternehmen, vor allem im Telekommunikationsbereich, privatwirtschaftliche Rechts-, Organisations- und Managementstrukturen gegeben, zum Teil sogar zu Lasten der Gemeinwohlaufgaben. Hierdurch haben diese Unternehmen ohne Zweifel einen Vorteil vor allem in den Wettbewerbsbereichen. Die zweite Postreform sollte sich jedoch nicht in der bloßen Nachahmung ausländischer Reformen erschöpfen, sondern einen eigenen Reformweg gehen, der den öffentlichen Infrastrukturaufgaben einen ebenso hohen Stellenwert beimißt wie der Eigenwirtschaftlichkeit, der Gewinnerzielung und Finanzierungszielen.
5. Die Pläne des BMPT, die Postunternehmen in Aktiengesellschaften umzuwandeln und teilzuprivatisieren (zur Zeit nur die DBP-Telekom), sind bei Analyse und Abwägung der Vor- und Nachteile dieser Rechts- und Eigentumsform abzulehnen. Die Befürworter der aktienrechtlichen Teilprivatisierungslösung weisen zwar zu Recht auf die positive Funktion der Eigenkapitalstärkung der Postunternehmen, auf die Effizienzeffekte einer Börsennotierung, auf die Reduzierung unerwünschten staatlichen Einflusses und auf die Stärkung des Managements hin; dem stehen jedoch die erstzunehmenden Bedenken gegenüber, daß mit der beabsichtigten Rechts- und Eigentumsreform der Postunternehmen die Erosion der öffentlichen Aufgabenverpflichtung und Aufgabenwahrnehmung programmiert ist. Außerdem ist die formelle und materielle Privatisierung der Postunternehmen keineswegs die einzige Antwort auf die aufgeworfenen Probleme der Deutschen Bundespost, weil auch alternative Reformmodelle im Rahmen öffentlich-rechtlicher Konstruktionen durchaus wirkungsvolle Problemlösungen darstellen.

6. Die teilprivatisierte Aktiengesellschaft ist eine vor allem auf erwerbswirtschaftliche Ziele optimal zugeschnittene Organisationsform. Die Autonomspielräume des Managements würden gegenüber der derzeitigen Regelung nach dem Postverfassungsgesetz erheblich erweitert und staatliche Eingriffsmöglichkeiten wesentlich zurückgedrängt, zumal auch ein mehrheitlich staatlich dominierter Aufsichtsrat auf das Interesse des Unternehmens verpflichtet ist. Was das "Unternehmensinteresse" ist, dem Management und Aufsichtsrat letztlich verpflichtet sind, ist im spezifischen Fall einer börsennotierten, teilprivatisierten Aktiengesellschaft angesichts unterschiedlicher, zum Teil konfligierender Interessen, schwer zu definieren. Der Zielkonflikt zwischen dem öffentlichen, d.h. bedarfswirtschaftlich ausgerichteten Infrastrukturauftrag im oben definierten Sinne und dem Interesse der Privataktionäre nach Dividendenzahlung und Aktienkurssteigerung ist offensichtlich. Es besteht die begründete Vermutung, daß das Aktionärsinteresse nach Privatrentabilität und Unternehmenswachstum dominieren und Richtschnur für das Management handeln wird. Eine in diesem Sinne betriebene Unternehmenspolitik dürfte nicht ohne negative Auswirkungen auf die Erfüllung des öffentlichen Infrastrukturauftrags bleiben.
7. Es ist zwar möglich, daß für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben entsprechende Entgelte oder Abgeltungsleistungen vom Staat gezahlt werden. Jedoch ist auch in diesem Fall der Konflikt zwischen dem Management und dem Bund als dem Vertreter des öffentlichen Interesses programmiert, weil über schwierige Probleme wie die Angemessenheit der Entgelte, die richtige Kostenfeststellung und Kostenzurechnung entschieden werden muß. Außerdem stellt sich die keineswegs zu unterschätzende Frage nach der ständigen politischen Durchsetzbarkeit externer Subventionszahlungen, die ungünstigenfalls jährlich in Haushaltsgesetzen konkret verabschiedet werden müssen.
8. Zusätzliche Konflikte und Problemfelder erwachsen aus der Börsennotierung der Aktiengesellschaft. Dem unter rein betriebswirtschaftlichem Aspekt positiv zu bewertenden Effizienzeffekt durch Bewertung des Unternehmens an der Börse steht das leicht nachvollziehbare Bestreben der Geschäftsleitung gegenüber, tendenziell sogenannte Gemeinwohllasten, die aus Gründen des öffentlichen Auftrags nicht profitabel sind ("einheitliche Tarifierung im Raum"), wegen ihrer möglichen Negativwirkung auf den Aktienkurs abzubauen. Dies ist um so einfacher, je weniger konkret der öffentliche Infrastrukturauftrag institutionell festgelegt ist. Die Unternehmensleitung wird um so mehr in diese Richtung tendieren, je höher das Agio bei der Aktienemission angesetzt war. In der Regel ist mit einem aus Kapitalbeschaffungsgründen hoch angesetzten Agio ein Vertrauensvorschuß der Börse bzw. der privaten Aktionäre verbunden. Daraus folgt aber auch, daß das Unternehmen zu einer konsequenten wertorientierten Unternehmenspolitik angehalten ist und diese auch umzusetzen versucht, um die Ertragskraft und den Aktienkurs des Postunternehmens nachhaltig

- zu steigern. Deshalb wird das Management Gemeinwohlaufgaben eher als "Gemeinwohllasten" und deshalb als wenig erstrebenswert ansehen.
9. Die Überleitung des Postpersonals stellt sich im Falle der kapitalgesellschaftlichen Privatisierungslösung als ein besonderes Problem heraus. Zwar können die Angestellten und Arbeiter auf die neue Aktiengesellschaft mehr oder weniger elegant, ggf. auch durch einfaches Bundesgesetz, übergeleitet werden. Dies gilt jedoch nicht für die Beamten, weil eine Aktiengesellschaft nicht Dienstgeber von Beamten sein kann. Da nicht grundsätzlich von einer Bereitschaft zum Verzicht auf Beamtenrechte ausgegangen werden kann, müßten rechtliche Hilfskonstruktionen gefunden werden, die auf eine teilprivatisierte Aktiengesellschaft zugeschnitten sind. Die in diesem Zusammenhang diskutierten Lösungsmöglichkeiten (Dienstleistungsüberlassungsvertrag, Beurlaubung, Zuweisung nach Beamtenrecht) stellen zwar gangbare, aber nur sehr begrenzt praktikable Lösungswege dar. Sicherlich sind die Beamtenrechte bei jeder neuen Rechtsformgestaltung zu berücksichtigen, im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Konstruktion lassen sich die Überleitungsprobleme jedoch wesentlich eleganter lösen als in Rechtsformen des Privatrechts.
 10. Aus den vorgenannten Gründen und in Anbetracht der Probleme, die die aktienrechtliche Teilprivatisierungslösung aufwirft, wird die Auffassung vertreten, daß die Gesamtheit der Aufgaben, im besonderen die gemeinwohlbegründeten Infrastrukturaufgaben, sich am besten im Rahmen öffentlicher Rechts- und Eigentumskonstruktionen verwirklichen lassen. Deshalb wird zur Lösung der anstehenden Strukturprobleme vorgeschlagen, die Postunternehmen in selbständige Anstalten des öffentlichen Rechts umzuwandeln. Die juristische Person des öffentlichen Rechts ist eine offene, gestaltungsfähige und flexibel handhabbare Rechtskonstruktion, die nach einer Änderung von Art. 87 Grundgesetz durch einfaches Bundesgesetz (Errichtungsgesetz) und ggf. durch weitere Satzungsregelungen individuell auf den spezifischen Typ des Postunternehmens zugeschnitten werden kann. Hierin liegt eine nicht zu unterschätzende Stärke dieser Rechtsform. Die unternehmensindividuelle Rechtsausformung wird dadurch ermöglicht, daß regelungsbedürftige Tatbestände jeweils im geeigneten Rechtsrahmen, sei es im Grundgesetz, im Errichtungsgesetz oder in der Satzung, optimal geregelt und aufeinander abgestimmt werden können.
 11. Die Umwandlung der Postunternehmen in selbständige Anstalten des öffentlichen Rechts macht eine Änderung des Grundgesetzes notwendig. Es wird vorgeschlagen, in Art. 87 den öffentlichen Infrastrukturauftrag festzuschreiben und für die Postunternehmen die selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts vorzuschreiben.
 12. Das Errichtungsgesetz für die selbständigen Anstalten des öffentlichen Rechts müßte nach den heutigen Anforderungen des Gesetzesvorbehalts das Wesentliche der Postorganisation bzw. der Unternehmensstrukturen regeln. Im konkreten Fall wären dies strukturelevante Merkmale wie die Konkretisierung des öffentlichen Infrastrukturauftrags, die Organe der Un-

ternehmen, deren Wahl und Zusammensetzung, die Funktionen des Managements und des Aufsichtsrats, Regelungen der Rechts- und Fachaufsicht und des Prüfungswesens, Regelungen über die Trägerhaftung, die Beleihung mit verbleibenden Hoheitsaufgaben, die Institutionalisierung eventueller Klagerechte der Postunternehmen gegen Regulierungsentscheidungen, Regelungen über die Rechnungslegung, im besonderen die Gewinnverwendung und den Finanzausgleich, Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer, Gründung von Tochtergesellschaften und Kapitalbeteiligungen Dritter und deren Rechte.

13. Die Nachteile des geltenden Postverfassungsgesetzes, vor allem hinsichtlich der Inflexibilitäten nach innen und außen und der Interventionsmöglichkeiten des BMPT in die Geschäftsleitung im Fall der unmittelbaren Bundesverwaltung, können im Rahmen des Errichtungsgesetzes ebenso beseitigt werden, wie auch die öffentlichen Infrastrukturaufgaben durch spezifische Zielvorgaben und entsprechende Kontrollbefugnisse gesichert werden können. Die im Fall der Aktiengesellschaft möglicherweise nicht beabsichtigten, jedoch immanenten Erosionswirkungen hinsichtlich der Gemeinwohlaufgaben können im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Anstaltslösung gezielter verhindert werden, als dies bei kapitalgesellschaftlichen Rechtsformen möglich ist. Die juristische Person des öffentlichen Rechts bietet eine weitaus bessere Basis dafür, das Unternehmensinteresse mit dem öffentlichen Interesse einer bedarfswirtschaftlich ausgerichteten, flächendeckenden Infrastrukturversorgung optimal auszutariieren.
14. Ein maßgeblicher Einfluß privater Kapitalgeber auf die Unternehmensführung kann bei einer selbständigen Anstalt des öffentlichen Rechts grundsätzlich nicht in Betracht kommen, obwohl auch hinsichtlich privater Kapitalbeteiligungen die Anstalt des öffentlichen Rechts offen ist. Wenn privates Kapital herangezogen werden soll oder muß, könnte dies in wirksamer Form durch stille Beteiligungen, z.B. auch in Form atypischer stiller Beteiligungen, oder/und durch Emission von Genußscheinen oder anderer Eigenkapitalsurrogate geschehen. So kann selbst eine börsennotierte Aktiengesellschaft als stiller Gesellschafter beteiligt werden (vgl. DSL Bank). Positive Finanzierungsmöglichkeiten könnten auch durch Kapitalbeteiligungen anderer öffentlicher Körperschaften erzielt werden, sei es durch direkte oder indirekte Kapitalbeteiligung. Die selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts ist auch in dieser Hinsicht offen. Auch Sonderfinanzierungsformen wie Leasing, Gründung von Objektgesellschaften sowie die Gründung von Tochtergesellschaften und die Beteiligung an Unternehmen im In- und Ausland stünden einer selbständigen Anstalt des öffentlichen Rechts offen.
15. Ein besonderer Vorteil der selbständigen Anstalt des öffentlichen Rechts ist die elegantere Überleitung des Personals, insbesondere der Beamten, weil eine Anstalt des öffentlichen Rechts Dienstherr sein kann. Komplizierte Überleitungskonstruktionen und praktische Schwierigkeiten wie im Falle der aktienrechtlichen Privatisierungslösung erübrigen sich. Im Rah-

men dieser juristischen Person des öffentlichen Rechts kann der Gesetzgeber behutsam und in Kooperation mit den Betroffenen eine Reform des öffentlichen Dienstrechts angehen, die den Erfordernissen wettbewerbsorientierter öffentlicher Unternehmen Rechnung trägt. In dieser Hinsicht bedarf es im besonderen neuer beamtenrechtlicher Regelungen. Dabei ist zwischen lang- und kurzfristiger Perspektive zu unterscheiden. Langfristig wird der Beamtenstatus nur bei den hoheitlichen Aufgaben noch seine Berechtigung haben, die zudem größtenteils außerhalb der Postunternehmen angesiedelt sein dürften. Deshalb ist eine gezielt restriktive Verbeamtungspolitik geboten. Kurz- bis mittelfristig ist jedoch das Beamtenrecht gerade im Blick auf den gegebenen Personalbestand dahingehend weiterzuentwickeln, daß Laufbahnstrukturen durchlässiger und flexibler werden, leistungs- und marktgerechte Entgeltzahlungen ermöglicht und damit positive Anreize zum Ein- und Aufstieg geschaffen werden.

Berlin, Juni 1992

Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft

herausgegeben von der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft
(früher: Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft)

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 Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft zur Neuordnung der Deutschen Bundespost, Federführung: Helmut Cox (1988)
- Heft 3 Gemischtwirtschaftlichkeit und öffentliche Aufgabe, Referate und Diskussionsbeiträge einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, mit Beiträgen von Karl Ahrens, Günter Püttner u. a. (1988)
- Heft 4 Abfallentsorgung und ihre Finanzierung als Aufgaben öffentlicher Unternehmen, Referate und Diskussionsbericht einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, mit Beiträgen von Hans-Diether Imhoff, Ernst-Otto Sohns und Alfred Holtmann (1989)
- Heft 5 Öffentliche Unternehmen und soziale Marktwirtschaft – Aktueller Handlungsbedarf im Umstrukturierungsprozeß der DDR, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Dietrich Budäus (1990)
- Heft 6 Öffentliche Kreditinstitute in der Bundesrepublik Deutschland und EG-Binnenmarkt, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Peter Eichhorn (1990)
- Heft 7 Die öffentlichen Eisenbahnen in der Bundesrepublik Deutschland angesichts der Vollendung des EG-Binnenmarktes, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Achim von Loesch (1991)
- Heft 8 Die Unternehmen der öffentlichen Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Binnenmarkt, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Paul Münch (1991)
- Heft 9 Die Unternehmen der Deutschen Bundespost als juristische Personen des öffentlichen Rechts – Alternativ-Vorschläge zur Postreform II –, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Federführung: Helmut Cox (1992)