

Schwarz-Schilling, Christian; van Haaren, Kurt; Necker, Tyll

Article — Digitized Version

Umstrittene Reform der Bundespost

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schwarz-Schilling, Christian; van Haaren, Kurt; Necker, Tyll (1988) : Umstrittene Reform der Bundespost, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 68, Iss. 4, pp. 175-182

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136385>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Umstrittene Reform der Bundespost

Die Bundesregierung hat kürzlich den Referentenentwurf zur geplanten Reform der Deutschen Bundespost vorgelegt. Dr. Christian Schwarz-Schilling erläutert den Entwurf. Kurt van Haaren und Dr. Tyll Necker nehmen zum Reformvorhaben Stellung.

Christian Schwarz-Schilling

Post 2000: Zukunftsorientiert – innovativ – kundennah

Mit dem Anfang März als Referentenentwurf vorgelegten Konzept „Post 2000“ ist klargestellt, wie die Eckpunkte der Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost künftig aussehen sollen. Das Konzept „Post 2000“ ist ausgewogen, schlüssig, wird den spezifischen Gegebenheiten in der Bundesrepublik Deutschland und den berechtigten Interessen aller Postkunden gerecht.

Ausgangspunkt für dieses Neustrukturierungsvorhaben ist die Erkenntnis, daß weltweit für alle Industrienationen die Verfügbarkeit bedarfsgerechter, preiswerter und innovativer Informations- und Kommunikationsdienste der wichtigste Faktor zur Erhaltung ihrer Wettbewerbsfähigkeit wird. Informations- und Kommunikationstechniken haben längst den Rang einer Schlüsseltechnologie, und deren Entwicklungsbedingungen sind entscheidend dafür, ob ein Land im Konzert der führenden Industriestaaten künftig noch eine wichtige Rolle spielen kann oder ins zweite Glied zurückfällt.

Es besteht kein Zweifel daran, daß die Deutsche Bundespost in der Vergangenheit ein leistungsfähiges Angebot von Post- und Fernmeldediensten bereitgestellt hat. Die Entwicklung der Technik und der Märkte, insbesondere im Fernmeldewesen, schreitet jedoch so rasch voran, daß die traditionellen Strukturen nicht mehr in der Lage sind, den differenzierten Wünschen der Kunden zeit-, preis- und sachgerecht nachzukommen. Das Konzept „Post 2000“ sieht deshalb vor, die bestehenden institutionellen und ordnungspolitischen Gegebenheiten an die veränderten Marktbedingungen anzupassen und ihnen durch eine Neustrukturierung mehr Flexibilität, Marktnähe und Innovationsfähigkeit zu verleihen.

Heute wird das Post- und Fernmeldewesen in der Bundesrepublik Deutschland noch weitgehend von der Deutschen Bundespost bestimmt. Die zunehmende Differenzierung der Nachfrage läßt künftig eine solche Konzentration auf einen einzigen Anbieter nicht mehr zu. Die Post kann nicht alle Anforderungen des Telekommunikationsmarktes

maßgeschneidert erfüllen. Es kann auch gar nicht im Interesse der Volkswirtschaft sein, diese Dienstleistungsvielfalt für spezielle Kundengruppen uneingeschränkt der staatlichen Daseinsvorsorge unterzuordnen. Auch die internationalen Erfahrungen gehen eindeutig in diese Richtung. Nahezu in allen Industrieländern der Welt ist zu beobachten, daß monopolistische Strukturen der vielfältigen Dynamik nicht mehr gewachsen sind und sich, sofern sie bestehenbleiben, zu einem großen Hindernis für die Wachstums- und Innovationskräfte entwickeln.

Neue Rahmenbedingungen sind also notwendig, die eine Vielfalt der Angebote in den Marktsegmenten ermöglichen und fördern, in denen sich die Kundenbedürfnisse sehr schnell weiterentwickeln. Dieses Ziel ist am besten durch mehr Wettbewerb, der sich auch in anderen Wirtschaftsbereichen zum Vorteil der Kunden ausgewirkt hat, zu erreichen. Durch mehr marktwirtschaftliche Elemente sollen Vielfalt und Preiswürdigkeit der Dienste und Anwendungen verbessert und die

Chancen des raschen Fortschritts in den Informations- und Kommunikationstechniken voll ausgeschöpft werden.

Wettbewerb kann jedoch nur dann zu den gewünschten Effekten führen, wenn auch weiterhin eine zuverlässige, gleichmäßige und preiswerte Grundversorgung für alle Nutzer von Leistungen des Post- und Fernmeldewesens gesichert bleibt. Darauf aufbauend können sich dann neue zusätzliche Angebote für bestimmte Zielgruppen entwickeln, ohne daß die Bedürfnisse der Allgemeinheit vernachlässigt werden. Die Aufgaben der infrastrukturellen Grundversorgung werden deshalb auch künftig von der Deutschen Bundespost wahrgenommen. Der Briefträger kommt also nach wie vor in gewohnter Weise an die Tür, und jeder Bürger kann sein Telefon auch künftig von der Post haben. In der Bereitstellung flächendeckender Infrastrukturen und Massendienste, die für alle Kundengruppen wichtig sind, liegt ohnehin ihre Stärke.

In allen anderen Bereichen soll der Grundsatz des Wettbewerbs herrschen. Insbesondere zur Befriedigung von Nischenangeboten wird zusätzlich eine Vielzahl von Anbietern notwendig. Natürlich wird sich auch die Deutsche Bundespost neben ihrer gemeinwirtschaftlichen Aufgabenstellung aktiv an diesen Wettbewerbsmärkten beteiligen. Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzungen hat das Konzept „Post 2000“ zwei Schwerpunkte:

- Durch neue ordnungspolitische Rahmenbedingungen werden die Wettbewerbschancen auf den Fernmeldemärkten erweitert,
- durch eine Neustrukturierung der Deutschen Bundespost werden die infrastrukturelle Aufgabenerfüllung und die Konkurrenzfähigkeit

auf den Wettbewerbsmärkten gestärkt.

Ordnungspolitische Eckpunkte

Auch im Fernmeldewesen soll künftig der Grundsatz des Wettbewerbs gelten. Das Monopol des staatlichen Anbieters muß die zu begründende Ausnahme sein. Zur Wahrung der Infrastrukturbedeutung und -verantwortung des Fernmeldewesens bleibt das Netz- und Telefondienstmonopol erhalten. Ausnahmen vom Netzmonopol soll es nur in den klar abgrenzbaren „drahtlosen“ Bereichen geben, in denen durch Wettbewerb die Entwicklung innovativer Teilmärkte gefördert werden kann, ohne dabei die Infrastrukturaufgaben zu gefährden. Dies gilt für Satelliten- und Mobilfunk. Satellitenfunkanlagen niedriger Bitraten (bis 15 Kbit/sec) können zukünftig bei Erfüllung der funktentechnischen Anforderungen freizügig von Privaten errichtet und betrieben werden. Für Satellitenfunkanlagen höherer Bitraten bleibt weiterhin ein spezielles Genehmigungsverfahren des Bundesministers für Post und Telekommunikation erhalten. Die Genehmigung für solche Anlagen wird allerdings nur unter bestimmten Bedingungen versagt

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Dr. Christian Schwarz-Schilling, 57, ist Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen.

Kurt van Haaren, 49, ist Vorsitzender der Deutschen Postgewerkschaft.

Dr. Tyll Necker, 58, ist Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) in Köln.

werden können. Im Bereich der mobilen Funkdienste sollen schnellstmöglich die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß 1989 Wettbewerb realisiert werden kann. Im geplanten europaeinheitlichen zellularen digitalen Funktelefonnetz, das 1991/1992 errichtet werden soll, wird neben der *Telekom* ein weiterer Anbieter zugelassen.

Bei allen Fernmeldediensten, ausgenommen Telefondienst, soll zukünftig grundsätzlich Wettbewerb zwischen *Telekom* und privaten Anbietern herrschen. Die Erträge aus dem Telefondienst sind notwendig, um die wirtschaftliche Basis der Deutschen Bundespost zum Ausbau der Fernmeldenetze und zur Erfüllung der Infrastrukturaufgaben zu erhalten. Bei allen Endgeräten, also auch beim einfachen Hauptanschluß, ist künftig offener und freier Wettbewerb vorgesehen, an dem sich die *Telekom* nach eigenem Ermessen beteiligen kann. Endgeräte bedürfen einer Zulassung, die von einer verselbständigten Zulassungsstelle erteilt wird.

Da die Deutsche Bundespost sowohl im Monopol als auch in Wettbewerbsmärkten tätig ist, müssen Rahmenbedingungen für einen fairen Wettbewerb geschaffen werden. Insbesondere muß sichergestellt werden, daß Monopolgewinne nicht marktverzerrend eingesetzt werden. Dies schließt nicht die Möglichkeit aus, daß in der Anlaufphase auch die Dienste in Wettbewerbsbereichen für eine gewisse Zeit aus Monopolerträgen finanziert werden. Auch die Kosten durch Infrastrukturaufgaben müssen durch Überschüsse aus Monopolbereichen gedeckt werden. Neben der Einhaltung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen wird deshalb künftig der Bundesminister für Post und Telekommunikation eine besondere Aufsicht und regu-

lierende Kontrolle über die Deutsche Bundespost ausüben.

Damit die Post auf den Wachstumsmärkten der Zukunft auch unter Wettbewerbsbedingungen erfolgreich agieren kann, müssen freizügigere Rahmenbedingungen geschaffen werden, welche die Anwendung der Grundsätze und Methoden moderner Unternehmensführung zulassen. Darüber hinaus muß die Neustrukturierung der Deutschen Bundespost sicherstellen, daß die wirtschaftlichen Voraussetzungen erhalten bleiben, damit die Deutsche Bundespost auch weiterhin das flache Land preiswert und zuverlässig mit ihren Post- und Fernmeldedienstleistungen bedienen kann.

Der Entwurf der neuen Unternehmensverfassung sieht deshalb vor, daß politisch/hoheitliche und unternehmerische Aufgaben getrennt werden. Dadurch werden die Unabhängigkeit der Deutschen Bundespost von politischen Einflüssen verstärkt und die Entstehung größerer unternehmerischer Freiräume gefördert. Außerdem ist beabsichtigt, für die unternehmerischen Aufgaben drei öffentliche Unternehmen einzurichten.

Deutsche Bundespost POST-DIENST

Deutsche Bundespost POST-BANK

Deutsche Bundespost TELEKOM

Trotz dieser Aufgliederung bleibt die Einheit der Deutschen Bundespost im Sinne von Art. 7 GG erhalten. Die drei Unternehmen bilden das Sondervermögen „Deutsche Bundespost“. Die Einheit der Deutschen Bundespost wird außerdem in einer ganzen Reihe von Vorschriften deutlich, die die Beziehungen zwischen den drei Unternehmen regeln. So werden die unterschied-

lichen Dienstleistungsaufgaben auch künftig im Verbund angeboten. Das heißt, es wird beispielsweise keine gesonderten Geschäftsstellen der *Postbank* geben, sondern die Leistungen im Giro- und Sparkassendienst werden weiterhin in den Postämtern angeboten.

Drei Unternehmen – warum?

Diese Aufgliederung in drei Unternehmen ist aus sachlichen Gründen dringend erforderlich. Auf der Ortsebene gibt es bei der Post schon heute eine Dreiteilung: Postämter, Postgiroämter und Fernmeldeämter. In den letzten Jahren ist immer deutlicher geworden, daß mit einer einheitlichen Leitungs- und Führungsstruktur die vielfältigen Aufgaben nicht mehr sachgerecht erfüllt werden können. Die drei Unternehmen bieten ihre Leistungen auf unterschiedlichen Märkten an, die Arbeitsabläufe sind verschieden, und die Infrastrukturen unterscheiden sich ebenfalls ganz wesentlich.

Dieser Trend wird sich künftig noch verstärken, weil die Komplexität und Vielfältigkeit technischer Entwicklungen neue Kundenbedürfnisse und Märkte schaffen. Es wird zunehmend auf schnelle Reaktionsfähigkeit und Entscheidungsprozesse ankommen. Nur mit getrennten Leitungsstrukturen kann das heterogene Dienstleistungsangebot auch vernünftig gemanagt werden.

Die Leitung der drei Unternehmen wird künftig Vorständen übertragen, die jeweils von einem Aufsichtsrat überwacht werden. Die Zusammensetzung der Aufsichtsräte ist der bei der Bundesbahn ähnlich und sieht Vertreter des Bundesrates, der Wirtschaft, des Personals und sonstige Vertreter vor, die vom Bundesminister für Post und Telekommunikation vorgeschlagen werden. Diese „Entpolitisierung“ der Aufsichtsräte im Vergleich zum heu-

tigen Postverwaltungsrat ist in sich logisch, denn die politisch-hoheitlichen Aufgaben werden künftig vom Bundesminister für Post und Telekommunikation wahrgenommen, während alle betrieblichen Aufgaben den drei Unternehmen obliegen.

Der Minister trägt wie jeder andere Minister auch die politische Verantwortung gegenüber dem Parlament. Er legt die mittel- und langfristigen Ziele für die Unternehmen der Deutschen Bundespost fest. Aus dem Tagesgeschäft hält er sich heraus. Außerdem bestimmt er diejenigen Dienstleistungsaufgaben, die zur Sicherung einer zuverlässigen und gleichmäßigen Infrastruktur notwendig sind.

Ein weiterer Eckpunkt des Gesetzentwurfs ist die Neuregelung der Finanzbeziehungen zum Bund. Die Ablieferung der Deutschen Bundespost an den Bundeshaushalt soll nach einer Übergangsregelung bis 1992 dem Grunde nach erhalten bleiben. Nur der Höhe nach soll die Ablieferung künftig neu bemessen werden, und zwar entsprechend der fiktiven steuerlichen Belastung der drei Unternehmen. Sie fließt allerdings auch weiterhin ungeteilt dem Bund zu, denn sie bleibt Ablieferung des Sondervermögens an das Stammvermögen.

Bei der Vorbereitung der Post auf den Wettbewerb spielt die Vergrößerung des Handlungsspielraums im Personalbereich eine zentrale Rolle. Derzeit ist die Deutsche Bundespost einer Reihe von restriktiven Regelungen des Beamten-, Besoldungs- und Tarifrechts ausgesetzt, die sich an der Aufgabenstellung von Verwaltungen orientieren, aber an den Belangen eines am Markt tätigen oder gar im Wettbewerb stehenden modernen Wirtschaftsunternehmens vorbeigehen. Der Gesetzentwurf für eine neue Postver-

fassung sieht deshalb Sonderregelungen im Bereich des Personalwesens vor. Diese beziehen sich insbesondere auf die Stellenplanobergrenzen, auf die zum Markterfolg notwendige Personalgewinnung und auf die Möglichkeiten zur Steigerung der Leistungsbereitschaft

der Mitarbeiter. Besondere Leistungen und Erfolge sollen künftig auch durch entsprechende Belohnungen gewürdigt werden.

Die Eckpunkte des Konzepts „Post 2000“ machen deutlich, daß hier ein vernünftiger Mittelweg eingeschlagen wurde. Extremforderun-

gen fanden darin keinen Platz. Noch Ende April wird das Konzept „Post 2000“ im Kabinett behandelt. Ich hoffe, daß die Beratungen im Parlament zügig nach der Sommerpause stattfinden, denn bereits im Jahr 1989 sollen die ersten Reformschritte eingeleitet werden.

Kurt van Haaren

Gegen die Interessen der Bürger und Verbraucher

Die Deutsche Postgewerkschaft hat den von Bundespostminister Dr. Schwarz-Schilling vorgelegten „Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost“ einer genauen Prüfung unterzogen. Der nach außen hin als Konzept „Post 2000“ verkaufte Gesetzentwurf bleibt eine feine Umschreibung für die Absicht Dr. Schwarz-Schillings, die Deutsche Bundespost vollkommen umzukrempeln oder wie wir sagen sie zu zerschlagen. Bei ihrer Einschätzung des Neustrukturierungskonzepts läßt sich die Deutsche Postgewerkschaft davon leiten, daß der Dreh- und Angelpunkt, der zentrale Bewertungsmaßstab aller Reformpläne, die Auswirkungen auf die Bürger und Arbeitnehmer sein müssen.

Der hohe Stellenwert der Kommunikation fordert höchste Vertraulichkeit, bedarf der staatlichen Gewährleistung des Briefgeheimnisses, des Fernmeldegeheimnisses und des Datenschutzes. Viel zu gewichtige Fragen stehen auf dem Spiel, als daß sie in wesentlichen Bereichen der Logik von Markt, Marktmacht und Marktbeherrschung unterworfen werden dürfen. Eine öffentliche Gesamtverantwortung für die Kommunikationsversorgung ist notwendig und erforderlich, um Mißbrauch auszuschließen,

zum Beispiel der technischen Kontrolle und Überwachung. Und schließlich haben alle Bürger Anspruch auf gleichen Zugang zu modernen Kommunikationsdienstleistungen, zu gleichen Bedingungen und überall.

Es ist schon bezeichnend, daß in der Pressemitteilung des Bundespostministers vom 1. 3. 1988 zum Konzept „Post 2000“ die Absicht formuliert ist: „Der Grundsatz des Wettbewerbs soll auch im Fernmeldewesen künftig die Regel und das Monopol des staatlichen Anbieters die Ausnahme sein.“ Folgerichtig beschränkt sich Dr. Schwarz-Schilling nicht nur auf eine neue Organisationsform mit Vorständen und Aufsichtsräten, sondern er will eine völlig andere Philosophie, eine andere wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ausrichtung der Deutschen Bundespost. Gewollt ist die Privatisierung der Deutschen Bundespost durch die Hintertür, ist ihre Kommerzialisierung. Aus diesem Grunde lehnt die Deutsche Postgewerkschaft den Gesetzentwurf des Postministers entschieden ab. Warum dies so ist, will ich an fünf Punkten verdeutlichen und begründen.

□ *Der Postminister will die nach dem zur Zeit geltenden Postverwaltungsgesetz bestehende dienende Funktion der Deutschen Bundespost, ihre gemeinwirtschaftliche*

Aufgabenstellung, zurückdrängen, sie betriebswirtschaftlichen Kriterien und einer Gewinnorientierung unterordnen: Anstatt wie bisher die Deutsche Bundespost auf die Grundsätze der Politik der Bundesrepublik Deutschland zu verpflichten, soll sie, dem Gesetzentwurf nach, nur noch auf die Politik der Bundesregierung ausgerichtet werden. Die Infrastrukturleistungen und die Daseinsvorsorge sollen, so die Vorstellungen des Postministers, nur auf die wirtschaftlichen Möglichkeiten der jeweiligen Teilunternehmen begrenzt werden. Auch sollen die einzelnen Dienste in der Regel ihre vollen Kosten und einen angemessenen Gewinn erwirtschaften. Mit anderen Worten: Aufgaben und Aufgabenvollzug werden den Markterfordernissen, nicht gesamtgesellschaftlichen Erfordernissen untergeordnet.

□ *Der Postminister will die Einheit von Post- und Fernmeldewesen auflösen, er will die Deutsche Bundespost im Prinzip in drei selbständige Teilunternehmen zerschlagen:* Das lukrative Fernmeldewesen (Unternehmen Telekom) wird aus dem Postwesen (Unternehmen Postdienst) ausgegliedert, das Bankwesen (Unternehmen Postbank) vom Postwesen losgelöst. Hoheit und Betrieb werden getrennt. Noch im November 1986, bezeichnenderwei-

se 1 1/2 Monate vor der letzten Bundestagswahl, schrieb derselbe Postminister in der „Telepost 11/86“: „Ich sage aber noch einmal ganz deutlich, daß aus meiner Sicht eine Trennung des Post- und Fernmeldewesens nicht in Frage kommt. Für die organisatorische Einheit des Post- und Fernmeldewesens in der Bundesrepublik Deutschland sprechen die Verbundvorteile, die sich durch den gemeinsamen Einsatz des Personals, der Sach-, Finanz- und Kommunikationsmittel ergeben.“ Das eine vor der Wahl, das andere nach der Wahl. Das sind die Tatsachen.

Die Deutsche Postgewerkschaft sieht darin, daß der Postminister aufgrund der Kritik an der Zerschlagung der Einheit der Deutschen Bundespost jetzt ein Direktorium konstruiert hat, dessen Aufgaben und Kompetenzen lediglich die Fiktion der Einheit der Deutschen Bundespost im Sondervermögen aufrechterhalten sollen, einen weiteren Täuschungsversuch. Denn dieses Direktorium hat keinerlei entscheidende wirtschaftliche, betriebliche und personelle Zuständigkeiten.

Die Zerschlagung der Deutschen Bundespost untergräbt das bislang gültige Globalkostendeckungsprinzip, die Erhaltung der Mischkalkulation bei Gebühren über alle Bereiche und gefährdet den Ausgleich guter und schlechter Risiken. Globalkostendeckung braucht die Deutsche Bundespost jedoch, um strukturbedingte Defizite auszugleichen; z. B. im Paketdienst, der unter schwerer Wettbewerbsverzerrung leidet. Und wir brauchen den Ausgleich zwischen Post- und Fernmeldewesen, um politische Lasten in Höhe von 1,7 Mrd. DM zu finanzieren. Das reicht vom DDR-Postabkommen über den Postzeitungsdienst bis hin zum Sozialtelefon. Wir treten deshalb ein für soziale Gebühren statt Preisen, wie sie der Markt hergibt. Wir wollen keine

Kommunikationsprivilegierten und Kommunikationsunterprivilegierten. Weder der Geldbeutel noch der Unterschied zwischen Stadt und Land dürfen darüber entscheiden, ob das Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger nach Kommunikationsdienstleistungen befriedigt wird oder nicht.

□ *Der Postminister unterminiert die dauerhafte wirtschaftliche Lebensfähigkeit der Deutschen Bundespost:* Die Zulassung von Netzkonzurrenz und die Eröffnung des totalen Wettbewerbs bei allen Diensten – ausgenommen den Telefondienst – liefert die Bundespost der Rosinenpickerei durch Private aus. Mit der Unterscheidung von Monopol-, Pflichtleistungen und freien Leistungen bei den Diensten gibt Dr. Schwarz-Schilling privaten Konkurrenten die Chance, der bei den Pflichtleistungen mit Infrastrukturaufgaben versehenen Deutschen Bundespost beliebig und in allen lukrativen Bereichen Konkurrenz zu machen. Und selbst die wettbewerblichen Ausnahmehereiche, wie das durchlöchernte Netzmonopol und das Telefondienstmonopol der Deutschen Bundespost, bedürfen, so der Postminister, der ständigen Begründung ihrer Legitimität. Im Ergebnis stellt sich so eine finanzielle Ausräuberung des Fernmeldewesens ein, die praktisch eine Quersubvention vom Unternehmen „Telekom“ zum Unternehmen „Postdienst“ unmöglich macht.

Verschlechterung der Arbeitsbedingungen

□ *Der Bundespostminister entdemokratisiert und bürokratisiert die Deutsche Bundespost:* Durch die Zerschlagung der Deutschen Bundespost findet eine Vervielfachung der Bürokratie statt. Drei Vorstände und ein Ministerium, vier Personalabteilungen, vier Personalvertretungen, drei Aufsichtsräte und so wei-

ter und so fort; all das führt nicht zu weniger, sondern zu mehr Bürokratie. Auch von daher sind die Zerschlagungspläne des Postministers wahrhaftig kein Beitrag zur Steigerung der Effizienz. Für sich reklamiert der Postminister Durchgriffsrechte auf alle drei Teilunternehmen; er betreibt ein Postmodell in diesem Teilbereich, mit insoweit nahezu monarchistischen Zügen: ohne einen ihm beigegebenen Postverwaltungsrat, der in wichtigen Fragen, z. B. der Infrastrukturdienste, mitentscheidet, ohne Einbindung der Länder beim Hoheitsträger, dort wo über Regional- und Strukturpolitik entschieden werden muß, ohne Bündelung der personalrechtlichen Interessen hin zu einem Hauptpersonalrat und ohne zentrale gewerkschaftliche Verhandlungskompetenz.

□ *Der Postminister setzt die Beschäftigten der Deutschen Bundespost einem erhöhten Leistungsdruck aus und verschlechtert die Arbeitsbedingungen:* Was die Arbeiter und Angestellten anbelangt, so plant Dr. Schwarz-Schilling, das einheitliche Tarifvertragsrecht für die Bundespost zu zerstören. Hinsichtlich der auch von uns für erforderlich gehaltenen Auflösung der Einvernehmensregelung mit dem Bundesinnenminister hat der Postminister bislang wenig vorzuweisen. So sind etwa widerrufliche Zulagen für wenige oder die Möglichkeit der Herabstufung von Beamten noch lange kein positives Beispiel für mehr und notwendige Beweglichkeit im Personalbereich.

Durch die Erfahrungen aus Großbritannien wissen wir, daß die Arbeitnehmer die Zeche einer Umwandlung der Bürgerpost in eine Unternehmerpost bezahlen, und zwar mit Arbeitsplatzabbau, durch Lohnrückerei, verschärften Leistungsdruck und Arbeitshetze so-

wie mit vermehrter Teilzeitarbeit aus Prinzip und mit Verlust von Ausbildungsplätzen. Die Zeche einer solchen Politik zahlen auch die Bürger, wie dies bereits der von Dr. Schwarz-Schilling angekündigte „Tarif 90“ für den Telefonverkehr beweist. Dadurch sollen tiefgreifend sozial wichtige Gebührenstrukturen geändert werden. Die großen Gewinner dieser geplanten Gebührenstrukturmaßnahmen sind die Vielsprecher und die Geschäftskunden. Und schließlich werden die Gebührenaufschläge der Bundespost zugunsten der Großkunden sich negativ auf das Postwesen auswirken. Neben einem erhöhten Rationalisierungsdruck und der Verschlechterung der Dienstleistungen wird es dort auch zu Gebührenerhöhungen kommen.

Vielfältige Widerstände

Trotz dieser miserablen Bilanz sieht es so aus, als ob der Postminister seine Neustrukturierung der Bundespost sozusagen „durchziehen“ will, und zwar

gegen alle Gewerkschaften, alle Personalräte, die Sozialverbände (so etwa VdK und AWO),

gegen die Verbraucher (Erklärung AVG),

gegen die Städte und Gemeinden (schriftliche Stellungnahme und Beschlüsse des Städte- und Gemeindetages),

gegen die CDA, deren Vorstand hat am 19. 2. 1988 einstimmig beschlossen, es sei erforderlich, „daß die Deutsche Bundespost als öffentliche, finanzielle, organisatorische, personelle und gemeinsame Betriebsverwaltung für das Post- und Fernmeldewesen erhalten bleiben muß. Eine Aufteilung in selbständige Unternehmen entspricht diesem Grundsatz nicht“,

gegen anderslautende Erklärungen – auf jeden Fall in der Tendenz anderslautend – maßgeblicher Postpolitiker aus CDU/CSU, wie z. B. Gerhard O. Pfeffermann und Dr. Erich Riedl, Richard Stücklen, Rudi Geil, Josef Linsmeier und so weiter und so fort, die der Postminister alle im Regen stehen läßt,

gegen die SPD, die Grünen,

gegen die Erklärung von Ministerpräsidenten, wie z. B. Klaus Wedemeier (Bremen) oder Johannes Rau (NRW), und viele, viele andere mehr.

Ein Postminister, der nicht in der Lage ist, einen gesamtgesellschaftlichen Konsens über die Zukunft der Deutschen Bundespost herbeizuführen, der hat seine politische Glaubwürdigkeit total verspielt, eine Postreform wahrhaftig im Interesse der Verbraucher, der Arbeitnehmer und der Gesamtwirtschaft machen zu wollen.

Die Deutsche Postgewerkschaft ist nicht gegen notwendige Reformen bei der Deutschen Bundespost. Sie sagt aber entschieden nein zu Zerschlagung, Ausverkauf, Rosinenpickerei – also einer Privatisierung durch die Hintertür. Wir sagen ja zu einer Reform der inneren Strukturen, wir wollen Entbürokratisierung und mehr Flexibilität der Post, auch im Bereich des Personals. Insbesondere sind wir für mehr Selbständigkeit und Unabhängigkeit, speziell was die ungerechtfertigten Einvernehmensregelungen mit dem Bundesinnenminister, dem Bundesminister für Finanzen und dem Bundeswirtschaftsminister anbelangt. Hier soll Dr. Schwarz-Schilling seine Versprechen und Ankündigungen einlösen. Hier gibt es Handlungsbedarf genug.

Tyll Necker

Ein erster Schritt in die richtige Richtung!

Die Deutsche Bundespost ist in ein Spannungsfeld heftiger politischer Auseinandersetzungen geraten. Nachdem die Regierungskommission Fernmeldewesen ihren Bericht zur Neuordnung der Telekommunikation im September 1987 vorgelegt hat und der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen gesetzgeberische Initiativen anstrebt, vermittelt die öffentliche Diskussion vielfach den Eindruck,

als sei die Deutsche Bundespost im Aufbruch in ein apokalyptisches Zeitalter. Woran entzündet sich die Diskussion?

Bedingt durch die historische Entwicklung wird das Post- und Fernmeldewesen zu sehr als eine politisch zu beeinflussende und zu gestaltende öffentliche Verwaltung und zu wenig als wirtschaftlichen Gesetzen unterliegendes Dienstlei-

stungsunternehmen verstanden. Inzwischen wächst allerdings die Einsicht: Die Funktionsfähigkeit des Post- und Fernmeldewesens ist nur gewährleistet, wenn sich der Staat auf den Kernbereich seiner Aufgaben zurückzieht. Wirtschaftspolitisch betrachtet muß diese Orientierung mit dem Bemühen einhergehen, den Fernmeldebereich als wichtiges Element einer innovationsorientierten Wirtschafts- und

Ordnungspolitik zu verstehen. Daher auch der Auftrag der Bundesregierung an die Regierungskommission Fernmeldewesen im Jahre 1985, Empfehlungen für eine zeitgemäße Aufgabenerledigung im Fernmeldewesen auszuarbeiten.

Gründe für eine Reform

Bei allen divergierenden Ansichten dürfte in der Bundesrepublik in folgenden Punkten weitgehend Konsens bestehen:

Die Telekommunikation entwickelt sich zu einem Schlüsselbereich der modernen Volkswirtschaft. Sie wird nach Schätzungen der europäischen Kommission bis zum Jahre 2000 den Stellenwert der Automobilindustrie einnehmen und indirekt mehr als 60 % der Beschäftigung stark beeinflussen.

Für eine Neuordnung des Fernmeldewesens besteht aus vielfältigen Gründen Handlungsbedarf. Das Ausmaß des Handlungsbedarfs wird allerdings höchst unterschiedlich eingeschätzt. Der Bedarf resultiert daraus, daß es sich um einen hoch innovativen Markt handelt, auf dem die Telekommunikation, die Bürokommunikation und die Datenverarbeitung schnell zusammenwachsen.

Damit sind richtige Weichenstellungen bei der Neuordnung der Telekommunikation von höchster Wichtigkeit auf dem Weg zu einer modernen Innovationsgesellschaft.

Was allen aufmerksamen Beobachtern und Sachkennern von vornherein klar war, ist, daß eine Privatisierung der Post nicht zur Diskussion gestanden hat und auch nicht zur Diskussion steht. Wer anderes behauptet, baut falsche Feindbilder auf.

Hat die Deutsche Bundespost in der Vergangenheit nicht ein lei-

stungsfähiges Angebot von Post- und Fernmeldediensten bereitgestellt? Zweifel sind angebracht: Das Fernmeldemonopol, die weiten Ermessensspielräume in der Gebührenpolitik und die allzu weitgehende Ausdehnung des Prinzips der Daseinsvorsorge haben Fehlentwicklungen verursacht:

Die Fernsprechgebühren haben kaum noch eine Beziehung zu den verursachten Kosten, nachdem das Tarifbildungselement „Entfernung“ seine frühere Bedeutung verloren hat. Da aber der Fernsprechtarif der Ausgangspunkt für die Bemessung der meisten anderen Fernmeldegebühren ist, verliert der häufig allein nach politischen Gesichtspunkten festgesetzte Preis im gesamten Fernmeldewesen seine Orientierungsfunktion. Ein Teil der Ungewißheit über die Akzeptanz neuer Fernmeldedienste hängt sicherlich mit der Unberechenbarkeit der Gebührenpolitik zusammen.

Die Fernsprechteilnehmer, insbesondere die Unternehmen, finanzieren neben den oft nicht kostendeckenden Ortsgesprächen auch den Zuschußbedarf der gelben Post (1986: 2,2 Mrd. DM), die Fehlbeträge der übrigen Fernmeldedienste (1986: 880 Mill. DM), die Ablieferung an den Bund und die Eigenmittel für Investitionen.

Vor diesem Hintergrund ist die Ankündigung der Bundespost zu begrüßen, eine kostengerechte Umstrukturierung der Fernsprechgebühren schon aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen in Angriff zu nehmen. Eine Gebührenentlastung in der Fernzone wird gerade auch den Bürgern zugute kommen, da diese in einem noch höheren Maße als die Unternehmen an den Ferngesprächen beteiligt sind.

Erfreulich ist auch, daß der Bundesminister für das Post- und Fern-

meldewesen durch die Vorlage seiner Konzeption zur Neuordnung des Post- und Fernmeldewesens zu erkennen gibt, daß die gewachsenen traditionellen Strukturen nicht mehr in der Lage sind, den differenzierten Bedürfnissen der Kunden zeitgemäß nachzukommen. Die vorhandenen institutionellen und ordnungspolitischen Gegebenheiten an die veränderten Marktbedingungen anzupassen und ihnen durch eine Neustrukturierung mehr Flexibilität, mehr Marktnähe und Innovationsfähigkeit zu verleihen, sind Schritte, wenn auch vorsichtig angelegt, in die richtige Richtung.

Die Vorschläge des Bundespostministeriums zur Reform des Post- und Fernmeldewesens erstrecken sich auf zwei Schwerpunkte:

Neue ordnungspolitische Rahmenbedingungen mit dem Ziel von mehr Wettbewerb auf den Märkten des Fernmeldewesens,

Neustrukturierung der Deutschen Bundespost.

Monopol unter Begründungszwang

Die ordnungspolitische Neuorientierung setzt sich zutreffend das Ziel, daß im Fernmeldewesen der Grundsatz des Wettbewerbs die Regel und das Monopol des staatlichen Anbieters die zu begründende Ausnahme sein muß. Dieser Gedanke ist richtig. In unserem Wirtschaftssystem muß sich nicht derjenige legitimieren, der mehr Wettbewerb fordert. Vielmehr steht das Monopol unter einem strikten Begründungszwang. Die Grundsatzentscheidung für mehr Wettbewerb verlangt, wie auch von der Regierungskommission Fernmeldewesen vorgeschlagen, eine Trennung von hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben. Folgerichtig geht das Postministerium auch davon aus, zukünftig die unternehmerischen Aufgaben

von drei öffentlichen Unternehmen, nämlich dem Postdienst, der Postbank und der Telekom, wahrzunehmen und nur die hoheitlichen Aufgaben im Ministerium zu belassen.

Nach den vorliegenden Gesetzentwürfen hat sich allerdings die Bundesregierung bisher nicht dazu durchringen können, dem Vorschlag der Regierungskommission Fernmeldewesen zu folgen und in einem dreijährigen Turnus eine Überprüfung des Netzmonopols vorzunehmen. Der vorgesehene Randwettbewerb im drahtlosen Bereich (Rechtsanspruch Privater auf Errichtung von Satellitenfunkanlagen mit niedrigen Bitraten) läßt allerdings erkennen, daß der Bundespostminister auch im Netzbereich über mehr Wettbewerb nachdenkt. In diese Richtung weist auch die Absicht, daß ein privater Unternehmer ab 1989 mobile Funkdienste anbieten kann.

Auch bei den Diensten soll zukünftig Wettbewerb zwischen Telekom und privaten Anbietern herrschen. Die Möglichkeit privater Diensteanbieter, durch Anmieten von Übertragungsleitungen von Telekom Fernmeldedienstleistungen für Dritte zu erbringen, wird geeignet sein, das Innovationspotential in diesem Bereich auf dem Wege des Wettbewerbs besser zur Entfaltung zu bringen. Der Telefondienst wird weiter im Monopol von Telekom verbleiben. Es ist jedoch abzusehen, daß aufgrund der technischen Entwicklung (ISDN) eine Abgrenzung und Sicherung des Telefonmonopols immer schwieriger wird. Im Bereich der Endgeräte soll nach den Vorstellungen des Postministers der Wettbewerb konsequent implementiert werden. Die Aufhebung auch des Monopols für den Telefonapparat am einfachen Hauptschluß ist für den 1. 7. 1990 vorgesehen.

Problematisch bleibt, daß künftig Monopolgewinne aus dem Telefonfernverkehr marktverzerrend zur internen Subventionierung von Wettbewerbsdiensten der Post verwendet werden. Durch Quersubventionierungen soll es der Deutschen Bundespost auch künftig möglich sein, die Kosten aus Infrastrukturaufgaben im Bereich der Pflichtdienste (besondere Leistungsaufgaben, z. B. flächendeckendes Angebot, Tarifeinheit im Raum) durch Überschüsse aus den Monopolbereichen, d. h. vor allem aus dem Telefondienst, zu decken.

Hier liegt eine Schwäche des Konzepts des Bundespostministers. Es müssen Regelungen gefunden werden, die verhindern, daß Ausgleichszahlungen über das zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Auflagen Erforderliche hinausgehen und damit den Wettbewerb der Post mit privaten Diensteanbietern verzerren. Wegen der besonderen Bedeutung einer zügigen Entfaltung der Mehrwertdienste und wegen ihres technischen Zusammenhangs mit den Basisdiensten sollte auch von vornherein vermieden werden, private Initiativen im Angebot von Basisdiensten restriktiv zu reglementieren. Da es nach wie vor möglich sein wird, einen finanziellen Ausgleich zwischen den Diensten eines Unternehmens und zwischen den Unternehmen selbst vorzunehmen, ja sogar Ausgleichsmöglichkeiten zwischen Monopol und Wettbewerbsdiensten zuzulassen, wird es entscheidend darauf ankommen, diese Finanzierungsströme so gering wie möglich zu halten und mittelfristig abzubauen. Je geringer der Zwang ist, sich betriebswirtschaftlich kostenorientiert zu verhalten, desto größer ist die Gefahr, daß private Wettbewerber sich im Markt nicht halten können.

Schließlich ist zu begrüßen, daß im Bereich des Personalwesens der

Postminister von restriktiven Regelungen des Beamtenbesoldungs- und Tarifrechts abrücken will. Wenn auch nur in bescheidenem Maße, sind die Ansätze dazu geeignet, in diesem Bereich den Leistungsgedanken besser zur Entfaltung kommen zu lassen.

Anfang eines Reformprozesses

Das vom Bundespostministerium geplante Reformvorhaben ist geeignet, in den großen Wachstumsbereichen der neuen Dienste innovative Entwicklungen durch Wettbewerb zu fördern. Ein erster Schritt wird getan. Natürlich kann man sich noch mehr Wettbewerb und weniger Staat im Post- und im Fernmeldewesen wünschen. Fragen drängen sich auf: Würde noch umfassender Wettbewerb nicht – wie die Erfahrungen aus Japan und Großbritannien lehren – die Kosten minimieren, Investitionen optimieren, sachfremden Einfluß weiter zurückdrängen und das Angebot noch bedarfsgerechter ausrichten? Ich habe keine Zweifel und bin sicher, daß diese Themen auch weiterhin auf der Tagesordnung bleiben. Erfreulich ist, daß die Bundesregierung nunmehr einen Reformansatz in Bewegung setzt, der im Grundsatz in die richtige Richtung weist. Zu wünschen ist, daß das Konzept des Postministers nicht unter sachfremdem politischen Druck verwässert wird.

Die angestrebte Effizienzsteigerung im Fernmeldewesen wird allen Bürgern – also keineswegs nur bestimmten Gruppen der Wirtschaft – zugute kommen. Die Erfahrungen mit Deregulierung im Ausland, der Druck schnell wachsender Anwendungsmärkte – gepaart mit mehr Mut zu marktwirtschaftlichen Lösungen – werden in Zukunft zeigen, daß der jetzt eingeschlagene Weg konsequent weiterbeschritten werden muß. Die Weichen sind heute richtig gestellt.