

Summary

While in the past primarily transport aims had been pursued in the infrastructure planning of the Federal Republic of Germany, this emphasis, in the meantime, has partly shifted to aims from policy areas outside the transport sector. The change in emphasis is expected to result in conflicts of goals and forfeiture of some of them with unfavorable consequences for the economy as a whole. The situation, in particular with respect to the future development of the infrastructure, demands that we recollect our basic aims, i. e., essentially the aims of primary significance for the transport sector. The advisory board criticizes the appropriation of funds under the current infrastructure policy because of the purely fiscal orientation of the mineral oil tax increase and the breaking away from the question of infrastructure costs. For the reform of the motor vehicle tax it is suggested that part of the tax is included into the mineral oil tax and a simplified procedure worked out for the rest. The conscious efforts made to do without adjusting the infrastructure to the demands should not be continued. The advisory board points out that cuts in the gas oil subsidies to public transportation would not affect the whole sector to the same extent. Together with the increase in the mineral oil tax rate the measure will have the consequence that the public transportation units which receive little assistance will be the ones financing investments from which major contributions will derive the greatest, if not all the share.

Résumé

Alors que dans le passé, les objectifs de la planification de l'infrastructure de la part du Gouvernement fédéral allemand ont à l'origine été du domaine des transports, les objectifs ont entretemps dépassé les secteurs des transports. De ce décalage de priorités peuvent résulter des conflits et des abandons d'objectifs avec des conséquences négatives pour l'économie globale et pour le particulier. Pour le développement futur du réseau de voies de transport, les objectifs de base devraient de nouveau être pris en considération. Pour la ventilation actuelle des fonds de la politique de l'infrastructure, le Conseil critique l'orientation purement fiscale de l'augmentation de la taxe sur les huiles minérales et le désintéressement de la question des coûts d'infrastructure. Pour la réforme de l'impôt sur les véhicules à moteur, il est proposé d'attribuer une partie à la taxe sur les huiles minérales et d'introduire un procédé simplifié pour l'impôt restant sur les véhicules à moteur. Une renonciation consciente d'adapter l'infrastructure à la demande ne devrait pas être poursuivie. Le Conseil fait remarquer que la réduction des subventions de gaz-oil pour les transports publics de personnes n'affecte pas le secteur entier de façon homogène. Avec l'augmentation des taux de taxe sur les huiles minérales, cette mesure aura pour conséquence que les parties moins subventionnées des transports publics de personnes financeront les subventions qui reviendront presque exclusivement aux grandes agglomérations.

Mehr Wettbewerb im Post- und Fernmeldewesen

VON GÜNTHER STORSBERG, BONN

Vorbemerkungen

Ab geht die Post – aber wohin? Früher, als es noch keine Eisenbahn und noch keinen Kraftwagen gab, war das klar: Das bestimmte die Post. Wer das gleiche Ziel hatte, durfte mitfahren, wer nicht, fand sich damit ab. Daß die Post die Richtung angab, war so selbstverständlich, daß sogar die Pferde Bescheid wußten und den Mann auf dem gelben Wagen mehr zur Unterhaltung als zur Lenkung benötigten.

Heute hat die Post keine Pferde mehr. Das moderne Räderwerk der Post stellt wesentlich höhere Ansprüche an seine Lenker, und ob die Richtung stimmt und wer dazu berufen ist, dies festzustellen, darüber gibt es manchen Zweifel – außerhalb, aber auch innerhalb der Post.

Was die Post ist – Behörde oder Unternehmen oder was sonst? –, was sie sein soll oder sein sollte, was sie zu tun und, fast noch wichtiger, was sie zu unterlassen hat – dies alles sind Fragen, die heute ziemlich unterschiedlich beantwortet werden. Das gilt namentlich für das Fernmeldewesen. So sah sich erst kürzlich die Monopolkommission veranlaßt, ein Sondergutachten über „die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen“ vorzulegen.¹⁾

Die Post bestreitet die Zuständigkeit der Monopolkommission für eine Überprüfung ihres Angebotsverhaltens mit der Begründung, dies sei vornehmlich Gegenstand parlamentarischer Kontrolle.²⁾ Das überrascht insofern, als die Post noch vor wenigen Jahren die „Entpolitisierung“ der Post als Hauptziel einer gesetzlichen Neuregelung betrachtete.

Zwar findet das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), das auch die Befugnisse der Monopolkommission regelt, gemäß § 99 GWB auf die Post keine Anwendung, wenn und soweit die Angebotsbedingungen durch Rechtsverordnung festgelegt sind, was durchweg der Fall ist. Die Freistellung der Post von den Vorschriften des GWB ist jedoch ebensowenig ein Axiom wie das gesetzliche Fernmeldemonopol. Jeder Ausnahmebereich,

Anschrift des Verfassers:

Dr. Günther Storsberg
 Bundeswirtschaftsministerium
 Villemomblerstraße 76
 5300 Bonn 1

1) § 24 b Absatz 5 Satz 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) gibt der Monopolkommission das Recht, nach eigenem Ermessen Gutachten zu selbstgewählten Themen zu erstatten. Das Gutachten der Monopolkommission trägt den Titel „Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen“, Baden-Baden 1981.

2) Vgl. *Gscheidle, K.*, Keine Notwendigkeit zu Gesetzesänderungen, in: *Wirtschaftsdienst*, Heft 5/1981, S. 219.

auch die Post, muß sich eine Überprüfung daraufhin gefallen lassen, ob die Gründe, die seinerzeit zur Ausnahmestellung führten, fortbestehen oder nicht.³⁾ Wer aber sollte besser zu einer solchen Überprüfung berufen sein als die Monopolkommission?

Eine kritische Auseinandersetzung mit der Monopolkommission muß den Wettbewerbsrechtlern und Wettbewerbspolitikern und natürlich der Post selbst vorbehalten bleiben. Hier wird lediglich der Versuch gemacht, das faktische wie auch das potentielle Angebotsverhalten der Post wirtschaftspolitisch einzuordnen, und zwar, entsprechend unserer wirtschaftspolitischen Grundhaltung, unter marktwirtschaftlichen Sollvorstellungen. Der Ordnung halber sei darauf hingewiesen, daß der Verfasser nur seine persönliche Meinung wiedergibt.

I. Gegenstand der Betrachtung

Die Post besteht bei grober Einteilung aus zwei Bereichen, dem Postwesen und dem Fernmeldewesen. Zu ersterem gehören u. a. der Briefdienst, der Paketdienst und die Gelddienste, zu letzterem vor allem der Fernsprehdienst, aber auch die sogenannten „neuen Medien“ wie Videotext, Bildschirmtext und „Teletex“ (Bürofern schreiben). Über jeden einzelnen Dienstzweig wird eine eigene Kostenrechnung geführt, aber es gibt nur eine gemeinsame Bilanz und eine gemeinsame Gewinn- und Verlustrechnung. Das bedeutet, daß Kostenüberdeckung und Kostenunterdeckung bei den einzelnen Dienstzweigen post-intern ausgeglichen werden.

Die Post beschäftigt ungefähr 480.000 Personen – Beamte, Angestellte und Arbeiter, aber alle öffentliche Bedienstete. Der Umsatz der Post betrug 1979 mehr als 36 Mrd DM. Davon stammte etwa ein Drittel aus dem Postwesen, der große Rest aus dem Fernmeldewesen. Allein der Fernsprehdienst trug mehr als 60 % zum Gesamtumsatz bei.

Mit mehr als 3,7 Mrd DM Gewinn erzielte die Post 1979 einen Umsatzgewinn von mehr als 10 %, nicht gerechnet 750 Mio DM Sonderabschreibungen, deren betriebswirtschaftliche Zwangsläufigkeit zumindest nicht offenkundig ist. Die Monopolkommission bezieht zwar nicht diese Sonderabschreibungen, wohl aber eine Zusatzablieferung an den Bund in Höhe von 1,1 Mrd DM ein und kommt so auf einen Gewinn von rd. 5 Mrd DM = 13,7 % Umsatzgewinn.⁴⁾

Wie man auch rechnet – wohl die meisten „kapitalistisch“ orientierten Wirtschaftsunternehmen wären schon über wesentlich bescheidenere Erfolge froh. Zum Vergleich: Die BASF-AG erzielte 1980 einen Umsatz-Gewinn von 2,6 % (gegenüber 3,3 % 1979 und 2,8 % 1978).⁵⁾ Ob jedoch die Post auf ihr Ergebnis stolz sein darf, das hängt davon ab, wie man das „Soll“ der Post definiert. Genau das ist unser Thema.

3) Vgl. *Kantzenbach, E.*, Die Empfehlungen der Monopolkommission, in: *Wirtschaftsdienst*, Heft 5/1981, S. 217.

4) Gutachten der Monopolkommission, Ziffer 53.

5) Vgl. Geschäftsbericht für 1980.

Die Post ist Staat. Wie andere Behörden ist sie hierarchisch aufgebaut: Oben in der Funktion einer „Hauptverwaltung“ oder „Generaldirektion“ das Ministerium mit dem Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen an der Spitze, darunter als Mittelinstanz die Oberpostdirektionen und die zentralen Ämter, darunter als Ortsinstanz die Ämter.

Dem Publikum gegenüber handelt die Post hoheitlich, gleichviel, ob sie Briefmarken verkauft, Postscheckkonten führt, Telefonanschlüsse verlegt oder Fernschreiber repariert. Dagegen ist das Verhältnis der Post zu ihren Lieferanten privatrechtlicher Natur. Die Post unterliegt allerdings, wenn auch nicht kraft Gesetzes, so doch auf Grund politischer Entscheidung und innerdienstlicher Weisung, ebenso wie andere öffentliche Auftraggeber den gemäß § 55 Absatz 2 der Bundeshaushaltsordnung erarbeiteten „einheitlichen Grundsätzen“ zum Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen.⁶⁾

Äußeres Kennzeichen der Doppelnatur der Post: Die Post zahlt ihren Lieferanten „Preise“, aber von ihren Kunden erhebt sie „Gebühren“. Konsequenz: Wenn die Lieferanten ihr Geld nicht bekommen, müssen sie gerichtliche Hilfe in Anspruch nehmen. Wenn die Post ihr Geld nicht bekommt, sperrt sie das Telefon und betreibt, wenn das nicht genügen sollte, in eigener Machtvollkommenheit das Verwaltungszwangsverfahren.

Die Post wird vielfach als „Leistungsverwaltung“ bezeichnet, weil sie, anders als die meisten sonstigen Verwaltungen, unmittelbar gegen Entgelt leistet. Auch Finanzamt und Schule sind Verwaltungen. Aber beim Finanzamt zahlt der Bürger, ohne etwas dafür zu bekommen (abgesehen von ungunstigen Gefühlen), während umgekehrt die Schule Wissensvermittlung bietet, ohne irgend einen Anspruch auf Resonanz zu haben.

Der Umstand, daß die Post im Gegensatz zu Finanzamt und Schule unmittelbar gegen Entgelt leistet, rückt die Post in die Nähe privater Dienstleistungsbetriebe. Die Post selbst neigt mehr und mehr dazu, sich trotz Hoheitscharakter, Beamtenstatus und Verwaltungszwang als Wirtschaftsunternehmen zu verstehen, als öffentliches zwar, aber der Unterschied zwischen „öffentlich“ und „privat“ wird dabei nicht immer deutlich. Die Bildung von (möglichst viel) Eigenkapital und das Erzielen von (möglichst hohen) Gewinnen gelten der Post durchaus als aufgabenbedingt, zumindest als sachdienlich.

Das war nicht immer so. Die Auffassung, die Post sei als Wirtschaftsunternehmen zu verstehen und, soweit nötig, in diesem Sinne umzuformen, wurde zunächst außerhalb der Post vertreten. So forderte der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT) gemeinsam mit den übrigen Spitzenorganisationen der gewerblichen Wirtschaft bereits im Juli 1967 in einer Stellungnahme mit dem Titel „Die Zukunft der Post“,

- die Post angemessen mit Eigenkapital auszustatten,
- ihr die „politischen und betriebsfremden Lasten“ abzunehmen und
- „die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, um der Spitze der Deutschen Bundespost die Möglichkeit zu geben, diese möglichst frei von ständiger politischer Einflußnahme wie ein echtes Wirtschaftsunternehmen zu führen“.⁷⁾

Die Post hat sich diese Forderungen nur teilweise zu eigen gemacht. In der Diskussion

6) Vgl. Gutachten der Monopolkommission, Ziffer 99.

7) Vgl. DIHT, Bericht 1967, S. 89.

um ein neues Postverfassungsgesetz war sie wohl für die Befreiung von politischen und betriebsfremden Lasten, für mehr Eigenkapital und für Sicherheit vor „politischer Einflußnahme“, gleichzeitig jedoch für die Beibehaltung von allem, was zwar mit dem Begriff des „Wirtschaftsunternehmens“ kaum vereinbar ist, postalisches Leben aber angenehm macht (siehe Hoheitscharakter, Beamtenstatus, Gebührenprinzip, Verwaltungszwang usw.).

Der so entstandene „Entwurf eines Gesetzes über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost“ atmete noch in der Fassung, in der er von den Fraktionen der SPD und der F. D. P. im 7. Deutschen Bundestag wiedereingebracht wurde⁸⁾, den Geist eines „Unternehmens sui generis“, das selbst weiß, was es zu tun und zu lassen hat, niemandem Rechenschaft schuldig ist und nach Belieben Gewinne machen darf, ohne auf den Anspruch verzichten zu müssen, nur das Wohl der Allgemeinheit im Auge zu haben – kurz: eines Unternehmens, das gewissermaßen sich selbst gehört.

Daß dieser Entwurf nicht Gesetz wurde (worüber heute kaum noch Tränen vergossen werden), ist freilich nicht dem Widerspruch zwischen unternehmerischem Wollen und behördlichem Sein zu verdanken, sondern der politischen Nichteinigung über die Zusammensetzung des „Aufsichtsrates“, die so oder so zum Präzedenzfall für die Mitbestimmung im öffentlichen Dienst geworden wäre.

Etwas blieb allerdings zurück: Ein gewandeltes Selbstverständnis der Post. Die Post ist zwar nach wie vor Behörde, möchte aber handeln dürfen wie ein Unternehmen. Sie nimmt zwar weiterhin hoheitliche Befugnisse wahr, betrachtet diese aber als Äquivalent für „betriebliche Besonderheiten“. Quintessenz der neuen Postphilosophie: Es ist primär Sache der Post, darüber zu entscheiden

- ob und gegebenenfalls inwieweit sie an ihren Alleinanbieterrechten festhält (z. B. beim Fernsprech-Hauptanschluß);
- ob sie neue Geräte (z. B. integrierte Anrufbeantworter oder Fernkopierer) allein, im Wettbewerb oder gar nicht anbietet;
- ob sie auf Märkten, die bisher ausschließlich von privaten Unternehmen versorgt wurden, künftig ebenfalls als Anbieter auftritt (z. B. bei „Pack-Set“, Gemeinschaftsantennenanlagen, Fernschreibern).

Die wirtschaftspolitische Brisanz dieser Haltung ist offenkundig. Allerdings müssen auch Auswirkungen erwähnt werden, die einhellig positiv beurteilt werden: Die Postbediensteten verstehen sich in der Tat zunehmend als Verkäufer von Dienstleistungen und sehen im Publikum in erster Linie Kunden, und die hohen Gewinne, die die Post seit mehreren Jahren erzielt, basieren zwar auf drastischen Gebührenerhöhungen in den Jahren 1973/74, aber zweifellos auch auf Leistungssteigerung; die Produktivität stieg von 1975 bis 1979 um 24,5 %, im Fernmeldewesen allein sogar um 37,3 %.

Die neue Linie der Post löste aber begreiflicherweise nicht nur Freude aus. Überall da, wo die Post in den Wettbewerb mit Privatunternehmen eintreten will, u. U. durchaus in Übereinstimmung mit ihren Lieferanten, fühlen sich die Konkurrenten durch den „gelben Riesen“ bedroht und protestieren heftig. Die Post macht die Erfahrung, daß es schwer ist, es den einen recht zu machen, ohne andere vor den Kopf zu stoßen.

8) Vgl. Bundestagsdrucksache 7/81 vom 21. 1. 1973.

Infolgedessen ist eine breite öffentliche Diskussion darüber in Gang gekommen, was die Post darf und was sie nicht darf. An dieser Diskussion beteiligen sich die Länder, die Spitzenorganisationen der Wirtschaft und die zuständigen Gewerkschaften. (Das Post- und das Wirtschaftsministerium natürlich auch, aber nicht ganz so öffentlich.) Die Länder haben sogar einer Arbeitsgruppe den Auftrag erteilt, eine Revision des Fernmeldeanlagengesetzes vorzubereiten, um die Machtposition der Post einzuschränken. Es wird also an mehreren Fronten gekämpft, und zwar mit wechselnden Partnerschaften, wobei die einzelnen Kapitel des Gutachtens der Monopolkommission teils von den Verfechtern einer neuen Postpolitik, teils von der Post selbst als Bestätigung der eigenen Auffassung verstanden oder auch mißverstanden werden.

II. Position des Betrachters

Nun vom Gegenstand der Betrachtung zur Position des Betrachters: Der Begriff „Wirtschaftspolitik“ ist indifferent. Ein Marxist oder, wer ohne Marxist zu sein, öffentliche Wirtschaft für optimal hält, versteht darunter etwas ganz anderes als etwa *Eucken* darunter verstand, und daß die Wirtschaftspolitik, die heute vom Bundeswirtschaftsministerium betrieben wird, nicht die Umsetzung der reinen Lehre der Marktwirtschaft ist, zeigt schon ein Blick in die Haushaltspläne des Bundes mit all den darin enthaltenen Subventionen.

Wer marktwirtschaftlich denkt, wird und muß das bedauern. Die früher oder später eintretenden Folgen staatlicher Eingriffe sind offenkundig: In der Landwirtschaft führen überhöhte Preisgarantien zur Überschußproduktion und zu ebenso nutzlosen wie teuren Lagerbeständen. In der Wohnungspolitik bewirkt die angeblich so mieterfreundliche Verhinderung marktüblicher Renditen über kurz oder lang anhaltenden Wohnungsmangel und ist damit letztlich auch eine der Ursachen der spektakulären Hausbesetzungen. Und nicht zu vergessen: Staatlicher Interventionismus wird leicht zum Nährboden für Korruption.

Trotz zahlreicher Abweichungen ist die Marktwirtschaft aber immer noch das Modell, an dem sich die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung orientiert, und wenn im folgenden von „Wirtschaftspolitik“ die Rede ist, so ist immer „unsere“ Wirtschaftspolitik gemeint.

Für das Thema „Mehr Wettbewerb im Post- und Fernmeldewesen“ sind vor allem zwei marktwirtschaftliche Grundhypothesen von Bedeutung:

- Private Unternehmen wirtschaften, weil sie unter Erfolgswang stehen, in aller Regel besser als der Staat oder eine mit staatlicher Existenzgarantie ausgestattete Institution.
- Der Wettbewerb sorgt am besten für quantitativ ausreichende, qualitativ hochwertige und relativ preisgünstige Angebote.

In beiden Fällen ist der Gegenbeweis zulässig, aber er muß auch tatsächlich erbracht werden. Allgemeine Floskeln wie die (angeblich) drohende Gefahr eines ruinösen Wettbewerbs reichen nicht aus, um Wettbewerbsbeschränkungen zu rechtfertigen. Aber auch gegenüber der Behauptung, Staatsbeteiligung, Beteiligung der Post am Wettbewerb bedeute „eine Bereicherung des Wettbewerbs“⁹⁾, ist Skepsis angebracht. Eher wird das Gegenteil bewirkt.

9) *Gscheidle, K., Keine Notwendigkeit . . . , a.a.O., S. 221.*

Die Post tut sich mit den eben genannten Prinzipien ziemlich schwer. Einerseits hat ihr der Gesetzgeber weitreichende Monopolrechte eingeräumt. Die Frage, ob das heute noch seine Berechtigung hat, liegt auf der Hand und wird gestellt. Andererseits ist das Postwesen hochdefizitär. Auch hier fragt man sich, ob das so bleiben muß. So gesehen befindet sich die Post ständig in der Situation, sich verteidigen zu müssen, obgleich ihr neues unternehmerisches Selbstverständnis eigentlich zur Offensive drängt.

Mit einem Monopol in einem so expansiven Bereich wie dem Fernmeldewesen lebt man natürlich nicht schlecht. Auf die ungewöhnlich hohe Umsatzgewinnquote der Post wurde bereits hingewiesen. Die Bundesbahn, die heute keinen Monopolbereich mehr hat, auch in faktischer Hinsicht nicht, benötigt Jahr für Jahr Bundeszuschüsse in Höhe von zweistelligen Milliardenbeträgen. Dabei sind die Eisenbahner sicherlich nicht weniger tüchtig und weniger fleißig als die Postbediensteten.

Die Ursache liegt allerdings nicht allein im fehlenden Monopol, sondern auch in den gesetzlichen Angebotsbedingungen der Bahn: Betriebspflicht, Beförderungspflicht, Tarifpflicht und Gleichbehandlungspflicht sind Bedingungen, die einem Monopolunternehmen angemessen sind, aber nicht einem Unternehmen, das im Wettbewerb mit Unternehmen steht, die solchen Bedingungen nicht unterliegen.

Den Beweis, daß die Bahn nicht schlechter wirtschaftet als die Post, liefert die Post selbst, nämlich in den Dienstzweigen, in denen sie kein Monopol besitzt, aber unter den gleichen Bedingungen anbieten muß wie in den Monopolbereichen. Bei einer solchen Kombination – Angebotsbedingungen wie beschrieben und gleichzeitig Wettbewerb mit nicht in dieser Weise gebundenen Unternehmen – ist Kostendeckung aller Erfahrung nach beim besten Willen nicht zu erzielen.

Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten, diesem Dilemma zu entgehen, wenn die Monopolisierung solcher Märkte als völlig unrealistisch außer Betracht gelassen wird:

- Der Staat verwendet Formen des privaten Rechts wie die der AG oder der GmbH und arbeitet unter gleichen Bedingungen wie private Unternehmen. Dann ist meist auch der Unternehmenserfolg dem von Gesellschaften mit privaten Kapital vergleichbar, wobei der Unternehmenserfolg wohlgemerkt allein im Gewinn oder Verlust zu sehen ist und nicht etwa in einem bestimmten Waren- oder Dienstleistungsangebot. Man muß sich dann nur fragen, ob es richtig ist, daß der Staat seinen Bürgern Geld abnimmt, um damit doch nur das zu leisten, was auch jedes Privatunternehmen leistet.
- Die zweite Möglichkeit besteht darin, daß der Staat auf eine unternehmerische Tätigkeit verzichtet, soweit es ein privates Angebot gibt.

Bei der Bundesbahn sind beide Möglichkeiten schon ausprobiert worden. Im Omnibus-Liniendienst wurden 4 Regionalgesellschaften in GmbH-Form gebildet, die durchweg kostendeckend arbeiten. Eine Ausweitung dieses Modells scheiterte aber an anders gear teten politischen Vorstellungen.

Ähnliche politische Überlegungen verhinderten die Stilllegung unrentabler Strecken bzw. die Einstellung unrentabler Dienstleistungen. Die Verluste werden, wenn auch ungerne, in Kauf genommen.

Was bei der Bahn nicht funktioniert, das funktioniert auch bei der Post nicht, weil es, wie schon gesagt, nicht funktionieren kann. Im Jahre 1979 hatten mit Ausnahme des Post-

sparkassendienstes, der von Schalterstunden profitiert, die wesentlich günstiger sind als die von Banken und Sparkassen, sämtliche Dienstzweige des Postwesens einen Kostendeckungsgrad von weniger als 100 Prozent. Selbst im Briefdienst wurden, trotz Monopol, nur 97,6 Prozent Kostendeckung erzielt. Das Briefmonopol ist eben nur ein Scheinmonopol, weil es die Substitutionskonkurrenz nicht verhindert. Mit Telefon, Telex und neuerdings Telefax unterläuft die Post selbst ihr Briefmonopol, und die Folgen bleiben nicht aus.

Einzuräumen ist, daß im Postschecküberweisungsdienst mit 100,5 Prozent die 100 Prozent-Grenze leicht überschritten wurde. Aber wenn die Kostenrechnung für den Postscheckdienst insgesamt aufgemacht würde, also unter Einbeziehung wenigstens der Barzahlung aufs eigene Konto, dann sähe sie schlechter aus. Die Kostendeckung im Postschecküberweisungsdienst ist also kein Gegenbeweis gegen die obige These, sondern lediglich das Resultat einer sachlich zumindest nicht zwingenden Bereichsabgrenzung.

Nun wäre daran zu denken, die Post in den Konkurrenzbereichen von den erfolgshemmenden Bindungen zu befreien und sie wie eine Quasi-AG mit dem Ziel der Kostendeckung arbeiten zu lassen. Dann stellte sich aber die Frage: Warum überhaupt die Post? Bei einem Verzicht auf die Bindungen können auch die Ziele nicht mehr verfolgt werden, denen die Bindungen dienen sollen. Betriebspflicht, Beförderungspflicht, Tarifpflicht und Gleichbehandlungspflicht sind ja nicht als Schikane für Staatsbetriebe gedacht, sondern als Regelungen im echten (oder auch nur im vermeintlichen) Interesse der Allgemeinheit. Nach dem Gesetz der Logik, das allerdings nicht mit dem Gesetz der Politik identisch ist, leitet sich daraus der Umkehrschluß ab, daß das Interesse der Allgemeinheit an staatlicher Tätigkeit erlischt, wenn die staatliche Institution nur noch Kostendeckung anstrebt und nicht mehr, ohne Rücksicht auf Kostendeckung, die Erfüllung eines ihr im Interesse der Allgemeinheit vorgegebenen Leistungsauftrags.

Beispiel: Was hat die Bevölkerung, die unter den hohen Benzinpreisen stöhnt, von der Bundesbeteiligung an der Benzinproduktion? Das „Bundesbenzin“ ist weder besser noch billiger als der angeblich so profitsüchtigen „Multis“.

Die einzig sinnvolle Alternative lautet: Entweder es sind gemeinwirtschaftliche Aufgaben zu erfüllen, oder das ist nicht der Fall. Wenn ja, dann steht die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben absolut im Vordergrund, und die öffentlichen Haushalte müssen gegebenenfalls die Deckung der Kosten sicherstellen. Es ist Sache der Politik, vorher zu überlegen, ob genügend Mittel für solche Aufgaben zur Verfügung stehen. Wenn nicht, müssen die Aufgaben notgedrungen eingeschränkt werden. Gibt es aber keine öffentlichen Aufgaben, dann gibt es auch keinen zwingenden Grund für staatliche Betätigung. Gewinnmaximierung (oder „Kostendeckung“, wie die Kostenrechner heute zu sagen pflegen, nachdem sie es verstanden haben, unter den „Kosten“ ansehnliche Gewinne zu verstecken) ist ein typisch privatwirtschaftliches Ziel.

Soweit es sich nicht um typische Staatsaufgaben handelt, sollten deswegen private Unternehmen den Vorrang vor staatlichen Institutionen haben, besonders im Bereich der Wirtschaft. Daß auch staatliche Aufgaben unter Umständen besser von privaten Auftragnehmern erfüllt werden können als vom Staat selbst, sei nur am Rande erwähnt (Beispiel: Müllabfuhr).

Zurück zur Post: Bei ihr fallen die „Sollvorstellungen“, wie sie eben skizziert wurden, und das ist auseinander (was die Post allerdings nicht zum Ausnahmefall macht). In vielen Bereichen sowohl des Postwesens als auch des Fernmeldewesens gibt es ein Nebeneinander von Staat und Privat. Dafür eine ökonomische Rechtfertigung zu suchen, ist müßig. Das hat sich eben historisch so entwickelt, wobei wechselnde politische Maßstäbe zweifellos eine Rolle spielten.

Auch Wettbewerb zwischen Staat und Privat erfordert allerdings Spielregeln und Aufsicht. Dabei müßte eigentlich die Vorgabe der Spielregeln wie auch die Aufsicht über deren Einhaltung Sache einer neutralen Instanz sein. Wenn aber die Post als Anbieter im Wettbewerb auftritt, ist sie vielfach selbst gleichzeitig die Schiedsinstanz. Beispielsweise setzt die Post die Bedingungen für die Zulassung von privaten Gemeinschaftsantennenanlagen fest. Zugleich entscheidet sie darüber, falls ein privater Antrag gestellt wird, ob diesem Antrag zu entsprechen ist oder nicht. Das gilt selbst dann, wenn die Post eigenes Interesse am Bau oder am Betrieb dieser Anlage hat. Hier ist der Interessenkonflikt vorprogrammiert. Auch die Monopolkommission weist auf die Gefahr hin, daß die Post „den ihr als Zulassungsbehörde ermöglichten Einfluß auf die Gestaltung der Wettbewerbsbedingungen zur Verbesserung ihrer eigenen Stellung als Mitkonkurrent . . . mißbraucht“.¹⁰⁾

Unter wettbewerbsrechtlichen und wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten ist eine solche Konstellation zumindest unzumutbar. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß auch ein neutraler Schiedsrichter nicht in der Lage wäre, für gleiche Wettbewerbsbedingungen zu sorgen, denn nur private Unternehmen müssen mit dem Risiko des Existenzverlustes wirtschaften.¹¹⁾ Der Staat oder wer den Staat im Rücken hat, kann das fehlende Konkursrisiko, selbst wenn er dies wollte, nicht simulieren. Schmerz ist eben etwas anderes als die Vorstellung von Schmerz.

Was staatliche Existenzgarantie für die Wirtschaftsführung bedeutet, dafür bietet die staatliche Naßbaggererei, der Regiebetrieb der Bundeswasserstraßenverwaltung, ein anschauliches Beispiel. In drei Gutachten, davon zwei vom Bundesrechnungshof, ist festgestellt worden, daß die im Rahmen der Wasserstraßenunterhaltung anfallenden Naßbaggerarbeiten durch private Unternehmen billiger ausgeführt würden als zur Zeit durch den Regiebetrieb. Als jedoch der Haushaltsausschuß des Bundestages unter dem Eindruck der erwähnten Gutachten beschloß, diese Tätigkeit der öffentlichen Hand auf private Unternehmen überzuleiten, regten sich die Gegenkräfte und behaupteten, „nach vollzogener Durchrationalisierung“ werde der Regiebetrieb mindestens ebenso wirtschaftlich arbeiten wie die private Konkurrenz.¹²⁾

Die Schlußfolgerung ist einfach: Erst die Bedrohung seiner zuvor für gesichert gehaltenen Existenz bewog offenbar den staatlichen Regiebetrieb zum großangelegten Rationalisierungsanlauf. Oder anders ausgedrückt: Ohne Existenzrisiko keine optimale Wirtschaftsführung! Man kann sich leicht ausmalen, was aus der „Durchrationalisierung“ würde,

10) Gutachten der Monopolkommission, Ziffer 226.

11) Vgl. Gutachten der Monopolkommission, Ziffer 122.

12) Vgl. Pukall, Bürokraten weigern sich zu sparen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 102 vom 4. Mai 1981.

wenn ihre bloße Ankündigung schon ausreichte, um die Privatisierungsdiskussion zu beenden.

III. Aktuelle Probleme

Die gegenwärtige Diskussion über die Post wird sowohl über die Grundsätze der Postpolitik als auch über Teilprobleme geführt.

1. Allgemeine Postpolitik

Was die Grundsätze betrifft, so steht das neue Selbstverständnis der Post im Widerspruch zu andersgearteten wirtschaftspolitischen Vorstellungen über zweckmäßiges Staatsverhalten im Bereich der Wirtschaft.

Die Post meint, daß es zu ihrem gesetzlichen Auftrag gehöre, speziell zum Auftrag der Weiterentwicklung des Post- und Fernmeldewesens, sich ihre Märkte selbst zu suchen.

Unsere Wirtschaftspolitik geht dagegen aus

- vom Subsidiaritätsprinzip, was staatliche Tätigkeit im Bereich der Wirtschaft überhaupt betrifft,
- von der Überzeugung, daß Wettbewerb besser ist als Marktbeherrschung durch Monopolunternehmen,
- von der Erfahrung, daß Wettbewerb zwischen Staat und Privat immer problematisch ist.

In dieser grundsätzlichen Haltung gibt es zwischen dem Bundeswirtschaftsminister und den Wirtschaftsministern der Länder kaum Unterschiede. Auch die Monopolkommission hat sich, wie nicht anders zu erwarten, gegen eine Teilnahme der Post auf Wettbewerbsmärkten ausgesprochen.¹³⁾

Damit ist der Streit natürlich noch nicht entschieden. Die Rechtslage ist zur Zeit so, daß praktisch jede politisch gewollte Lösung möglich ist. Nach dem Postverwaltungsgesetz (§ 2 Absatz 1) ist die Post in die Politik der Bundesrepublik eingebunden, insbesondere in die Verkehrs-, die Wirtschafts-, die Finanz- und die Sozialpolitik. Der wirtschaftspolitische Einfluß wird noch dadurch verstärkt, daß der Postminister zu sämtlichen Gebührenverordnungen des Einvernehmens des Wirtschaftsministers benötigt.

Nach dem Wortlaut von § 14 Postverwaltungsgesetz umfaßt das Mitwirkungsrecht des Bundeswirtschaftsministers zwar nur „Rechtsverordnungen über Gebühren“. Da aber zum Preis natürlicherweise auch eine Beschreibung der betreffenden Leistung gehört und „Grundsatzbeschlüsse“, weil nicht exekutierbar, nicht Gegenstand von Benutzungsverordnungen sein können, erstreckt sich das Mitwirkungsrecht des Bundeswirtschaftsministers praktisch auch auf die Änderung bestehender und die Einführung neuer Dienstleistungen.

Diese Regelung wird zuwenig beachtet, wenn davon die Rede ist, daß die Post auf Grund der globalen Aufgabenzuweisung im Fernmeldeanlagenengesetz im weiten Bereich der Telekommunikation tun und lassen könne, was sie wolle. Sie kann es nämlich nicht.

13) Vgl. Gutachten der Monopolkommission, Ziffer 225 ff.

Zwar übt der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen gemäß § 1 des Fernmeldeanlagengesetzes das Fernmeldemonopol für den Bund aus. Aber damit ist nur das Monopol in toto angesprochen, sozusagen der Rahmen für Bundes- bzw. Postkompetenzen abgesteckt.

Was im einzelnen darunter zu verstehen ist, d. h. inwieweit von den Monopolrechten Gebrauch gemacht wird, das richtet sich nach den Vorschriften des Postverwaltungsgesetzes. Jede Dienstleistung der Post erfordert, vom Versuchsstadium u. U. abgesehen, eine Benutzungs- und Gebührenverordnung, und jede dieser Benutzungs- und Gebührenverordnungen ist das Ergebnis einer politischen Entscheidung. Diese Entscheidung kann für, aber auch gegen Inanspruchnahme des Postmonopols lauten, denn zu einer solchen Inanspruchnahme besteht zwar ein Recht, aber keine Pflicht.

So wäre es zwar theoretisch denkbar, daß die Post den Vertrieb von Fernsehgeräten in ihr Programm aufnehmen möchte. Aber vermutlich würde dem weder der gegenwärtige Bundeswirtschaftsminister noch das Kabinett zustimmen. Aus Gründen der Fairneß muß hinzugefügt werden, daß die Post auch gar keine derartigen Ambitionen hat.

Schon eher wäre denkbar, daß der Bundeswirtschaftsminister eines Tages das Monopol der Post beim einfachen Fernsprech-Hauptanschluß beseitigen möchte. Heute ginge das nur über zahlreiche Leichen, zumindest der des Postministers und sämtlicher Personalvertreter, aber selbst der eine oder der andere Vertreter der Industrie oder des Handwerks könnte Wert auf die Feststellung legen, daß er dem Leichenzug auf der Passivseite zuzuordnen wäre.

Wegen der Breite des rechtlichen Rahmens für politisches Handeln denken, wie schon gesagt, die Länderwirtschaftsminister, aber auch andere an eine gesetzliche Neuregelung. Insbesondere soll eine Neufassung der Vorschriften über die Rechtsstellung der Post im Fernmeldeanlagengesetz den Handlungsspielraum der Postpolitik von vornherein begrenzen.

Eine solche Regelung wäre nicht unproblematisch. Sie bedürfte, wie jede gesetzliche Neuregelung, einer politischen Entscheidung. Es ist aber fraglich, ob irgend jemand mit einiger Sicherheit voraussagen könnte, welche Neuentwicklungen insbesondere die Fernmeldetechnik uns noch bescheren wird. Das müßte man aber wissen, um schon heute klar umschreiben zu können, was die Post künftig tun soll und was nicht.

Es gibt zahlreiche Beispiele dafür, daß es dem Gesetzgeber, zumal bei der Fülle seiner Aufgaben, nur sehr schwer möglich ist, künftige Folgen seines Handelns so vorauszuberechnen, daß später das Erreichte auch tatsächlich mit dem Gewollten übereinstimmt. Wenn aber gegenwartsnahe Entscheidungen für richtig gehalten werden, dann kann es auch beim derzeitigen Verfahren verbleiben, denn dieses Verfahren erlaubt, wie schon gesagt, so ziemlich jede Regelung, die dem jeweiligen politischen Kräfteverhältnis entspricht.

Freilich darf nicht außer acht gelassen werden, daß die Post mit ihrem Vorschlagsrecht eine starke Stellung hat. Hinzu kommt, daß das Wissen um die inneren Zusammenhänge und vor allem um die technischen Bedingtheiten außerhalb der Post nur wenig verbreitet ist. Daran würde aber keine gesetzliche Neuregelung etwas ändern. Entscheidend bleibt in jedem Fall die sachgerechte Wahrnehmung politischer Verantwortung und Mitverantwortung.

2. Finanzlage der Post

Ein weiteres Problem ist die finanzielle Situation der Post. Wenn ein großes Unternehmen mehrere Jahre nacheinander Gewinne in Milliardenhöhe macht, dann mag man das bewundern oder, je nach Geschmack, über die bösen Monopolkapitalisten schimpfen. Die Anteilseigner sind auf jeden Fall zufrieden. Wenn dagegen der Staat in einem Bereich, der durch Gebühren geregelt ist, riesige Überschüsse erzielt und erhebliches Kapital ansammelt, dann ist das eher peinlich als verdienstvoll.

Mit Hilfe ihrer großen Überschüsse hat die Post ein beträchtliches Eigenkapital angehäuft: Ende 1980 waren es reichlich 29 Mrd DM = 43,7 Prozent des Gesamtkapitals. 1974 betrug der Eigenkapitalanteil 15,1 Prozent. 33 1/3 Prozent waren ein Traumziel. In dieser Zeitspanne ist der Bund durch die Post um fast 22 Mrd DM reicher geworden. Wenn man die rd. 10 Mrd DM abzieht, die der Bund in früheren Jahren von der ihm gesetzlich zustehenden Ablieferung der Post als Kapitaleinlage belassen hat, so hat der Bund in nur 6 Jahren immer noch rd. 12 Mrd DM dazugewonnen, die Postablieferung nicht gerechnet.

Aus der Sicht eines „Unternehmers Bund“ bedürfte das keiner Begründung. Der Bund hätte dann in gut kapitalistischer Manier genommen, was der Markt hergab. Nur paßt es schlecht in das Bild, das sich der Bürger von einer gemeinnützigen Einrichtung macht, die die Post ja auch sein will, vom Bild des Sozialstaates ganz zu schweigen.

Die Frage muß erlaubt sein, wozu die Post als Teil des Staates überhaupt Eigenkapital benötigt. Zur Sicherung ihrer Gläubiger jedenfalls nicht, denn sowenig eine Behörde in Konkurs gehen kann, sowenig kann der Staat es zulassen, daß eine seiner Behörden ihre Rechnungen nicht bezahlt. Nicht einmal ein Zuschußbedarf von mehr als 13 Mrd DM verhindert, daß der Staat die Bundesbahn liquide hält. Sicher, Eigenkapital erspart Fremdmittelzinsen. Aber für die Investitionspolitik kann das keine Rolle spielen, wenn betriebswirtschaftlich richtig gerechnet, d. h. eine Verzinsung der gesamten Investitionsmittel inkalkuliert wird. Die Post verbucht ja auch in ihrer Leistungs- und Kostenrechnung fiktive Eigenkapitalzinsen als Kosten.

Selbst wenn man der Post ein gewisses Eigenkapital als „Risikopolster“ zubilligt — 43,7 Prozent sind entschieden zuviel und ein deutlicher Beweis für kräftiges Schröpfen der Monopolkunden.

Überhöhte Gebühren sind aber auch noch aus einem weiteren Grund bedenklich: Die Post erwartet 1985 eine Marktsättigung bei den Telefonanschlüssen. Das ist vermutlich das Ergebnis einer statischen Betrachtungsweise. Ebenso wie es eine „Zweitwagenwelle“ gab, kann es eine „Zweitanschlußwelle“ geben. In welcher Größenordnung — das ist mit Sicherheit auch eine Frage der Gebührenpolitik. Daß hohe Gebühren keine hohen Wellen schlagen lassen werden, liegt auf der Hand. Irgendwann führt sich übertriebenes Sammeln von Eigenmitteln für Investitionen selbst ad absurdum, weil es die Nachfrage verhindert, die die Investitionen erst sinnvoll machen würde.

3. Netzmonopol

Das Fernmeldewesen umfaßt außer den Leitungsnetzen auch die Endgeräte. Endgeräte sind Geräte, die sich in der Hand des Teilnehmers befinden und zur Benutzung durch den Teilnehmer bestimmt sind. Nach der Philosophie der Post gehört zwar der einfache

Telefonapparat zum Netz, wäre danach also kein Endgerät. Aber das hängt damit zusammen, daß die Post, beim einfachen Telefon alleiniger Anbieter, hier die technisch mögliche Trennung zwischen Netz und Gerät nicht vorgenommen hat. Bei den Nebenstellenanlagen ist das anders. Diese können von der Post, aber auch anderswoher bezogen werden; sie sind technisch mit dem Netz per „Schnittstelle“ verbunden und deswegen auch nach Meinung der Post Endgeräte.

Warum die Unterscheidung zwischen Netz und Endgeräten? Die Post macht das große Geschäft im Netz, genauer gesagt: in den Netzen. Hier hat sie ein eindeutiges Monopol, und das möchte sie behalten und, soweit eine Netzausweitung stattfindet, entsprechend erweitern. Dies wird der Post im allgemeinen auch zugestanden. Die Monopolkommission begründet das überzeugend damit, daß eine parallele Netzinfrastruktur sehr kapitalintensiv wäre¹⁴⁾, was bedeutet, daß die Kunden vom dann möglichen Netzwettbewerb keinen Vorteil, sondern im Schnitt eher mehr als weniger zu zahlen hätten.

Die Monopolkommission weist allerdings darauf hin, daß ihre Schlußfolgerung – Beibehaltung des Netzmonopols – im Hinblick auf heute noch nicht abzusehende Entwicklungen vorläufig sei¹⁵⁾; sie empfiehlt immerhin bereits jetzt eine erweiterte Zulassung von Spezialnetzen und die generelle Zulassung der Weitervermietungen von Mietleitungen an Dritte.¹⁶⁾ Auch in Bezug auf das Netzmonopol der Post gilt also der Grundsatz der Relativität politischer Entscheidungen. Was heute als richtig angesehen wird, kann morgen wegen veränderter Umstände oder wegen veränderter Betrachtungsweise überprüfungsbedürftig sein.

Nach heutiger, wohl allgemeiner Meinung, geht allerdings die Entwicklung zunächst dahin, daß mit der Einführung der neuen Glasfasertechnik ein Einheitsnetz entstehen wird, das nicht nur alle derzeitigen Fernmeldenetze umfaßt, sondern zusätzlich auch das leisten kann, was mit „Kabelfernsehen“ bezeichnet wird. Solches „Kabelfernsehen“ gibt es heute schon im Bereich von Gemeinschaftsantennenanlagen. Das sind zur Zeit noch überwiegend privat gebaute und privat betriebene Anlagen. Die Frage ist, ob das so bleiben kann. Obgleich die Mitbeschäftigung des privaten Fernmeldehandwerks und die Existenz privater Betreiber von Gemeinschaftsantennenanlagen noch Probleme aufwerfen, die nicht leicht zu lösen sein werden, sprechen die großen Möglichkeiten der Glasfasertechnik deutlich für ein künftiges Einheitsnetz für alle Zweige des Fernmeldewesens, einschließlich des Kabelfernsehens, und dieses Einheitsnetz kann sinnvollerweise nur von der Post errichtet und betrieben werden.

Natürlich muß eine befriedigende Regelung für die Überleitung und Abgeltung privater Anlagen, die in das Einheitsnetz der Post einbezogen werden sollen, gefunden werden.¹⁷⁾ Das gilt um so mehr, als das künftige Einheitsnetz keineswegs schon zugunsten der Post antizipiert werden muß. Bis es so weit ist, werden noch viele Jahre vergehen, und in der Zwischenzeit spricht nichts gegen die Errichtung und das Betreiben weiterer privater Gemeinschaftsantennenanlagen (abgesehen von den Fällen, in denen aus bestimmten Gründen ein Tätigwerden der Post in diesem Bereich geboten erscheint).

14) Gutachten der Monopolkommission, Ziffer 231.

15) Gutachten der Monopolkommission, Ziffer 232.

16) Gutachten der Monopolkommission, Ziffer 233.

17) So auch die Monopolkommission, Gutachten, Ziffer 242.

Eine andere Frage ist die der Beschäftigung des Fernmeldehandwerks durch die Post. Nichts spricht dafür, daß die Post die Errichtung und den Ausbau des Einheitsnetzes mit eigenem oder sogar nur mit eigenem Personal betreiben müßte. Im Gegenteil: Auch hier gebührt nach allgemeinen wirtschaftspolitischen Grundsätzen, bestätigt durch die Erfahrungen mit der staatlichen Naßbaggerei, privater Wirtschaftstätigkeit ein prinzipieller Vorrang. Die Bundesbahn läßt ihre neuen Strecken durch Privatunternehmen bauen. Die Post könnte und sollte sich die Erfahrungen der Bundesbahn zunutze machen.

Neue Erkenntnisse oder neue technische Entwicklungen können natürlich auch die Situation beim einfachen Fernsprechhauptanschluß verändern. Schon heute gibt es „intelligente“ Telefonapparate, die wesentlich mehr können als nur Verbindungen herstellen; sie können beispielsweise Gebühren zählen, Nummern speichern, Gespräche aufzeichnen usw. Solche Geräte sind jedoch den Inhabern von Nebenstellenanlagen vorbehalten, weil die Post selbst sie nicht oder noch nicht anbietet, ihr Monopolanspruch aber verhindert, daß die „einfachen“ Telefonkunden sich solche Geräte anderweitig beschaffen; die Post würde ihren Anschluß ans Netz nicht gestatten. Zwar gibt es entsprechende Zusatzgeräte, aber damit wird der Kunde auf den technischen Stand von gestern verwiesen.

Mit den posteigenen „Anrufbeantwortern“ hat die Post einen ersten Versuch gemacht, ein Monopolgerät mit zusätzlichen Funktionen anzubieten. Je weiter allerdings die Technik fortschreitet, je mehr Funktionen ein Telefonapparat in sich vereinigen kann und je vielfältiger und, nicht zuletzt, je billiger solche Kombinationsmöglichkeiten werden, desto schwieriger wird es für die Post, den Monopolanspruch zu verteidigen. Im Widerstreit zwischen ihrem begreiflichen Interesse an möglichst geringer und möglichst wenig differenzierter Vorrats- und Unterhaltungskapazität und dem vermutlich zunehmenden Interesse der Kunden an der Nutzung von technischen Neuerungen, die ja meist auch Annehmlichkeiten sind, wird die Post über kurz oder lang dem Kundeninteresse den Vortritt lassen müssen; denn nur das wohlverstandene Konsumenteninteresse, nicht aber das Interesse der Post rechtfertigt das Monopol, und mit dem Sinken des ersteren verliert das Monopol seine gesellschaftspolitische Legitimation.

So gesehen unterliegt das Monopol beim einfachen Fernsprechhauptanschluß einem selbsttätigen Abschmelzungsprozeß, dessen Fortschreiten so gewiß erscheint, daß die politischen Entscheidungen, die heute nur schwer zu treffen sein würden, getrost vertagt werden können, bis „die Situation da ist“, um an eine bekannte Altersweisheit zu erinnern.

4. Endgerätebereich

Für die Erweiterung des Netzmonopols auf das künftige integrierte Glasfasernetz wird die Post einige Zugeständnisse im Endgerätebereich machen müssen. Mehr und mehr geht die Meinung außerhalb der Post dahin, daß sich die Post langfristig mit dem Netz begnügen und den Endgerätebereich der privaten Wirtschaft überlassen soll. Langfristig, wohl gemerkt! Niemand denkt heute schon an einen Endtermin für den posteigenen Telefonapparat. Selbst die Monopolkommission, die im Prinzip auch die bereits vor-

handenen Endgerätemärkte ganz den privaten Anbietern vorbehalten möchte, nimmt den einfachen Fernsprechhauptanschluß aus.¹⁸⁾

Eine realistische Politik muß von den Gegebenheiten ausgehen. Wir befinden uns nun einmal nicht auf der grünen Wiese, sondern auf einem bestellten Acker, auch wenn es hier und da ein wenig nach Kraut und Rüben aussieht. Die wirtschaftspolitische Forderung: Das Netz der Post, die Endgeräte der privaten Wirtschaft, kann und sollte in erster Linie bei Neuentwicklungen durchgesetzt werden. So gesehen ist es kein Widerspruch, wenn das Monopol der Post beim einfachen Fernsprechhauptanschluß noch eine Zeitlang ertragen wird, jedoch beim jüngsten Dienstleistungsangebot der Post, beim Teletex-Dienst erst kürzlich entschieden wurde, daß der Endgeräte-Markt bis auf weiteres, also bis zu etwaigen neuen Erkenntnissen, privaten Anbietern vorbehalten bleibt.

Die technische Entwicklung und ihre Umsetzung in die öffentliche und private Praxis ist für alle Beteiligten auch ein Lernprozeß. Es könnte durchaus sein, daß die Post im Laufe der Zeit ihr Interesse an Endgeräten verliert, zumal Eingeweihte auch bei der Post längst wissen, daß hier für die Post nichts zu verdienen ist, wenn es gleichzeitig private Anbieter gibt.

5. Neue Postmärkte

Und noch ein letzter Punkt: Es wurde schon gesagt, daß die Post entsprechend ihrer neuen Philosophie auf Expansion bedacht ist. Daher ist zu fragen, ob und gegebenenfalls unter welchen Gesichtspunkten der Post zugestanden werden kann, daß sie ihre Angebotspalette ausweitet.

Auch bei einem öffentlichen Unternehmen wären 36 Mrd DM Umsatz und mehr als 10 Mrd DM Gesamtinvestitionen im Jahr schon Anlaß genug zu wettbewerbspolitischer Aufmerksamkeit. Wir können nicht über verstärkte Kontrolle von Marktmacht und von Unternehmenszusammenschlüssen diskutieren und gleichzeitig übersehen, daß der „gelbe Riese“ wächst und wächst und wächst.

Daß der Staat sich im Bereich der Wirtschaft ausdehnt, kann wirtschaftspolitisch ebenfalls nicht erwünscht sein, solange wir an der Marktwirtschaft festhalten. Ein Arbeitsplatz im öffentlichen Dienst ist keineswegs höher einzuschätzen als ein Arbeitsplatz in der privaten Wirtschaft.

Die Post hat für ihre Expansionsbestrebungen – zugegebenermaßen nicht gleichzeitig – mehrere Gründe genannt:

- Teilhabe an neuen lukrativen Märkten,
- Versorgung der wirtschaftsschwachen Gebiete und der einkommensschwachen Bevölkerung,
- Ankurbelung neuer Märkte,
- Erfahrungsgewinn in neuen Bereichen der Technik,
- Beschäftigung ihres Personals.

18) Vgl. Gutachten der Monopolkommission, Ziffern 249, 252.

Dazu ist aus wirtschaftspolitischer Sicht folgendes zu sagen:

Wegen der mehrfach erwähnten besonderen Angebotsbedingungen der Post können im Prinzip nur Monopolmärkte für die Post lukrativ sein. Wenn die Post heute auf Wettbewerbsmärkten zusetzt, so spricht wenig dafür, daß das in Zukunft anders sein würde.

Eine Ausweitung der Alleinanbieterstellung der Post müßte gesellschaftspolitisch begründet werden können. Beim Netz gibt es solche Gründe. In anderen Bereichen ist das schwer vorstellbar, zumindest unter den Bedingungen einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung.

Was den Neueintritt der Post in Wettbewerbsmärkte betrifft, so steht das Argument, die Post müsse wirtschaftsschwache Gebiete oder einkommensschwache Bevölkerungskreise bedienen, zum Argument der Teilhabe an neuen lukrativen Märkten im klaren Widerspruch. Die Erfahrungen mit der Bundesbahn zeigen deutlich, daß Gemeinwirtschaftlichkeit sich nie selbst trägt, sondern immer vom Staat mitfinanziert werden muß. Deshalb kann es der Post nicht gestattet werden, selbst darüber zu entscheiden, inwieweit sie neue gemeinwirtschaftliche Leistungen anbieten will. Das gilt auch dann, wenn der benötigte Zuschuß von anderen Dienstzweigen geleistet werden kann, denn auch eine solche Umverteilung ist ein Politikum.

Im übrigen ist ein Bedarf an Postkonkurrenz z. Z. nicht erkennbar. Solange sogar die Versorgung der Bevölkerung mit Grundnahrungsmitteln der privaten Wirtschaft überlassen wird, und zwar durchaus im Interesse der Bevölkerung, wie ein Blick über den großen Zaun bestätigt, so lange ist nicht einzusehen, weshalb es bei Endgeräten oder sonstigen Waren oder Leistungen anders sein soll.

Ob eine Postbeteiligung die Markteinführung neuer Geräte erleichtert und beschleunigt, ist zumindest fraglich. Je billiger die Post anbietet, sei es im Hinblick auf Großeinkäufe, sei es, weil sie die Kostendeckung vernachlässigt, desto weniger ist der betreffende Markt für private Anbieter von Interesse. Als Großanbieter ist die Post immer Preisführer, ob sie will oder nicht. Damit kann die Post das Geschäft für private Anbieter interessant, aber auch uninteressant machen. Und was noch schwerer wiegt: Durch Änderung ihres Marktverhaltens kann die Post über Nacht die Kalkulation ihrer privaten Konkurrenten völlig über den Haufen werfen.

Auch wenn der Post solche Absichten nicht zu unterstellen sind: Ihre Beteiligung ist für die privaten Mitanbieter ein Unsicherheitsfaktor mehr, und deswegen kaum ein Anreiz zu besonderer Aktivität.

Auch das Argument des Erfahrungsgewinns überzeugt nicht. Erfahrungen sind immer nützlich und manchmal auch notwendig. Dabei rechtfertigt das Notwendige einen höheren Preis als das nur Nützliche. Daß die Post mit Geräten, die an ihr Leitungsnetz angeschlossen sind oder angeschlossen werden, Erfahrungen sammeln möchte, ist begreiflich. Nur ist nicht einzusehen, weshalb nicht die Erfahrungen ausreichen sollen, die die Post im eigenen Dienstbereich machen kann. Fernkopierer, Bürofernrechner oder sonstige neue Geräte der Telekommunikation werden ja auch im Großbetrieb Post in erheblichen Stückzahlen benötigt.

Was schließlich das Beschäftigungsargument betrifft, das postintern wohl eine größere Rolle spielt als von außen erkennbar wird, so kann man dazu nur sagen: Nirgends steht

geschrieben, daß die Post die Aufgabe hätte, 480.000 Bedienstete zu beschäftigen. Wenn solche Gesichtspunkte gelegentlich politisches Gewicht erhalten, so ist das nur ein Zeichen dafür, daß Marktwirtschaft immer bedroht ist und ständig der Verteidigung bedarf.

Die Ablehnung der Postargumente soll und kann allerdings nicht bedeuten, daß es unter gar keinen Umständen gerechtfertigt sein könnte, der Post die Teilnahme am Wettbewerb zu gestatten. Wo sie bereits teilnimmt, wird sie es wohl vorerst auch weiterhin tun, und wo sie heute noch Monopolrechte ausübt wie beim Telefon, wäre schon die Zulassung privater Mitanbieter ein Schritt in die richtige Richtung.

Bei neuen Versuchen, auf Märkten Fuß zu fassen, die bisher nur von privaten Anbietern bedient worden sind, wird die Post aber mit verstärktem Widerstand und auch damit rechnen müssen, daß man von ihr den Nachweis der objektiven Notwendigkeit fordert.

IV. Schlußbemerkung

Das Thema „Mehr Wettbewerb im Post- und Fernmeldewesen“ ist bewußt weder als Forderung noch als Frage formuliert worden. Am Ende der Betrachtung lautet der Befund: Sowohl Forderung als auch Frage. Forderung, weil Zurückhaltung bei der wirtschaftlichen Verwertung des Netzmonopols und ein allmählicher Verzicht der Post auf das Monopol beim einfachen Fernsprechaufschluß geboten erscheint. Soweit es dagegen um zusätzliche Anbieterschaft der Post geht, ist wohl eher ein Fragezeichen zu machen.

Summary

The Postal Service is in conflict with its status of a public body and its conception of itself as a business enterprise. As an "enterprise" it aims at the expansion of its recognized sphere of activities and having a share in new markets. As a public body it simultaneously aims at preserving its monopoly privileges and control functions. As the author sees the status of a public body as inseparably bound to the Postal Service, he pleads for limiting its activities to public tasks and exercising restraint in all the fields in which demands could be equally well met by private enterprises able and willing to do so.

Résumé

Les Services Postaux sont en conflit entre le statut de services publics et la conception d'être une entreprise industrielle. En tant qu'entreprise, ils sont intéressés à une expansion sur le plan de sphères d'activités connues et à une participation à de nouveaux marchés; en tant que services publics, les Services Postaux ont pour objectif le maintien des droits de monopole et le contrôle. Etant donné que le statut de services publics est inséparablement relié aux Services Postaux, l'auteur plaide pour une limitation aux devoirs publics et pour une réserve dans les domaines où l'économie privée est capable et prête à répondre à la demande.

Die Marktstrukturen im Linienseeverkehr in ihrer Bedeutung für die verladende Wirtschaft*)

VON WALTRAUD STEINWEG, KÖLN

Vorbemerkung

Der Seeverkehr spielt für die deutsche Volkswirtschaft eine bedeutende Rolle. Angesichts der fehlenden eigenen Rohstoffbasis ist die Bundesrepublik stark importabhängig. Dabei müssen die importierten Rohstoffe durchweg über See herangeschafft werden. Der Importabhängigkeit steht die Notwendigkeit zum Export gegenüber, um die vom Ausland in Anspruch genommenen Güter und Leistungen auch bezahlen zu können. Trotz Dominanz der Exportbeziehungen zu den europäischen Industrieländern entfällt auf den Übersee-Export ein erheblicher Anteil (81 Mrd. DM Übersee-Export 1979 bei 315 Mrd. DM Gesamtexport); er gewinnt mit der Industrialisierung der Dritten Welt, insbesondere der OPEC-Staaten, zunehmende Bedeutung.

1. Die Bedeutung der Seefrachtkosten am Beispiel des deutschen Maschinenbaus

Die Bedeutung der Seeschifffahrt soll am Beispiel des deutschen Maschinenbaus etwas konkretisiert werden. Dieser Industriezweig hatte 1979 bei einem Gesamtumsatz von rd. 110 Mrd. DM einen Exportanteil von ca. 50 %.

Dabei wurden exportiert¹⁾

in die EG-Länder für	20,8 Mrd. DM
in das restliche Europa für	16,1 Mrd. DM
nach Übersee für	19,4 Mrd. DM

Interessant ist, sich zu verdeutlichen, welcher Transportkostenaufwand entstand, um die erzeugten Produkte zu ihren Bestimmungsorten zu bringen. Aufgrund der Erfahrungen der Verkehrsexperten wird im Maschinenbau die mittlere Transportkostenbelastung wie folgt geschätzt:²⁾

Anschrift der Verfasserin:

Dr. Waltraud Steinweg
Verband Deutscher Maschinen- und
Anlagenbau e.V. (VDMA)
Verkehrsreferat
Gustav-Heinemann-Ufer 84-88
5000 Köln 51

*) Überarbeitete und erweiterte Fassung eines Vortrags im Verkehrswissenschaftlichen Seminar der Universität zu Köln am 2. Juni 1981.

1) Vgl. VDMA (Hrsg.), Statistisches Handbuch für den Maschinenbau, Ausgabe 1980.

2) Schätzwerte aus Verbandsunterlagen.