

Harald Hungenberg / Thomas Hutzschenreuter*

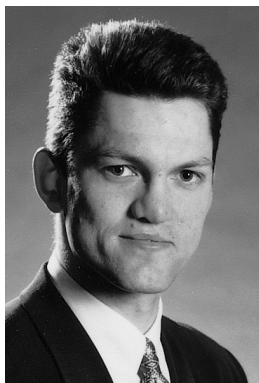
Postreform

Umgestaltung des Post- und Telekommunikationssektors in Deutschland

Deregulierung; Liberalisierung; Post; Postreform; Telekommunikation



H. Hungenberg



Th. Hutzschenreuter

Dienstleistungen der Post und Telekommunikation sind für moderne Volkswirtschaften ein zunehmend wichtiger werdender Wirtschaftsfaktor. Sie wurden traditionell in den meisten Ländern in Form eines staatlichen Monopols erbracht. In Deutschland ist Anfang der 90er Jahre begonnen worden, dieses staatliche Monopol im Zuge einer mehrstufigen Postreform aufzubrechen. Die Hintergründe, Vorgehensweisen und Perspektiven dieser Postreform diskutiert der vorliegende Beitrag.

1. Einleitung

Dienstleistungen aus dem Bereich der Post und Telekommunikation stellen einen bedeutenden

* Prof. Dr. Harald Hungenberg, Diplom-Kaufmann
Thomas Hutzschenreuter, Handelshochschule Leipzig,
Lehrstuhl für Strategisches Management und Organisation

Wirtschaftsfaktor für eine moderne Volkswirtschaft dar. Sie bilden nicht nur für sich genommen einen wesentlichen Wirtschaftssektor, sondern diese Dienstleistungen besitzen in einer modernen Volkswirtschaft auch besondere Bedeutung für die Leistungsfähigkeit von Unternehmen aus allen anderen Branchen, die Informationen verarbeiten und auf die Bereitstellung von Informationen angewiesen sind. Gleichzeitig kommt ihnen in einer Gesellschaft, die sich im Übergang zur Informations- und Dienstleistungsgesellschaft befindet, große Bedeutung für die Einkommenserzielung und die Lebensqualität jedes einzelnen Bürgers zu.

Dienstleistungen der Post und Telekommunikation sind aber nicht erst in den Volkswirtschaften des 20. Jahrhunderts entstanden: In Deutschland beispielsweise gibt es seit über 500 Jahren eine »Post«, die über die Jahrhunderte hinweg die jeweils aktuellen Post- und später auch Telekommunikationsdienste erbracht hat.[1] Dabei wurde der Post- und Telekommunikationssektor traditionell in Form eines staatlichen Monopols organisiert – es gab eine (und nur eine) »Post«, die meist als Teil der staatlichen Verwaltung operierte. Angesichts der wachsenden Bedeutung von Post und Telekommunikation ist diese Organisationsform in vielen Ländern zunehmend in die Diskussion gekommen. In Deutschland hat diese Diskussion dazu geführt, daß im Jahr 1989 eine mehrstufige Postreform eingeleitet worden ist, deren Ziel es ist, Post und Telekommunikation zu einem »normalen« Wirtschaftsbereich mit mehreren, autonom im Wettbewerb operierenden Unternehmen zu entwickeln. Mit dieser Postreform, die heute noch nicht abgeschlossen ist, beschäftigt sich der vorliegende Beitrag: Er untersucht die Hintergründe, die Vorgehenswei-

sen und die Perspektiven der Umgestaltung des Post- und Telekommunikationssektors in Deutschland.

2. Umgestaltung von Post und Telekommunikation: Von der staatlichen Verwaltung zum Wettbewerb

Über die längste Zeit seiner Entwicklung ist der Post- und Telekommunikationssektor in Deutschland als Monopol organisiert worden. Hierfür sind im wesentlichen zwei Begründungen angeführt worden: eine politische und eine ökonomische. So wurde aus politischer Sicht argumentiert, daß Post- und Telekommunikationsdienste Leistungen darstellen, die für Militär- und Staatszwecke bedeutsam sind. Die Post galt als »kriegswichtiger« Bereich, der einer direkten staatlichen Einflußnahme und Kontrolle unterstellt werden mußte. Diese politische Argumentation wurde dann in späteren Jahren von einem ökonomischen Argument flankiert: Man stufte den Post- und Telekommunikationsbereich als sogenanntes natürliches Monopol ein – also als einen Wirtschaftsbereich, in dem die Leistungen dann gesamtwirtschaftlich effizient bereitgestellt werden, wenn sie nur durch einen Anbieter erbracht werden.

Die politische Begründung des Staatsmonopols geriet angesichts der staatlichen und gesellschaftlichen, aber auch der technologischen Entwicklung bereits zu Beginn dieses Jahrhunderts in die Kritik – sie gilt spätestens seit Ende des 2. Weltkriegs als überholt. Demgegenüber hat sich die ökonomische Argumentation teilweise bis in die 80er Jahre unseres Jahrhunderts gehalten. Auch sie wird aber heute mehrheitlich als unzutreffend eingestuft, wofür vor allem zwei Aspekte maßgeblich sein dürften:

– Im Post- und Telekommunikationssektor sind in den letzten Jahrzehnten erhebliche *technologische Veränderungen* eingetreten, die dazu geführt haben, daß die Voraussetzungen eines natürlichen Monopols in weiten Bereichen der ehemaligen Post nicht mehr erfüllt sind. So kommen beispielsweise in der Tele-

kommunikation heute neuartige Netztechniken zum Einsatz, bei deren Anwendung der Betrieb von Telekommunikationsnetzen nicht mehr mit kontinuierlich sinkenden Durchschnittskosten verbunden ist. Damit entfällt die grundlegende Voraussetzung eines natürlichen Monopols, und es wird möglich, Telekommunikationsleistungen auch mit einer kleinen Betriebsgröße – und das heißt: durch mehrere Anbieter – effizient zu erbringen.[2] – Die Beobachtung der staatlichen Monopolisten legt die Vermutung nahe, daß die Theorie des natürlichen Monopols *lediglich einen theoretischen Idealzustand* beschreibt, der in der Praxis nicht zu verwirklichen ist. Offensichtlich gehen von dem vorhandenen Monopolschutz erhebliche negative Anreizeffekte auf den Monopolanbieter aus, die seine Effizienz und Innovationsfähigkeit beeinträchtigen. Mit anderen Worten: Ohne den Druck des Wettbewerbs wird es kaum gelingen, Leistungen in diesem Wirtschaftsbereich effizient zu erbringen und Kundenbedürfnisse gezielt und innovativ zu befriedigen.[3]

Im übrigen ist es schon vom Grundsatz her in Frage zu stellen, ob ein natürliches Monopol, wenn es denn besteht, überhaupt eines staatlichen Schutzes bedarf: Wenn nämlich tatsächlich ein natürliches Monopol vorliegt, so würde sich zwangsläufig nur ein Anbieter im Markt behaupten können – derjenige, der mit den niedrigsten Durchschnittskosten (sprich: dem größten Leistungsumfang) anbietet. Neue Anbieter würden bei Vorliegen eines natürlichen Monopols langfristig wieder vom Markt verschwinden, da ihre Durchschnittskosten zu hoch wären. Der Schutz eines natürlichen Monopols wäre also gar nicht notwendig, um das angestrebte volkswirtschaftliche Effizienzziel zu erreichen.

Abgesehen davon, daß erhebliche Zweifel an den traditionellen Begründungen für die Organisation des Post- und Telekommunikationssektors entstanden sind, hat sich auch das Umfeld verändert, innerhalb dessen die entsprechenden Dienstleistungen erbracht werden. So sind mit der zunehmenden Bedeutung von Informationen, Informationsverarbeitung und Informationsbereitstellung für Bürger und Unterneh-

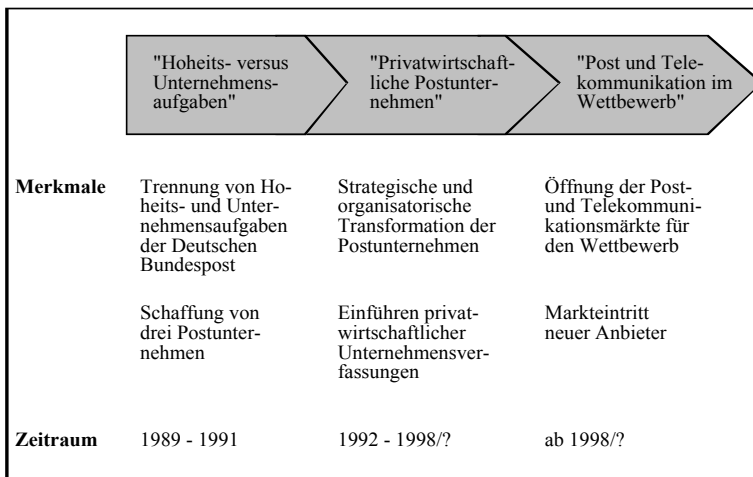


Abb. 1: Phasen der Postreform in Deutschland

men auch die Anforderungen an die »Post« als Anbieter der Post- und Telekommunikationsdienste gestiegen. Da die Leistungsfähigkeit der staatlichen Monopolanbieter mit dieser Entwicklung meist nicht Schritt gehalten hat, sind in vielen Ländern die Forderungen an die politischen Entscheidungsträger immer lauter geworden, Post und Telekommunikation grundlegend zu reformieren.

Auch in Deutschland wurden bereits Ende der 60er Jahre erste Bemühungen unternommen, das Staatsmonopol der Post aufzulösen. Dazu richteten die Bundesregierungen im Laufe der Jahre verschiedene Kommissionen ein, deren Arbeit im Grunde erst im Jahr 1989 mit der Verabschiedung des Poststrukturgesetzes zu ersten nennenswerten Ergebnissen und dem Beginn einer Postreform führte. Diese Postreform hat nicht nur zu Veränderungen für die Deutsche Bundespost geführt, sondern sie hat eine Umgestaltung des gesamten Post- und Telekommunikationssektors in Deutschland angestoßen, die heute noch nicht vollständig abgeschlossen ist. Sie kann im Überblick in drei Phasen eingeteilt werden (siehe Abb. 1):

- Die erste Phase der Postreform begann unmittelbar mit der Verabschiedung des Poststrukturgesetzes im Jahr 1989. In ihrem Mittelpunkt stand das Bestreben, *hoheitliche und unternehmerische Aufgaben zu trennen*, die

bis zu diesem Zeitpunkt beide gemeinsam von der Deutschen Bundespost wahrgenommen wurden.

- Ein Ergebnis der ersten Phase der Postreform war, daß drei Teileinheiten geschaffen wurden, um die unternehmerischen Aufgaben der bisherigen Deutschen Bundespost zu übernehmen. Im Mittelpunkt der zweiten Phase der Umgestaltung von Post und Telekommunikation stand daher das Ziel, diese Teileinheiten zu *privatwirtschaftlich operierenden Unternehmen* umzugestalten. Die zweite Phase hat in den drei »Postunternehmen« Telekom, Postdienst und Postbank etwa zeitgleich zu Beginn der 90er Jahre begonnen und hält zum Teil heute noch an.
- In der dritten Phase schließlich soll das Ziel, Post und Telekommunikation zu einem »normalen« Wirtschaftssektor zu entwickeln, vollständig verwirklicht werden. Dies erfordert vor allem eine *Öffnung der bislang noch geschützten Post- und Telekommunikationsmärkte für den Wettbewerb*. Damit einhergehend müssen sich die Postunternehmen auf diesen Wettbewerb einstellen – sich selber zu einem Wettbewerber weiterentwickeln.

Die Postreform wird in diesem Beitrag also sehr umfassend, als Gesamtheit von Maßnahmen zur Umgestaltung des Post- und Telekommunikationssektors, behandelt. Ihr Ziel ist es, Post und

Telekommunikation von einem Bereich der staatlichen Verwaltung zu einem wettbewerblichen, unternehmerischen Tätigkeitsfeld zu entwickeln. Die folgende Darstellung versucht, diese Entwicklung entlang der drei Phasen der Postreform nach- bzw. vorzuzeichnen.

3. Trennung von Unternehmens- und Hoheitsaufgaben als Voraussetzung für den Wandel des Post- und Telekommunikationssektors

Anstoß für die erste Phase der Postreform war das Poststrukturgesetz, das am 8. Juni 1989 verabschiedet worden ist. Es zielte im Kern darauf, die Aufgaben der Deutschen Bundespost in Unternehmens- und Hoheitsaufgaben zu unterteilen. *Unternehmensaufgaben* sind dabei Tätigkeiten, die direkt auf Märkten gegenüber Kunden erbracht werden oder indirekt für das Erbringen einer solchen Marktleistung benötigt werden. *Hoheitsaufgaben* hingegen sind Funktionen, bei denen es um »die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland nach innen und außen sowie um die ordnungspolitische Regulierung der Märkte« [4] geht. Unternehmensaufgaben können privatwirtschaftlich, Hoheitsaufgaben dagegen nur durch eine staatliche Behörde erfüllt werden. Die Trennung von Unternehmens- und Hoheitsaufgaben ist eine grundlegende Voraussetzung dafür, den Post und Telekommunikationssektor wettbewerblich auszurichten zu können, denn ohne ihre Trennung wäre die Bundespost Unternehmen und Staat zugleich geblieben. Dies wäre nicht nur ökonomisch wenig effizient, sondern auch ordnungspolitisch bedenklich gewesen: die Bundespost hätte (einerseits) die Regelungen für den Wettbewerb vorgegeben, nach denen sie (andererseits) selber gehandelt hätte. [5]

3.1 Hoheitsaufgaben

Die Hoheitsaufgaben des Staates können nur durch eine parlamentarisch legitimierte Institution erfüllt werden. Für den Bereich der Post

und Telekommunikation mußte diese Institution in der ersten Phase der Postreform die folgenden zwei Teilaufgaben übernehmen:

- *Regierungsaufgaben*: Die staatliche Institution vertritt die Bundesrepublik Deutschland in Fragen der Post und Telekommunikation, vor allem bei internationalen Verhandlungen mit anderen Staaten und Staatengemeinschaften (z. B. in Fragen der Standardisierung oder der Frequenznutzung).
- *Regulierungsaufgaben*: Als Regulierer hat die staatliche Institution die Aufgabe, die Wettbewerbsbedingungen auf den Märkten für Post- und Telekommunikationsleistungen vorzugeben. Dabei muß sie insbesondere Entscheidungen über die Zulassung von Wettbewerbern und die Zuteilung knapper Ressourcen auf Wettbewerber treffen, die Wettbewerber und ihr Marktverhalten überwachen und die Ergebnisse des Wettbewerbs im Hinblick auf zukünftige Regulierungsmaßnahmen auswerten.

Diese Hoheitsaufgaben wurden dem Bundesministerium für Post und Telekommunikation (BMPT) zugeordnet, das diese teilweise selber, teilweise durch nachgeordnete Behörden erfüllte. Durch das Herauslösen der Unternehmensaufgaben aus der Deutschen Bundespost (DBP) und deren Zusammenfassung zu drei »öffentlich-rechtlichen Postunternehmen« – der DBP Postdienst, der DBP Telekom und der DBP Postbank –, entstanden für das BMPT jedoch zusätzlich zu den Hoheitsaufgaben weitere Aufgaben, die in einem privatwirtschaftlichen Umfeld die Eigentümer eines Unternehmens erfüllen (*Eigentümeraufgaben*). Diese Zusammenfassung von Hoheitsaufgaben (Regierungs- und Regulierungsaufgaben) und Eigentümeraufgaben in einer staatlichen Organisationseinheit ist jedoch nicht unproblematisch; vor allem der Interessenkonflikt, der zwangsläufig zwischen Regulierer und Eigentümer besteht, läßt eine vollständige Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer zumindest nicht als institutionell gesichert erscheinen.

3.2 Unternehmensaufgaben

Durch die Identifikation von hoheitlichen und unternehmerischen Aufgaben entstand eine erste Ordnung der Aufgaben der bisherigen Deutschen Bundespost. Im nächsten Schritt wurde dann eine Strukturierung dieser Unternehmensaufgaben vorgenommen, die dazu führen sollte, eigenständige Unternehmen zu schaffen, die voneinander unterscheidbare Leistungen erbringen. Der klassischen Dreiteilung der bisherigen Bundespost folgend, entstanden auf diesem Wege die drei bereits angesprochenen Postunternehmen:

- *DBP Postdienst*: Der Postdienst hat im wesentlichen die Geschäfte im Bereich des Transports von Brief- und Paketsendungen übernommen;
- *DBP Telekom*: Die Telekom hat die aus dem »Fernmeldewesen« der Bundespost hervorgegangenen Telekommunikationsnetze und -dienste bereitgestellt;
- *DBP Postbank*: Die Postbank hat den Giroverkehr und das Einlagengeschäft der Deutschen Bundespost übernommen.

Ziel der Bildung der drei Postunternehmen war es, diese zu prinzipiell selbständigen Unternehmen zu entwickeln, die ihr Handeln an den Bedürfnissen ihrer Kunden und den Handlungen von (potentiellen) Wettbewerbern orientieren, um wirtschaftlich erfolgreich zu sein. Dieses Ziel wurde in der ersten Phase der Postreform jedoch nur ansatzweise verwirklicht. Hierfür war zum einen verantwortlich, daß die Postunternehmen – vor allem Postdienst und Telekom – auch weiterhin einer intensiven staatlichen Einflußnahme und weitgehenden staatlichen Restriktionen, insbesondere Infrastrukturverpflichtungen, unterlagen, die sich aus der Eigentümersituation und dem Monopolstatus der Unternehmen ergaben. Zum anderen verhinderte die interne Organisation der Postunternehmen, daß diese als »echte« Unternehmen operieren konnten.

Organisatorisch blieben die Postunternehmen im Grunde Behörden, denen lediglich ein Vorstand mit einer sogenannten Generaldirektion »aufgesetzt« wurde. Der behördentypische, mehrstufig-regionale Aufbau blieb nahezu un-

verändert erhalten. So operierte beispielsweise die Telekom mit einem dreistufigen regionalen Aufbau, an dessen Spitze Vorstand und Generaldirektion standen, die in einer gemischt funktionalen/objektorientierten Struktur operierten. Der Generaldirektion nachgeordnet waren 23 regional zuständige »Direktionen Telekom«. Auch diese waren intern gemischt funktional und objektorientiert strukturiert, wenn auch in einer anderen Form als die Vorstandsbereiche der Generaldirektion. Die 123 regional verantwortlichen Fernmeldeämter und weitere 17 Fernmeldezeugämter waren jeweils einer Direktion Telekom zugeordnet; auch sie waren aber intern nach anderen Prinzipien strukturiert als die ihnen übergeordneten Einheiten (siehe Abb. 2).

Diese Organisationsstruktur war zwar ein erster Schritt; sie stellte jedoch nur einen Kompromiß zwischen einer unternehmerischen Struktur und der Organisation einer öffentlichen Verwaltung dar. Somit war die Richtung für den nächsten Schritt der Postreform vorgegeben: Die Postunternehmen, die sich auf ihren Märkten wie Unternehmen verhalten sollten, mußten auch intern zu »echten« Unternehmen weiterentwickelt werden.

4. Neuausrichtung der Postunternehmen zur effizienten Erfüllung von Unternehmensaufgaben

In der zweiten Phase der Umgestaltung des Post- und Telekommunikationssektors, die in den frühen 90er Jahren begann und zum Teil heute noch anhält, hat die unternehmerische Neuausrichtung der drei Postunternehmen im Mittelpunkt gestanden. Diese Transformation ist eine Voraussetzung dafür, daß die Unternehmensaufgaben der bisherigen Deutschen Bundespost effizient erfüllt werden können und hat inhaltlich eine umfassende Neuausrichtung aller wesentlichen Aufgaben der Unternehmensführung zum Gegenstand. Mit anderen Worten: es geht darum, aufbauend auf einer privatwirtschaftlichen Unternehmensverfas-

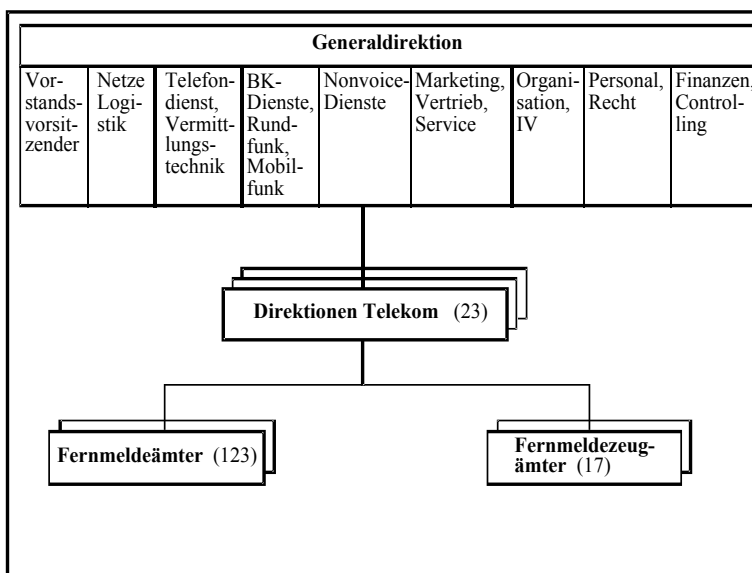


Abb. 2: Organisation der DBP Telekom zu Beginn der 90er Jahre

sung, Strategien, Strukturen und (Führungs-) Systeme der Unternehmen umzugestalten. Diese Transformationsaufgabe soll im folgenden exemplarisch vertiefend am Beispiel der Telekom behandelt werden. Die Telekom nimmt bei der Umgestaltung der Postunternehmen eine Vorreiterrolle ein, da sie im Jahr 1998 auch als erstes Unternehmen die Endstufe der Postreform erreichen wird: den Wettbewerb. Zudem gelten viele der Überlegungen und Aussagen zur Telekom analog für den Postdienst, da die zugrundeliegenden Bedingungen sehr ähnlich sind. Die Postbank hingegen wird im folgenden nicht näher betrachtet, da ihr Geschäft nicht im eigentlichen Sinne dem Post- und Telekommunikationssektor zuzurechnen ist.

4.1 Strategische Neuausrichtung

Grundlage jeder unternehmerischen Neuausrichtung muß ein klares Verständnis davon sein, wie sich das Unternehmen zukünftig gegenüber seinen Kunden und Wettbewerbern positionieren möchte. Dieses Verständnis wird durch die Strategie des Unternehmens geschaffen. Insofern mußte die strategische Neuaus-

richtung am Anfang der Transformation stehen. Am Beispiel der Telekom wird das Dilemma deutlich, mit dem die Postunternehmen bei dieser Neuausrichtung konfrontiert waren: die Telekom mußte sich nämlich auf Markt- und Wettbewerbsbedingungen einstellen, die es noch nicht gab. Daher konnte die strategische Neuausrichtung der Telekom auch nur von Annahmen über die Wettbewerbslandschaft nach erfolgter Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte ausgehen; gleichzeitig konnten nur solche Maßnahmen entwickelt werden, die der Vorbereitung auf den zukünftigen Wettbewerb dienen. Insofern kann in diesem Zusammenhang eher von einer Transformationsstrategie als von einer konkreten Wettbewerbsstrategie gesprochen werden.

Ausgehend von einer Einschätzung der Chancen und Risiken, die durch die erkennbar dynamische Entwicklung der Telekommunikationsmärkte begründet werden, mußte vor allem eine Einschätzung der Stärken und der Schwächen der Telekom gegenüber den potentiellen Konkurrenten als Grundlage für die Entwicklung ihrer Transformationsstrategie erarbeitet werden. Ergebnis dieser Beurteilung von Stärken und Schwächen war, daß die Telekom zwei strategische Ansatzpunkte gleichzeitig beach-

ten mußte, um sich auf den anstehenden Wettbewerb vorzubereiten: sie mußte ihre Kundenorientierung verbessern, um Kunden dauerhaft zu binden, und gleichzeitig ihre Kosten in nahezu allen Unternehmensbereichen deutlich reduzieren:

- *Kundenorientierung*: Ein Monopolist aus dem Bereich der Telekommunikation hat keine Kunden – er hat »Teilnehmer«. Um in einem wettbewerblichen Markt bestehen zu können, muß sich dieses Grundverständnis wandeln. Nur wenn das Handeln des gesamten Unternehmens konsequent auf die Bedürfnisse der Kunden ausgerichtet wird, kann es gelingen, diese auch im Wettbewerb an das Unternehmen zu binden. Insofern mußte sich Kundenorientierung als vorrangiges Transformationsziel der Telekom gleichermaßen im Leistungsangebot – seiner Qualität, Innovation und Differenzierung – ausdrücken, wie in der persönlichen Behandlung jedes einzelnen Kunden. Die Telekom hat daher sowohl im Bereich der Produktplanung als auch der Verfahrens- und vor allem Verhaltensentwicklung massive Anstrengungen unternommen, um ihre Kundenorientierung zu verbessern
- *Kostensenkung*: Als Monopolanbieter befand sich die Telekom im internationalen Vergleich und in der Gegenüberstellung zu potentiellen Konkurrenten in einer sehr ungünstigen Kostensituation.[6] Die Personalkosten waren durch die ineffizienten Arbeitsweisen, die aus der öffentlichen Verwaltung erhalten blieben, unverträglich hoch; gleichzeitig hat das Fehlen von unternehmerischen Planungs- und Kontrollsystemen zu massiven Überinvestitionen geführt, die bei den Kapitalkosten zu enormen Belastungen führten. Diese Kosten auf ein »halbwegs« konkurrenzfähiges Niveau zu senken, mußte daher der zweite entscheidende Ansatz der Transformationsstrategie sein, mit der sich die Telekom auf den Wettbewerb vorbereitet hat. Sie hat diesen Ansatz, beispielsweise durch die Einleitung von Programmen zum Personalabbau und mit einer Reduktion technischer und planerischer Ansprüche bei der Netzgestaltung, vorangetrieben.

4.2 Organisatorische Neuausrichtung

Um die angestrebte strategische Ausrichtung in das Denken und Handeln aller Mitarbeiter einzubringen, war als nächster Transformationschritt die bisherige Organisation der Telekom anzupassen. Es war dies die klassische Aufgabe: eine Anpassung der Organisation an die veränderte Strategie.[7]

Die Organisation, mit der die Telekom ihre strategische Neuausrichtung Anfang der 90er-Jahre begann, war im Prinzip nach wie vor die einer Verwaltungsbehörde. Dies gilt in vollkommener gleicher Weise für das Schwesterunternehmen, den Postdienst. Eine solche Verwaltungsorganisation war erfolgreich, solange es darum ging, technische Infrastruktur bereitzustellen, um einen Beitrag zur »Daseinsvorsorge« der Bürger zu leisten. Sie sorgte für flächendeckend einheitliche Bedingungen und gewährleistete Sicherheit in allen Routineabläufen. Sie stößt aber dann an ihre Grenzen – ja, wird sogar schädlich – wenn es darum geht, kundenorientiert, flexibel und ergebnisbewußt zu handeln.

Genau diese Handlungsprinzipien mußte die Telekom aber in Zukunft verwirklichen, um die angestrebte Transformationsstrategie umsetzen zu können. Insofern mußte die traditionelle, sich an den Anforderungen der Vergangenheit orientierende Organisationsstruktur des Unternehmens grundlegend umgestaltet werden. Die Telekom tat dies, indem sie beginnend im Jahr 1992 eine neue Organisationsstruktur für das Gesamtunternehmen einführte, die Kundenorientierung, Ergebnisverantwortung und dezentrale Kompetenzen als Leitprinzipien für alle Organisationseinheiten hervorhob. Diese Struktur entsprach im Prinzip dem Modell einer *kundenorientiert divisionalisierten Organisation*, bei der alle Geschäftsaktivitäten zu kunden- bzw. kundengruppenbezogen abgegrenzten Unternehmensbereichen zusammengefaßt werden. Den Kundenbereichen, die nach den Besonderheiten unterschiedlicher Kundengruppen abgegrenzt worden waren, standen Technikbereiche zur Seite, deren Verantwortung sich auf den (großen) Teil der Telekommunikationstechnik richtete, die von allen Kundengruppen gemeinsam genutzt wurde. Die Tech-

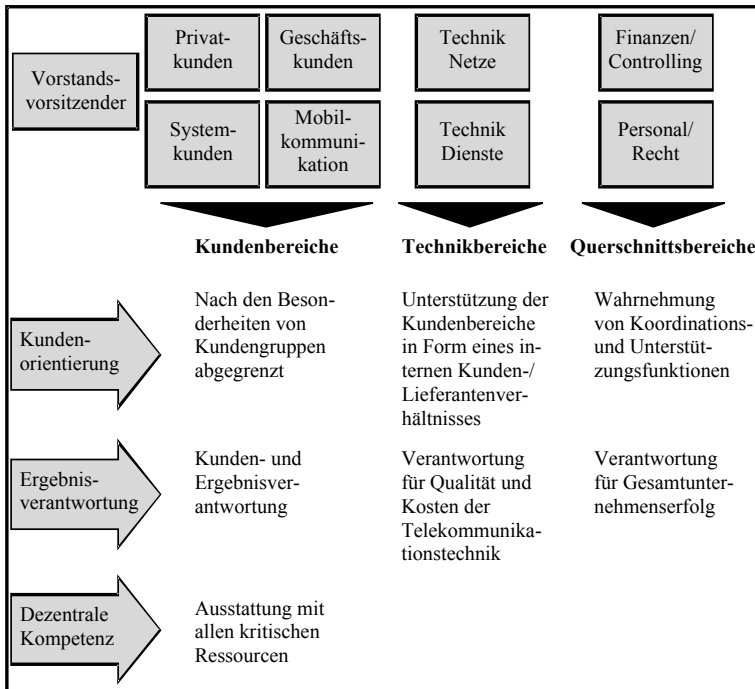


Abb. 3: Organisation der Telekom ab 1992

nikbereiche sollten diese Telekommunikationsnetze planen, bauen und betreiben und sie den Kundenbereichen im Rahmen eines internen Kunden-/Lieferantenverhältnisses zur Verfügung stellen. Die üblichen Querschnittsfunktionen vervollständigten die Organisationsstruktur (siehe Abb. 3). [8]

Die Divisionalisierung des Unternehmens konnte naturgemäß nicht auf die Unternehmensspitze beschränkt werden – sie mußte alle Teile des Unternehmens durchdringen. Aus diesem Grund wurde auch die bisher einheitliche Außenorganisation – die bisherigen Direktionen und Fernmeldeämter – zu differenzierten Organisationseinheiten der einzelnen Unternehmensbereiche umgestaltet, deren Entscheidungs- und Handlungsspielräume stark vergrößert werden sollten. Obwohl die Organisation der Telekom gerade an dieser Stelle von Widerständen und Kompromissen betroffen zu sein scheint, gelang ihr mit der organisatorischen Umgestaltung auch der Außenorganisation ein wichtiger Transformationsschritt in der Vorbereitung auf den Wettbewerb.

4.3 Transformation der Führungssysteme und der Unternehmensverfassung

Um den Erfolg der beschriebenen strategischen und organisatorischen Neuausrichtung zu sichern, sind Führungssysteme notwendig, die fortwährend geschäftsorientiertes, flexibles und ergebnisbewußtes Handeln unterstützen. Solche Systeme gab es in einer öffentlichen Verwaltung nicht, sie mußten daher in den Postunternehmen vollkommen neu geschaffen werden. [9] So hat auch die Telekom seit den frühen 90er Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um durch die Schaffung von *Planungs- und Kontrollsystemen* sowie von *Mitarbeiter-Anreiz- und -Entwicklungssystemen* die Führbarkeit des Unternehmens zu verbessern und Mitarbeiter sowie Führungskräfte dazu anzuregen, die angestrebte Ausrichtung des Unternehmens auch durch ihr Handeln zu verwirklichen.

Flankierend zu den Transformationsprozessen im Rahmen der strategischen und organisa-

torischen Neuausrichtung sowie der Einführung von Führungssystemen war schließlich eine Transformation der *Unternehmensverfassung* bei den Postunternehmen geboten. Diese hat im wesentlichen zwei Dimensionen: Zum einen waren die ehemals öffentlich-rechtlichen Institutionen in privatwirtschaftliche Rechtsformen – hier: Aktiengesellschaften – zu transformieren, zum anderen mußte der gesetzliche Rahmen, der die Verfassung aller Aktiengesellschaften determiniert, auf die spezifischen Anforderungen der Postunternehmen ausgerichtet werden.

Im Zuge der Ausgestaltung der Unternehmensverfassung ist der Börsengang der Telekom im November 1996 als einschneidende Veränderung hervorzuheben – auch hier erfüllt die Telekom unter den Postunternehmen eine Vorreiterrolle. Durch diesen Börsengang hat sich die Eigentümerstruktur der Telekom grundlegend geändert; sie ist damit ein Unternehmen geworden, dessen Handlungen und Ergebnisse einer Marktbewertung unterliegen. Von dieser Marktbewertung wird langfristig abhängen, ob die Telekom die Kapitalmittel erhält, die sie für die anstehenden Investitionen und Strategien benötigt, die ihrerseits Voraussetzung für ein Bestehen im zukünftigen Wettbewerb sind.

5. Endstufe der Umgestaltung: Post und Telekommunikation als Wettbewerbsmärkte

Die Transformation der Postunternehmen ist nur eine, wenn auch wichtige, Voraussetzung für eine nachhaltige Leistungssteigerung des nationalen Post- und Telekommunikationssektors. Ohne die Einführung von Wettbewerb bliebe sie jedoch wirkungslos, da nur die Kräfte des Wettbewerbs die notwendige Effizienz der Unternehmensaufgaben langfristig sichern. Mit anderen Worten: Erst die Liberalisierung der Post- und Telekommunikationsmärkte, ihre Öffnung für Wettbewerber, macht Post und Telekommunikation zu einem »normalen« Wirtschaftssektor, der die im Interesse der gesam-

ten Volkswirtschaft geforderte Leistungsfähigkeit bietet.

Forderungen nach einer Liberalisierung der Post- und Telekommunikationsmärkte sind nicht neu; sie wurden jedoch in vielen Ländern Europas, speziell in Deutschland, erst sehr spät aufgegriffen bzw. durchgesetzt. Treibende Kraft hinter der Liberalisierung von Post und Telekommunikation war die Exekutive der Europäischen Union. Dabei kommt auch in dieser Phase dem Telekommunikationsbereich eine Vorreiterrolle zu: Durch eine Entscheidung der Europäischen Kommission vom November 1994 sollen die europäischen Telekommunikationsmärkte, mit wenigen Ausnahmen, spätestens zum 1. Januar 1998 vollständig für den Wettbewerb geöffnet werden. Die Märkte im Bereich des Postdienstes werden erst nach dem Jahr 2000 folgen. Im weiteren soll daher wiederum am Beispiel des Telekommunikationsbereichs untersucht werden, welche Konsequenzen dieser abschließende Veränderungsschritt für Wettbewerbsgeschehen und -ergebnisse auf dem ehemaligen Monopolmarkt haben wird – wie sich der Telekommunikationsbereich in Deutschland nach erfolgter Liberalisierung voraussichtlich entwickeln wird. Da viele der nachfolgenden Überlegungen prinzipiell beim Übergang vom Monopol zum Wettbewerb zutreffen, können die meisten Aussagen in Analogie auch auf den Postdienst übertragen werden, für den Zeitrahmen und Inhalte dieser dritten Phase der Postreform heute noch relativ offen sind.

5.1 Liberalisierung der Märkte

Die Liberalisierung der europäischen Telekommunikationsmärkte soll dazu führen, daß Wettbewerb im Bereich der Telekommunikation entsteht und Kunden frei wählen können, von welchem Anbieter sie ihre Dienstleistungen beziehen möchten. Hierdurch soll letztlich das Ziel erreicht werden, sowohl die Preissituation für die Nachfrager als auch Vielfalt, Qualität und Innovationsgeschwindigkeit der Telekommunikationsleistungen zu steigern.

Um Wettbewerb auf einem ehemaligen Monopolmarkt zu ermöglichen, ist natürlich zunächst der Marktzugang für neue Anbieter zu

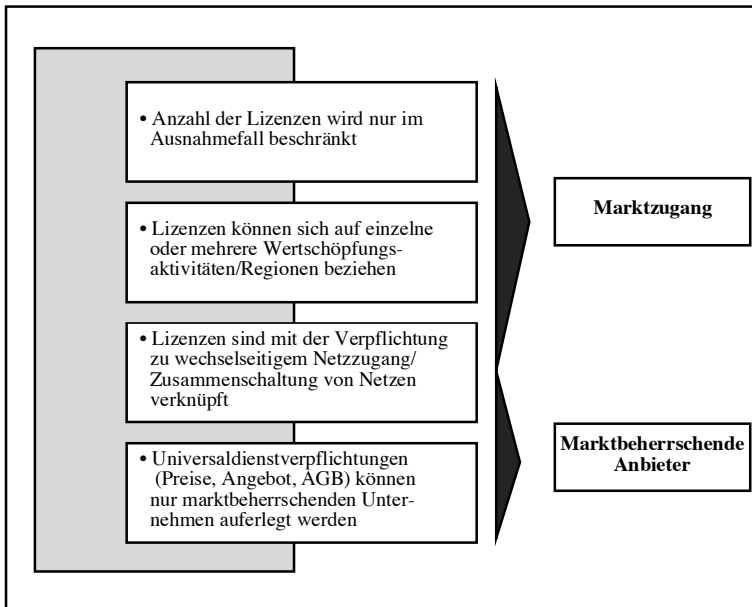


Abb. 4: Eckpunkte und Stoßrichtung des Regulierungsrahmens für Deutschland

öffnen. Hierzu sind Regelungen über die Ausgestaltung des Markteintritts und die dabei geltenden Auflagen zu treffen. Da der ehemalige Monopolanbieter, die Deutsche Telekom, aufgrund seiner über Jahrzehnte gewachsenen Netzinfrastruktur und seines Kundenstamms über erhebliche Startvorteile und eine beachtliche Marktmacht verfügt, sind diese Regelungen allein aber nicht ausreichend, um einen funktionsfähigen Wettbewerb zu schaffen. Vielmehr sind zumeist weitergehende Regelungen vorzusehen, die vorrangig für den ehemaligen Monopolanbieter gelten und verhindern sollen, daß dieser seine Marktmacht gegenüber den neuen Anbietern mißbräuchlich ausnutzt. Diese beiden Stoßrichtungen der Regulierung sieht auch der Regulierungsrahmen für den Telekommunikationsmarkt in Deutschland vor (siehe Abb. 4). [10]

Auch eine Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes heißt also nicht, daß Markt und Wettbewerb vollkommen freigegeben werden und der Staat auf jegliche Eingriffe verzichtet. Wettbewerb und Regulierung schließen sich nicht aus, denn ein bestimmtes Maß an Regulierung ermöglicht erst die Errichtung eines funktionsfähigen Wettbewerbs. [11] Inso-

fern führt die Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte nicht nur bei den Unternehmen, die miteinander im Wettbewerb stehen, sondern auch bei dem Staat – in seiner Funktion als Regulierer – zu neuen Anforderungen und Aufgaben. Beide Aspekte der Veränderung sollen im folgenden näher beleuchtet werden.

5.2 Wettbewerbssituation und -entwicklung

Die Öffnung der Telekommunikationsmärkte ist die Voraussetzung für die Umgestaltung der Telekommunikation. Die anstehende Marktöffnung hat den Umbruch dieser Branche erst ermöglicht und weitere Veränderungen angestoßen: Internationalisierung, zunehmende Differenzierung der Kundenanforderungen sowie anhaltender technologischer Fortschritt sind einige Schlagworte, die diesen Wandel beschreiben. Sie gehen (in quantitativer Hinsicht) mit einem beachtlichen Marktwachstum in allen Marktsegmenten einher, das im Durchschnitt mit jährlich fünf bis 10 Prozent prognostiziert wird; für einige Segmente, wie z. B. die Mobil-

kommunikation, werden sogar Wachstumsraten von über 30% p. a. erwartet. [12]

Dieses Wettbewerbsumfeld bietet für alte und neue Marktteilnehmer vielfältige Chancen. Aus diesem Grund hat die Telekommunikation in Deutschland und in anderen Ländern eine Vielzahl von neuen Unternehmen angezogen, die den Wettbewerb mit dem etablierten (Monopol-)Anbieter aufnehmen wollen. Die Wettbewerbssituation der Unternehmen, die neu in diesen Markt eintreten werden, unterscheidet sich natürlich fundamental von der des ehemaligen Monopolisten – der Telekom.

Obwohl die begonnene Transformation einige »Altlasten« aus der Zeit des Monopols hat abbauen können, sind Marktstellung und interne Ausrichtung des ehemaligen Postunternehmens nach wie vor stark durch das in der Vergangenheit starre und primär sozialpolitisch motivierte Wettbewerbs- und Regulierungsumfeld geprägt. So liegt der herausragende Vorteil, den die Telekom gegenüber den neuen Wettbewerbern besitzt, in ihrer Marktabdeckung – sie bedient 100% aller (aktuellen) Kunden in der gesamten Fläche. Dieser Vorteil besteht jedoch nur im nationalen Kontext – im internationalen Geschäft ist die Telekom ihrerseits »Newcomer«. Der wesentliche Nachteil der Telekom im Markt besteht darin, daß ihre Preise im Regelfall nicht in einer angemessenen Relation zu den korrespondierenden Kosten stehen, da ihre Preisgestaltung durch staatliche Einflüsse verzerrt ist. Für neue Anbieter bestehen daher in einzelnen Regionen sowie Kunden- und Produktgruppen erhebliche Spielräume für einen selektiven Preiswettbewerb. Da die Kostenstruktur der Telekom stark kapitalkostenlastig ist und ein hoher Anteil der Kosten Fixkosten sind, ist sie besonders anfällig gegenüber einem selektiven Preiswettbewerb neuer Anbieter. Zudem weist sie ohnehin ein technologie- und effizienzbedingt höheres Kostenniveau auf. So wird ihr wichtigster Wettbewerbsvorteil – der Besitz eines flächendeckenden Netzes – gleichzeitig zur Quelle eines Wettbewerbsnachteils: er führt zu Kosten- und Innovationsnachteilen gegenüber Wettbewerbern mit neuer Technologie.

Neben der Telekom tritt im Zuge der Liberalisierung eine Vielzahl neuer Anbieter auf, die versuchen, erfolgreich in den attraktiven Märk-

ten der Telekommunikation Fuß zu fassen. Obwohl diese Unternehmen unterschiedliche Hintergründe und Leistungsmerkmale besitzen, kann ihre Wettbewerbssituation über alle Wettbewerbergruppen hinweg nahezu spiegelbildlich zu der der Telekom dargestellt werden. So besteht ihre große Stärke darin, daß sie gezielt das Marktsegment auswählen können, in dem sie den Wettbewerb mit der Telekom suchen. Während der etablierte Anbieter, bedingt durch seine marktbeherrschende Stellung, zu einem flächendeckenden Angebot verpflichtet ist, können neue Anbieter selektiv die besonders attraktiven Kunden-, Produkt- und Raumsegmente bedienen. Angesichts der Preisgestaltung und der Marktbearbeitung des etablierten Anbieters bieten sich (zumindest anfänglich) ausreichende Gelegenheiten zu dieser Form des »Rosinenpickens«. Allerdings müssen die Unternehmen damit rechnen, daß gerade in diesen attraktiven Marktsegmenten ein besonders intensiver Preiswettbewerb mit teils drastischen Preissenkungen entstehen wird. Zu den Vorteilen in der Marktbearbeitung kommen Kosten- und Innovationsvorteile der neuen Anbieter, die mit neuer Technologie, einem gezielt aufgebauten Personalkörper und schlanken Strukturen beginnen. Konsequenterweise können sie in allen Wertschöpfungsstufen flexibler, kundenorientierter und effizienter operieren. Ihre Schwächen liegen demgegenüber vor allem in jenen Nachteilen, die aus der geringen Größe der neu Eintretenden erwachsen (Flächendeckung, Degressionseffekte, Verhandlungsmacht, Know-How-Basis).

Orientiert man sich an den Erfahrungen, die in den bereits liberalisierten Telekommunikationsmärkten anderer Länder (z. B. USA, Großbritannien) gemacht worden sind, so zeigt sich jedoch, daß die neu in den Markt eintretenden Anbieter, trotz der geschilderten Vorteile, anfänglich nicht stark genug sind, um den Wettbewerb mit dem ehemaligen Monopolisten aufzunehmen. Dies liegt vor allem darin begründet, daß es keiner der neuen Wettbewerber schafft, eigenständig alle Anforderungen zu erfüllen, die erfahrungsgemäß in der Phase der Marktöffnung über Erfolg oder Mißerfolg im Wettbewerb entscheiden (siehe Abb. 5). [13]

Bei allen Wettbewerbergruppen lassen sich

Wettbewerbsstrategische Herausforderungen	Etablierter Anbieter	Internationale Telekoms	Mobilfunk-/CN-Betreiber	Versorgungsunternehmen	Medienunternehmen	EDV-Unternehmen	TK-Ausrüster
Kundenzugang	●	○	◐	◑	○	○	◑
Preis-/Kostführerschaft	○	◑	◑	◑	○	◑	◑
Produktangebot	◑	◑	◐	◑	◑	◑	◑
Internationalität	○	●	◑	○	◑	◑	◑
Know-How-Basis	◑	●	◐	◑	○	◑	◑
Finanzkraft	◑	◐	◐	●	◑	◑	●
○ Anforderung kaum erfüllt ● Anforderung erfüllt							

Abb. 5: Erfüllungsgrad der wettbewerbsstrategischen Anforderungen

hinsichtlich dieser Anforderungen, Stärken und Schwächen feststellen. So liegen beispielsweise die wesentlichen Stärken der internationalen Telekommunikationsgesellschaften in den Bereichen Know-How-Basis und Internationalität; ihre Defizite bestehen vor allem darin, daß sie nicht über Kundenzugang und Erfahrungen im deutschen Markt verfügen. Dies sieht bei jenen Unternehmen anders aus, die als Mobilfunk- oder Corporate-Network-Betreiber bereits im nationalen Telekommunikationsmarkt tätig sind. Auch die neuen Anbieter aus der Gruppe der Versorgungsunternehmen besitzen Endkundenzugang – wenn auch nicht in dem Maße wie der ehemalige Monopolanbieter, so doch aus ihrem Stammgeschäft heraus in weit stärkerem Maße als alle anderen »Newcomer«. Was beiden Gruppen von Wettbewerbern jedoch fehlt, ist die Internationalität ihres Leistungsangebots.

Vor dem Hintergrund dieser wettbewerbsstrategischen Positionierungen der einzelnen Anbieter (bzw. Anbietergruppen) erklärt sich ihr Verhalten: Da kein Anbieter alle wesentlichen Voraussetzungen alleine erfüllt, gehen die neuen Wettbewerber den Weg, sich über Kooperationen mit solchen Unternehmen, die über komplementäre Stärken verfügen, auf den Wettbewerb vorzubereiten. Typisches Muster

dieser Allianzbildung ist, daß vor allem Unternehmen aus zwei Gruppen aufeinander zugehen: aus der Gruppe der internationalen Telekommunikationsgesellschaften (auf der einen Seite) und der Gruppe der nationalen Versorgungsunternehmen sowie Mobilfunk-/Corporate-Network-Betreiber (auf der anderen Seite). Darüber hinaus sind die Unternehmen bestrebt, weitere Partner in die einzelnen Allianzgruppen einzubinden – letztlich mit dem Ziel, die Anzahl der autonom handelnden Marktteilnehmer (und damit die Wettbewerbsintensität) zu verringern und größere Wettbewerbergruppen aufzubauen, um die eigene Position gegenüber dem marktbeherrschenden Anbieter Telekom zu stärken (siehe Abb. 6).

Auch die Telekom muß sich diesen wettbewerbsstrategischen Anforderungen stellen. Der besondere Wettbewerbsvorteil der Telekom liegt dabei im Kundenzugang. Als ehemaliger Monopolist verfügt allein sie über ein flächendeckend alle Kunden erreichendes Telekommunikationsnetz; gleichzeitig unterhält sie als einziger Anbieter Geschäftsbeziehungen zu allen (aktuellen) Kunden. Ihre wesentlichen Defizite liegen demgegenüber vor allem in zwei Punkten: der fehlenden Internationalität und der ungünstigen Kosten- und Preisposition. Um diese Schwächen abzustellen, muß sich die Telekom

entweder Partner suchen, die über komplementäre Stärken verfügen, oder sie muß diese Schwächen allein abstellen. Während sie ihre Kosten- und Preisposition bestenfalls selektiv durch die Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen verbessern kann, besteht bei der Anforderung der Internationalität erhebliches Potential, die eigene Wettbewerbsposition durch Kooperationen zu verbessern. Auch hier erklären sich also die beobachtbaren Anstrengungen der Telekom, durch strategische Allianzen (»Global One«) internationale Märkte zu erschließen, vor dem Hintergrund eines identifizierbaren wettbewerbsstrategischen Defizits.[14]

5.3 Regulierung im Wettbewerb

In der Phase der Marktöffnung entscheiden nicht nur die Wettbewerbsstrategien der Unternehmen über die Marktergebnisse, sondern auch die Regulierung trägt entscheidend dazu bei, ob ein funktionsfähiger Wettbewerb entsteht und welche Ergebnisse der Wettbewerb für die einzelnen Marktteilnehmer und die Volkswirtschaft als Ganzes bewirken wird. Der Übergang vom Monopol zum Wettbewerb schafft daher auch beim Staat – als Regulierer – neue Aufgaben.

Um einen geordneten Übergang vom Monopol zum Wettbewerb abzusichern, muß eine staatliche Institution – eine Regulierungsbehörde – Einfluß auf die Struktur des Marktes und das Verhalten der Marktteilnehmer nehmen. Sie muß dazu die wesentlichen Regulierungsbereiche identifizieren, über deren Ausgestaltung sie Einfluß ausüben kann, und innerhalb der einzelnen Bereiche Entscheidungen über das angestrebte Regulierungsumfeld treffen. Unter diesen *Regulierungsbereichen* besitzen in der Telekommunikation vor allem die Regulierung der Marktpreise und die Regulierung der Zusammenschaltung besondere Bedeutung für den Wettbewerb, da sie – je nachdem, wie die Entscheidungen in den einzelnen Regulierungsbereichen ausfallen – maßgeblich beeinflussen, inwieweit einzelne Anbieter die wesentlichen wettbewerbsstrategischen Anforderungen erfüllen können.[15]

So bestimmt die *Preisregulierung*, für welche Leistungen keine freie Preisgestaltung möglich ist und nach welcher Methode die dann regulierten Preise ermittelt werden. Sie prägt die Preisposition einzelner Anbieter und die Intensität des Preiswettbewerbs im Gesamtmarkt. In Deutschland ist in diesem Zusammenhang vorgesehen, dem Ansatz der Price-Cap-Regulierung zu folgen, der auch in den USA und in Großbritannien Anwendung gefunden hat. Sie soll vor allem eine mißbräuchliche Preissetzung durch marktbeherrschende Unternehmen unterbinden, indem Preisobergrenzen und Regelungen einer jährlichen Preisanpassung vorgegeben werden. In Deutschland sollen diese Regelungen zum 1. Januar 1998 in Kraft treten; zur Zeit ist eine jährliche nominale Preissenkung von 4,5 Prozent vorgesehen.

Durch eine Regulierung der *Zusammenschaltung* soll es neuen Anbietern ermöglicht werden, auch ohne ein vollständiges eigenes Netz flächendeckend anbieten zu können, indem sie alle Anbieter verpflichtet, anderen Anbietern zu definierten Bedingungen Zugang zu den eigenen Netzen zu gestatten. Da die Verfügungsmöglichkeiten über Netze während der Marktöffnung sehr ungleichmäßig (zu Gunsten des ehemaligen Monopolisten) verteilt sind, ist sie eine Voraussetzung, daß überhaupt Wettbewerb entstehen kann. Die Zusammenschaltung von Netzen bringt verschiedene Probleme mit sich, unter denen aus ökonomischer Sicht vor allem ein möglicher Verlust an Innovationsanreizen bedenklich ist: So entwertet eine Pflicht zur Zusammenschaltung technische Vorsprungeffekte einzelner Anbieter und kann damit technologisch getriebene Investitionen in das eigene Netz unrentabel machen. Um diesen Anreizproblemen zu begegnen, sind adäquate Preise für die Netzmitbenutzung und zeitliche Befristungen der Zusammenschaltungspflicht zu finden.

Wie diese beiden Beispiele zeigen, besitzt die Regulierung erheblichen Einfluß auf Wettbewerb und Wettbewerbsergebnis. Bei aller Unterschiedlichkeit einzelner Regulierungsmaßnahmen gilt: Ist die Regulierung eher straff, kommt dies tendenziell den neuen Anbietern zu Gute; eine eher lose Regulierung bevorteilt demgegenüber faktisch den ehemaligen Monopolanbieter. Hiermit ist jedoch die Gefahr ver-

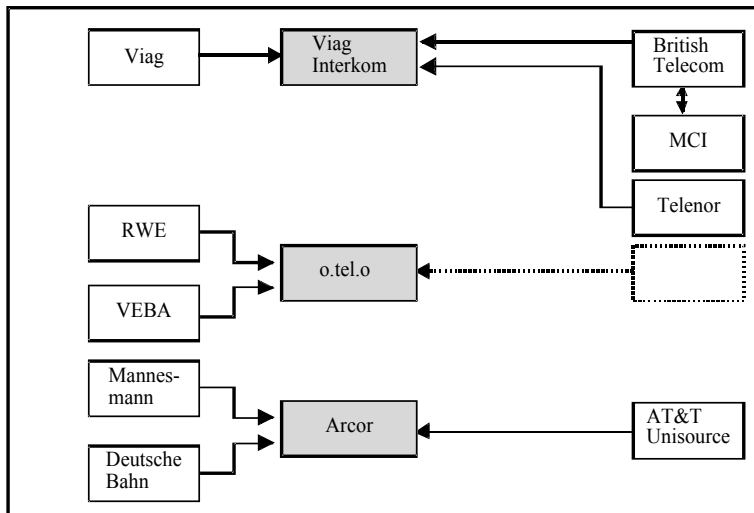


Abb. 6: Allianzbildung im deutschen Telekommunikationsmarkt

bunden, daß kein funktionsfähiger Wettbewerb entsteht und somit die Ziele der Liberalisierung nicht erreicht werden können. Insofern kann es nicht verwundern, daß in Deutschland, wie in den meisten europäischen Ländern, zunächst eine eher straffe Regulierung vorgesehen ist, die alte und neue Marktteilnehmer unterschiedlich behandelt (asymmetrische Regulierung). Entscheidende Anforderungen an diese Regulierung muß jedoch sein, daß sie den Marktentwicklungen folgt und sich im Zeitverlauf an diese anpaßt. Die anfänglich im Interesse der Liberalisierung notwendigen Behinderungen des ehemaligen Monopolanbieters müssen dann in dem Maße abgebaut werden, in dem seine dominante Marktposition abgebaut wird – und sich der ehemalige Monopolmarkt zu einem »normalen« Wirtschaftsbereich umgestaltet.

6. Schlußbemerkung

Die Umgestaltung der Post- und Telekommunikationsmärkte hat in Deutschland im internationalen Vergleich spät begonnen und ist zudem – bedingt durch viele politische Kompro-

misse – mit langsamer Geschwindigkeit vorangetrieben worden. Angesichts der eingangs herausgestellten Bedeutung von Post und Telekommunikation für die Leistungsfähigkeit moderner Volkswirtschaften muß dieser zeitliche Verzug im internationalen Wettbewerb durchaus kritisch gesehen werden. Umso wichtiger ist, daß nunmehr die begonnene Umgestaltung der Telekommunikation konsequent »durchgezogen« und auch im Postdienst die letzte Phase der Veränderung zügig eingeleitet wird.

Ob die Umgestaltung erfolgreich sein wird, hängt natürlich davon ab, ob ausreichend Wettbewerber bereit sein werden, in die zu öffnenden Märkte einzutreten – dies scheint nicht nur für die Telekommunikation, sondern auch den Postdienst gesichert. Wie gezeigt, kommt aber auch in Zukunft der Regulierung besondere Verantwortung zu: die Umgestaltung des Post- und Telekommunikationssektors zeigt einmal mehr, daß Wettbewerb und Regulierung in einem komplementären Verhältnis stehen. Insofern sind nicht nur die Unternehmen in der Pflicht, sondern höchste Ansprüche sind auch an die »Regulierung der Deregulierung« [16] – und damit den Staat – zu stellen, um funktionsfähigen Wettbewerb in Post und Telekommunikation zu schaffen und diesen im Zeitablauf zu erhalten.

Anmerkungen

- [1] Vgl. einen Überblick über die Geschichte der Post bei Witte (1992) S. 7 ff.
 - [2] Vgl. zur Argumentation um das natürliche Monopol stellvertretend für viele Schleth (1987); Burr (1995).
 - [3] Vgl. hierzu auch Leibenstein (1966) S. 392 ff. und Leibenstein (1978).
 - [4] Witte (1992) S. 12.
 - [5] Vgl. von Weizsäcker (1980); Monopolkommission (1981); Knieps (1985); Herrmann (1986); Heuermann/Neu (1988).
 - [6] Vgl. Gerpott/Pospischil (1993) S. 369 ff.
 - [7] Der organisatorische Umgestaltungsprozeß der Telekom wird ausführlich bei Blank/Hungenberg (1995) beschrieben.
 - [8] Der Postdienst ging organisatorisch einen etwas anderen Weg – hier wurde eine im Grundsatz produktorientierte Struktur eingeführt. Die Logik hinter dieser Struktur war aber die gleiche wie bei der Telekom: Es sollten ergebnisverantwortliche Unternehmenseinheiten geschaffen werden, die sich abhängig von den Bedingungen auf den verschiedenen Märkten des Unternehmens voneinander abgrenzten.
 - [9] Vgl. Ernst/Galla/Weber (1995) S. 933 ff.
 - [10] Vgl. inhaltlich die durch das Bundesministerium für Post und Telekommunikation veröffentlichten »Eckpunkte eines künftigen Regulierungsrahmens im Telekommunikationsbereich« bzw. den Referentenentwurf der Bundesregierung für ein Telekommunikationsgesetz.
 - [11] Vgl. Kaufer (1981) S. 157 f.
 - [12] Vgl. ausführlich zu Trends und Wettbewerbsentwicklung in der Telekommunikationsbranche Gerpott (1996).
 - [13] Vgl. ausführlich Hungenberg (1996) S. 19 ff.
 - [14] Vgl. auch Elixmann/Hermann (1996) S. 3 ff.
 - [15] Vgl. im folgenden Siemen (1998); ferner Baumol/Sidak (1994) S. 89 ff. sowie ausführlich Picot/Burr (1996) S. 197 f.
 - [16] Picot/Burr (1996) S. 173.
- Ernst, Edgar / Galla, Jürgen / Weber, Jürgen (1995): Controlling als Mittel des Turnarounds öffentlich gebundener Unternehmen, in: ZfB, 65. Jg. (1995), S. 933–954.
- Gerpott, Torsten J. / Pospischil, Rudolf (1993): Internationale Effizienzvergleiche der DBP Telekom, in: ZfbF, 45. Jg. (1993), S. 367–389.
- Gerpott, Torsten J. (1996): Wettbewerbsstrategien im Telekommunikationsmarkt, Stuttgart 1996.
- Herrmann, Ernst (1986): Die Deutsche Bundespost, Baden-Baden 1986.
- Heuermann, Arnulf / Neu, Werner (1988): Ein Regulierungsrahmen für das Unternehmen Deutsche Bundespost Telekom, Bad Honnef 1988.
- Hungenberg, Harald (1996): Strategische Allianzen in der Telekommunikationsbranche, HHL-Arbeitspapier Nr. 4, Leipzig 1996.
- Kaufer, Erich (1981): Theorie der öffentlichen Regulierung, München 1981.
- Knieps, Günter (1985): Entstaatlichung im Telekommunikationsbereich, Tübingen 1985.
- Leibenstein, Harry (1966): Allocative efficiency versus »X-Efficiency«, in: AER, 56. Jg. (1966), S. 392–415.
- Leibenstein, Harry (1978): General X-Efficiency: Theory and economic development, New York 1978.
- Monopolkommission (1981): Die Rolle der Deutschen Bundespost. Sondergutachten der Monopolkommission, Februar 1981.
- Picot, Arnold / Burr, Wolfgang (1996): Regulierung der Deregulierung im Telekommunikationsmarkt, in: ZfbF, 48. Jg. (1996), S. 173–200.
- Schleth, Jan (1987): Die Theorie des natürlichen Monopols – Eine preis- und wettbewerbstheoretische Analyse und ihre Bedeutung für den Telekommunikationssektor der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Gießen 1987.
- Siemen, Andreas (1997): Regulierungsmanagement während der Marktöffnung, Diss., Leipzig 1998 (i. V.).
- Von Weizsäcker, Carl Christian (1980): Wirtschaftspolitische Begründung und Abgrenzung des Fernmeldemonopols, in: Mestmäcker, E J (Hrsg): Kommunikation ohne Monopole, Baden-Baden 1980, S. 127–138.
- Witte, Eberhard (1992): Die Bundespost im organisatorischen Wandel, in: DBW, 52. Jg. (1992), S. 7–24.

Verzeichnis der zitierten Literatur

- Baumol, William / Sidak, Gregory (1994): Toward Competition in Local Telephony, Cambridge 1994.
- Blank, Heinz / Hungenberg, Harald (1995): Die organisatorische Neuausrichtung der Telekom, in: zfo, 64. Jg. (1995), S. 74–79.
- Burr, Wolfgang (1995): Netzettbewerb in der Telekommunikation, Wiesbaden 1995.
- Elixmann, Dieter / Hermann, Henrik (1996): Strategische Allianzen im Markt für TK-Dienste, in: WIK Newsletter, Nr. 22, März 1996, S. 3–6.