

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 592

**Die Bundespost:
Wirtschaftsunternehmen
oder Leistungsbehörde**

Von

Barbara Mayer



Duncker & Humblot · Berlin

BARBARA MAYER

**Die Bundespost:
Wirtschaftsunternehmen oder Leistungsbehörde**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 592

Die Bundespost: Wirtschaftsunternehmen oder Leistungsbehörde

Von

Dr. Barbara Mayer



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Mayer, Barbara:

Die Bundespost: Wirtschaftsunternehmen oder
Leistungsbehörde / von Barbara Mayer. – Berlin: Duncker und
Humblot, 1990

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 592)

Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss., 1990

ISBN 3-428-07029-1

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1990 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fremddatenübernahme: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Druck: Druckerei Gerike GmbH, Berlin 36

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-07029-1

Vorwort

Diese Arbeit wurde im Frühjahr 1990 abgeschlossen und lag der juristischen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg im Sommersemester 1990 als Dissertation vor.

Prof. Dr. Martin Bullinger hat die Arbeit angeregt und mich als seine Mitarbeiterin über Jahre hinweg menschlich und wissenschaftlich gefördert. Ihm möchte ich von ganzem Herzen für sein Vertrauen, seine Unterstützung, seine vielfältigen Anregungen und Ermutigungen danken. Die herzliche und freundschaftliche Atmosphäre an seinem Lehrstuhl hat maßgeblich dazu beigetragen, daß ich mich immer mit Freude dieser Arbeit widmen konnte. Zu danken habe ich ferner Prof. Dr. Thomas Würtenberger für seine zügige Zweitkorrektur.

Mein ganz besonderer Dank gilt Andrea Vetter, die als Schreibtischnachbarin und Freundin die Entstehung der Arbeit begleitet und durch viele anregende Gespräche und kritisches Zuhören wesentlich gefördert hat. Aber auch bei allen anderen Mitarbeitern des Instituts für öffentliches Recht möchte ich mich bedanken, bei den Teilnehmern der Assistententagung in Osnabrück 1989 und bei Stefan Kohler für engagierte Diskussion, bei meinem Bruder Johann-Michael und der Nachbarschaft aus der Gerberau für manche schöne Ablenkung und eine herrliche Zeit in Freiburg, bei Anne Brünner für die Tage rund um das Rigorosum und vor allem bei meinen lieben Eltern.

Hamburg, im November 1990

Barbara Mayer

Inhaltsübersicht

Teil 1

| | |
|---|----|
| Gegenstand und Anlaß der Untersuchung | 13 |
| I. Die Fragestellung | 13 |
| II. Die Deutungsmöglichkeiten des Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG | 15 |
| III. Die Postorganisation nach dem Postverfassungsgesetz von 1989 | 16 |
| IV. Die Bundespost im Wettbewerb | 17 |
| 1. Die Veränderungen im Fernmeldewesen | 19 |
| 2. Organisatorische Konsequenzen | 25 |
| V. Die Bundespost im Ausland | 25 |
| VI. Gang der Untersuchung | 26 |

Teil 2

| | |
|--|----|
| Begriff der Bundespost | 27 |
| I. Einführung | 27 |
| II. Der Begriff der Bundespost im historischen Zusammenhang | 27 |
| 1. Das Postwesen | 28 |
| 2. Das Fernmeldewesen | 31 |
| 3. Hinweise auf den Begriff der Bundespost aus der Entstehungsgeschichte des Art. 87 GG | 33 |
| III. Zukunftsoffenheit des Begriffs der Bundespost | 34 |
| IV. Ergebnis | 35 |

Teil 3

| | |
|--|----|
| Der Organisationsgehalt des Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG | 36 |
| I. Historische Auslegung | 36 |
| 1. Die Entwicklung der Postanstalten in Deutschland | 36 |
| a) Die Anfänge der Nachrichtenübermittlung | 36 |
| b) Die Entstehung des modernen Postwesens in Deutschland | 39 |
| aa) Thurn und Taxis | 39 |
| bb) Die preußische Staatspost | 42 |

| | |
|--|----|
| c) Sieg der Staatspost in Königgrätz | 45 |
| d) Die Anfänge des Telegraphenwesens | 47 |
| e) Das Post- und Fernmeldewesen im Deutschen Reich von 1871 | 48 |
| f) Die Entwicklung der Reichspost während der Weimarer Republik ... | 50 |
| aa) Die Weimarer Reichsverfassung | 50 |
| bb) Das Reichspostfinanzgesetz 1924 | 51 |
| cc) Die Entstehung privatrechtlicher Tochtergesellschaften | 53 |
| g) Die Reichspost während der Zeit des Nationalsozialismus | 54 |
| h) Die Situation des Post- und Fernmeldewesens im Jahre 1949 | 55 |
| i) Ergebnis der entwicklungsgeschichtlichen Betrachtung | 56 |
| 2. Die Entstehung des Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG | 56 |
| a) Die ersten Vorstellungen über den Verwaltungsaufbau im zukünftigen Deutschland | 57 |
| b) Grundsätze für eine Deutsche Bundesverfassung des Ellwanger Kreises | 59 |
| c) Bayerischer Entwurf und Bayerische Leitgedanken | 60 |
| aa) Der Begriff der „bundeseigenen Verwaltung“ | 62 |
| bb) „Einheitliche Verkehrsanstalten des Bundes“ | 62 |
| d) Die Beratungen von Herrenchiemsee | 63 |
| e) Der Parlamentarische Rat | 66 |
| aa) Die Beratungen im Zuständigkeitsausschuß | 67 |
| bb) Die Lesungen im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rats ... | 69 |
| f) Ergebnis | 71 |
| II. Auslegung des Wortlauts des U-/Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG | 72 |
| 1. Der Kompetenzgehalt des Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG | 72 |
| 2. Der Organisationsgehalt des Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG | 74 |
| a) „bundeseigen“ | 75 |
| aa) Rückschlüsse aus Art. 86 S. 1 GG | 76 |
| bb) eigene Verwaltung | 79 |
| cc) Ergebnis | 80 |
| dd) Träger der staatlichen Einwirkungsbefugnisse | 80 |
| b) „Verwaltung“ | 81 |
| c) „mit eigenem Unterbau“ | 82 |
| d) Verwaltung in Privatrechtsform | 83 |
| 3. Ergebnis der Wortlautauslegung | 84 |
| III. Systematische Auslegung | 84 |
| 1. Die Stellung im 8. Abschnitt des Grundgesetzes | 85 |
| a) Die kompetenziellen Aussagen | 85 |
| b) Die nicht-kompetenziellen Aussagen | 85 |
| 2. Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG | 86 |
| 3. Ergebnis | 86 |

Inhaltsverzeichnis

9

| | |
|---|-----|
| IV. Teleologische Auslegung | 87 |
| 1. Subjektive und objektive Auslegungsansätze | 87 |
| 2. Der subjektive Gesetzeszweck | 90 |
| a) Das Ziel | 90 |
| b) Das Mittel | 92 |
| c) Ergebnis | 93 |
| 3. Der objektive Gesetzeszweck | 93 |
| a) Funktionen einer staatlich beherrschten Post | 93 |
| aa) Gründe für eine staatliche Anbindung | 93 |
| bb) Vom Herrschaftsinstrument zur Versorgungseinrichtung | 94 |
| cc) Von der Versorgungseinrichtung zum Dienstleistungsunternehmen | 100 |
| b) Umfang des Versorgungsanspruchs | 104 |
| aa) Gleichmäßigkeit und Flächendeckung | 104 |
| bb) Erschwinglichkeit | 104 |
| cc) Grund- und Zusatzversorgung | 105 |
| c) Ergebnis | 107 |
| V. Auslegungsergebnis | 107 |
| 1. Zusammenfassung der Ergebnisse | 107 |
| 2. Gewichtung der einzelnen Auslegungsgesichtspunkte | 108 |
| 3. Die Kriterien für die Zulässigkeit einer Organisationsform | 109 |
| a) Beherrschbarkeit | 109 |
| b) Geeignetheit zur Erfüllung der Versorgungsaufgabe | 110 |

Teil 4

| | |
|---|-----|
| Anwendung des Auslegungsergebnisses | 111 |
| I. Die Einheit der Bundespost | 111 |
| 1. Die geschichtliche Entwicklung | 111 |
| 2. Der Wortlaut | 112 |
| II. Organisationsformen des öffentlichen Rechts | 113 |
| 1. Beherrschbarkeit | 114 |
| a) Unmittelbare Staatsverwaltung: die Bundespost als Regiebetrieb | 114 |
| b) Die Bundespost als Sondervermögen des Bundes | 115 |
| c) Die Bundespost als rechtsfähige Anstalt | 117 |
| 2. Geeignetheit zur Erfüllung der Versorgungsaufgabe | 120 |
| a) Die Führung der Bundespost in unmittelbarer Staatsverwaltung | 121 |
| aa) Die Vorzüge einer behördenmäßigen Führung | 121 |
| bb) Die Nachteile | 123 |
| cc) Die besondere Situation der Bundespost als Dienstleistungsunternehmen | 128 |

| | |
|--|-----|
| b) Die Bundespost als Sondervermögen unter der Leitung eines Ministers | 129 |
| aa) Die Reform 1924 | 129 |
| bb) Die Veränderungen durch die nationalsozialistische Regierung .. | 134 |
| cc) Die Reformpläne der sechziger Jahre | 134 |
| c) 1989: Das Postverfassungsgesetz | 138 |
| aa) Kritik an der bisherigen Postverfassung | 138 |
| bb) Die Neuerungen | 139 |
| cc) Zweifel an der Geeignetheit der Postverfassung von 1989 | 142 |
| d) Rechtliche Selbständigkeit | 144 |
| 3. Ergebnis | 144 |
| III. Organisationsformen des Privatrechts | 146 |
| 1. Verwaltung in Privatrechtsform | 146 |
| 2. Die Aufgaben der Bundespost zwischen Leistungs- und Ordnungsverwal- | |
| tung | 147 |
| 3. Beherrschbarkeit | 151 |
| a) Die Bundespost als Aktiengesellschaft | 153 |
| aa) Die Bundespost als Eigengesellschaft | 153 |
| bb) Die Bundespost als gemischt-wirtschaftliches Unternehmen | 156 |
| b) Die Bundespost als GmbH | 158 |
| c) Ergebnis | 160 |
| 4. Geeignetheit | 161 |
| a) Befreiung von haushaltsrechtlichen Bindungen | 161 |
| b) Entpolitisierung | 162 |
| c) Dezentralisierung und Kooperation | 162 |
| d) Befreiung von beamtenrechtlichen Bindungen | 163 |
| e) Sicherung der Versorgungsziele | 164 |
| 5. Ergebnis | 165 |
| IV. Ergebnis von Teil 4 | 165 |

Teil 5

Zusammenfassung der Ergebnisse und rechtspolitischer Ausblick

| | |
|--------------------------------------|-----|
| | 167 |
| I. Ergebnisse der Untersuchung | 167 |
| II. Rechtspolitischer Ausblick | 168 |

Literaturverzeichnis

170

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-----------------|---|
| AK | Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz |
| ArchivPF | Archiv für das Post- und Fernmeldewesen |
| BK | Bonner Kommentar zum Grundgesetz |
| HdbDStR | Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. v. Gerhard Anschütz und Richard Thoma, Tübingen 1930 |
| HandbStR | Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. v. Josef Isensee und Paul Kirchhof, Heidelberg 1987 ff. |
| HÖW | Handbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, hrsg. v. Klaus Chmielewicz und Peter Eichhorn, Stuttgart 1982 |
| JahrbdP | Jahrbuch des Postwesens |
| JahrbDBP | Jahrbuch der Deutschen Bundespost |
| KK | Kölner Kommentar zum Aktiengesetz |
| ZPT | Zeitschrift für Post und Telekommunikation (Nachfolgerin der Zeitschrift für Post und Fernmeldewesen, ZPF) |

Für alle übrigen Abkürzungen sei, soweit sie nicht aus sich heraus verständlich sind, auf Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 3. Aufl., Berlin / New York 1983 verwiesen.

Teil 1

Gegenstand und Anlaß der Untersuchung

I. Die Fragestellung

Gegenstand dieser Untersuchung ist die Frage, ob Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG, indem er die Führung der Bundespost als „bundeseigene Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau“ anordnet, Vorgaben für die Organisation der Bundespost enthält und welcher Art diese Vorgaben gegebenenfalls sind.

Die Organisation der Post ist seit jeher Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Immer dann, wenn die Post den Anforderungen, die die Regierenden an sie stellten, nicht entsprach, sei es, daß sie zu geringe Erträge erwirtschaftete oder ihre Leistungen hinter den Bedürfnissen ihrer Kunden zurückblieben, dachte man über Veränderungen ihrer Organisationsstruktur nach. So beruht die Umwandlung der Reichspost in ein Sondervermögen und die damit bewirkte beschränkte Ausgliederung aus der allgemeinen Staatsverwaltung 1924 darauf, daß die Reichspost nach dem Ersten Weltkrieg keine Gewinne mehr erwirtschaftete, sondern immer mehr von Zuschüssen aus dem Staatshaushalt abhängig wurde, bis der Reichsfinanzminister 1923 die Zahlungen einstellte.¹ Auslöser für die Reformpläne der sechziger und siebziger Jahre, die darauf abzielten, der Bundespost mehr Selbständigkeit zu verleihen², waren Hunderttausende von Telefonanträgen, die die Bundespost nur sehr langsam erfüllen konnte, weil ihr nicht genügend Kapital zum Ausbau des Telefonnetzes zur Verfügung stand. Die Postreform von 1989 ist als Reaktion darauf zu verstehen, daß die Telekommunikation in der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich teuer ist und das Angebot zudem hinter der Vielfalt in anderen Ländern zurückbleibt.³

Jede Veränderung der bestehenden Strukturen wirft die Frage nach verfassungsrechtlichen Vorgaben auf. Eine Reform ist dann ausgeschlossen, wenn das bisherige System in der Verfassung verbindlich angeordnet wurde. Aber auch wenn das nicht der Fall ist, können organisatorische Vorgaben den reformerischen Gestaltungsspielraum einengen. Gegenstand dieser Untersuchung soll die Frage sein, ob und inwieweit Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG eine solche Grenze darstellt, die bestimmte Organisationsformen bietet bzw. ausschließt.

¹ S. dazu Näheres unten Teil 3, I.1.f)bb).

² S. dazu unten Teil 4, II.2.b)cc).

³ S. die Zielsetzung der Bundesregierung zum Entwurf des Poststrukturgesetzes, BT-Drs. 11/2854, S. 1, 26. Zur Reform und ihren Ursachen s. Teil 1, III. und IV.

Dabei ist Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG nur ein Aspekt unter anderen. Organisatorische Vorgaben für die Bundespost können sich auch aus anderen Regelungen des Grundgesetzes ergeben. Wenn etwa die Vertraulichkeit der Kommunikation, die Gegenstand des Art. 10 GG ist, nur dann sichergestellt werden könnte, wenn die Aufgaben der Bundespost vom Bund selbst übernommen würden⁴, könnte daraus ein Verbot der Vonselbständigung erwachsen.⁵ Fraglich ist auch, ob es mit dem aus Art. 20 GG entnommenen Gebot parlamentarischer Kontrolle vereinbar ist, wenn der Leiter der Bundespost dem Bundestag gegenüber nicht unmittelbar verantwortlich ist und der Bundespostminister nur eine Ober-Aufsicht über die Bundespost ausübt.⁶ Auch die beamtenrechtlichen Grundsätze des Art. 33 GG könnten organisatorischen Veränderungen Grenzen setzen, wenn sie den Status der Postbeamten antasten oder zur ganz überwiegenden Beschäftigung von Angestellten führen.⁷ Von organisatorischer Bedeutung für die Bundespost könnte weiterhin Art. 80 GG sein, in dem von „Gebühren“ die Rede ist. Wäre damit ein öffentlich-rechtliches Benutzungsverhältnis zwischen der Bundespost und ihren Kunden festgeschrieben, wären Organisationsformen außerhalb des öffentlichen Rechts schon von daher unzulässig.⁸ Diese Gesichtspunkte sollen in dieser

⁴ Nur der Staat selbst ist unmittelbar Verpflichteter der Grundrechte, s. BVerfGE 7, 198, 204 ff. (Lüth-Urteil); vgl. auch die umfassende Darstellung der Problematik zur Grundrechtswirkung in der Privatrechtsordnung *Stern*, Staatsrecht III/1, S. 1509 ff.

⁵ So etwa *Fangmann*, Verfassungsgarantie der Bundespost, S. 13; *ders.*, RDV 1988, 53, 61 f., mit Hinweis darauf, daß die Gewinninteressen eines privaten Unternehmens den Geheimnisschutz erschweren und eine Privatisierung letztlich die Nichtanwendung der Grundrechte bewirkte. Gefolgert wird aus Art. 10 GG dann aber nicht das absolute Verbot jeglicher Privatisierung (oder aus anderen Grundrechten, insb. dem auf Datenschutz), sondern nur, daß eine effektive Wahlmöglichkeit zwischen staatlichem und privatem Postdienst für den Bürger erhalten bleiben muß, damit er dem Wegfall der unmittelbaren Grundrechtsgeltung entgehen kann, wenn er will. In dieselbe Richtung tendierend *E. Wiechert*, JahrbDBP 1986, 119, 126; *Wussow*, RiA 1981, 107, 108. Anderer Ansicht *Arndt*, ArchivPF 1970, 3, 5 f., wonach der Staat einen wirksamen Grundrechtsschutz auch auf andere Weise sicherstellen kann, etwa durch strafrechtliche Sanktionierung eines Geheimnisbruchs. Ähnlich *Lerche / v. Pestalozza*, Die Deutsche Bundespost als Wettbewerber, S. 31, die dennoch annehmen, daß die grundrechtliche Ausgestaltung auf den Staat als Verpflichteten und damit Veranstalter hindeute.

⁶ Zu den Anforderungen aus Art. 20 GG s. *Arndt*, ArchivPF 1970, 3, 7, 10; *Rofsnagel / Wedde*, DVBl. 1988, 562, 568 m. w. N. Ähnlich die Folgerungen, die teilweise Art. 65 GG entnommen werden: wichtige Aufgaben dürfen nicht auf Stellen übertragen werden, die von Regierung und Parlament unabhängig sind. S. dazu *Fangmann*, Verfassungsmäßigkeit des Poststrukturgesetzes, S. 4.

⁷ Zu den beamtenrechtlichen Problemen, die mit der Postreform 1989 verbunden sind, s. *Wagner*, DVBl. 1989, 277 ff. Speziell zu Anwendbarkeit und Aussage des Art. 33 Abs. 4 GG: *Fangmann*, Verfassungsmäßigkeit des Poststrukturgesetzes, S. 5, der in der „Entbeamtung“ der Leitungsfunktionen einen Verstoß gegen Art. 33 GG sieht; v. d. *Heyden*, ArchivPF 1988, 232, 235; *Wussow*, RiA 1981, 107, 108; *Dittmann*, Die Verwaltung 1975, 431, 442 f. S. für den Bereich der Bahn zu dieser Problematik *Schmidt-Aßmann / Fromm*, Bundesbahn, S. 124 ff. Zu Art. 33 Abs. 5 GG: *Rottmann*, Zur Rechtslage der Deutschen Bundesbahn, S. 25 ff., der die Wahl atypischer Formen von Amtsträgerschaft für zulässig hält.

Untersuchung jedoch außer Betracht bleiben. Es geht allein um die Frage, inwieweit Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG organisatorische Vorgaben für die Deutsche Bundespost enthält und damit Strukturveränderungen entgegensteht.

II. Die Deutungsmöglichkeiten des Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG

Die Anordnung „bundeseigener Verwaltung“ kann auf ganz unterschiedliche Weise verstanden werden:

1. Es kann sich einerseits um eine Vorschrift handeln, die ausschließlich das Verhältnis zwischen Bund und Ländern betrifft. Dann stellt Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG eine Sonderregelung zu Art. 83 GG dar, indem er die Verwaltungskompetenz ausnahmsweise auf den Bund überträgt.
2. Man kann in Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG aber auch eine Vorschrift sehen, die die Führung der Bundespost durch den Bund selbst anordnet, also mit der Zuweisung an den Bund zugleich eine *staatliche* Betriebspflicht enthält. Dabei stellt sich die weitere Frage, ob damit auch eine Aufgabenbestandsgarantie in dem Sinne verbunden ist, daß alle Aufgaben, die die Deutsche Bundespost derzeit erfüllt oder im Jahre 1949 erfüllt hat, zum Bereich der „Bundespost“ zählen und damit der unmittelbaren staatlichen Führung unterliegen.
3. Eine weitere Möglichkeit, die Anordnung „bundeseigener Verwaltung“ für die Bundespost zu verstehen, ist die, daß man „bundeseigen“ nicht mit einer Verwaltung durch den Bund selbst gleichsetzt, sondern daraus nur ein Gebot staatlicher Kontrolle entnimmt. Das heißt, daß die Bundespost — mit oder ohne Aufgabenbestandsgarantie — auch in anderen Formen als der unmittelbaren Staatsverwaltung geführt werden kann, soweit Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes gesichert sind. Der Umfang dieser Einflußrechte müßte wiederum durch eine Auslegung des Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG ermittelt werden.

Die Frage, welche dieser Deutungsmöglichkeiten des Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG die richtige ist, wurde lange Zeit nicht gestellt, weil eine Neuorganisation der Bundespost nicht zur Debatte stand und die bloße Aufrechterhaltung bisher vorhandener Strukturen keine verfassungsrechtlichen Überlegungen veranlaßte. Erst die Reformpläne der sechziger und siebziger Jahre riefen Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG mit seiner möglicherweise organisatorischen Komponente ins Bewußtsein.⁹ Diese Reformansätze blieben ohne Erfolg, wenn auch ihr Scheitern nicht auf verfassungsrechtlichen Bedenken, sondern auf politischer Uneinigkeit beruh-

⁸ Für das Gebot öffentlich-rechtlicher Organisation als Folgerung aus Art. 80 GG *Lerche / v. Pestalozza*, Die Deutsche Bundespost als Wettbewerber, S. 31. Anderer Ansicht *Feigenbutz*, Bindungen, S. 131 ff. S. dazu auch *Arndt*, ArchivPF 1970, 3, 6.

⁹ S. etwa *Steinmetz*, ArchivPF 1967, 1, 5 ff.; *Arndt*, ArchivPF 1970, 3 ff., insb. 4 f.; *Kühn*, JahrbdP 1971, 54 ff.; *R. Wiechert*, ZRP 1973, 208 f.; *Voges*, DVBl. 1975, 972, 974 f.