ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Hense, Andreas

Working Paper

Qualitätsregulierung und wettbewerbspolitische Implikationen auf Postmärkten

WIK Diskussionsbeitrag, No. 255

Provided in Cooperation with:
WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH, Bad Honnef

Suggested Citation: Hense, Andreas (2004) : Qualitätsregulierung und wettbewerbspolitische Implikationen auf Postmärkten, WIK Diskussionsbeitrag, No. 255, WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste, Bad Honnef

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/226869

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Qualitätsregulierung und wettbewerbspolitische Implikationen auf Postmärkten

Andreas Hense

Nr. 255

September 2004

wik Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste

WIK Wissenschaftliches Institut für
Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH
Rhöndorfer Str. 68, 53604 Bad Honnef
Postfach 20 00, 53588 Bad Honnef
Tel 02224-9225-0
Fax 02224-9225-63
Internet: http://www.wik.org
eMail info@wik.org
Impressum

In den vom WIK herausgegebenen Diskussionsbeiträgen erscheinen in loser Folge Aufsätze und Vorträge von Mitarbeitern des Instituts sowie ausgewählte Zwischen- und Abschlussberichte von durchgeführten Forschungsprojekten. Mit der Herausgabe dieser Reihe bezweckt das WIK, über seine Tätigkeit zu informieren, Diskussionsanstöße zu geben, aber auch Anregungen von außen zu empfangen. Kritik und Kommentare sind deshalb jederzeit willkommen. Die in den verschiedenen Beiträgen zum Ausdruck kommenden Ansichten geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autoren wieder. WIK behält sich alle Rechte vor. Ohne ausdrückliche schriftliche Genehmigung des WIK ist es auch nicht gestattet, das Werk oder Teile daraus in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder einem anderen Verfahren) zu vervielfältigen oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu verarbeiten oder zu verbreiten.
ISSN 1865-8997

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis III

Abkürzungsverzeichnis IV

Zusammenfassung V

Summary VI

1 Einleitung 1

2 Ziele und Ausgestaltung der Qualitätsregulierung 3

2.1 Begriff und Dimensionen der Qualität von Postdiensten 3

2.2 Motivation einer Qualitätsregulierung 4

2.3 Anforderungen an das Regulierungsdesign 6

2.4 Instrumente der Qualitätsregulierung 8

2.4.1 Durchsetzung von Qualitätsanforderungen 8

2.4.2 Qualitätsstandards 9

2.4.3 Berücksichtigung qualitativer Aspekte im Rahmen der Preisregulierung 11

2.4.4 Qualitätskriterien als Variablen eines Benchmarkings 13

3 Qualitätsregulierung im Postsektor: Politischer und gesetzlicher Rahmen 14

3.1 Universaldienstleistungen 14

3.2 Qualitätsvorgaben und –ziele auf EU-Ebene 15

3.2.1 Die europäische Postdirektive 15

3.2.2 Qualitätsmessung nach standardisierten Richtlinien 18

3.3 Gesetzliche Qualitätsanforderungen auf nationaler Ebene 19

3.4 Gestalt und Umfang der Qualitätsregulierung in anderen europäischen Ländern 22

4 Qualitätsregulierung im Postsektor: Ökonomische Analyse 24

4.1 Qualitätsregulierung in monopolistischen Märkten 24

4.2 Marktversagen in Wettbewerbsmärkten 26

4.2.1 Marktergebnisse bei funktionsfähigem Wettbewerb 26

4.2.2 Unteilbarkeiten 28

4.2.3 Informationsmängel 30

4.2.4 Externe Effekte 31

4.3 Qualitätsregulierung und Universaldienstauflagen in vollständig geöffneten Briefmärkten 32
4.3.1 Die Gestalt des Annahmenetzes 32
4.3.2 Die Zustellungsbedingungen 34
4.3.3 Brieflaufzeiten 36
4.3.4 Die Transportzuverlässigkeit 38
4.3.5 Kundenreaktionen und Beschwerdemanagement 39
4.4 Qualitätsregulierung auf wettbewerblichen Paket- und Expressmärkten 40
5 Qualitätsregulierung im dynamischen Marktöffnungsprozess 42
5.1 Qualitätsregulierung vor dem Hintergrund einer stufenweisen Liberalisierung 42
5.1.1 Liberalisierungsgeschwindigkeit 42
5.1.2 Notwendigkeit von Regulierungseingriffen 45
5.2 Anreizstrukturen der Marktteilnehmer im Liberalisierungsprozess 47
5.2.1 Produktionseffizienz der etablierten Postanbieter 47
5.2.2 Reaktionen der Sendungsnachfrage auf Qualitätsverbesserungen 50
5.2.3 Die Chancen neuer Wettbewerber 52
5.3 Möglichkeiten der Marktsicherung und Marktabschottung 56
5.3.1 Aufbau strategischer Marktschranken 56
5.3.2 Marktschranken als Folge nicht-effizienter Qualitätsregulierung 57
5.4 Konsequenzen für den Umfang der Qualitätsregulierung 58
5.4.1 Das Regulierungsdilemma 58
5.4.2 Gestaltung der Universaldienstauflagen 59
6 Resümee und Schlussfolgerungen 63
Literaturverzeichnis 65

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Qualitätsdimensionen von Postdienstleistungen	3
Abbildung 2:	Perspektiven der Dienstequalität	7
Abbildung 3:	Regulatorische Laufzeitziele in den Mitgliedstaaten der EU	23
Abbildung 4:	Brieflaufzeiten aus betrieblicher und verbraucherorientierter Sicht	38
Abbildung 5:	Leistungsniveau und Qualitätsbereitstellung des etablierten Anbieters	48
Abbildung 6:	Kostenzusammenhänge der Dienstequalität	50

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
AT	Österreich
BE	Belgien
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CEN	European Committee of Standardization
c.p.	ceteris paribus (unter sonst gleichen Bedingungen)
DE	Deutschland
DK	Dänemark
DPAG	Deutsche Post AG
EG	Europäische Gemeinschaft
EL	Griechenland
ES	Spanien
EU	Europäische Union
FR	Frankreich
GG	Grundgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
i.d.R.	in der Regel
IE	Irland
IT	Italien
i.w.S.	im weiteren Sinne
KEP	Kurier - Express – Paket
LU	Luxemburg
n.F.	neue Form
NL	Niederlande
PDLV	Postdienstleistungsverordnung
PostG	Postgesetz
PT	Portugal
PTS	Post & Telestyrlen
PUDLV	Post-Universaldienstleistungsverordnung
QoS	quality of service
RegTP	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post
SE	Schweden
SF	Finnland
TC	Technical Committee
UK	Großbritannien
UPU	Universal Postal Union (Weltpostverein)

Zusammenfassung

Eine effiziente Allokation der Güter und Dienstleistungen einer Volkswirtschaft setzt voraus, dass sich die qualitativen Eigenschaften der erstellten Leistungen mit den Präferenzen der Nachfrager decken. Die Qualität von Postdiensten definiert sich dabei nicht nur über die Sendungslaufzeiten, sondern ist aggregierter Ausdruck einer Vielzahl von Qualitätsdimensionen (u.a. Einlieferungs- und Zustellbedingungen, Zuverlässigkeit). Ist eine bedarfsgerechte Grundversorgung der Bevölkerung mit postalischen Diensten gefährdet, kann dies regulatorische Qualitätsvorgaben erforderlich machen (z.B. in Form von Qualitätsstandards oder als Qualitätsparameter in der Price-Cap-Formel). Qualitätsregulierung im Postsektor ist somit eng an die gesellschaftspolitisch motivierte Universaldienstverpflichtung gebunden, d.h. die flächendeckende Bereitstellung von adäquaten Postdiensten zu erschwinglichen Preisen. Entsprechend sind als Teil der Universaldienstauflagen sowohl in der europäischen Postdirektive als auch im deutschen Recht Qualitätskriterien für die Erbringung von Postdiensten festgelegt.

Regulative Qualitätseingriffe im Postsektor sind jedoch nicht ausschließlich auf politische Motive zurückzuführen. Die Notwendigkeit einer Qualitätsregulierung von Postdiensten kann sich auch aus einem Marktversagen oder allgemein aus der Schutzbedürftigkeit einzelner Postkundengruppen ergeben. Während im Falle eines Postmonopols tendenziell alle Kundengruppen von Qualitätsineffizienzen des Postdienstangebotes betroffen sein können, sind nach einer völligen Liberalisierung besonders im Kleinkundensegment Marktdefekte nicht auszuschließen. Diese können der Entwicklung eines funktionsfähigen Wettbewerbs entgegenstehen und einen Qualitätsmissbrauch begünstigen. In diesem Fall bedarf es regulativer Eingriffe, um die ökonomisch und gesellschaftspolitisch unerwünschten Marktergebnisse zu korrigieren.

Die Gefahr qualitativer Ineffizienzen ist im Liberalisierungsprozess aufgrund der noch vorhandenen institutionellen Beschränkungen und der nur sukzessiv freigesetzten Marktkräfte noch weitaus größer. In der Marktöffnungsphase darf auf eine Qualitätsregulierung demnach nicht verzichtet werden. Es ist allerdings möglich, dass die gestellten Qualitätsanforderungen den etablierten Postanbietern Wettbewerbsvorteile verschaffen und dadurch Marktschranken aufbauen. Die Chancen potenzieller Newcomer, über eine Qualitätsstrategie in den Markt einzutreten, sind bei bereits hohem marktweiten Qualitätsniveau und ausgeschöpften Zahlungsbereitschaften weitaus geringer. Strenge Qualitätsvorgaben begünstigen ebenso eine solche marktverschließende Entwicklung wie eine zu langsame Liberalisierungsgeschwindigkeit, die den etablierten Anbietern Zeit lässt, sich auf den Qualitätswettbewerb vorzubereiten. Ein Marktzutritt wird umso schwieriger, je intensiver die Qualitätsregulierung zu Leistungsverbesserungen der etablierten Anbieter beiträgt und je mehr es diesen gelingt, eine Qualitätsreputation aufzubauen. Es besteht folglich ein Trade-off zwischen qualitativer Effizienz und möglicher Wettbewerbsdynamik, der sich letztlich nicht objektiv auflösen lässt. Dieses Dilemma der Qualitätsregulierung muss bei einer schrittweisen Rückführung der regulatorischen Vorgaben im Verlauf der Marktöffnung berücksichtigt werden.

Summary

An efficient allocation of goods and services implies that the quality provided meets the customers' preferences. In this regard quality of postal services does not only comprise transit times but also many other dimensions including access to the postal network, reliability of postal services or modes of delivery. If the effective quality of the postal services provided differs from the basic needs of the customers, there may be a need for regulating quality of service (QoS), e.g. in the form of quality requirements or price cap-formulas allowing for a quality parameter. Against this background QoS regulation in the postal sector is closely linked to the universal service obligation, i.e. the availability of reliable postal services of good quality throughout the county to all citizens at affordable prices. Consequently, QoS regulation forms a part of the universal postal services requirements in European as well as in German legislation.

The intention for QoS regulation may be socio-political, but regulatory interventions could also be motivated by market failure and the need of protection of individual consumers or groups of customers, respectively. Whereas in monopolistic markets all groups of customers are exposed to the risk of exploitation and abuse, after liberalisation market failure may affect particularly individual consumers and small business customers. In order to correct possible unwanted market results selective regulatory actions should be taken.

During the process of liberalisation the risk of market-wide QoS inefficiencies is still very high. Institutional barriers to entry and only gradually evolving market forces strengthen the risk of a market failure. Therefore, there is an essential need for QoS regulation in this stage of market opening. However, QoS requirements may benefit the incumbent. QoS regulation may induce considerable performance enhancements and reputation increases of the incumbent. He could use the competitive edge to deter potential newcomers from market entry. The chances of success for potential entrants may considerably fall off if the QoS level is already very high and the customers' willingness to pay is nearly utilized. Accordingly, demanding QoS requirements and a slow process of liberalisation may support the emerging market closure. It gives the incumbent the opportunity to substantially prepare for the subsequent competition. In this market environment entry for newcomers may become difficult. Thus, there exists a trade-off between market-wide QoS efficiency and the possible dynamic evolution of workable competition. In the end this dilemma can not be solved. During the successive opening of the postal market this should always be taken into account whenever deciding on implementation, maintenance, reduction or abolition of regulatory measures.

1 Einleitung

Trotz des angestoßenen Marktöffnungsprozesses zeichnen sich die europäischen Postmärkte im Briefsegment immer noch durch monopolistische Marktstrukturen aus. Selbst in Schweden, wo der Postmarkt seit 1993 vollständig liberalisiert ist, verfügt die ehemalige staatliche Postverwaltung Posten AB auf dem Briefmarkt mit einem Marktanteil von 94% über ein de facto Monopol (vgl. PTS 2002). Aus diesen Marktstrukturen resultiert ein Schutzbedürfnis der Postkunden, insbesondere vor einem möglichen Preis- und Qualitätsmissbrauch. Während Preisvorschriften eine Ausbeutung der Konsumenten verhindern sollen, wird mit der Regulierung der Dienstequalität das Ziel verfolgt, eine adäquate Grundversorgung mit Postdienstleistungen sicherzustellen. Diese so genannten Universaldienstleistungen gelten allgemein als unverzichtbar und sind nach herkömmlicher Auffassung durch den Staat zu gewährleisten. Der Festlegung, Überwachung und Durchsetzung von Qualitätsanforderungen kommt somit bei der Regulierung der Postmärkte eine Schlüsselrolle zu. Sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene finden sich daher entsprechende Vorschriften. Die europäische Richtlinie 97/67/EG der Europäischen Kommission über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstequalität (Postdirektive)[1] legt insbesondere in Kapitel 6 (Art. 16 – 19) den Rahmen für die Qualitätsregulierung der postalischen Universaldienstleistungen fest.[2] In Deutschland werden im Rahmen der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) Qualitätskriterien für die Dienstleistungserbringung fixiert.[3]

Vor dem Hintergrund der weiteren, stufenweisen Liberalisierung der Postmärkte stellt sich jedoch grundsätzlich die Frage, ob und in welchem Umfang eine Qualitätsregulierung auf den Brief- und Paketmärkten auch in Zukunft vorgenommen werden sollte. Besteht die Aussicht, dass in Deutschland bald sukzessive auf qualitative Regulierungsvorgaben verzichtet werden kann, wenn sich im Liberalisierungsverlauf intensiverer Wettbewerb im Postbereich entwickelt? Es soll analysiert werden, welche Implikationen die zunehmende Marktöffnung auf die Notwendigkeit und die zukünftige Ausgestaltung der Qualitätsregulierung haben kann. Insbesondere steht zur Diskussion, ob sich aus den, als Folge der Regulierung herausgebildeten Qualitätsstandards Wettbewerbsvorteile für den Universaldienstleister ergeben. Werden Konkurrenten in ihren Handlungsmöglichkeiten in einer Weise beschnitten, dass sich ihre Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig verringert?

---

1 ABl. EG 1998 Nr. L 15 S. 14.

2 Mit der Richtlinie 2002/39/EG (ABl. EG 2002 Nr. L 176 S. 21) wurde die originäre Postdirektive in Teilen modifiziert. Die Änderungen sollen dazu beitragen, dass der Prozess der graduellen und kontrollierten Marktöffnung fortgeführt wird. Sie beinhalten im Wesentlichen eine Reduzierung des Bereiches, der vom Wettbewerb ausgenommen wird. Sofern die neue Richtlinie Änderungen oder Ergänzungen des Rahmens der Qualitätsregulierung enthält, wird dieses in der vorliegenden Arbeit gesondert ausgewiesen.

3 BGBl. 1999 I S. 2418.

An diesen Fragestellungen setzt der vorliegende Beitrag an. Dazu werden im *zweiten Kapitel* zunächst die grundsätzlichen Ziele und Möglichkeiten der Qualitätsregulierung beschrieben. Neben den Motiven regulatorischer Qualitätsvorgaben im Postsektor werden dazu die Anforderungen an ein effektives Regulierungsmodell sowie die möglichen Umsetzungsoptionen erläutert.

Auf dieser Basis wird im *dritten Kapitel* der europäische und deutsche Rahmen der Qualitätsregulierung vorgestellt. Vorab wird hierzu die enge Verknüpfung zwischen Universaldienstleitungen und regulatorischen Qualitätsanforderungen aufgezeigt. Ein knapper Ausblick auf die Qualitätsregulierung in anderen europäischen Ländern rundet diesen Abschnitt ab.

Im *vierten Kapitel* wird ein Überblick über die Notwendigkeit von Qualitätsregulierung auf Postmärkten gegeben. Die Argumentation erfolgt in Abhängigkeit von der Marktstruktur, wobei zwischen den beiden extremen Polen, dem Monopolfall und vollständigem Wettbewerb unterschieden wird. Vor diesem Hintergrund wird diskutiert, welche Qualitätsdimensionen (Annahme, Zustellung, Laufzeit, Zuverlässigkeit, Beschwerdemanagement) auch nach der vollständigen Marktöffnung von einem Marktversagen bedroht sind. Die Diskussion erfolgt separat für den Briefsektor sowie in kurzer Form für die Paket- und Expressmärkte.

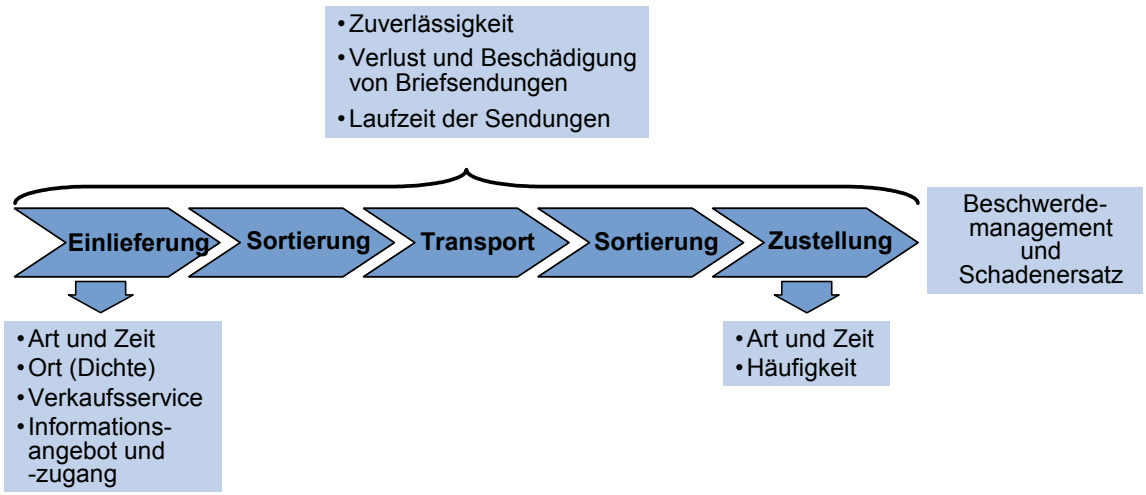
Im *fünften Kapitel* werden die dynamischen Aspekte der Regulierung im Zeitablauf berücksichtigt. Im Mittelpunkt steht die explizite Betrachtung der Notwendigkeit und des Umfangs der Qualitätsregulierung in der Liberalisierungsphase, also im Übergangsprozess vom Monopol zum angestrebten funktionsfähigen Wettbewerb. Vor dem Hintergrund des fortschreitenden Marktöffnungsprozesses wird aufgezeigt, welche Bedeutung der Qualitätsregulierung auf den Postmärkten in Zukunft zukommen kann. Es wird analysiert, welche wettbewerbspolitischen Implikationen sich aus den, über die Regulierung erreichten Qualitätsstandards ergeben können. Dabei wird berücksichtigt, dass die Einführung, Veränderung und Kontrolle von Qualitätsvorgaben eng mit den dadurch induzierten Kosten verbunden ist. In Abhängigkeit von den qualitativen Anforderungen an die Universaldienstleistungen stellt sich zudem immer die Frage nach deren Finanzierung. Neben dem Umfang und der Ausgestaltung der Qualitätsregulierung werden daher auch diese Aspekte umfassend behandelt. Die Arbeit schließt mit einem Resümee und den wesentlichen Schlussfolgerungen.

2 Ziele und Ausgestaltung der Qualitätsregulierung

2.1 Begriff und Dimensionen der Qualität von Postdiensten

Neben dem Preis stellt die Qualität eines Produktes bzw. einer Dienstleistung einen der wichtigsten Wettbewerbsparameter dar. Der Begriff ‚Qualität' wird in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur mit unterschiedlichem Inhalt belegt. Ganz allgemein wird die Qualität eines Gutes durch seine Beschaffenheit und seine nicht-preislichen Eigenschaften bestimmt. Garvin (1984, 40f.) unterscheidet zur näheren Definition des Begriffs fünf verschiedene Ansätze. Im Zusammenhang mit der Qualität von Dienstleistungen kommt dabei dem kundenorientierten Qualitätsbegriff die maßgebliche Bedeutung zu.[4] Eine qualitativ hochwertige postalische Versorgungsleistung drückt sich demnach in einem hohen Erfüllungsgrad der Postkundenerwartungen aus.

Abbildung 1: Qualitätsdimensionen von Postdienstleistungen



wik

4 Neben dem kundenorientierten Ansatz unterscheidet Garvin einen produkt-, herstellungs- und wertorientierten Ansatz sowie einen absoluten Qualitätsbegriff (transzendenter Ansatz). Nach letzterem wird Qualität synonym für Hochwertigkeit verstanden. Qualität ist als subjektiver Begriff nicht messbar, sondern lediglich durch Erfahrung fassbar. Nach dem produktbezogenen Ansatz wird Qualität dagegen als messbare Größe interpretiert. Sie wird zum objektiven Merkmal (z.B. Größe eines Produkts oder Umfang einer Dienstleistung), wobei subjektive Kriterien ausgeschaltet werden. Der prozessorientierte Ansatz setzt Qualität mit der Einhaltung gesetzter Spezifikationen gleich. Abweichungen von den Standards und Normen bedeuten Qualitätseinbußen. Nach dem wertbezogenen Ansatz entspricht Qualität einem günstigen Preis-Leistungs-Verhältnis. Die Qualität wird nicht einer Leistung zugeordnet, sondern dem Austauschverhältnis. Vgl. hierzu auch Haller (1995, 13).

Die Qualität von Postdiensten wird oftmals mit der Laufzeit von Sendungen gleichgesetzt. Postalische Qualität ist aber ein mehrdimensionales, facettenreiches und zum Teil wertebehaftetes Gebilde. Das heißt, *die* Qualität von Postdienstleistungen lässt sich nicht ohne weiteres bestimmen. Vielmehr ergibt sich ihre Qualität – wie für die meisten anderen Produkte bzw. Dienstleistungen auch – als Summe der Ausprägungen mehrerer verschiedener Qualitätsmerkmale. Neben den Einlieferungs- und Zustellungskonditionen der Sendungen sind dieses u.a. die Zuverlässigkeit der Zustellung oder i.w.S. auch die Existenz eines kundenfreundlichen Beschwerdemanagements. Es existiert folglich eine Vielzahl möglicher Qualitätsdimensionen (siehe Abbildung 1). Dabei besitzen diejenigen Qualitätsmerkmale Relevanz, die den Nutzen einer nennenswerten Anzahl von Kunden maßgeblich beeinflussen (vgl. Kruse 1985, 119).

Um die qualitativen Eigenschaften der Postdienste beschreiben zu können, bedarf es eines oder mehrerer Indikatoren, die die Qualität der Dienstleistung hinreichend gut zum Ausdruck bringen. Die Beobachtung aller Qualitätsaspekte ist für einen einzelnen Kunden dabei relativ schwierig. Postdienste sind Erfahrungsgüter, d.h. die Postnutzer können erst nach der Inanspruchnahme des Dienstes ein abschließendes Urteil über die qualitativen Eigenschaften fällen.[5] Informationen, wie die Art und Häufigkeit der Zustellung oder der Ort der nächsten Postfiliale, lassen sich für den einzelnen Kunden zwar mit relativ geringen Kosten feststellen. Asymmetrische Informationen zwischen dem einzelnen Kunden und dem Postanbieter bestehen vor der Nutzung der Postdienstleistung dagegen insbesondere hinsichtlich der Laufzeit, dem Verlust bzw. der Beschädigung von Briefsendungen und gegebenenfalls auch beim Zeitpunkt der letzten Briefkastenleerung. Erst nach der erfolgten Dienstleistung können sich die Postkunden hiervon ein Bild machen. Verzichten einzelne Nutzer im Einzelfall auf eine Überprüfung der versprochenen Dienstleistungsgüte und vertrauen z.B. auf die Reputation des Postunternehmens, besitzen Postdienstleistungen sogar durchaus in gewisser Hinsicht Charakteristika von Vertrauensgütern. Der einfache Postkunde kann dann nur ein sicheres Urteil über den Zugang zum Postnetzwerk (als Versender) oder die Zustellung der Sendungen (als Empfänger) treffen.

2.2 Motivation einer Qualitätsregulierung

Allokationseffizienz ist in einer Volkswirtschaft dann gegeben, wenn die vorhandenen Ressourcen in ihre bestmögliche Verwendung gelenkt werden. Die erstellten Güter und Dienstleistungen entsprechen in diesem Fall den Präferenzen der Nutzer (vgl.

---

5 Neben Erfahrungsgütern unterscheidet die ökonomische Theorie noch Such- bzw. Inspektionsgüter sowie Vertrauens- bzw. Glaubensgüter. Die Qualität von Such- und Inspektionsgütern lässt sich vor Vertragsabschluss vollständig und zu relativ geringen Kosten erfassen. Bei Vertrauens- bzw. Glaubensgütern kann die Qualität auch nach dem Konsum bzw. der Inanspruchnahme nicht zuverlässig ermittelt werden, da sie von mehreren, nicht beobachtbaren bzw. schwer kontrollierbaren Größen abhängt. Zum Grad der Qualitätsunkenntnis bei verschiedenen Gütertypen vgl. den Überblick bei Fritsch/Wein/Ewers (2001, 277 – 279).

Fritsch/Wein/Ewers 2001, 14 – 17). Der Qualitätsaspekt der Allokationseffizienz wird in der ökonomischen Literatur insgesamt nur rudimentär behandelt. Ein allokatives Optimum ist aber erst garantiert, wenn neben optimalen Quantitäten aus effizienter Produktion auch die qualitativen Eigenschaften der erstellten Leistungen den Präferenzen der Nachfrager entsprechen (qualitative Effizienz).[6] Qualität ist somit ein wichtiger Teilaspekt der volkswirtschaftlichen Allokationseffizienz.

Entsprechen die qualitativen Merkmale der auf dem Markt bereitgestellten Dienstleistungen nicht den Präferenzen der Kunden, kann dies regulative Interventionen erforderlich machen. Qualitätsregulierung umfasst dabei sämtliche ordnungspolitische Markteingriffe, die dazu dienen, die geforderte Qualität zu realisieren (vgl. Borrmann/Finsinger 1999, 8f.). Die regulatorischen Vorgaben sollten auf eine Verbesserung der qualitativen Effizienz zielen und dabei alle Aspekte abdecken, die aus Sicht der Nachfrage als wichtig erachtet werden. Markteingriffe gewährleisten aber keineswegs qualitative Effizienz, sondern lediglich die Realisierung bestimmter, regulatorisch festgelegter Mindestqualitätsstandards als Second-Best-Lösung.

Qualitätsregulierung wird zum einen als mögliches Substitut für fehlenden Wettbewerb im Monopolfall oder bei Markversagen auf Wettbewerbsmärkten eingesetzt. Die Notwendigkeit einer Qualitätsregulierung ergibt sich in diesem Fall aus suboptimalen Qualitätsniveaus auf den Postmärkten (vgl. eingehend hierzu Abschnitt 4). Regulative Qualitätsanforderungen erfüllen ihren Zweck aber nur, wenn sie gegenüber einem unbeschränkten freien Wettbewerb tatsächlich zu einer Verbesserung der Marktversorgung beitragen. Mit ihnen müssen die zuvor attestierten Markt- bzw. Wettbewerbsdefekte korrigiert werden können. Sie müssen im Vergleich zum unregulierten Zustand ökonomisch bessere Marktergebnisse herbeiführen (vgl. Fritsch/Wein/Ewers 2001, 89 – 92). Entsprechend dem ökonomischen Kalkül dürfen die Kosten des Eingriffs dabei den induzierten Nutzen nicht übersteigen.

Zum zweiten dient Qualitätsregulierung auch zur Korrektur eines Marktergebnisses, wenn dieses nicht den allgemeinen gesellschaftlichen Wertvorstellungen entspricht. So gilt die Gewährleistung einer Grundversorgung mit Postdiensten (Universaldienst) in allen europäischen Ländern als eine wichtige gesellschaftspolitische Maxime, da Kommunikationsdienstleistungen einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung von Volkswirtschaften leisten. Daher soll die postalische Versorgung für alle Bürgern zu gleichen Konditionen sichergestellt sein, unabhängig von ihrem Wohnort und ihren finanziellen Möglichkeiten (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1992). Neben normativen Argumenten, die Regulierungsbedarf mit einem Markt- bzw. Wettbewerbsversagen rechtfertigen, können regulierungspolitische Eingriffe somit auch

---

6 Die allokative Effizienz bildet gemeinsam mit der produktiven Effizienz (Produktion zu minimalen Kosten) die gesamtwirtschaftliche bzw. ökonomische Effizienz. Ein Produkt- oder Serviceangebot ist demnach effizient, wenn es kostenminimal entsprechend den Mengen- und Qualitätspräferenzen der Nachfrager bereitgestellt wird. Vgl. Kruse (1985, 70).

politisch motiviert sein (siehe ausführlicher Abschnitt 3.1). Dabei kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Verfolgung der gesellschafts-, verteilungs- bzw. regionalpolitischen Ziele mit partiellen Einschränkungen bei der Verfolgung und Erreichung ökonomischer Ziele verbunden ist.

2.3 Anforderungen an das Regulierungsdesign

Die richtige Qualität staatlich zu normieren, ist mit großer Unsicherheit verbunden. Die Qualitätseinschätzungen können zwischen den unterschiedlichen Konsumentenbedürfnissen und der Regulierungsinstanz bzw. dem Gesetz- oder Verordnungsgeber differieren. Um die Präferenzen der Postkunden bei der Qualitätsregulierung zu berücksichtigen, sollte ihnen bzw. legitimierten Interessenvertretern daher die Möglichkeit eingeräumt werden, am Regulierungsprozess aktiv teilzunehmen. Alle relevanten Parteien sollten in die Beratungen eingebunden werden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die Offenheit des Regulierungssystems. Es muss Präferenzverschiebungen der Konsumenten und neue Erkenntnisse bei der Qualitätsbewertung flexibel einbeziehen können. Das Regulierungsdesign muss also evolutionär ausgelegt sein. Die Verpflichtungen und Ziele sollten regelmäßig hinsichtlich ihrer aktuellen und erwarteten Bedeutung und Angemessenheit überprüft werden.

Um vor diesem Hintergrund ein regulatives Qualitätssicherungssystem zu installieren, muss zunächst ein entsprechendes Anforderungsniveau festgelegt werden. Es muss ein Konsens darüber gefunden werden, was unter einer guten Qualität verstanden wird. Dafür ist es erforderlich, eine Auswahl der relevanten Qualitätsmerkmale zu treffen und die Ausprägungen dieser Merkmale (‚Standards') zu bestimmen, die von den Postunternehmen erfüllt werden sollen. Mit den ausgewählten Qualitätskriterien werden einzelne Aspekte des Leistungsgeschehens herausgegriffen und mit den Standards deren Soll-Ausprägungen vorgegeben. Es sollten vornehmlich Kriterien angewendet werden, die einfach definierbar und diagnostizierbar sind. Unabdingbar ist dabei die Sensitivität des Qualitätsmerkmals: Veränderungen der Güte der Postdienstleistungen müssen sich hinreichend auf das betrachtete Kriterium niederschlagen.

Die Qualitätskriterien können sich sowohl auf die Struktur- als auch auf die Prozess- oder Ergebnisqualität beziehen. Unter der Strukturqualität werden in Anlehnung an Donabedian (1980) die sachlichen, organisatorischen und persönlichen Leistungsmerkmale des Postdienstleisters subsumiert. Die Vorgabe einer bestimmten, vorzuhaltenden Anzahl von Briefkästen stellt beispielsweise eine Strukturanforderung dar. Die Integration eines standardisierten Verfahrens für das Beschwerdemanagement oder die vorgeschriebene Hauszustellung beeinflussen den Prozess der Servicebereitstellung. Die Prozessdimension umfasst sämtliche Tätigkeiten des Postanbieters bei der Erstellung der postalischen Versorgungsleistung. Dagegen beschreiben Ergebnismerkmale das Ausmaß der Realisierung von Leistungszielen. So setzen Laufzeitvorgaben Ziele

für die Geschwindigkeit der postalischen Übermittlung, also für das Ergebnis der Dienstleistung.

Es ist jedoch nicht ausreichend, lediglich Qualitätsanforderungen bzw. –ziele zu setzen. Eine wirksame und glaubhafte Regulierung setzt auch voraus, dass die Ist-Ausprägungen mit den Soll-Ausprägungen verglichen werden. Ein systematisches Qualitätsmonitoring durch eine Regulierungsinstanz ist unumgänglich (vgl. Berger/Knauth 1996, 38f.). Es muss überprüft werden, ob die tatsächlichen Qualitätseigenschaften der Postdienstleistungen auch den festgelegten Anforderungen der relevanten Qualitätsmerkmale genügen. Dazu müssen die vereinbarten zentralen Qualitätsstandards mit einem hohen Grad an Objektivität feststellbar sein. Die Verständigung auf bestimmte Qualitätskriterien sollte somit vor dem Hintergrund der Messbarkeit dieser Kriterien und der zuverlässigen Überprüfbarkeit der damit verbundenen Standards erfolgen. Um die Transparenz und die Handhabbarkeit in der Praxis zu gewährleisten und die Messkosten in einem angemessenen Verhältnis zu halten, sollte sich der Umfang der Regulierung zudem auf eine überschaubare Anzahl von Qualitätsstandards beschränken.

Für einige Qualitätsparameter können sich Schwierigkeiten ergeben, wenn sie gemessen und so einer quantitativen Bewertung zugeführt werden sollen (siehe Abbildung 2). Die physikalischen Aktivitäten der Postunternehmen lassen sich zwar in hinreichend operationalen Skalen messen. Für Brieflaufzeiten, den zeitlichen Zugang zu und die räumliche Verteilung von Einlieferungsstellen sowie die Beschädigung von Postsendungen ist die Quantifizierung relativ problemlos. Andere Qualitätsdimensionen drücken aber das subjektive Empfinden der Postkunden aus (vgl. Bauer 1996, 296). Dieses gilt für Kriterien, wie Höflichkeit und Kompetenz des Schalterpersonals, Erscheinungsbild und Funktionalität von Postfilialen und –agenturen, das Informationsverhalten sowie das Beschwerdemanagement der Postunternehmen. Für diese Merkmale ist es sehr schwer, Aussagen darüber zu treffen, welche Qualitätsausprägung im konkreten Fall gegeben ist. Sie lassen sich zwar über Nachfragestudien bzw. Kundenzufriedenheitsanalysen erfassen. Eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse ist jedoch aufgrund des subjektiven Charakters nur bedingt möglich (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Perspektiven der Dienstequalität

Um sich einen Überblick über die aktuell bereitgestellte Dienstequalität der Postanbieter zu verschaffen, kann der Regulierer entweder eigene Erhebungen und Untersuchungen durchführen oder den bzw. die regulierten Anbieter zu einer laufenden Qualitätsberichterstattung verpflichten. Die Verwendung der von den Unternehmen erhobenen Qualitätsdaten ist zwar für die Regulierungsinstanz weniger aufwendig, jedoch sind Aussagekraft und Glaubwürdigkeit dieser Daten unter Umständen eingeschränkt. Um solche Bedenken auszuräumen, ist es geboten, genau festzulegen, über welche Qualitätsmerkmale wie detailliert und in welchen Zeitabständen berichtet werden soll (vgl. Bauer 1996, 301).[7] Im Rahmen so genannter Audits sollte eine Kontrolle der Qualitätsmessung erfolgen. Hier überprüft entweder der Regulator selbst oder eine vom Postunternehmen unabhängige Institution, ob die Messmethodik die festgelegten Vorgaben erfüllt.

2.4 Instrumente der Qualitätsregulierung

2.4.1 Durchsetzung von Qualitätsanforderungen

Grundlegend lassen sich zwei regulatorische Hebel unterscheiden, die Postunternehmen zu Qualitätsverbesserungen ihres Dienstleistungsangebots motivieren sollen (vgl. Milne 1997, 181). Der Ansatz der Anreizsetzung (‚*encouragement*') vertraut auf die Wirkung der öffentlichen Bekanntmachung. Die regulierten Postanbieter werden lediglich verpflichtet ihre Leistungsentwicklung regelmäßig zu messen und ausgesuchte Ergebnisse zu veröffentlichen. Durch die Publikation der Qualitätsstandards und deren unternehmensbezogene Einhaltung entsteht ein öffentlicher Druck im Falle schlechter Leistungserbringung („shame and blame"). Dadurch besitzen die Postunternehmen einen starken Anreiz, in den betroffenen Qualitätsdimensionen ihre Performance zu verbessern. Dieser wird um so größer sein, je ausgeprägter der Wettbewerb in dem betroffenen Postmarkt entwickelt ist, da die Postnutzer dann eher zu Konkurrenten wechseln bzw. auf eventuell vorhandene substitutive Dienstleistungen ausweichen könnten. Auf der Basis so geschaffener Anreizstrukturen sind auch weitergehende Varianten denkbar. Die Postdienstleister können zur Verwendung einheitlicher, vergleichbarer Performance-Indikatoren verpflichtet werden. Auch der Umfang der Publikationspflicht kann sich unterscheiden. Schließlich können zusätzliche Zielvorgaben für das Erreichen der Hauptindikatoren vorgegeben werden.

Das Setzen von Zielvorgaben ist ein Schritt in Richtung des zweiten Ansatzes, der Zwangsdurchsetzung der Qualitätsansprüche (‚*enforcement*'). Zwar kann bereits das Resultat, dass ein Ziel nicht erreicht wurde und zu welchem Grad es nicht erreicht

---

7 Bei der Messung der Qualitätsausprägungen sollte dabei nicht nur auf Durchschnittswerte fokussiert werden. Wichtig sind auch Informationen über die Streuung der Performance zwischen bestimmten Regionen und/oder Kundengruppen.

wurde, Druck auf ein reguliertes Unternehmen ausüben. Dieser Ansatz geht jedoch weiter. Die Zwangsdurchsetzung beinhaltet zusätzlich Strafen, wenn die Ziele nicht erreicht werden. Strafen sind dabei auf zwei Ebenen möglich. Werden Qualitätsstandards auf individueller Ebene gesetzt und verfehlen die Postanbieter das Leistungsziel, müssen sie mit Kompensationszahlungen an den betroffenen Kunden rechnen. Bestehen die Ziele auf dem aggregierten Level, drohen bei einer Zielverfehlung übergreifende Gesamtstrafen, wie z.B. Strafzahlungen oder eine restriktivere Preisregulierung. Von der Gefahr möglicher Kompensationszahlungen und Bußgelder geht i.d.R. eine unmittelbarere Wirkung aus als von einer bloßen Anreizsetzung. Allerdings ist dieser Ansatz auch mit größerem Zeitaufwand und höheren Kosten für die Überwachung und Durchsetzung verbunden. Wie eine Studie der Qualitätsmerkmale der europäischen Postmärkte gezeigt hat, kann die Höhe dieser Kosten prohibitiv sein. So überwacht der luxemburgische Postregulierer nicht die Einhaltung der geltenden nationalen Qualitätsziele und –anforderungen, da es an ausreichenden Ressourcen für ein solches Monitoring fehlt (vgl. WIK-Consult 2003, 89 – 91).

2.4.2 Qualitätsstandards

In funktionsfähigen Märkten werden die Anbieter vor allem durch finanzielle Anreiz- und Sanktionsmechanismen dazu motiviert, ein Leistungsangebot entsprechend den Präferenzen der Nachfrager bereitzustellen. So sind der drohende Marktaustritt als extremste negative Sanktion sowie auf der anderen Seite erhöhte Gewinnmöglichkeiten wesentliche Antriebskräfte marktwirtschaftlicher Prozesse. Bildet sich jedoch die gewünschte Dienstleistungsqualität in den tatsächlichen Markt- und Wettbewerbsstrukturen nicht heraus, stehen verschiedene regulative Eingriffsinstrumente zur Verfügung. Ein Mittel zur Sicherung der Dienstequalität ist die Einführung von Mindestqualitätsanforderungen (Standards).[8] Mindeststandards markieren eine qualitative Untergrenze, die nicht unterschritten werden darf. Das mit ihnen verfolgte Ziel ist es, ein Mindestmaß an Qualität sicherzustellen. Da beim Regulierer nur lückenhafte Informationen über die Präferenzen der Kunden vorliegen, ist es nicht möglich, die qualitativen Ansprüche jedes einzelnen Kunden an die bereitgestellten Dienste zu eruieren. Die gesetzten Qualitätsstandards sollen daher den Qualitätswunsch des durchschnittlichen bzw. repräsentativen Verbrauchers widerspiegeln.[9] Die qualitativen Ausprägungen der Dienste werden durch die gesetzten Standards somit enger gefasst als das gesamte, breite Präferenzspektrum der Nachfrager.

---

8 Sowohl die europäische Postrichtlinie als auch die PUDLV verwenden diese Form der Regulierung (siehe Kapitel 3).

9 Institutionelle Wege zur Ermittlung dieses gewünschten Qualitätslevels sind z.B. öffentliche, mehrstufige Anhörungsverfahren, in denen Kundenverbänden und gegebenenfalls einzelnen Nutzern die Möglichkeit eingeräumt, Stellungnahmen zu geplanten Regulierungseingriffen abzugeben.

Es genügt jedoch nicht, Standards nur zu formulieren. Sie müssen im Falle ihrer Nichterfüllung auch durchgesetzt werden. Die geltenden Haftungsregeln stehen daher in engem Zusammenhang zu Mindestqualitätsstandards. Vertragsstrafen und Schadenersatzregelungen sind komplementäre Instrumente, um Qualitätsproblemen in monopolistischen Bereichen der Postmärkte entgegenzuwirken. Bei Schlecht- oder Nichtleistung wird das marktbeherrschende Postunternehmen verpflichtet, die betroffenen Kunden finanziell zu entschädigen und/oder Vertragsstrafen in vorher festgelegter Höhe an die Regulierungsinstanz zu leisten. Auf diese Weise erhält der regulierte Postdienstleister einen wirksamen Anreiz, die gesetzte Mindestqualität zu gewährleisten.

Die Funktionsfähigkeit eines solchen Strafmechanismus ist allerdings an Voraussetzungen gebunden:

- Sanktionen sind im Falle der Nichteinhaltung der Standards aus juristischen Gründen auf objektiv nachweisbare Tatbestände angewiesen, d.h. die gesetzten Qualitätskriterien müssen eindeutig messbar sein. Dieses erscheint für einige Qualitätsmerkmale leichter realisierbar als für andere. Konkrete Zielvorgaben lassen sich im Wesentlichen für den räumlichen und zeitlichen Zugang zu Einlieferungsstellen, die Art der Zustellung, die Laufzeit sowie den Verlust und die Beschädigung von Sendungen objektiv erfassen. Der Fokus der Qualitätsmessung liegt dabei im Allgemeinen auf den Laufzeiten der Sendungen. Laufzeiten sind wesentlich leichter zu definieren und zu messen als andere Qualitätsmerkmale. Dies hat zur Folge, dass sich die Regulierungsinstanzen auf die Laufzeit der Dienste konzentrieren, wenn sie die Qualität als Parameter in das Regulierungsarrangement einbezieht. Auf subjektive Kriterien, die nicht oder nur schwer zu operationalisieren sind, wird i.d.R. verzichtet (z.B. Kompetenz und Höflichkeit des Schalterpersonals).

- Um zweifelsfreie Messergebnisse und Neutralität zu gewährleisten, sollte die Qualitätsfeststellung durch ein unabhängiges und neutrales Prüfungsunternehmen erfolgen. Die Wirksamkeit der Qualitätssicherung steigt in dem Maße, wie die feststellende Außeninstanz Anerkennung und Reputation bei den beteiligten Parteien genießt.

- Die Durchsetzungskosten eines Schadenersatzanspruches dürfen für den einzelnen Kunden zudem nicht zu hoch sein, da er sonst tendenziell auf eine Geltendmachung verzichten wird. Obwohl die von den einzelnen Kunden erlittenen Schäden eventuell eher gering ausfallen, kann die Summe der Schäden über alle Parteien relativ groß sein (vgl. Finsinger 1991, 263) Unter solchen Voraussetzungen ist es folglich möglich, dass der marktbeherrschende Postanbieter trotz erheblicher Qualitätsdefizite kaum Schadenersatzzahlungen leisten muss.

- Schließlich hängt die Anreizwirkung der Sanktionsregelung entscheidend von der Höhe der zu leistenden Entschädigung bzw. Vertragsstrafe ab. Ist die Bestrafung für das qualitative Vergehen zu niedrig bemessen, kann die Qualitätsverminderung

nicht verhindert werden. Ist die Strafe dagegen zu hoch angesetzt, kann es zu allokativen Verzerrungen kommen. Die regulierten Qualitätsdimensionen erfahren überoptimale Anstrengungen zur Qualitätsverbesserung, während andere, ebenfalls wichtige Qualitätsdimensionen unter Umständen vernachlässigt werden.

2.4.3 Berücksichtigung qualitativer Aspekte im Rahmen der Preisregulierung

In Deutschland findet zur Regulierung der Briefpreise gemäß der Post-Entgeltregulierungsverordnung das Price-Cap-Verfahren Anwendung. Bei diesem Verfahren sind die Preisobergrenzen für die einbezogenen Produktgruppen des regulierten Unternehmens an die Entwicklung eines vorgegebenen Preisindexes gekoppelt, der vom Unternehmen selber nicht beeinflusst werden kann (vgl. Elsenbast 1999a). Die Preise dürfen nicht stärker steigen als die repräsentative Preissteigerungsrate abzüglich eines vorgegebenen Abschlags für die Produktivitätsentwicklung des Unternehmens. Für die Price-Cap-Formel ergibt sich vereinfacht (vgl. Bauer 1996, 304 – 307):

$$P \leq I - X$$

mit P Preisänderung des regulierten Unternehmens
I Inflationsrate (gemessen an der Veränderungsrate eines gesamtwirtschaftlichen Preisindexes)
X Produktivitätsfaktor

Im Price-Cap-Verfahren wird davon ausgegangen, dass die Dienstleistung gegeben ist. Von Qualität und Qualitätsproblemen wird abstrahiert. Die reine Preisregulierung schafft aber negative Anreize hinsichtlich der qualitativen Effizienz. Die Price-Cap-Regulierung birgt die Gefahr in sich, dass das preisregulierte Unternehmen seinen Gewinn dadurch erhöht, dass es die Dienstequalität vermindert (vgl. Fritsch/Wein/Ewers 2001, 239f.).

Die Einbeziehung eines Qualitätsindexes in die Preiskontrollformel ist eine Möglichkeit, den Monopolisten bzw. das marktbeherrschende Unternehmen zur Bereitstellung eines präferenzadäquaten Leistungsangebots zu motivieren.[10] Dazu wird die Preiskontrollformel so gebildet, dass Qualitätsminderungen mit einer Einschränkung des Preiserhöhungsspielraums einhergehen, während für qualitative Verbesserungen eine erweiterte Preisspanne zugestanden wird. Es besteht dadurch ein direkter Anreiz- und Sanktionsmechanismus. Im Gegensatz zu Haftungsregeln ist hier außerdem eine Symmetrie zwischen positiven und negativen Anreizen gewährleistet.

Soll zusätzlich ein Qualitätsindex in die Preiskontrollformel integriert werden, müssen zunächst die berücksichtigten Qualitätsmerkmale hinsichtlich ihrer Bedeutung gewichtet

---

10 In Großbritannien unterliegt das etablierte, marktbeherrschende Postunternehmen Royal Mail einer entsprechenden, qualitätsabhängigen Price-Cap-Regulierung. Als Qualitätsvariable enthält die Preiskontrollformel die Sendungslaufzeit. Postcomm (2003).

werden.[11] Verletzungen von vorgegebenen Qualitätsstandards werden von Kunden je nach Art des Qualitätsmerkmals und nach Ausmaß der Abweichung unterschiedlich bewertet. Sind die Gewichte gesetzt, ist es möglich, die Durchschnittsqualität als Summe der gewichteten, relativen Qualitätsmerkmale (u.a. Laufzeit) zu berechnen:

$$Q = \sum q_i \bullet w_i \quad \text{mit } q_i = \frac{t_i - s_i}{s_i}$$

mit Q Dienstleistungsqualität
q_i Relative Qualität der betrachteten Dienstedimension
w_i Gewichtungsfaktor
t_i Tatsächliche Qualität der betrachteten Dienstedimension
s_i Vorgegebene Standardqualität der betrachteten Dienstedimension

Sind alle Standards erfüllt, ist die Summe Q null. Die angebotene Qualität bewegt sich auf dem geforderten Level. Um Anreize für Leistungssteigerungen zu setzen, soll dem regulierten Unternehmen ein höherer Preissetzungsspielraum eingeräumt werden, wenn die Standards übertroffen werden. Bei Unterschreitung der Standards soll das Unternehmen für unterlassene Qualitätsanstrengungen bestraft werden. Bei Einbeziehung Leistungsqualität ergibt sich die Price-Cap-Formel wie folgt:

$$P \leq I - X + a \bullet Q$$

mit a Qualitätsanreizfaktor

Neben den dynamischen Anreizen zur qualitätseffizienten Leistungserstellung liegt ein weiterer Vorteil dieses Regulierungsansatzes in seiner Flexibilität. Das regulierte Unternehmen kann durchaus einige Qualitätsvorgaben verfehlen, solange dies durch Übererfüllung anderer Standards kompensiert wird. Aus ökonomischer Sicht sind flexible Systeme wünschenswert, da sie die Anpassung der Leistungserstellung an die fortlaufend wechselnden Rahmenbedingungen erleichtern.

Probleme ergeben sich allerdings zum einen daraus, dass durch die Aggregation der verschiedenen Qualitätsdimensionen die Transparenz hinsichtlich der aktuellen Leistungsqualität verschlechtert wird. Weiterhin duldet ein solcher Ansatz bei entsprechendem Ausgleich in einzelnen Qualitätsdimensionen partielle Leistungsverschlechterungen. Dadurch kann es zu einer Fehlallokation der Ressourcen kommen. Einzelne Qualitätsaspekte bleiben u.U. ganz unberücksichtigt, wenn es nicht gelingt sie messbar zu machen. Schließlich können sich auch Probleme aus der Höhe des Qualitätsanreizfaktors ergeben. Dieser legt fest, mit welchem Gewicht der Qualitätsindex in der Price-Cap-Gleichung berücksichtigt wird. Wird dieser Faktor zu niedrig angesetzt, sind die Anreizwirkungen unter Umständen zu schwach. Qualitätsverschlechterungen sind die

---

11 Wie im Fall von Mindestqualitätsstandards ist es selbstverständlich vorab erforderlich, Qualität in ihren verschiedenen Dimensionen zu definieren und messbar zu machen.

Folge. Wird der Qualitätsindex zu stark gewichtet, besteht die Gefahr einer Überinvestition in Qualität (vgl. Bauer 1996, 307). Insgesamt erweist sich die Berücksichtigung der Leistungsqualität in der Price-Cap-Formel somit als sehr komplex. Es bestehen erhebliche Ermessensspielräume für die Regulierungsinstanzen, die einen sehr sorgsamen und wohl überlegten Umgang mit diesem möglichen Instrument der Preisregulierung erfordern.[12]

2.4.4 Qualitätskriterien als Variablen eines Benchmarkings

Um die Dienstleistungstarife bzw. Preisobergrenzen für monopolistische Postunternehmen zu regulieren, können die zuständigen Regulierungsbehörden Kosteninformationen von vergleichbaren Postdienstleistern heranziehen, die in anderen nationalen oder internationalen Regionen tätig sind. Der Leistungsvergleich (Benchmarking) dient dazu, innerhalb einer Gruppe ähnlicher Unternehmen das Unternehmen mit dem höchsten Grad an Kosteneffizienz zu identifizieren. Auf dieser Basis kann der Regulator im zweiten Schritt die Preise für die regulierten Dienste festlegen (vgl. grundlegend Schleifer 1985). Dadurch wird eine indirekte Konkurrenz zwischen den verschiedenen regionalen Monopolisten generiert. Die beaufsichtigten Postdienstleister stehen unmittelbar im Wettbewerb mit der Effizienz anderer, vergleichbarer Postunternehmen. Da eine ausreichende Zahl von Vergleichsunternehmen (mit hoher Ähnlichkeit zum regulierten Unternehmen) zur Anwendung dieser Methodik notwendig ist, findet diese Form des Benchmarking im Postsektor bislang keine Anwendung. In anderen regulierten Sektoren, wie z.B. dem Energiebereich, wird ein Benchmarking aber in vielen Fällen vorgenommen (vgl. u.a. Hense/Schäffner 2004).

Der Unternehmensvergleich, der zur Feststellung von Preis- und Kostenunterschieden herangezogen wird, kann zusätzlich Qualitätsvariablen einbeziehen. Die gewählten Variablen sollten die möglichen Ausprägungen der relevanten Qualitätskriterien dabei möglichst korrekt wiedergeben. Auf diese Weise gehen identifizierte Qualitätsunterschiede in die Beurteilung der relativen Kosteneffizienz der Postunternehmen ein. Allerdings setzt dieser Regulierungsansatz keine kritische Obergrenze. Die regulierten Unternehmen haben auch dann noch einen Anreiz zu weiteren Qualitätsverbesserungen, wenn sie im Grunde bereits ein angemessenes Niveau erreicht haben. Unabhängig vom absoluten Niveau verbessern überdurchschnittliche Qualitätssteigerungen die relative Effizienzposition des jeweiligen Unternehmens. Je besser es aber beim Unternehmensvergleich abschneidet, umso günstiger gestaltet sich z.B. im Rahmen einer Obergrenzenregulierung sein zugestandener Preispfad.

---

12 Neu/Speckbacher/Stumpf (1992) raten aufgrund der erheblichen Verkomplizierung der Preiskontrollformel von der Anwendung einer solchen Qualitätskorrektur ab.

3 Qualitätsregulierung im Postsektor: Politischer und gesetzlicher Rahmen

3.1 Universaldienstleistungen

Das von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992) verabschiedete Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste nennt die Gewährleistung eines Universaldienstes als zentrales Ziel der europäischen Postpolitik. Es soll in der gesamten Gemeinschaft ein flächendeckender Postdienst zu tragbaren Preisen angeboten werden, der sich durch gute Qualität auszeichnet und für jedermann zugänglich ist. Die Vorgabe tragbarer Preise kann landesweit einheitliche Preise für bestimmte Segmente oder Preisobergrenzen für einzelne Dienstleistungen bedeuten. Der Universaldienstgedanke beruht auf der Vorstellung, dass unter wettbewerblichen Bedingungen ein Rosinenpicken (‚cream skimming') durch neue Konkurrenten stattfindet und Teile der Bevölkerung bzw. einige Regionen aufgrund der hohen Durchschnittskosten nicht oder nicht hinreichend mit Postdiensten versorgt werden.

Aus diesem Grund werden in fast allen Ländern Europas ein oder mehrere nationale Postunternehmen zur Erbringung des Universaldienstes verpflichtet.[13] Hinter dieser Universaldienstverpflichtung verbergen sich somit sozial-, verteilungs-, regional- und infrastrukturpolitische Zielsetzungen, die nach Auffassung der politischen Entscheidungsträger bei unbeeinflusstem Wirtschaftsgeschehen nicht oder nicht in gleicher Weise zu erreichen sind (vgl. Waller 2002, 55 – 60). Die erwarteten Marktergebnisse bei fehlender Regulierung widersprechen den allgemeinen gesellschaftlichen Wertvorstellungen. Die Versorgung aller Bürger mit Postdiensten soll unabhängig vom Wohn- und Arbeitsort sowie von der finanziellen Situation eines Bürgers auch unter Wettbewerbsbedingungen zu gleichen Bedingungen sichergestellt sein (vgl. Elsenbast 1999b, 24). Die Universaldienstverpflichtung beinhaltet damit einen Infrastrukturauftrag (Sicherstellung der landesweiten Bereitstellung einer postalischen Infrastruktur) sowie einen Kontrahierungszwang (Nutzung muss jedermann ermöglicht werden).

Zwischen der Universaldienstverpflichtung und regulativen Qualitätsvorgaben besteht ein enger Zusammenhang. Die Universalpostdienstleistungen sollen im Allgemeinen zu einer bestimmten Mindestqualität (u.a. hinsichtlich Aufgabemöglichkeiten für den Absender, Beförderungsdauer, Zustellhäufigkeit beim Empfänger) im ganzen geogra-

---

13 In Deutschland ist der Universaldienstgedanke gesetzlich fixiert. Gemäß Artikel 87f Abs. 1 GG gewährleistet in Deutschland der Bund im Bereich des Postwesens flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen. Artikel 87f Abs. 2 GG sieht vor, dass die postalische Infrastruktur nicht notwendigerweise durch die DPAG, sondern auch durch andere Anbieter bereitgestellt wird. Das Postgesetz nennt in §2 als Ziele der Regulierung nicht nur die Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs auf den Postmärkten, sondern auch die Gewährleistung des Universaldienstes, d.h. einer flächendeckenden Grundversorgung mit Postdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen.

phischen Gebiet des Postmarktes verfügbar sein. Die Qualitätsanforderungen sind dadurch Teil der Universaldienstauflagen. So wird etwa im Rahmen der PUDLV ein Mindestangebot an Postdienstleistungen festgelegt und zugleich eine Mindestqualität vorgegeben, mit der diese Dienstleistungen zu erbringen sind.

3.2 Qualitätsvorgaben und –ziele auf EU-Ebene

3.2.1 Die europäische Postdirektive

Anfang der neunziger Jahre zeichneten sich fundamentale Änderungen des Handlungsumfeldes auf den europäischen Postmärkten ab, politisch vorangetrieben durch einen schrittweisen und kontrollierten Liberalisierungsprozess der Postmärkte. Gleichzeitig waren die nationalen Postmärkte der Mitgliedstaaten der EU allerdings durch signifikante Qualitätsunterschiede, bezogen auf Brieflaufzeiten, gekennzeichnet. Während unabhängige Untersuchungen für Deutschland, Großbritannien und die Niederlande im Jahre 1989 eine D+1 Zustellquote für Vorrangsendungen von über 80% konstatierten, lag die Erfolgsquote in Spanien und Italien weit unter 50% (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1992, 92 – 95).

Die vor diesem Hintergrund eingeschlagene Postpolitik der EU zielt ausdrücklich auf eine Qualitätsverbesserung der angebotenen postalischen Servicedienstleistungen. Ordnungspolitische Markteingriffe sollen gewährleisten, dass die Qualitätsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten abgebaut werden und sich ein in seinen Grundzügen einheitlicher, europäischer Postmarkt herausbildet. Um dieses Ziel zu erreichen, trat 1998 die EU-Richtlinie 97/67/EG (Postdirektive) in Kraft. Mit ihr wurde ein regulatorischer Rahmen für den europäischen Postsektor installiert, der allen Bürgern der EU effiziente, zuverlässige und hochwertige Postdienste zu erschwinglichen Preisen garantieren soll. Ziel der Postdirektive ist es, in den Mitgliedstaaten den Zugang zu bestimmten Postdiensten sicher zu stellen, die definierte Qualitätsstandards erfüllen.

Die Postdirektive umfasst dabei im Wesentlichen Definitionen

- des Mindestumfangs des Universaldienstes, der von den Mitgliedstaaten eingeräumt werden muss.
- von Tariffierungs- und Kostenrechnungsprinzipien, um den Grad der Transparenz zu erhöhen.

- einheitlicher Höchstgrenzen für das Gewicht und den Preis der Dienste, die im reservierten Bereich der Mitgliedländer vom Wettbewerb ausgenommen werden können, um die Bereitstellung des Universaldienstes zu sichern.[14]
- der Prinzipien zur Autorisierung bzw. Lizenzierung der Bereitstellung von Postdiensten, die nicht im reservierten Bereich liegen, sowie der institutionellen Trennung im Postsektor zwischen Unternehmen auf der einen Seite und Regulierungsbehörden auf der anderen Seite.

Die Universaldienstverpflichtung schließt verschiedene Formen der Postdienste mit ein. Artikel 3 der Direktive verleiht allen Postnutzern das Recht, auf ein Mindestangebot an Serviceleistungen bestimmter Qualität zugreifen zu können, unabhängig von ihrer geographischen Lage und zu bezahlbaren Preisen. Der Universaldienst umfasst dabei die Abholung und Zustellung von Postsendungen bis 2 kg und von Paketen bis 10 kg bzw. 20 kg.

Als Folge des auf EU-Ebene praktizierten Subsidiaritätsprinzips setzt die Direktive Mindestanforderungen bezüglich der Eigenschaften der bereitzustellenden Universaldienste, wie Netzzugangs- und Zustellbedingungen. Daneben werden Anforderungen hinsichtlich der Informationsbereitstellung und Veröffentlichungspflichten formuliert. Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, über die in der Direktive festgelegten Anforderungen hinauszugehen.

Netzzugang

Der Netzzugang stellt einen wesentlichen Faktor der Bereitstellung des Universaldienstes dar. Gemäß der Postdirektive soll allen Nutzern ein transparenter und diskriminierungsfreier Zugang zum öffentlichen Postnetz gewährleistet werden. Die Mitgliedstaaten haben dafür Sorge zu tragen, dass sich die Dichte der Zugangspunkte zum Postnetzwerk (Briefkästen und Postfilialen) an den Wünschen der Postnutzer (umfasst sowohl Absender als auch Empfänger) orientiert. Den Mitgliedstaaten steht offen, diese Anforderung genauer zu spezifizieren und damit objektiv kontrollierbar zu machen.

Einsammlung und Zulieferung

Artikel 3 (3) verlangt, dass Universaldienstleister an jedem Werktag mindestens einmal täglich die Post einsammeln und zustellen, wenigstens aber an fünf Tagen je Woche. Nur im Falle besonderer Umstände oder geographischer Besonderheiten dürfen die nationalen Regulierungsbehörden Ausnahmen von dieser Minimalanforderung zulassen. Die Zustellung muss an alle Adressen erfolgen oder – mit Zustimmung der nationalen Regulierungsbehörden – an Postfächer oder an andere Orte, die von den Regulierungsinstanzen als geeignet angesehen werden.

---

14 Um die Finanzierung des Universaldienstes sicherzustellen, räumt die EU-Richtlinie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, für den oder die Anbieter der Universaldienstleistungen bestimmte Dienste exklusiv zu reservieren und ihnen in diesen Bereichen Monopolrechte zu verliehen.

Informationsbereitstellung

Artikel 6 verpflichtet die Mitgliedstaaten zu gewährleisten, dass die Universaldienstunternehmen den Nutzern Informationen über den Universaldienst bereitstellen. Letztere haben das Recht, regelmäßig ausreichend detaillierte Angaben über die Universaldienste zu erhalten. Dieses betrifft insbesondere Auskünfte über die Netzzugangsbedingungen und die Preise. Zudem verpflichtet die Direktive die Postbetreiber zur Veröffentlichung der Qualitätsziele und der erreichten Leistung (Artikel 18,3). Die Informationen müssen in angemessener Art publiziert werden.

Dienstequalität

Insbesondere in Kapitel 6 (Artikel 16 – 19) legt die Postdirektive den Rahmen für die Qualitätsregulierung der postalischen Universaldienstleistungen fest (mit Betonung der Kriterien Laufzeit, Regelmäßigkeit und Zuverlässigkeit der Sendungen sowie Beschwerdemanagement). Ein Hauptanliegen ist dabei die Verbesserung des grenzüberschreitenden Postverkehrs innerhalb der Europäischen Union. Zu diesem Zweck setzt die Direktive explizite Laufzeitvorgaben für grenzüberschreitende Postsendungen zwischen den Mitgliedstaaten, die im Anhang der Direktive veröffentlicht sind. Die spezifizierten Laufzeitziele beziehen sich auf die ‚Standardsendungen der schnellsten Kategorie'. Diese Beschreibung resultiert aus den unterschiedlichen Dienstedefinitionen, die in den verschiedenen Ländern Anwendung finden. Demnach sollen 85% der Sendungen drei Arbeitstage nach dem Einlieferungstag (D+3) ausgehändigt werden. 97% der Briefe sollen innerhalb von fünf Werktagen (D+5) zugestellt sein. Diese beiden Laufzeitziele sollen nicht nur im EU-Durchschnitt eingehalten werden, sondern auch für jeden einzelnen Sendungsstrom zwischen den Mitgliedstaaten gelten. Für grenzüberschreitende Pakete oder Briefe ohne Priorität enthält die Direktive keine regulatorischen Vorgaben. Für inländische Sendungen werden ebenfalls keine Laufzeitnormen gesetzt. Dies bleibt den Mitgliedstaaten überlassen. Jedoch müssen die inländischen Qualitätsnormen so festgelegt sein, dass die Erfüllung der grenzüberschreitenden Laufzeitvorgaben nicht gefährdet ist. Mindestens einmal im Jahr soll die Leistung und damit die Umsetzung der Ziele und Anforderungen geprüft werden. Eine vom Postunternehmen unabhängige Institution soll die Prüfung vornehmen. Mit Artikel 19 fordert die Postrichtlinie die Mitgliedstaaten zudem auf, angemessene Verbraucherschutzmaßnahmen sicherzustellen. Für Beschwerden der Kunden, z.B. aufgrund von Verlust bzw. Beschädigung von Sendungen oder aufgrund eines Verstoßes gegen gesetzte Qualitätsnormen, sollen transparente, einfache und kostengünstige Verfahren eine rasche Bearbeitung und Lösung (inklusive einer eventuellen Kompensation) ermöglichen.

Umsetzung in nationales Recht

Die Postdirektive 97/67/EC musste spätestens mit Beginn des Jahres 2000 in nationales Recht überführt worden sein. Die Mitgliedstaaten sollen gewährleisten, dass im Hinblick auf den Universaldienst Qualitätsziele gesetzt und veröffentlicht werden. Wie beschrieben, obliegt es ihnen, diese zu definieren und auszufüllen (mit Ausnahme der

Laufzeitziele für grenzüberschreitende Briefsendungen). Die Umsetzung erlaubt daher eine Anpassung an länderspezifische Gegebenheiten. Im Hinblick auf den Umfang der Qualitätsziele soll die Abdeckung zum Umfang des jeweiligen nationalen Universaldienstes in Beziehung stehen. Entsprechend können neben Briefen erster Klasse (Standardsendungen der schnellsten Kategorie) auch andere Dienste (z.B. 2. Klasse Briefe, Werbesendungen, Zeitschriften und Zeitungen, Pakete) mit Laufzeitzielen belegt werden. Allerdings müssen die gesetzten Laufzeitziele für inländische Sendungen mit den Zielen für grenzüberschreitende Sendungen kompatibel sein. Mit der Richtlinie 2002/39/EG wurde die Postdirektive 97/67/EG zudem um eine Kann-Vorschrift ergänzt, die es den Mitgliedstaaten freistellt, die Vorschriften des Artikels 19 zum Beschwerdemanagement auch auf Postdienstleistungen außerhalb des Universaldienstes und auf Wettbewerber des Universaldienstleisters auszuweiten.

3.2.2 Qualitätsmessung nach standardisierten Richtlinien

Neben der Festlegung von Qualitätszielen bedarf es auch einheitlicher Vorgaben der Qualitätsmessung, um eine EU-weite Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu ermöglichen. Durch Artikel 20 der Postdirektive (Harmonisierung technischer Standards) wird das European Committee of Standardization (CEN) damit betraut, mit Mandatserteilung durch die EU-Kommission europäische Normen für die Qualitätsmessung im Postsektor zu entwickeln. Diese Arbeiten werden von einem dafür eingerichteten Technischen Komitee des CEN (CEN/TC331 Postal Services) durchgeführt. Ziel ist dabei, Vorgaben zu Messmethoden zu entwickeln, die in allen Ländern angewendet werden können bzw. müssen, wenn sich der nach Artikel 21 der Postdirektive gebildete Ausschuss sich für einen obligatorischen Charakter entscheidet.

Ihr erstes Mandat M/240 erteilte die Kommission im März 1996.[15] Die aus Regulierungssicht relevanten Normenentwürfe zur Qualitätsmessung betreffen die Bereiche Laufzeitmessung, Beschwerdemanagement sowie Verlustmessung:

- EN 13850: Laufzeitmessung von Abgang bis Zustellung ("end-to-end") für Vorrangsendungen und Sendungen erster Klasse

  Die europäische Norm zur Messung der Dienstequalität für einzelne Briefsendungen der schnellsten Beförderungskategorie wurde 2002 verabschiedet. Dieser Standard beruht auf einem Verfahren, bei dem Testbriefe innerhalb eines festgelegten Teilnehmerkreises versandt werden. EN 13850 muss in den Mitgliedstaaten bis zum 1.1.2004 für die Inlandsdienste umgesetzt werden (für grenzüberschreitende Dienste bis zum 1.1.2005).

---

15 Das Mandat M/240 umfasste insgesamt die Entwicklung von 16 europäischen Standardnormen für die Erbringung von Postdiensten. Von ihnen besitzen aber nur sechs einen Bezug zur Qualitätsmessung.

- EN 14508: Laufzeitmessung "end-to-end" für Einzelsendungen ohne Vorrang und Sendungen zweiter Klasse
- EN 14534: Laufzeitmessung "end-to-end" für Massensendungen

  Im Gegensatz zur Laufzeitmessung bei Einzelsendungen müssen bei Massensendungen die Absender in das Verfahren eingebunden werden.
- EN 14012: Messung von Beschwerden und Entschädigungsverfahren

  Dieser Standard gibt einerseits die Bedingungen vor, nach denen eingegangene Beschwerden statistisch zu erfassen sind. Andererseits werden Regelungen getroffen, wie und innerhalb welcher Fristen die Beschwerdeverfahren abgewickelt werden müssen.
- EN 14137: Messung des Verlusts registrierter Sendungen und anderer Postdienste mit Hilfe eines Track-and-Trace-Systems

  Dieser Standard bezieht sich ausschließlich auf Einschreibsendungen, für die ein Sendungsverfolgungsverfahren angewendet wird. Dabei werden die automatisch erfassten Daten entsprechend aufbereitet.
- Für die Verlustmessung von nicht nachgewiesenen Sendungen wird voraussichtlich ebenfalls ein Vor-Standard, d.h. ein zeitlich befristeter Standard zur Erprobung des Messverfahrens, verabschiedet. Dieser Standard beruht auf dem Messverfahren des Laufzeitstandards. Dabei werden die Sendungen, deren Auslieferung nicht nachweisbar ist, als Verlust gewertet.

Aufgrund der erzielten Fortschritte beim ersten CEN-Mandat erteilte die Kommission CEN 2001 ein weiteres Mandat für Postdienste (M/312). Es erlaubt die Fortsetzung der von der Postrichtlinie geforderten europäischen Harmonisierung technischer Standards für Postdienste. Es beinhaltet u.a. Normen zur Laufzeitmessung von Paketen und Hybrid-Post, Normen zu den Netzzugangsbedingungen und Zustellbedingungen sowie eine Anpassung der Messverfahren vor dem Hintergrund der zunehmenden Marktöffnung. Daneben soll der Erweiterung der EU um zehn weitere Staaten im Mai 2004 Rechnung getragen werden. Die Normen aus dem ersten Mandat werden vor diesem Hintergrund auf einen gegebenenfalls erforderlichen Anpassungsbedarf geprüft.

3.3 Gesetzliche Qualitätsanforderungen auf nationaler Ebene

Auch in Deutschland sind Qualität und Umfang der Universaldienstleistungen Gegenstand einer staatlichen Regulierung. Universaldienstleistungen sind nach § 11 PostG flächendeckend in einer bestimmten Qualität und zu einem erschwinglichen Preis zu erbringen. Gemäß PUDLV zählen zu diesen Leistungen die Beförderung von Briefen mit einem Gewicht bis 2000g, von Paketen mit einem Gewicht bis 20 kg sowie von Zeitungen und Zeitschriften.

Die PUDLV legt nicht nur Inhalt und Umfang des Universaldienstes fest, sondern definiert darüber hinaus auch Qualitätsmerkmale für die Brief- und Paketbeförderung. Die dort festgelegten Kriterien für die Dienstleistungserbringung betreffen

- räumliche und zeitliche Vorgaben bei der Zustellung (Flächen- und Postfachzustellung, Zustellhäufigkeit pro Woche, Laufzeit von Postsendungen) sowie
- den Netzzugang (Briefkastenstandorte, Anzahl und Standortbedingungen für Filialen).

Die PUDLV setzt damit einen Maßstab, ob Universaldienstleistungen angemessen und ausreichend erbracht werden. Dabei verpflichtet sie kein bestimmtes Unternehmen als solches, auch nicht die Deutsche Post AG. Sie richtet sich vielmehr an das oder die Unternehmen, die Unversalpostdienstleistungen erbringen.[16]

Laufzeitziele

Die PUDLV setzt Qualitätsziele hinsichtlich der einzuhaltenden Laufzeit. Die vorgegebenen Zustellgeschwindigkeiten unterscheiden sich dabei in Abhängigkeit von der Art der Postdienstleistung (Standardbriefe, Paketsendungen, Zeitungen und Zeitschriften).

- Von den an einem Werktag eingelieferten inländischen Briefsendungen müssen im Jahresdurchschnitt 80% an dem ersten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag (D+1) und 95% auf den zweiten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag (D+2) ausgeliefert werden. Ausgenommen sind hiervon allerdings Sendungen mit einer Mindesteinlieferungsmenge von 50 Stück. Somit definiert die PUDLV nicht für alle Universaldienstleistungen Laufzeitanforderungen, sondern setzt diese nur für Einzelsendungen.
- Von den an einem Werktag eingelieferten inländischen Paketen müssen im Jahresdurchschnitt 80% bis zum zweiten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag (D+2) ausgeliefert werden.
- Zeitungen und Zeitschriften sind gemäß § 4 PUDLV bedarfsgerecht zu befördern. Ein Laufzeitziel wird nicht näher spezifiziert.

Für grenzüberschreitende Brief- und Paketsendungen gelten entsprechend PUDLV die Qualitätsstandards, die im Anhang der Europäischen Postdirektive festgelegt sind. Bestimmte Verfahren für die Laufzeitmessung werden von der Verordnung nicht vorgeschrieben.

---

16 Nach dem Postgesetz ist die DPAG verpflichtet, bis zum 31.12.2007 Universaldienstleistungen im Sinne der PUDLV zu erbringen. Ursprünglich war nicht allein die DPAG zur Erbringung von Universaldienstleistungen verpflichtet, sondern dies sollte nach Artikel 87f Grundgesetz sowohl durch die Post als auch durch Wettbewerber geschehen. Seit Änderung des Postgesetzes vom Januar 2002 ist jedoch die DPAG als einziger Anbieter zur Erbringung von Universaldienstleistungen gemäß PUDLV verpflichtet.

Annahmenetz

Für den Universaldienst bei der Brief- und Paketbeförderung fordert die PUDLV ein Netz an Postfilialen („stationäre Einrichtungen“) und Briefkästen mit einer definierten Dichte. Bundesweit müssen bis 2007 mindestens 12.000 *Poststellen* vorhanden sein. Davon muss die DPAG mindestens 5.000 Filialen mit unternehmenseigenem Personal betreiben. In allen Gemeinden mit mehr als 2.000 Einwohnern (sowie in Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen) muss mindestens eine stationäre Einrichtung vorhanden sein. In jeder Gemeinde mit mehr als 4.000 Einwohnern (sowie in Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen) ist zu gewährleisten, dass Kunden in zusammenhängend bebauten Gebieten zur Aufgabe der Briefe und Pakete nicht mehr als 2000 Meter zur nächsten Filiale oder Agentur zurücklegen müssen. In allen Landkreisen muss zumindest eine Poststelle pro Fläche von 80 Quadratkilometern betrieben werden. Die Filialen und Postagenturen müssen werktäglich geöffnet sein. Die Öffnungszeiten sollen den lokalen Erfordernissen gerecht werden und an der Nachfrage ausgerichtet sein. Zudem fordert die PUDLV, dass alle Bürger die Möglichkeit besitzen, Briefsendungen in zumutbarer Entfernung von ihrem Wohn- oder Geschäftsort beim Universaldienstleister einzuliefern. Diese Anforderung gilt als erfüllt, wenn die Kunden in zusammenhängend bebauten Gebieten i.d.R. nicht mehr als 1.000 Meter zurücklegen müssen, um zu einem *Briefkasten* zu gelangen. Weiterhin wird die DPAG dazu verpflichtet, Briefkästen an jedem Werktag sowie bedarfsgerecht an jedem Sonn- oder Feiertag zu leeren. Grundsätzlich sind die Briefkastenleerungszeiten an die Bedürfnisse des Wirtschaftslebens anzupassen. Die Leerungszeiten und die nächste Leerung müssen auf dem Briefkasten angegeben werden.

Zustellung

Sowohl die Zustellung von Briefen und Paketen als auch die Auslieferung von Zeitungen und Zeitschriften soll beim Empfänger erfolgen, es sei denn, der Empfänger hat erklärt, dass er die Sendungen abholen will (bei Briefsendungen z.B. durch Einrichtung eines Postfaches). Die DPAG muss als Universaldienstanbieter mindestens einmal werktäglich zustellen, d.h. montags bis samstags.

Verbraucherschutz und Beschwerdemanagement

§ 10 der Postdienstleistungsverordnung (PDLV) sieht ein Schlichtungsverfahren für das Postwesen vor: Konnte die Beschwerde eines Kunden (insbesondere bei Verlust, Entwendung oder Beschädigung von Postsendungen) zuvor nicht unmittelbar mit dem Anbieter beigelegt werden, kann der Kunde die Schlichtungsstelle der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) anrufen. Der Schlichtungsvorschlag dieser dritten Instanz ist für die beiden Streitparteien jedoch unverbindlich.

Um einer möglichen Verschärfung der postrechtlichen Universaldienstvorgaben zuvorzukommen, hat die DPAG im April 2004 zudem eine einseitige Selbstverpflichtungser-

klärung abgegeben, freiwillig über den bestehenden rechtlichen Rahmen hinaus bestimmte Postdienste anzubieten.[17] Die Selbstverpflichtung gilt bis Jahresende 2007 und sieht u.a. vor, dass alle Brief- und Paketbeförderungsleistungen auch in allen Filialen angeboten werden und dass jetzt auch in allen zusammenhängend bebauten Wohngebieten – also nicht nur in kommunalrechtlichen Gemeinden – mit mehr als 2.000 Einwohnern mindestens eine stationäre Einrichtung bereit gestellt wird (vgl. Deutscher Bundestag 2004). Die RegTP, der die Aufgabe obliegt, die Einhaltung aller Universaldienstanforderungen sowie der im Postgesetz und in den dazugehörigen Verordnungen festgelegten Vorgaben zu kontrollieren, verfügt jedoch aufgrund des freiwilligen Charakters der Selbstverpflichtung über keine Ermächtigung, die strikte Erfüllung der Erklärungsinhalte durchzusetzen.

3.4 Gestalt und Umfang der Qualitätsregulierung in anderen europäischen Ländern

Die Postdirektive gibt, wie bereits ausgeführt mit Ausnahme des grenzüberschreitenden Briefverkehrs, lediglich Mindestanforderungen bzw. sehr allgemeine Anforderungen hinsichtlich der Qualitätsregulierung von Postdiensten vor. Die Überführung in nationales Recht hat aus diesem Grund zu sehr unterschiedlichen Ausgestaltungen in den Mitgliedstaaten geführt.

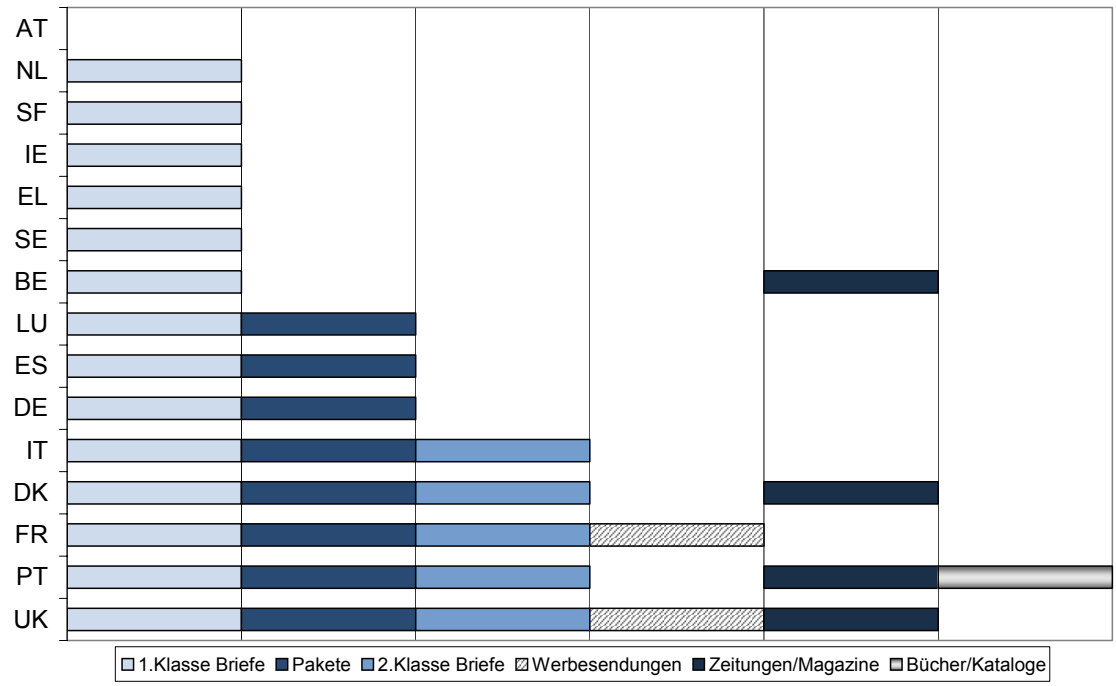
Eine EU-Studie zum Thema Qualitätsregulierung hat gezeigt, dass die regulatorischen Vorgaben in den Mitgliedstaaten weitgehend den Anforderungen der Direktive genügen. Allerdings unterscheidet sich der Umfang der Qualitätsregulierung zwischen den Ländern deutlich, wie beispielsweise an der Anzahl der Postdienste, für die regulatorische Laufzeitziele gesetzt sind, deutlich wird (siehe Abbildung 3). Während z.B. das schwedische Postunternehmen (Posten AB) lediglich eine vergleichsweise moderate Laufzeitvorgabe für seine Standardbriefsendungen (1st class) einhalten muss, hat die portugiesische Regulierungsbehörde Laufzeitziele für nahezu alle Universaldienste gesetzt. Eine solche Spannbreite der Regulierungsintensität findet sich auch für andere Qualitätsdimensionen, wie z.B. den Netzzugang für Postkunden oder den Verlust von Postsendungen.[18]

---

17 Der freiwilligen Selbstverpflichtung gingen entsprechende Empfehlungen zur Anpassung der PUDLV im Tätigkeitsbericht 2002/2003 der RegTP voraus. Vgl. RegTP (2003, 270 – 284).

18 Für einen umfassenden Überblick vgl. die Studie von WIK-Consult (2003).

Abbildung 3: Regulatorische Laufzeitziele in den Mitgliedstaaten der EU



Quelle: WIK Consult (2003), 40.

4 Qualitätsregulierung im Postsektor: Ökonomische Analyse

4.1 Qualitätsregulierung in monopolistischen Märkten

Die Bereitstellung von Infrastrukturleistungen (u.a. Telekommunikation, Post, Energieversorgung) ist bis in die achtziger Jahre hinein in nahezu allen Ländern der Welt ausschließlich von monopolistischen Staatsunternehmen bzw. -verwaltungen übernommen worden. Die historischen Motive für diese Wahl des Ordnungsrahmens waren vielfältig. So sollten beispielsweise die hoheitlich bereitgestellten Postdienstleistungen eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung zu einem Einheitspreis sicherstellen. Neue institutionen- und industrieökonomische Ansätze stellten die staatliche Erbringung der Infrastrukturdienstleistungen aber zunehmend in Frage. Die hieraus abgeleitete normative ökonomische Theorie, wonach allein Marktversagen die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe begründet, löste in den westlichen Industriestaaten einen Prozess der Marktöffnung aus. Die Liberalisierung der Postmärkte ist aber noch nicht abgeschlossen. Fast alle Länder der EU verfügen noch über monopolistische bzw. quasi-monopolistische Marktstrukturen im Postsektor, insbesondere im Briefsegment. Daher wird nachfolgend zunächst die Bedeutung der Qualitätsregulierung in Monopolmärkten betrachtet. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, welche qualitativen Angebotsentscheidungen von einem monopolistischem Postunternehmen zu erwarten sind. Dabei wird idealtypisch davon ausgegangen, dass die ehemaligen Postverwaltungen inzwischen privatisiert sind und eine gewinnmaximierende Zielsetzung verfolgen.[20]

Ein Monopolist, der keinerlei Universaldienstauflagen unterliegt, hat bei begrenzten Substitutionsmöglichkeiten und ohne Bedrohung durch tatsächliche oder potentielle Konkurrenten kaum einen Anreiz, seine Angebotspolitik an den Präferenzen der Kunden auszurichten. Das Gewinninteresse des Monopolisten veranlasst diesen nur im Grundsatz, die Qualitätsmerkmale auf die Nachfrage auszurichten, um so den Gewinn zu erhöhen (vgl. Kruse 1985, 142). Allerdings sind gravierende Abweichungen der Angebotsstruktur von der Präferenzstruktur der Nachfrager zu erwarten. Der Monopolist wird Güter in der Preis-Qualitäts-Kombination anbieten, die in Abhängigkeit von seiner Kostenstruktur und der Nachfrageelastizität seinen Gewinn maximiert. Diese Angebotsstrategie kann mit der Bereitstellung einer sehr schlechten Produkt- bzw. Servicequalität einhergehen.[21]

---

20 Zu den Qualitätsimplikationen des Kostendeckungsprinzips als Zielvorgabe vgl. van der Bellen (1977).

21 Die ökonomische Theorie liefert keine eindeutigen Ergebnisse zum Einfluss der Marktstruktur auf die Dienstequalität. Die Resultate der verschiedenen Modelle sind zum Teil widersprüchlich, so dass nicht gesichert ist, dass ein Monopolist in jedem Fall Dienstleistungen mit niedrigem Qualitätsniveau bereitstellt. Eine Einschränkung erfahren die Aussagen der Modelle zudem dadurch, dass sie Qualität lediglich als eindimensionale Variable berücksichtigen. Vor dem Hintergrund möglicher regulatorischer Eingriffe ist es aber erforderlich, den multidimensionalen Charakter der Dienstequalität im Postwesen zu berücksichtigen. Vgl. Noam (1991).

Monopolistische Märkte offenbaren die Präferenzen der Nachfrager nur in relativ geringem Ausmaß, zumal sie gegenüber dem Monopolisten nur eine sehr geringe Sanktionskraft in Richtung effizienter Qualitäten besitzen. Die Anzahl der Produktvarianten ist daher im Allgemeinen begrenzt. Der Grad der Qualitätsdifferenzierung bzw. die Zahl der bereitgestellten Qualitätsstufen ist mangelhaft (vgl. Müller 1997, 278). Die Qualitätseigenschaften sind nicht differenziert genug auf die Bedürfnisse der Kunden zugeschnitten. Der Kunde ist unter diesen Voraussetzungen gegebenenfalls gezwungen, den Service in Anspruch zu nehmen, der seinen Vorstellungen am nächsten kommt. Er geht dann eine Second-Best-Lösung ein. Infolge der qualitativen Ineffizienz besteht eine Differenz zwischen den gewünschten und den erworbenen Dienstleistungsmerkmalen.

Der fehlende Konkurrenzdruck ist die Hauptursache für ein zu geringes Qualitätsniveau. Der Monopolist ist ohne jegliche Universaldienstbestimmung keinem wirklichen Zwang ausgesetzt, sein Leistungsangebot so zu gestalten, dass es bei den Nachfragern und gegen die Konkurrenz besteht. Die Nachfrager können nicht auf alternative Anbieter zurückgreifen und auf Leistungsschwächen des Monopolisten mit Sanktionen in Form von Widerspruch und Abwanderung reagieren (vgl. Hirschman 1974). Auch die Innovationstätigkeit fällt infolge dessen zu gering aus. Produkt- und Prozessinnovationen haben für die Monopolunternehmen keinerlei Auswirkungen auf die Marktposition. Durch die entstehenden Entwicklungskosten wird lediglich ein negativer Beitrag für den Unternehmenserfolg generiert. Folglich unterbleiben Innovationsaktivitäten bzw. sie werden nur langsam angenommen (vgl. Fritsch/Wein/Ewers 2001, 79 – 84). Damit wird die Anpassungsfähigkeit der Monopolisten an die sich wandelnden Rahmenbedingungen und veränderte Kundenpräferenzen stark beeinträchtigt. Die Berücksichtigung von veränderten ökonomischen, technologischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten erfolgt langsamer als volkswirtschaftlich erwünscht.

Aufgrund der relativ großen qualitativen Ineffizienzen, die im Monopolfall zu erwarten sind, besteht regulierungspolitischer Handlungsbedarf (vgl. Bauer 1996, 300). Da es auf monopolistischen Märkten sowohl zu einer Abschöpfung von Konsumentenrente[22] durch überhöhte Preise als auch zu einer Verletzung der Konsumentensouveranität im Hinblick auf das bereitgestellte Qualitätsniveau kommt, ist sowohl eine Preis- als auch eine Qualitätsregulierung erforderlich.[23] Die Notwendigkeit einer Qualitätsregulierung ergibt sich im Monopolfall bereits aus der Preisregulierung. Ohne Qualitätsvorgaben kann der Monopolist jede Preisregulierung durch eine gegenläufige Qualitätsverände-

---

22 Die Konsumentenrente (Produzentenrente) erfasst alle Nachfrager (Anbieter), die bereit sind, ein Gut über (unter) dem Gleichgewichtspreis zu erwerben (anzubieten). Die Summe aus Konsumenten- und Produzentenrente ist Ausdruck des sozialen Überschusses aus der Bereitstellung des betrachteten Gutes. Die Umverteilung der Konsumentenrente in Produzentenrente infolge eines relativen Preisanstiegs bei vermachteten Marktstrukturen mindert den sozialen Überschuss und damit das volkswirtschaftliche Wohlfahrtsniveau. Vgl. u.a. Fritsch/Wein/Ewers (2001, 55 – 57).

23 Gemäß dem Prinzip der Konsumentensouveranität soll in einem funktionsfähigen Markt die Erstellung und Verteilung des Angebots an Waren und Dienstleistungen den Präferenzen der Konsumenten entsprechen. Vgl. Kantzenbach (1967, 12 – 19).

rung unterlaufen. Er wird die Qualität als Ausweichparameter verschlechtern, um seine Rente zu vergrößern (vgl. Müller 1997, 345f.). Eine Regulierung der Produkt- bzw. Servicequalität verhindert damit, dass sich das monopolistische Postunternehmen den Vorgaben der Preisregulierung entzieht, indem es Gewinne aus einer Verminderung der angebotenen Qualität und dadurch induzierte Kosteneinsparungen generiert.[24]

Qualitätsvorgaben und –ziele müssen unter diesen Voraussetzungen von staatlicher Seite festgelegt werden. Regulierungspolitisches Ziel ist es, ein Angebot sicherzustellen, das den Präferenzen der Nachfrager bestmöglichst entspricht. Da in monopolistischen Märkten die Präferenzen der Kunden aber nicht offen gelegt werden, ist dies ein ambitioniertes Vorhaben. Wie auch immer die konkret vorgegebenen Qualitätsstandards aussehen, sie werden sich immer dem Vorwurf der Anmaßung von Wissen im Sinne von Hayeks (1975) aussetzten müssen. Nicht eine Gruppe vermeintlich besser informierter Experten ist in der Lage, das Ausmaß und die Ausgestaltung der individuellen Bedürfnisbefriedigung zu bestimmen, sondern nur der einzelne Kunde selbst kann dies. Erschwerend kommt hinzu, dass verschiedene Interessengruppen versuchen werden, den politischen Entscheidungsprozess zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Je nach Durchsetzungsvermögen dieser Partikularinteressen werden die staatlich vorgegebenen Qualitätsspezifikationen von dem Qualitätsniveau abweichen, welches sich unter freien, wettbewerblichen Bedingungen ergibt.

4.2 Marktversagen in Wettbewerbsmärkten

4.2.1 Marktergebnisse bei funktionsfähigem Wettbewerb

In einem marktwirtschaftlichen System regelt sich die Qualität der angebotenen Güter und Dienstleistungen als Ergebnis der wechselseitigen Austauschbeziehungen. Bei funktionsfähigem Wettbewerb fungiert der Marktmechanismus somit als Qualitätssicherungssystem. Folgt man der idealtypischen Argumentation der neoklassischen Modellwelt, so trägt das Gewinnstreben privater Unternehmen neben der Realisierung der Minimalkostenkombination (Produktionseffizienz) auch zu einem Pareto-Optimum (Allokationseffizienz) bei.[25] Da Anbieter ihre Güter absetzen wollen, werden sie ihre Produkte und Dienstleistungen zu einer Qualität anbieten, die den Präferenzen der Nachfrager entspricht. Sind die Nachfrager mit der bereitgestellten Qualität nicht zufrie-

---

24 Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass Kosteneinsparungen nicht in jedem Fall zwingend mit Qualitätsminderungen verbunden sein müssen. Versucht z.B. ein Monopolist im Rahmen seines Gewinnmaximierungskalküls Kosten durch eine Verbesserung seines Postnetzwerkes einzusparen, so kann dieses, quasi als Nebenprodukt, auch zu kürzeren Sendungslaufzeiten beitragen. Die Interdependenz zwischen Kostenaspekten und dem Qualitätsniveau wird in Abschnitt 5.2 wieder aufgegriffen.

25 Ein Zustand ist pareto-optimal, wenn durch eine Umverteilung von Gütern oder Ressourcen keine Wohlfahrtssteigerung möglich ist, d.h. es kann kein Wirtschaftssubjekt besser gestellt werden, ohne dass mindestens ein anderes schlechter gestellt wird. Vgl. u.a. Fritsch/Wein/ Ewers (2001, 31 – 33).

den, wechseln sie auf andere Anbieter oder substitutive Produkte bzw. Dienstleistungen. Die privaten Interessen der Unternehmer werden folglich durch den Wettbewerb in diejenige Richtung gelenkt, in der jene Güter bereitgestellt werden, die die Gesellschaft verlangt, in den Mengen und Qualitäten, die die Gesellschaft wünscht, und zu den Preisen, die die Gesellschaft zu zahlen bereit ist (vgl. u.a. Schumann/Meyer/Ströbele 1999, 234 – 271; Luckenbach 2000, 38 – 76). In einem funktionsfähigen Markt erhält somit jeder Nachfrager das von ihm gewünschte Qualitätsniveau zu einem Preis, der seine Qualitätspräferenzen adäquat widerspiegelt. Der Wettbewerb führt zu einer stärkeren Differenzierung der Servicequalität mit entsprechenden Preisunterschieden. Der Preis hängt einerseits von den Kosten für die Bereitstellung dieses Qualitätsniveaus ab, andererseits von der Zahlungsbereitschaft des Kunden für diesen Service. Auf diese Weise finden die vielfältigen und unterschiedlichen Präferenzen der Nachfrager Berücksichtigung. Die Anreizwirkungen des Marktmechanismus garantieren, dass die bereitgestellte Dienstequalität den Präferenzen der Nachfrager entspricht, während auf regulierten Märkten lediglich angebotsseitig vorgegebene Qualitätsniveaus verfügbar sind. Gegenüber monopolistischen Märkten kann von einer Verbesserung der durchschnittlichen Servicequalität ausgegangen werden.

Die Bedingungen eines funktionsfähigen Marktes sind aber nicht immer gegeben. Es besteht die Möglichkeit eines Marktversagens. Die Vorstellung von der unsichtbaren Hand, die den Wettbewerb stets in die wohlfahrtsoptimale Richtung lenkt, entspricht nicht den Verhältnissen auf vielen realen Märkten. Auf freien Märkten können Gleichgewichtssituationen eintreten, die in Preisen, Mengen und Qualität nicht dem Wohlfahrtsoptimum entsprechen. In diesem Fall funktioniert der Marktmechanismus nicht als Qualitätssicherungsinstrument. Aus normativer ökonomischer Sicht rechtfertigt allein die Korrektur der suboptimalen Marktergebnisse bzw. die Heilung eines Marktversagens regulatorische Eingriffe in das freie Marktgeschehen (vgl. Eickhof 1986).

Die Möglichkeit eines Marktversagens ist gegeben, wenn eine der folgenden Marktkonstellationen gegeben ist (vgl. Fritsch/Wein/Ewers 2001, 95 – 346):

- subadditive Kostenverläufe und irreversible Investitionsstrukturen,
- asymmetrische Informationsverteilung,
- externe Effekte und
- Anpassungsmängel des Marktes.

Auf Postmärkten sind keine besonderen Anpassungsmängel hinsichtlich des Marktgleichgewichts festzustellen.[26] Inwieweit die anderen genannten Marktversagensgrün-

---

26 Anpassungsmängel sind Folge von Instabilitäten im Koordinationsprozess, die dazu beitragen, dass sich Ungleichgewichte trotz Preis- und Mengenänderungen nicht verringern (vgl. Eickhof 1986, 472f.). Ein oft zitiertes Beispiel ist der Schweinezyklus, der periodisch immer wiederkehrende Abweichungen

de für Postmärkte von Relevanz sind und sich hieraus die Notwendigkeit einer Qualitätsregulierung ergibt, wird nachfolgend näher betrachtet.

4.2.2 Unteilbarkeiten

Wie in anderen netzbasierten Versorgungsindustrien lässt sich die Notwendigkeit einer Qualitätsregulierung von Postmärkten insbesondere auf die mögliche Existenz von Unteilbarkeiten bzw. natürlicher Monopole zurückführen (vgl. Waller 2002, 56f.). Unteilbarkeiten werden regulierungs- und wettbewerbspolitisch relevant, wenn sie bei Vorliegen von irreversiblen Kosten die Marktzutrittsmöglichkeiten beschränken und zu einer monopolistischen oder oligopolistischen Marktstruktur führen. Irreversible Aufwendungen (Sunk Costs) sind für den Markteintritt erforderlich und gehen bei einem Marktaustritt unwiederbringlich verloren. Sie sind um so höher, je spezialisierter die eingesetzten Ressourcen sind und je mehr sie auf eine ganz bestimmte Nutzung festgelegt sind. Sie stellen die Kosten für ein Scheitern des Marktzutritts dar (vgl. Fritsch/Wein/Ewers 2001, 211). Je höher also die Sunk Costs für den Marktaustritt, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit für einen Markteintritt.

Ein natürliches Monopol entsteht, wenn ein einziges Unternehmen den relevanten Markt kostengünstiger bedienen kann als zwei oder mehr Unternehmen. Keine Teilmenge des Outputs kann durch ein anderes Unternehmen zu geringeren Kosten produziert werden. Die Kostenfunktion verläuft im relevanten Outputbereich subadditiv (vgl. Sharkey 1982, 54 – 73). Im Mehr-Güter-Fall ist die gemeinsame Produktion verschiedener Güter kostengünstiger als die getrennte Herstellung der betrachteten Güter, d.h. es entstehen Kostenvorteile durch die Zusammensetzung und Breite des Produktionsprogramms.

Im häufigsten Fall sind subadditive Kostenfunktionen auf steigende Skalenerträge (Economies of Scale und/oder Economies of Scope) bzw. fallende Durchschnittskosten im relevanten Bereich der Nachfrage zurückzuführen. Bei Ausschöpfung aller Skalenvorteile ergibt sich eine mindestoptimale Unternehmensgröße. Je nach Größe des Marktes resultiert daraus eine maximale Zahl kostenminimal produzierender Unternehmen. Im Extremfall bildet sich ein natürliches Monopol heraus. In einem solchen Markt kann die nachgefragte Menge am kostengünstigsten nur bei einem Anbieter bereitgestellt werden. Je nach Art und Ausmaß der Unteilbarkeiten weichen die Marktergebnisse somit vom Wohlfahrtsoptimum gemäß dem Pareto-Kriterium ab.

Ergibt sich ein natürliches Monopol und verfolgt der monopolistische Anbieter streng das Ziel der Gewinnmaximierung, zeichnet sich das entstehende Marktgleichgewicht – wie oben beschrieben – im Allgemeinen durch zu geringe Ausbringungsmengen, zu

---

zwischen dem Angebot an und der Nachfrage nach Schweinefleisch beschreibt (vgl. Bartling 1984, 24f.)

hohe Preise und eine zu geringe Qualität aus. Solche Wohlfahrtseinbußen sind allerdings nur zu befürchten, wenn das Monopolunternehmen nicht durch potentielle Konkurrenz in seinem Verhalten diszipliniert wird (vgl. Demsetz 1968). Ist der Markt dagegen bestreitbar, so wird ein Newcomer versuchen, mögliche Gewinnchancen aus der technischen, allokativen oder qualitativen Ineffizienz des etablierten Monopolunternehmens zu nutzen. Droht tatsächlich ein solcher Eintritt, so wäre ein antizipierender Monopolist zur Abwehr des Newcomers gezwungen, trotz fehlender aktueller Marktkonkurrenz seine Produkte bzw. Dienstleistungen effizient bereitzustellen.

Regulierungspolitischer Handlungsbedarf entsteht folglich dann, wenn Subadditivitäten zur Herausbildung eines natürlichen Monopols beitragen und der Markt aufgrund von Markteintrittsbarrieren nicht bestreitbar ist. Unteilbarkeiten bestehen im Postwesen beim Zugang zu Adressänderungssystemen und Nachsendungen, bei der Sortierung von Einzelsendungen in Gebieten mit einem geringen Sendungsaufkommen sowie bei der Zustellung in ländlichen Regionen (vgl. Elsenbast 1999b, 50 – 52). Nach weitläufiger, aber durchaus nicht unumstrittener Meinung liegen nennenswerte Irreversibilitäten aufgrund der stark eingeschränkten Veräußerbarkeit von Sortieranlagen und Codiermaschinen zum einen in der Sortierung vor (vgl. Waller 2002, 62 – 65). Zum anderen ergeben sich aus der Zustellung, vorwiegend in ländlichen Regionen, Irreversibilitäten als Folge des erworbenen impliziten Wissens der Zusteller.[27] Der Aufbau eines Zustellnetzes kann nur schrittweise erfolgen und geht mit Lernkurveneffekten einher. Bei langjähriger Tätigkeit erwerben Zusteller nicht nur genaue Ortskenntnisse, sondern sind oft mit den Sendungsempfängern bekannt. Die Zustellkosten potentieller Konkurrenten, die diese Kenntnisse bei Aufnahme ihrer Tätigkeit zunächst nicht besitzen, werden aufgrund der geringeren Zustellgeschwindigkeit und der höheren Fehlerquote in der Anfangsphase zunächst höher sein. Erst mit fortdauernder Tätigkeit erwerben sie ebenfalls das implizite Wissen, das ihnen erlaubt, die Kosten des Betriebsablaufs zu optimieren.[28] Die entsprechenden Anlaufkosten der Wettbewerber besitzen einen irreversiblen Charakter, da das erworbene Know-how nicht in anderen Verwendungen einsetzbar ist (vgl. Monopolkommission 2001, 174f.).

Unteilbarkeiten und Irreversibilitäten bestehen demnach insbesondere in der Sendungszustellung, der so genannte ‚letzte Meile' der postalischen Wertschöpfungskette. Postmärkte sind dadurch mutmaßlich nur eingeschränkt bestreitbar, was in weitgehend fehlendem Wettbewerbsdruck zum Ausdruck kommen kann. Für einzelne Postkunden

---

27 Implizites Wissen (‚tacit knowledge') ist Erfahrungswissen, das sich nur sehr eingeschränkt dokumentieren lässt. Der Erwerb impliziten Wissens setzt eine dauerhafte Tätigkeit und daraus resultierende Lerneffekte voraus. Ein Transfer impliziter Informationen kann i.d.R. nur über einen Wechsel des betreffenden Personals („Transfer über Köpfe") erfolgen. Vgl. Polanyi (1958). Besondere Bedeutung kommt implizitem Wissen im unternehmerischen Innovationsprozess zu. Vgl. hierzu Nelson (1982).

28 Das Eintreten von Lernkurveneffekten ist dabei um so eher zu erwarten, je größer das Beförderungsvolumen ist. Die Höhe der hieraus resultierenden Skalenvorteile der etablierten Postanbieter ist allerdings umstritten. So hat etwa die DPAG trotz Kenntnis dieser Zusammenhänge nicht davor zurückgeschreckt, im fortlaufenden, unternehmensinternen Umstrukturierungsprozess einzelne Zustellrouten mehrfach neu zu definieren und dadurch den (teilweisen) Verlust des erworbenen impliziten Wissens der Zusteller in Kauf zu nehmen.

ergibt sich daraus eine mögliche Gefahr des Missbrauchs der Marktmacht. Die bereitgestellte Zustellqualität des marktbeherrschenden Postunternehmens entspricht dann unter Umständen nicht den Präferenzen der Nachfrager. Dieses kann zum Ausdruck kommen in zu langen Sendungslaufzeiten, einer mangelnden Zuverlässigkeit der Zustellung (insbesondere Beschädigung und Verlust der Sendungen), einer Verschlechterung der Einlieferungsbedingungen und in zeitlichen und räumlichen Zustellmodalitäten, die nicht den Präferenzen der Postkunden entsprechen (z.B. Straßenrandzustellung statt Hauszustellung, Zustellung erst am Nachmittag eines Tages).

4.2.3 Informationsmängel

Bei asymmetrischer Informationsverteilung im Rahmen einer wirtschaftlichen Interaktion verfügt einer der Transaktionspartner über exklusive private Information. Obwohl diese Information auch für den anderen Akteur entscheidungsrelevant wäre, ist sie für ihn nicht zugänglich. Asymmetrische Informationsverteilungen können bei Qualitätsunkenntnis der Nachfrager von Postdienstleistungen ebenfalls als ein Grund für Marktversagen identifiziert werden. Es ist möglich, dass Dienste mit hoher Qualität von den Nachfragern vor der Inanspruchnahme nicht vollständig identifiziert werden können. Dadurch können die Nachfrager ihre Zahlungsbereitschaft nicht an der Qualität, beispielsweise an der Brieflaufzeit oder der Zuverlässigkeit der Briefzustellung, ausrichten. Es setzt unter diesen Bedingungen möglicherweise ein Prozess der adversen Selektion ein an dessen Ende lediglich Dienste mit geringer Qualität zu relativ niedrigen Marktpreisen angeboten werden (vgl. Akerlof 1970).

Die Qualität von Postdienstleitungen lässt sich jedoch ex post zu relativ geringen Kosten feststellen, so dass ein Lernprozess bei den Nachfragern initiiert wird, der ihre Selektionsfähigkeit erhöht. Einem adversen Ausleseprozess wird damit frühzeitig entgegengewirkt. Die Informationsasymmetrie wird reduziert oder ganz aufgehoben. Zeigt ein Postanbieter Leistungsschwächen, so werden sie bei neuen Transaktionen auf andere Postdienstleister zurückgreifen. Postanbieter, die dauerhaft im Markt bestehen wollen, haben daher einen Anreiz, qualitativ zuverlässige und kundenorientierte Dienstleistungen anzubieten. Sie werden bestrebt sein, bestehende Qualitätsunsicherheiten abzubauen und sich bei den Nachfragern eine hohe Qualitätsreputation anzueignen.[29] Bei ausreichender Konkurrenz ist folglich kein Markteingriff erforderlich. Der Wettbewerb erweist sich als leistungsfähiges Instrument zur Beseitigung der Informationsdefizite (vgl. Dicke/Glismann/Horn 1995, 9 – 11).

---

29 Stellt ein Anbieter als besser informierte Marktseite zum Abbau einer asymmetrischen Informationsverteilung Informationen über die von ihm gebotene Qualität zur Verfügung, so bezeichnet man dies als Signaling. Eine mögliche Form des Signaling ist der Aufbau von Reputation, so dass die Nachfrager in der Vergangenheit gemachte positive Erfahrungen in die Zukunft projizieren. Vgl. Shapiro (1983).

4.2.4 Externe Effekte

Externe Effekte treten auf, wenn die wirtschaftliche Aktivität eines Akteurs die Kosten- und Nutzenfunktion anderer Individuen beeinflusst, ohne dass sich dies im Preismechanismus niederschlägt. Für die Externalitäten lassen sich Eigentumsrechte nur schwer oder gar nicht spezifizieren und durchsetzen (vgl. u.a. Sohmen 1976, 221 – 284; Schumann/Meyer/Ströbele 1999, 490 – 500). Der Marktmechanismus versagt bei Vorliegen externer Effekte insofern, als dass nicht jeder Marktteilnehmer für die von ihm verursachten Kosten aufkommen muss (negative externe Effekte) bzw. nicht jeder Marktteilnehmer für die von ihm erzeugten Vorteile angebracht entgolten wird (posititve externe Effekte). Im Postsektor entstehen positive externe Effekte dadurch, dass eine Postfiliale in kleineren Gemeinden eine gewisse Bedeutung für die kommunale Identität und den Zusammenhalt der Bürger besitzt. Der Umfang dieser Effekte kann allerdings als gering eingeschätzt werden (vgl. Elsenbast 1999b, 27).

Ein besondere Form externer Effekte sind so genannte Netzexternalitäten, denen z.B. im Bereich der Telekommunikation eine große Bedeutung zukommt. Bei positiven Netzexternalitäten hängt der Nutzen, den ein Individuum aus einem Gut zieht, nicht allein von dessen Eigenschaften ab, sondern auch von der Anzahl der sonstigen Netzteilnehmer. Der Anschluss an ein Netz ist für einen individuellen Nutzer also umso wertvoller, je mehr andere Nutzer er über diesen Anschluss erreichen kann. Jeder zusätzliche Nutzer erhöht den Nutzen aller bisherigen Teilnehmer des Netzes (vgl. u.a. Fritsch/Wein/Ewers 2001, 255f.). Im Gegensatz zum Telekommunikationsnetz ist das Postnetz allerdings kein physisches Netz, sondern wird jeden Tag neu aufgebaut (vgl. Günther 1998, 286f.). Kunden müssen für den Anschluss an das Postnetz nicht zahlen. Ihnen werden keine anteiligen Gemeinkosten der Zustellung in Rechnung gestellt. Folglich scheiden potentielle Empfänger auch nicht aus dem möglichen Grund individuell prohibitiver Anschlusskosten aus dem Postnetz aus. Der Versender kann stets jeden beliebigen Empfänger erreichen.[30] Er ist derjenige, der die Kosten der Zustellung mit der Entrichtung des Sendungsportos trägt. Es ergeben sich somit im Postsektor keinerlei Externalitäten durch die Netzgröße, die unter Umständen die Notwendigkeit eines gewissen Qualitätsniveaus rechtfertigten könnten.

Nicht internalisierte externe Effekte sind folglich im Bereich des Postwesens insgesamt vernachlässigbar. Einzig stichhaltiges ökonomisches Argument für ein Marktversagen in Postmärkten sind also mögliche Unteilbarkeiten, wie oben in Abschnitt 4.2.2 beschrieben. Nur wenn Skaleneffekte und Irreversibilitäten den dominierenden Postanbietern Missbrauchsspielräume einräumen, sind aus normativer ökonomischer Sicht qualitätsregulierende Markteingriffe gerechtfertigt. Vor diesem Hintergrund soll nachfolgend konkretisiert werden, inwieweit in vollkommen für den Wettbewerb geöffneten Brief- und

---

30 Dieses gilt auch bei schwierigen geografischen Bedingungen bzw. bei Transportproblemen. Auch wenn eine tägliche Zustellung in diesen vereinzelten Fällen unter Umständen nicht möglich ist, so ist die Einbindung in das Postnetz trotzdem permanent gegeben.

Paketmärkten eine Regulierung der Dienstequalität sowie politisch motivierte Universaldienstauflagen tatsächlich notwendig sind. Dazu wird gezeigt, in welcher Form und in welchem Maße qualitative Ineffizienzen bei freiem Wettbewerb auf dem Postmarkt auftreten können.

4.3 Qualitätsregulierung und Universaldienstauflagen in vollständig geöffneten Briefmärkten

4.3.1 Die Gestalt des Annahmenetzes

Die Möglichkeit der Einlieferung von Briefsendungen ist ein wesentliches Qualitätskriterium. Die Verfügbarkeit von Einlieferungsstellen besitzt dabei sowohl eine räumliche Dimension (Verteilung von Einlieferungsstellen im Raum) als auch eine zeitliche Komponente (Zugangszeiten zu Einlieferungsstellen). Darüber hinaus sind auch die zur Verfügung stehenden Einlieferungstechnologien qualitätsrelevant. Bestimmte Qualitätsmerkmale lassen sich damit einer bestimmten Technologie und somit auch der sie nutzenden Gruppe zuordnen. Großversender etwa lassen ihre Briefe i.d.R. vom Postunternehmen abholen oder sie liefern diese selbst in geeigneten Annahmestellen oder den Sortierzentren ein, um sie direkt der postalischen Bearbeitung zuzuführen. Die Masseneinlieferungen zeichnen sich i.d.R. durch Vorleistungen (z.B. Vorsortierung) aus, die eine Kosteneinsparung und entsprechende Rabatte ermöglichen.

Konsumenten und kleine Geschäftskunden nutzen dagegen vor allem öffentliche Briefkästen und Postschalter zur Einspeisung ihrer Briefsendungen in das Postnetz. Bei den Sendungen handelt es sich i.d.R. um kleinere Volumina ohne oder mit geringen Vorleistungen der Kunden, wie beispielsweise im Falle freigemachter Sendungen. Diese Einlieferungsmöglichkeit erfordert eine eigene Form der Bearbeitung mit zugewiesenen Ressourcen. Die Art und Weise, wie Briefe der Wertschöpfungskette des Postunternehmens zugeführt werden, unterscheidet sich also zwischen Einzel- und Masseneinlieferungen. Für Einzeleinlieferungen muss ein Netz zur flächendeckenden Einsammlung der unsortierten Einzelsendungen vorgehalten werden.

Bei Briefkästen bestimmt sich die Qualität dabei zum einen durch den räumlichen Zugang und zum anderen durch die Zeit, bis wann ein Brief eingeworfen sein muss, damit er noch am gleichen Tag der weiteren postalischen Bearbeitungskette (Sortierung, Transport) zugeführt wird. Neben dem zeitlichen und räumlichen Zugang hängt die Qualität der Sendungseinlieferung über Postschalter auch von der Wartezeit an Postschaltern, der Kompetenz, Höflichkeit und dem Erscheinungsbild des Personals sowie dem Erscheinungsbild der Postfilialen und –agenturen ab. Insgesamt trägt das Annahmenetz mit den einhergehenden Arbeits- und Kapitalkosten spürbar zu den Gesamtkosten der Beförderung einer solchen Sendung aus (vgl. Günther 1998, 206f.).

Die Anzahl und die Dichte der Briefkästen und Postschalter bilden sich bei freiem Wettbewerb entsprechend dem ökonomischen Kalkül aus der Abwägung von Nutzen und Kosten heraus.[31] Besteht eine zahlungskräftige Nachfrage nach mehr Einlieferungsstellen bzw. einem dichteren Annahmenetz, wird zumindest ein Postdienstleister diesem Bedarf nachkommen, wenn die Kostensituation es zulässt. Wenn der ordnungsrechtliche Rahmen auf Postmärkten die Möglichkeit eines Marktzutritts als Teildienstleister einräumt, ist nicht auszuschließen, dass Newcomer bei viel versprechenden Gewinnaussichten als Konsolidierer im Einlieferungssegment tätig werden. Eine systematische Unterversorgung wäre dann insgesamt nicht zu erwarten. Es ginge ein räumliches Kosten-Nutzen-Gleichgewicht hervor. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass der Markt für die Einlieferung von Briefsendungen bestreitbar ist. Zudem muss potentiellen Anbietern der angesprochenen Teildienstleistungen für die Weitergabe der empfangenen Sendungen ein diskriminierungsfreier Zugang zum Netz eines oder mehrerer ganzheitlich operierender Postunternehmen gewährt werden. Sind diese Bedingungen gegeben, ist ein Markteingriff aus ökonomischer Sicht nicht erforderlich.

Ein regulierungspolitischer Eingriff kann aber aus gesellschafts- und verteilungspolitischen Gesichtpunkten notwendig werden. Einzelsendungen von Konsumenten und kleinen Geschäftskunden machen tendenziell den kleineren Teil des gesamten Briefvolumens aus. Nur etwa 10% des gesamten Briefvolumens werden zwischen privaten Konsumenten versendet, während das restliche Volumen einen geschäftlichen Bezug besitzt (vgl. UPU 2000, 17). Insbesondere Großversender sind vor diesem Hintergrund für aktuelle und potentielle Postdienstleister als Kunden sehr attraktiv. Aufgrund der höheren Erlösmöglichkeiten wird sich daher ein intensiver Wettbewerb vor allem um diese Kundengruppe einstellen. Dieses führt voraussichtlich nicht nur zu einer starken Preiskonkurrenz. Die Postanbieter werden auch die Qualitätsvariable nutzen, um Marktanteile zu gewinnen oder zu behaupten. Bilden sich in dieser Weise Wettbewerbselemente heraus, sind im Großkundensegment eine steigende Qualität und ein stärker diversifiziertes Dienstleistungsportfolio die Folge.

Der Entwicklung funktionsfähigen Wettbewerbs um Großversender steht aber eine mögliche Verschlechterung der postalischen Versorgungsqualität im Privat- und Kleinkundenbereich gegenüber, die den gesellschaftlichen und politischen Vorstellungen zuwider laufen würde. Orientieren sich die Postunternehmen auf der einen Seite vorrangig an den Wünschen und Interessen der Großkunden, besteht für sie gleichzeitig ein Anreiz bzw. gebietet es ihr ökonomisches Kalkül, die Anzahl und die Dichte der Briefkästen und Postschalter zu reduzieren. Sie sparen dadurch Kosten ein, zumal

---

31 Kosten können für ein etabliertes Postunternehmen dabei auch aus einem Reputationsverlust resultieren. Die Deinstallation von Briefkästen durch die DPAG illustriert einen solchen Fall. Obwohl, trotz des teilweisen Abbaus, die Anzahl der Briefkästen den Anforderungen der PUDLV nach wie vor genügte, führten massive Proteste aus der Bevölkerung wieder zur Rücknahme einzelner Entscheidungen.

dieses Annahmenetz von den Großversendern nicht in Anspruch genommen wird.[32] Ohne regulative Qualitätsvorgaben bzw. entsprechende Universaldienstauflagen ist daher damit zu rechnen, dass die Qualität der Einlieferungsbedingungen für Privat- und Kleinkunden gegenüber dem Status quo sinkt.

4.3.2 Die Zustellungsbedingungen

Analog zur Einlieferung lässt sich auch für die Zustellung eine zeitliche und räumliche Dimension unterscheiden. Die zeitliche Dimension der Zustellung bezeichnet die Tageszeit der Zustellung und die Häufigkeit bzw. Regelmäßigkeit der Zustellung (nur zweitäglich, nur werktags, auch Samstagszustellung etc.). In der Verringerung der Zustelltage pro Woche auf dem Land liegt eine Möglichkeit, den Kostenunterschied zwischen Stadt- und Landzustellung über eine Einschränkung der Servicequalität zu mindern.[33] Die Anzahl der pro Zustelltag auszuliefernden Sendungen und damit die durchschnittliche Sendungsmenge pro Stopp würde sich erhöhen.

Das räumliche Kriterium spezifiziert den Ort der Zustellung. Dabei lassen sich drei unterschiedliche Qualitäten des Zustellservices unterscheiden. Bei einer Hinterlegung in der Postfiliale holt der Kunde seine Sendungen aus einem öffentlich zugänglichen Postfach ab. Diese Zustellart ist aus Sicht eines Postunternehmens sehr kostengünstig. Bei der Direktzustellung der Sendungen erfolgt eine persönliche Auslieferung an den Kunden. Die Auslieferung ist dabei nicht Teil einer allgemeinen Zustellroute. Im Allgemeinen wird bei großen zuzustellenden Sendungsmengen eine Direktauslieferung durchgeführt. Durch die hohe Abgabemenge pro Kunde sind daher die Zustellkosten pro Sendung für den Postdienstleister relativ gering. Bei der Flächenzustellung an einzelne Adressen schließlich werden die Sendungen in Briefkästen am bzw. im Haus des Empfängers oder alternativ bei längeren Zufahrtswegen in Briefkästen am Straßenrand zugestellt. In heterogen besiedelten Zustellgebieten sind signifikante Kostenunterschiede zwischen unterschiedlich attraktiven Zustellbereichen zu erwarten. Die Flächenzustellung gilt insbesondere in ländlichen Gebieten als sehr kostenintensiv.[34] Ein genereller Verzicht auf die Hauszustellung könnte vor diesem Hintergrund die kostenmäßigen Nachteile der Landzustellung gegenüber einer städtischen Zustellroute vermindern.

Eng verbunden mit dem räumlichen Zustellkriterium ist eine politisch motivierte Universaldienstverpflichtung zur Sicherung einer flächendeckenden postalischen Infrastruktur.

---

32 Dabei ist davon auszugehen, dass trotz der wahrscheinlichen Imageschädigung der Kostendruck so groß ist, dass die Postanbieter den (zeitweiligen) Reputationsverlust in Kauf nehmen und ihr Annahmenetz ausdünnen und straffen werden.

33 Owen/Willig (1983, 235) weisen auf Studien der Postunternehmen hin, wonach ein zweitägiger Zustellrhythmus für die meisten Versender keine signifikanten Nutzeneinbuße verursachen würde.

34 Je nach Zugänglichkeit von Mehrfamilienhäusern können aber auch in dichtbesiedelten Gebieten hohe Zustellkosten entstehen, wenn eine Zustellung an die jeweilige Wohnungstür vorgesehen ist, wie dies durchaus in manchen Regionen üblich ist.

Eine solche Universaldienstauflage ist aus Sicht der paretianischen Wohlfahrtstheorie ineffizient. Sie trägt bei einheitlicher Tariffierung unter anderem zu einer mangelnden Kosten- und Nachfrageorientierung bei. Die Anbieter können den Umfang der Flächendeckung und die Qualität des Leistungsumfangs nicht frei bestimmen. Der vorgesehene Einheitstarif verhindert eine Preisdifferenzierung entsprechend der postalischen Attraktivität der jeweiligen Zustellgebiete. Mit dieser gemeinwirtschaftlich motivierten Verpflichtung werden die Interessen einzelner Gruppen (hier Bewohner ländlicher Regionen) zu Lasten der Allgemeinheit gestärkt, was gleichbedeutend ist mit einer Subventionierung zwischen den verschiedenen Nachfragergruppen. Die Postnutzer in attraktiven Regionen werden diskriminiert zugunsten der Nutzer in unattraktiven Regionen (vgl. Braubach 1992, 54 – 58).

Bei Wettbewerb ohne Universaldienstlast ist zu erwarten, dass sich die Zustellqualität bzw. die Tarife zwischen den einzelnen Zustellregionen in stärkerem Maße unterscheiden, und zwar in Abhängigkeit von den jeweils entstehenden Zustellkosten. Aus ökonomischer Sicht ist es entsprechend dem Grenzkosten-Grenznutzen-Kalkül rational, die unterschiedlichen Kostenstrukturen bei der Preisgestaltung bzw. beim Umfang des bereitgestellten Leistungsniveaus zu berücksichtigen. Hierin besteht kein Marktversagen. Die Postunternehmen werden versuchen, mittels einer Qualitätsdifferenzierung die Kostenunterdeckung bei der Erstellung der postalischen Dienstleistungen in ländlichen Gebieten zu reduzieren.[35] Alternativ bzw. ergänzend können die Postdienstleister auch ihre Tarife nach räumlichen Kriterien differenzieren, um so die Kosten an die Erlösstruktur anzugleichen.

Inwieweit aber bei freiem Wettbewerb ohne Universaldienstauflagen tatsächlich mit einer Differenzierung der Zustellkonditionen oder der Preise zwischen unterschiedlichen Zustellgebieten zu rechnen ist, hängt von weiteren Faktoren ab:

- Nicht die Empfänger, sondern die Versender zahlen die Briefentgelte. Insbesondere Großversender werden dabei ein Interesse an einer flächenweiten Zustellung zu einheitlichen Konditionen haben. So kann es z.B. für den Erfolg eine Werbekampagne essentiell sein, das die einzelnen Werbesendungen den Haushalten landesweit am gleichen Tag zugehen. Ein völliger Ausschluss einzelner unattraktiver Zustellgebiete ist vor diesem Hintergrund nicht zu erwarten. Inwieweit es in einzelnen Regionen aber zu Qualitätseinschränkungen kommt, hängt letztlich von den konkreten Vorstellungen der (Groß-)Versender und ihrem Durchsetzungsvermögen ab.
- Einheitliche Tarife sind mit Transaktionskostenvorteilen verbunden. Eine Differenzierung der Tarife nach den Zustellbedingungen kann zu sehr komplexen Preisstrukturen beitragen, so dass die Tarifübersichtlichkeit verloren geht. Dies führt zu

35 Ein Beispiel hierfür ist der selektive Ersatz der Hauszustellung durch Straßenzustellung, wie etwa in Schweden und Finnland bereits praktiziert.

höheren Informationskosten der Postkunden. Im Extremfall können einzelne Nachfrager ganz von der Inanspruchnahme von Briefdienstleistungen zurückschrecken, wenn sich ihnen die Preisstrukturen subjektiv als ‚Tarifdschungel' darstellen, es also an Preistransparenz fehlt. Differenzierte Preisstrukturen tragen jedoch auch in den Postunternehmen zu höheren Transaktionskosten bei. Die Mitarbeiter müssen über die verschiedenen Tarife informiert sein, was insbesondere bei häufigen Tarifänderungen problematisch werden kann. Zudem steigt bei mehrschichtigen Tarifen tendenziell der innerbetriebliche Buchungsaufwand.

Kommt es trotz dieser gewichtigen Argumente zu einer Preis- bzw. Konditionendifferenzierung bei der Sendungszustellung, so ist sehr fraglich, inwieweit unterschiedliche Tarife bzw. Qualitätsverschlechterungen in unattraktiven (ländlichen) Teilen des Zustellgebiets politisch gewollt und gegebenenfalls durchsetzbar sind. Verletzungen der Tarifeinheit im Raum und ungleiche Arten sowie eine unterschiedliche Häufigkeit der Zustellung verstoßen gegen die Idee des Universaldienstes. Die Entwicklung der Zustellbedingungen ist also in wettbewerblichen Postmärkten sehr sorgfältig zu beobachten. Stellen sich die beschriebenen Entwicklungen ein, kann mit entsprechenden Universaldienstauflagen bzw. regulativen Qualitätsanforderungen gegengesteuert werden, sofern es gesellschaftlich bzw. politisch erwünscht ist. Dabei wäre die Vorgabe landesweit einheitlicher Tarife nicht hinreichend. Notwendig wären darüber hinaus konkrete Anforderungen hinsichtlich der Zustellungsqualität. Andernfalls wäre es den Postunternehmen möglich, entstehende Kostennachteile durch Qualitätsminderungen in weniger attraktiven Gebieten auszugleichen bzw. im Extremfall diese ganz von der Versorgung auszuschließen.

4.3.3 Brieflaufzeiten

Die Laufzeit ist das dominierende Qualitätsmerkmal im Briefdienst. Sie bezeichnet die Zeitspanne von der Einlieferung einer Briefsendung bis zur Ankunft beim Empfänger. Von Bedeutung ist dabei nicht nur der reine Laufzeitwert bzw. die Geschwindigkeit der Briefzustellung, sondern auch die zuverlässige Einhaltung der Laufzeiten. Eine Laufzeitangabe ‚90% D+1' weist zum Beispiel aus, dass 90 Prozent der Sendungen an dem auf den Einlieferungstag folgenden Werktag beim Empfänger eintreffen.

Ohne explizite Universaldienstverpflichtung wird der Umfang der postalischen Versorgung durch die Bedürfnisse der Nachfrager auf der einen Seite und den (potentiellen) Wettbewerb zwischen den konkurrierenden Postdienstleistern auf der anderen Seite bestimmt. Bei funktionsfähigem Wettbewerb ist dabei mit einer stärkeren Differenzierung des Dienstleistungsangebots der Postunternehmen zu rechnen. Entsprechend werden sich voraussichtlich auch im Briefsegment mehrere alternative Dienste mit unterschiedlichen Laufzeitzielen herausbilden. Es ist z.B. zu erwarten, dass eine private Nachfrage nach günstigeren Briefdienstleistungen mit länger Laufzeit (z.B. D+2) entsteht, auch wenn gleichzeitig eine kürzere Laufzeit (D+1) angeboten wird (vgl. Elsen-

bast 1999b, 65f.).[36] Eine solche Entwicklung käme den vielschichtigen Kundenbedürfnissen entgegen. Bei funktionsfähigem Wettbewerb ist die Laufzeit der Sendungen dabei für die Postanbieter ein wichtiges Signal, um die Leistungsfähigkeit des Unternehmens zu dokumentieren. Sind diese Voraussetzungen gegeben, ergibt sich folglich hinsichtlich dieses Qualitätskriteriums kein regulatorischer Handlungsbedarf.

Tragen Marktdefekte aber zur Herausbildung monopolistischer Angebotsstrukturen bei, kann der fehlende Konkurrenzdruck in zu langen bzw. unzuverlässigen Laufzeiten zum Ausdruck kommen. Hohe Laufzeitleistungen erfordern i.d.R. nicht nur eine effiziente Struktur des Zustellnetzes, sondern darüber hinaus eine kostentreibende Optimierung der gesamten postalischen Wertschöpfungskette. Ist das zustellende Postunternehmen Monopolist, wird es diese Investitionen scheuen. Da gleichzeitig für die Kunden keine alternativen Anbieter zur Verfügung stehen, besteht unter diesen Voraussetzungen ein regulatorischer Bedarf nach Vorgabe und Überprüfung von Laufzeitzielen.

Obwohl die Laufzeit ein leicht quantifizierbarer Indikator zu sein scheint, kann die Überprüfung der Laufzeitziele mit Problemen behaftet sein. Neben der Frage, welche Sendungen bei der Laufzeitbestimmung berücksichtigt werden sollen (z.B. nur Einzelsendungen oder auch Massensendungen), können sich erhebliche Diskrepanzen bei der eigentlichen Messung ergeben. Zurückzuführen sind sie auf eine unterschiedliche Art und Weise, die Laufzeit einer Briefsendung zu definieren. So haben die Postunternehmen bis in die 90er Jahre die Laufzeit von dem Zeitpunkt an gemessen, da ein Brief die Sortierstelle erreicht und einen Datumsstempel erhält, bis zu dem Moment, da dieser zur Zustellung bereit liegt (vgl. Bauer 1996, 296f.). Die so gemessenen Werte vernachlässigen die Zeitspanne von der Einspeisung des Briefes in das Postnetz (z.B. Einwerfen des Briefes in einen Briefkasten) bis zur Ankunft in der Sortierstelle. Auch die Zeitverluste zwischen der Fertigstellung zur Zustellung und der eigentlichen Zustellung bleiben unberücksichtigt. Die so gemessenen Laufzeiten gaben damit nicht die von den Kunden tatsächlich erfahrenen Beförderungsgeschwindigkeiten wieder.

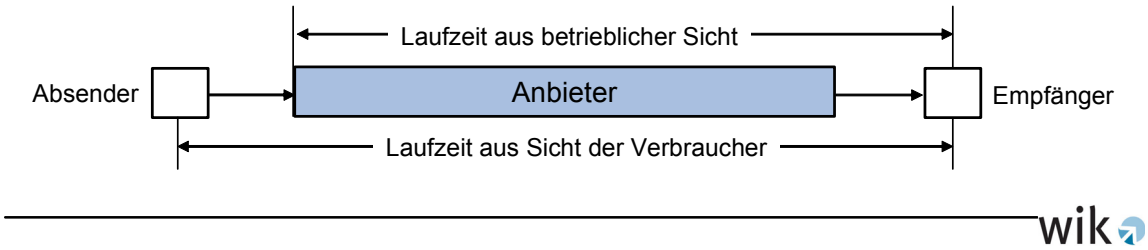
Die meisten innerhalb der EU aktiven Universaldienstleister haben mittlerweile ein Qualitätskontrollsystem eingeführt, welches die Laufzeiten ‚end-to-end' misst. Damit soll die Laufzeit so abgebildet werden, wie sie von den Nutzern empfunden wird. Gemessen wird die Zeitspanne zwischen der Einlieferung der Briefsendungen bis zu ihrer Zustellung. Heftig umstritten ist aber nach wie vor, wie die Einspeisung von Sendungen über Briefkästen bei der Laufzeitkontrolle zu berücksichtigen ist. Aus Sicht der Verbraucher umfasst die Laufzeit eines Briefes die Zeitspanne zwischen dem Einwurf eines Briefes in einen Briefkasten und seiner Zustellung. Die europäischen Postunternehmen legen aber bei der Brieflaufzeitmessung ihre betriebliche Sicht zugrunde. Sie ermitteln die Zeitspanne vom Eingang in ihre Bearbeitung bis zum Empfänger. Für Sendungen, die

---

36 Erfahrungen aus dem europäischen Ausland zeigen, dass eine signifikante Nachfrage nach günstigeren Briefdienstleistungen mit längerer Laufzeit besteht. Ein entsprechender „2nd class"-Dienst wird bereits heute in 13 der 25 EU-Staaten angeboten. Vgl. WIK-Consult (2003).

in Briefkästen eingeworfen werden, beginnt die Messung damit erst mit dem Zeitpunkt der Leerung. Die Postunternehmen können i.d.R. die Zeiten der letzten Leerung ohne weiteres zeitlich vorverlegen. Sie können damit durch veränderte Annahmeschlusszeiten eine verbesserte Laufzeit-Performance ausweisen, obwohl sich die Laufzeiten unter Umständen sogar verschlechtert haben (vgl. RegTP 2003, 267 – 269). Ein alternativer, verbraucherorientierter Ansatz setzt an dieser Kritik an und ermittelt die Laufzeit ab dem Zeitpunkt, ab dem der Kunde den Brief aus der Hand gibt (siehe Abbildung 4). Die letzte Leerung hat sich dabei an den üblichen Geschäfts- oder Tageszeiten zu orientieren und soll den Bedürfnissen des Wirtschaftslebens angepasst sein (z.B. 17.00 Uhr oder 18.00 Uhr).[37]

Abbildung 4: Brieflaufzeiten aus betrieblicher und verbraucherorientierter Sicht



Quelle: RegTP (2003), 268.

4.3.4 Die Transportzuverlässigkeit

Qualitätsmerkmale mit Bezug auf den Transport von Briefsendungen sind die mögliche Beschädigung und der Verlust von Sendungen sowie die Sicherheit gegen unbefugten Zugriff. Die Nutzer von Postdienstleistungen sind daran interessiert, dass ihre Sendungen beim Transport nicht beschädigt werden, verloren gehen und vor dem Einblick Dritter geschützt sind. Der Zuverlässigkeit der Postdienstleistung kommt aus Sicht der Postnutzer eine sehr große Bedeutung zu.

Handelt es sich bei einem Postunternehmen um eine staatliche Postverwaltung, wie im Falle der Deutschen Bundespost bis zu Beginn der neunziger Jahre, existiert hinsichtlich des Sendungsübermittlung die These, dass die Zuverlässigkeit der Zustellung besser sein wird als bei freiem Wettbewerb. Danach wird den Ordnungsmäßigkeits- und Zuverlässigkeitskriterien durch die Eingliederung in den Staatssektor und das berufliche Ethos der Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst höchste Aufmerksamkeit gewidmet. Das Qualitätsniveau im Hinblick auf die Zuverlässigkeit der Sendungsüber-

37 Entsprechende Laufzeitmessungen werden, parallel zu den Messungen der DPAG, zur Zeit noch durch die RegTP durchgeführt.

mittlung ist somit durch die spezifischen Anreiz- und Sanktionsmechanismen in staatsmonopolitisch geführten Unternehmen relativ hoch (vgl. Newhouse 1970; van der Bellen 1977). Einer schnellen Laufzeit wird als privatwirtschaftlich geprägtes Qualitätsmerkmal in Relation dazu eher wenig Beachtung geschenkt.

Trifft diese Argumentation zu, ließe sich hieraus z.B. die Notwendigkeit staatlich definierter Sicherheitsstandards ableiten. Allerdings muss die aufgestellte Qualitätshypothese für staatsmonopolistische Postverwaltungen angezweifelt werden. Auch private Wettbewerber sind auf die Zuverlässigkeit der Beschäftigten angewiesen und verfügen dazu grundsätzlich über die gleichen Mittel zu deren Gewährleistung (vgl. Braubach 1992, 240f.). Ein hohes Ausmaß an Briefbeschädigungen oder Sendungsverlusten schädigt ebenso wie öffentlich bekannt werdende Verletzungen des Briefgeheimnisses nachhaltig die Reputation des Postdienstleisters. Bei funktionsfähigem Wettbewerb würde sich dieses unmittelbar in Umsatzeinbußen und einem Marktanteilsverlust ausdrücken. Privatwirtschaftlich organisierte Postdienstleister haben daher auch ein nachhaltiges Interesse, ihre Dienste mit hoher Zuverlässigkeit zu erbringen.

4.3.5 Kundenreaktionen und Beschwerdemanagement

Die Geschwindigkeit sowie die Art und Weise mit der Anfragen und Beschwerden beantwortet werden sind ein weiteres Qualitätsmerkmal auf Postmärkten. Bei funktionsfähigem Wettbewerb und ausreichender (potentieller) Konkurrenz sind Postdienstleister gezwungen, sich durch verbesserte Qualitätsstandards, zuverlässigere Leistungen, höhere Kundenorientierung, sinkende Kosten, Rückgang der Beschwerden und ein besseres Image langfristig auf die wechselnden Folgen des Wettbewerbs einzustellen. Marktforschung und Bearbeitung von Kundenbeschwerden dienen dann als Mittel der Informationsgewinnung über Kundenwünsche und –bedürfnisse.

Im Falle eines Marktversagens bzw. monopolistischer Märkte stellt sich die Situation allerdings anders dar. Die Notwendigkeit eines regulativen Schutzes unter solchen Marktbedingungen ergibt sich aus der fehlenden Möglichkeit gerade für Konsumenten und kleinere Geschäftskunden, bei Minderleistung den Postanbieter zu wechseln. Unter Anwendung des verallgemeinerten Ansatzes von Hirschman (1970) können sie als Reaktion auf die nicht zufrieden stellende Leistungsbereitstellung zwischen den Optionen ‚Exit' und ‚Voice' nur letztere wählen, wenn sie auf die Inanspruchnahme der Postdienstleistungen nicht verzichten können. Beschwerden von Privat- und Kleinkunden können also als Ausdruck der ‚Voice'-Strategie interpretiert werden. Nur wenn der Markt geöffnet wird und sich neue Anbieter im Markt etablieren, steht ihnen auch die ‚Exit'-Drohung als mögliche Reaktion gegenüber dem dominierenden Postdienstleiter zur Verfügung.

Großversender besitzen dagegen im Falle eines Monopols bzw. eines Quasi-Monopols die Möglichkeit, sich gegen ein schlechtes Leistungsniveau zu wehren. Bereits aus ihrer

hohen Bedeutung als Kunden für den Postdienstleister beziehen sie eine bessere Verhandlungsposition gegenüber dem Monopolisten. Durch ihre verhältnismäßig kleine Zahl sind sie zudem mit relativ geringem Aufwand in der Lage, ihre Interessen zu bündeln und eine starke Gegenmacht (‚countervailing power') zum dominierenden Postdienstleister aufzubauen (vgl. Galbraith 1952). Ausbeutungs- und Machtspielräume des dominierenden Postunternehmens lassen sich auf diese Weise zumindest einschränken.

4.4 Qualitätsregulierung auf wettbewerblichen Paket- und Expressmärkten

Anders als auf dem Briefmarkt hat sich bei der Express- und Paketpost in Deutschland und in vielen anderen europäischen Staaten bereits ein starke Konkurrenz herausgebildet (vgl. Baum et al. 2004, 13). Ein Grund dafür liegt darin, dass ein natürliches Monopol im Paketmarkt nur relativ schwach zum Tragen kommt. Die Durchschnittskostenkurve der Zustellung von Paketen verläuft wesentlich flacher als die entsprechende Kurve für Briefe (vgl. Günther 1998, 235 – 241). Das Ausmaß an Subadditivitäten ist weitaus geringer. Ökonomisch macht dies die Konzentration auf einen einzigen Anbieter weniger attraktiv. Es erlaubt oligopolistische Marktstrukturen. Durch den Wettbewerb der Oligopolisten untereinander weist der KEP-Markt nur geringe Ineffizienzen durch Marktversagen auf.

Es kann allerdings aufgrund der Kostenstrukturen nicht ausgeschlossen werden, dass sich innerhalb des Paketmarktes im Segment für Konsumenten und kleine Geschäftskunden kein funktionsfähiger Wettbewerb herausbildet. Da diese Kunden i.d.R. nur sehr geringe Mengen aufgeben, führen die hohen Kosten pro Paket in vielen Fällen zu prohibitiv hohen Preisen, die sie zu zahlen hätten.[38] Kleine Kunden werden daher weitgehend von der Möglichkeit Gebrauch machen, Standardpakete über den Universaldienstleister zu versenden. Unter diesen Voraussetzungen ist die Herausbildung von Wettbewerb in diesem Segment folglich deutlich problematischer.[39]

Da der Universaldienstleister aber i.d.R. mit den anderen Paket- und Expressdienstleistern in starker Konkurrenz steht, ist er bestrebt eine möglichst hohe Servicequalität anzubieten (vgl. Braubach 1992, 86 – 90). Um zwei zentrale Wettbewerbsparameter, die Paketlaufzeiten sowie die Zuverlässigkeit der Zustellung, zu verbessern, ist es erforderlich, über ein modernes und effizient strukturiertes Netzwerk zu verfügen.

---

38 Anders als die Universaldienstleister verfügen die Konkurrenten in der Regel nicht über ein Annahmenetz. Vielmehr werden die Pakete beim Versender abgeholt. Die damit verbunden Kosten fallen für ein einzelnes Paket relativ hoch aus, so dass die Wettbewerber meist erst ab einer größeren Sendungsmenge eine echte Alternative zum Universaldienstleister darstellen.

39 Seit einiger Zeit versucht sich eine Tochter des Otto-Konzerns, die Hermes Logistik Gruppe, in diesem Segment zu etablieren. Anders als andere Express- und Paketdienstleiter verfügt Hermes über ein umfangreiches Annahmenetz (Hermes Paketshops).

Dies ist eng mit Innovationsanstrengungen verbunden, wie beispielsweise die Einführung einer elektronischen Sendungsverfolgung (Track-and-Trace-Technologie). Ökonomisch ist es aufgrund von Economies of Scale nicht rational, zwei Paketnetze (für Groß- und Kleinversender) aufzubauen und zu betreiben. Der Universaldienstleister wird daher sein Paket- und Expressnetz unter Einbeziehung der Standardpakete optimieren. Solange aber geschäftliche und private Post innerhalb desselben Netzwerkes befördert werden, ziehen nicht nur die Großversender einen Nutzen aus diesen Anstrengungen zur Verbesserung der Servicequalität. Durch Spillover-Effekte werden auch die privaten Konsumenten und die kleinen Geschäftskunden von diesen Qualitätsanstrengungen profitieren. Zudem haben gerade die Großversender (zu denken sei hier insbesondere an große Versandhäuser) zum Schutz ihrer eigenen Reputation ein starkes Interesse daran, dass ihre Sendungen pünktlich an alle Adressaten zugestellt werden. Eine Qualitätsregulierung des Paketmarktes ist bei ausreichender Konkurrenz folglich nicht erforderlich. Es muss lediglich sicher gestellt sein, dass den privaten Konsumenten und kleinen Geschäftskunden ein bedarfsgerechtes Annahmenetz für die Entgegennahme ihrer Pakete zur Verfügung steht.

5 Qualitätsregulierung im dynamischen Marktöffnungsprozess

5.1 Qualitätsregulierung vor dem Hintergrund einer stufenweisen Liberalisierung

5.1.1 Liberalisierungsgeschwindigkeit

Die Ausführungen in Kapitel 4 haben gezeigt, dass bei vollständig geöffneten Märkten und funktionsfähigem Wettbewerb durchaus mit einer effizienten Bereitstellung der Postdienstleistungen entsprechend den Präferenzen der Postkunden gerechnet werden kann. Allerdings besteht nach der völligen Liberalisierung insbesondere im Segment für Konsumenten und kleine Geschäftskunden die Gefahr von Marktdefekten. Bildet sich in diesem Teilmarkt kein echter Wettbewerb heraus, drohen hier ökonomisch und gesellschaftspolitisch unerwünschte Marktergebnisse und Qualitätsmissbrauch. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit die Geschwindigkeit des Liberalisierungsprozesses Einfluss auf die Wettbewerbssituation nach der völligen Marktöffnung nimmt. Begünstigt eher eine kurze oder eher eine lange Übergangsphase vom institutionell beschützen Monopol zur angestrebten vollständigen Marktfreigabe die Entwicklung eines nachhaltigen funktionsfähigen Wettbewerbs? Welchen Umfang sollte die Qualitätsregulierung unter diesen sich wandelnden, dynamischen Marktbedingungen einnehmen?

In der Übergangszeit vom Monopol zum Wettbewerbsmarkt muss der Staat gewährleisten, dass Konkurrenz überhaupt entstehen kann und alle Anbieter faire Rahmenbedingungen vorfinden. Das Tempo muss sicherstellen, dass alte und neue Anbieter gleiche Wettbewerbschancen haben und die bedarfsgerechte Versorgung mit Postdienstleistungen gewährleistet bleibt (vgl. Waller 2002, 80f.). Vor dem Hintergrund dieser Grundsätze haben sich fast alle EU-Staaten für eine langsame Marktöffnung entschieden. Sowohl die Postdirektive 97/67/EG als auch die modifizierende Richtlinie 2002/39/EG geben ihnen diese Freiheit. Beide Richtlinien lassen den Zeitpunkt der vollständigen Marktöffnung offen und machen diesbezüglich keine Vorgaben. Während die Postdirektive 97/67/EG lediglich eine spätere Entscheidung über die mögliche Marktöffnung ab Beginn des Jahres 2003 vorsah, verlängert die Richtlinie 2002/39/EG den Prozess der schrittweisen Liberalisierung und verlangt von der Kommission die Erstellung einer Perspektivstudie bis Ende 2006, die als Entscheidungsgrundlage für den weiteren Liberalisierungsgrad ab 2009 dienen soll. Die Entscheidungssituation, ob der betrachte-

te Postmarkt fortan vollständig oder weiterhin sukzessiv geöffnet werden soll, stellt sich folglich im Abstand weniger Jahre wiederholt aufs Neue.[40]

Die Wahl der weiteren Liberalisierungsgeschwindigkeit muss sorgfältig gewählt sein und hängt maßgeblich von der bisherigen Entwicklung des Postwesens ab. Wie die Entwicklung der Postmärkte in den Mitgliedstaaten der EU gezeigt hat, begann die Restrukturierung und Modernisierung der postalischen Logistiknetze – begleitet von zunehmender Automatisierung und signifikanten Kosteneinsparungen – bereits mit der Privatisierung und Teilliberalisierung des Postsektors (vgl. WIK-Consult 2003). Die früheren Postverwaltungen haben ihren nur sukzessiv erodierenden Konkurrenzschutz dazu genutzt, ihre Effizienz zu steigern und ihre Kundenorientierung zu erhöhen. Sie rechtfertigen die fortbestehende Notwendigkeit institutioneller Marktschranken regelmäßig mit den Gefahren einer zu schnellen Liberalisierung. Eine schnelle Marktöffnung hätte demnach zur Folge, dass potentielle Wettbewerber nur in einigen, besonders attraktiven Marktsegmenten den Zutritt wagen. Da die ehemaligen Postverwaltungen in den ersten Phasen des Liberalisierungsprozesses eventuell nicht die Leistungsfähigkeit anderer Dienstleistungsbranchen aufweisen, könne nicht ausgeschlossen werden, dass sie in diesen lukrativen Segmenten zunächst nicht wettbewerbsfähig sind. Die aus der fehlenden Wettbewerbsfähigkeit resultierenden Einbußen würden zu deutlichen Ergebnisrückgängen führen. Damit wäre ihre Fähigkeit beeinträchtigt, eine flächendeckende Bereitstellung von Postdienstleistungen zu garantieren und gleichzeitig durch Investitionen ihre Wettbewerbsfähigkeit weiter zu stärken. Das entstehende Problem werde möglicherweise noch dadurch verschärft, dass es sich bei den Postmärkten nicht uneingeschränkt um Wachstumsmärkte handle, sondern aufgrund des wachsenden Substitutionspotentials durch elektronische Kommunikationsmedien eher mit abnehmenden Sendungsvolumina zu rechnen sei. Gemäß der Argumentation der traditionellen Universaldienstleister könne eine daraus resultierende, abwärtsgerichtete Spirale zu nachhaltigen Qualitätseinbußen, stark steigendem staatlichen Zuschussbedarf und letztlich zur Marginalisierung der ehemals staatlichen Postunternehmen führen. Die flächendeckende Versorgung mit Postdiensten wäre damit gefährdet. Die Liberalisierung dürfe demzufolge nicht zu schnell fortschreiten, damit sich die ehemaligen Postverwaltungen auf die veränderten Wettbewerbsbedingungen vorbereiten können.

Letztlich begründen die etablierten Postunternehmen ihre wiederholte Forderung nach einer langsamen Marktöffnung folglich mit der Möglichkeit eines Rosinenpickens, welche die Erfüllung der verteilungspolitischen Vorgaben gefährde. Ob diese Gefahr aber tatsächlich in gravierendem Ausmaß besteht, kann für die Postmärkte zumindest angezweifelt werden. Die früheren Postverwaltungen besitzen auch in liberalisierten Märkten durch ihre Marke und ihre aufgebaute Reputation einen beträchtlichen Wett-

---

40 Die daraus verbleibende Unsicherheit ist nicht unproblematisch. Eine genaue und verlässliche Terminierung des Liberalisierungsprozesses ist im Allgemeinen von großer Bedeutung, um den Postdienstleistern Planungssicherheit zu geben. Gerade potentielle Anbieter werden tendenziell nicht bereit sein, in großem Maße zu investieren, wenn die weitere Freigabe des Marktes und die Auflagen eines Marktzutritts nicht absehbar sind (vgl. Rottenbiller 2002, 273f.).

bewerbsvorteil gegenüber Newcomern (vgl. Monopolkommission 2001, 174f.). Erfahrungen aus Schweden und Großbritannien, wo die Liberalisierung weiter fortgeschritten ist, zeigen, dass eher ein stufenweiser Marktzutritt von Wettbewerbern zu erwarten ist. Der Prozess der Marktetablierung wird also Zeit in Anspruch nehmen und sich i.d.R. zunächst nur auf einzelne Teilmärkte erstrecken (vgl. Waller 2002, 205 – 208). Gerade in ihrer Anfangsphase unterliegen Newcomer oftmals finanziellen und personellen Restriktionen und sind nicht in der Lage, vergleichbare Skalenerträge wie die etablierten Postdienstleister zu erzielen. Letzteren bliebe somit auch bei einer raschen Liberalisierung ein gewisser Spielraum, ihre Qualität und ihre Kostenposition zu verbessern und eine marktgerechte und kundenorientierte Organisation aufzubauen. Die Konfrontation mit dem Wettbewerb verstärkt dabei tendenziell den unmittelbaren Anpassungszwang und erschwert es den etablierten Anbietern, die Übergangsphase zum strategischen Aufbau von Marktschranken zu nutzen. Die Liberalisierung darf vor diesem Hintergrund nicht zu langsam vorangehen, da letztlich nur in einem vollständig liberalisierten Markt Wettbewerb auf breiter Front entstehen kann (vgl. Waller 2002, 77 – 81). Erhoffen sich die Postnutzer von mehr Wettbewerb auch Preissenkungen und eine höhere Angebotsvielfalt bei verlässlicher Qualität, entspricht ein schneller Liberalisierungsprozess darüber hinaus den Wünschen und Präferenzen der Nachfrager.

Trotz dieser gewichtigen Argumente für eine rasche Liberalisierung der Postmärkte hat sich – wie bereits ausgeführt – die Mehrzahl der europäischen Staaten für eine langsame, stufenweise Marktöffnung entschieden, deren Endzeitpunkt noch nicht endgültig festgelegt ist. Im Rahmen der Teilliberalisierung wird den vormaligen, monopolistischen Postverwaltungen temporär ein reservierter Bereich eingeräumt, d.h. sie bedienen exklusiv ein Marktsegment, das üblicherweise durch Gewichts- und/oder Preisgrenzen bestimmt wird.[41] Wie lange den etablierten Anbietern dieser institutionelle Schutz vor dem freien Wettbewerb noch gewährt wird, hängt vor allem von der Produktivität und dem Modernisierungsstand der früheren Postverwaltungen zum Zeitpunkt der Entscheidung ab. Darüber hinaus können aber auch explizite staatliche Interessen in den jeweiligen Ländern zum Tragen kommen (vgl. Waller 2002, 101 – 103). Als Regulierungsinstanz liegt ein staatliches Kerninteresse zwar in der effizienten Erbringung von Postdienstleistungen und der Schaffung eines funktionierenden Wettbewerbs. Jedoch verfolgt der Staat mit der Liberalisierung des Postsektors gleichzeitig auch andere Ziele. Es gilt den Universaldienst aufrecht zu erhalten, d.h. qualitativ hochwertige Leistungen sollen auch während und nach der Liberalisierung flächendeckend angeboten werden. Aus politischen Gründen unterliegen die staatlichen Entscheidungsträger daneben dem

---

41 Die Postdirektive knüpft die Etablierung eines reservierten Bereichs ausschließlich an der Gewährleistung eines Universaldienstes. Nach der Begründung zum Entwurf des Postgesetzes (Bundestagsdrucksache 13/7774, 13) sollte die Exklusivlizenz in Deutschland der Bewältigung des Strukturwandels dienen, d.h. der Deutschen Post AG die Möglichkeit einräumen, ihre Wettbewerbsfähigkeit bis zur vorgesehenen völligen Marktöffnung zu steigern. Nach der Verknüpfung der Exklusivlizenz mit der Universaldienstpflicht durch das 2. Änderungsgesetz zum PostG (§ 52 Satz 1 n.F.) ist klargestellt, dass die Exklusivlizenz - konform mit dem europäischen Recht - der Sicherung des Universaldienstes dient.

Druck, den Umfang des möglichen Arbeitsplatzabbaus im Zuge von Restrukturierungsmaßnahmen minimal zu halten. Soziale Härten sollen im Allgemeinen vermieden werden. Sind die früheren Postverwaltungen privatisiert worden, kommen dem Staat zudem als Anteilseigner die Erlöse aus einem möglichen Anteilsverkauf zu. In diesem Fall wird er tendenziell an einem hohen Wert seiner Anteile an dem etablierten Postunternehmen interessiert sein.

5.1.2 Notwendigkeit von Regulierungseingriffen

In einem teilliberalisierten Marktumfeld kann die Regulierungsinstanz hinsichtlich der bereitzustellenden Dienstequalität verschiedene grundlegende Entscheidungen treffen. Ein Weg ist es, auf die bereits vorhandenen Marktkräfte zu vertrauen und auf Qualitätsvorgaben zu verzichten. Gegen einen Verzicht auf die Regulierung der Dienstequalität in der Liberalisierungsphase sprechen allerdings drei Argumente, die sich unmittelbar aus der Diskussion um ein Marktversagen ableiten:

- Zum ersten wird es neuen Konkurrenten nur verhältnismäßig langsam gelingen, sich in der Übergangsphase im Markt zu etablieren und Marktanteile zu gewinnen. Dies ist wesentlich durch die noch bestehenden institutionellen Markteintrittsschranken bedingt. So besitzt etwa die DPAG mit dem reservierten Bereich zurzeit Kraft Gesetz eine Exklusivlizenz zur postalischen Versorgung bedeutender Marktsegmente, die es potentiellen Newcomern unmöglich macht, in diesen strategisch wichtigen Teilmärken aktiv zu werden. Unabhängig von staatlich gesetzten Marktzutrittsbarrieren, erfordert die Markterschließung und der Aufbau eines umfassenden Vertriebsnetzes aber auch als solches einen gewissen Zeitbedarf. Ein Marktzutritt von Newcomern erfolgt daher im Allgemeinen sukzessiv. Zudem ist der Aufbau einer gefestigten Marktstellung für Newcomer oft sehr langwierig. Die früheren Postverwaltungen haben sich i.d.R. bereits vor und im Verlauf der bisherigen Liberalisierungsphase – trotz manch möglicher Leistungsschwächen – durchaus einen hohen Bekanntheitsgrad und Vertrauen bei den Nachfragern erwerben können. Um die daraus resultierenden Präferenzen der Postkunden für den etablierten Postdienstleister zu überwinden, müssen sich neue Konkurrenten erst eine eigene Reputation schaffen bzw. eigene Markennamen positionieren. Kurzfristig ist dies kaum möglich, so dass die ehemalige Postverwaltung auch aus diesem Grund zunächst das marktbeherrschende Unternehmen bleiben wird. Als solches besteht die Gefahr, dass es ihr, wie im Monopolfall, an einer ausreichenden Sensibilität gegenüber den Qualitätspräferenzen der Kunden fehlt und dadurch die Konsumentensouveranität verletzt wird. Tragen demnach institutionelle Schranken bzw. Reputationsmechanismen nur zu einer langsamen Verstärkung der Wettbewerbskräfte bei, erfordert dies umso länger regulatorische Qualitätsvorgaben.

- Zum zweiten unterliegt der etablierte Postdienstleister als marktbeherrschendes Unternehmen während der stufenweisen Marktöffnungsphase einer Preisregulie-

rung.[42] Ein starker regulatorischer Druck, die Preise zu senken oder die Effizienz zu steigern, kann einen adversen Effekt auf die Servicequalität zur Folge haben, wenn letztere nicht ebenfalls reguliert wird (vgl. Kapitel 4.1). Das regulierte Postunternehmen besitzt nämlich den Anreiz, Einschränkungen des Preisparameters durch eine großzügige Handhabung der Qualitätsparameter zu kompensieren, um so Kosten zu senken und Gewinne zu erhöhen (vgl. Müller 1997, 345). Folglich besteht zwischen dem Preis und der Qualität von regulierten Postdienstleistungen ein Tradeoff. Das Ziel der Regulierung im Postwesen muss es sein, diese entscheidenden Marktparameter in ein angemessenes Verhältnis zu bringen. Daher sollte die Preisregulierung um eine Qualitätsaufsicht der regulierten Dienste ergänzt werden.

- Ist die Marktöffnung bereits weit fortgeschritten und haben sich einige Newcomer im Markt etabliert, kann auch ein drittes Argument für eine Regulierung der Dienstequalität sprechen. In dieser Spätphase ist es möglich, dass die Kunden die Qualität der verschieden Anbieter nicht vergleichen können bzw. ein solcher Vergleich aufgrund eingeschränkter Markttransparenz mit sehr hohen Transaktionskosten verbunden ist. Die Dienstequalität stellt dann hidden information dar.[43] Veröffentlichte, standardisierte Indikatoren erleichtern in diesem Fall einen Vergleich, indem sie die unterschiedliche Qualität der Anbieter anzeigen. Es ist jedoch fraglich, ob es dazu einer staatlichen Qualitätsregulierung bedarf. Wie in Kapitel 4.2.3 gezeigt, haben die verschiedenen Postdienstleister auch ohne regulatorischen Zwang einen Anreiz, durch Signalling den Kunden ihre Dienstequalität zu belegen. Allerdings könnte es sinnvoll sein, standardisierte und kontrollierte Messverfahren einzuführen, um dadurch eine Vergleichbarkeit der Veröffentlichungen zu gewährleisten und deren Glaubwürdigkeit zu erhöhen.

In der Liberalisierungsphase ist somit eine Regulierung der Dienstequalität zum Schutz der Kunden vor Marktmacht weiterhin erforderlich. Dabei kann einerseits nur der Universaldienstleister zu Qualitätsvorgaben verpflichtet werden. Allein die etablierten Anbieter müssen dann vorgeschriebene Qualitätsstandards im ganzen Land erfüllen. Neue Konkurrenten, die in bereits freigegebenen Marktnischen als Wettbewerber auftreten, unterliegen hingegen keinen weitergehenden Qualitätsanforderungen. Andererseits können alternativ alle Anbieter, also auch Newcomer, die Einhaltung vorgegebener Qualitätsstandards zur Auflage bekommen. Es widerspricht aber dem freien Wettbewerbsgedanken, wenn potentielle Newcomer nicht über den Aktionsparameter Qualität in Konkurrenz zu dem oder den etablierten Unternehmen treten können. Zudem kann die Erfüllung der Qualitätsanforderungen mit hohen Kostenbelastungen verbunden sein, die die Newcomer möglicherweise vom Marktzutritt abhalten.

---

42 Ob die Preise der ehemaligen Postverwaltungen auch nach der völligen Marktöffnung noch reguliert werden, hängt von den einsetzenden Marktprozessen und dem weiteren Wettbewerbsverlauf ab.

43 Hidden information sind verdeckte Informationen über die Qualität bzw. Charakteristika eines Akteurs bzw. einer vertraglich zugesicherten Leistung. Vgl. u.a. Picot/Dietl/Franck (1999, 88f.).

Nachdem somit im ersten Schritt aufgezeigt wurde, dass ein Verzicht auf Qualitätsregulierung in der Liberalisierungsphase wenig ratsam erscheint, stellt sich im zweiten Schritt die Frage, wie der Umfang der Qualitätsregulierung durch den Marktöffnungsprozess berührt wird. Einige modellbasierte Arbeiten stellen für wettbewerbliche Märkte mit jeweils unterschiedlich gewählten Marktstrukturen die besondere Bedeutung des Umfangs bzw. der Höhe von Qualitätsstandards heraus. Während zu strikte Qualitätsanforderungen einzelne Marktteilnehmer aufgrund der Kostenbelastungen zum Marktaustritt bewegen werden, gewährleisten adäquat gewählte Minimumstandards eine Steigerung des durchschnittlichen Qualitätsniveaus (vgl. Ronnen 1991; Crampes/Hollander 1995; Chipty/Witte 1997). Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend die möglichen Konsequenzen von Qualitätseingriffen im Verlauf des Liberalisierungsprozesses erläutert. Dafür müssen neben den Produktions- und Kostenstrukturen vor allem die Anreize der relevanten Marktteilnehmer berücksichtigt werden.

5.2 Anreizstrukturen der Marktteilnehmer im Liberalisierungsprozess

5.2.1 Produktionseffizienz der etablierten Postanbieter

Um die Erfolgschancen und die Effektivität regulatorischer Eingriffe abschätzen zu können, ist es unerlässlich, die Anreize und möglichen Strategien der relevanten Akteure im Postmarkt zu betrachten. So muss berücksichtigt werden, dass eine Qualitätsregulierung nicht nur mit Kosten für die etablierten Anbieter verbunden ist, sondern für diese auch zu Vorteilen führen kann. Den Kosten stehen dann pekuniäre bzw. nichtpekuniäre Erträge gegenüber. Dadurch können sich aus den Qualitätsstandards Wettbewerbsvorteile für die ehemaligen Postverwaltungen ergeben. Ob sich eine solche Entwicklung einstellt, hängt aber maßgeblich von ihrem bisherigen Leistungsniveau ab. Dies wird nachfolgend an den beiden Qualitätsdimensionen Laufzeit und Zuverlässigkeit verdeutlicht.

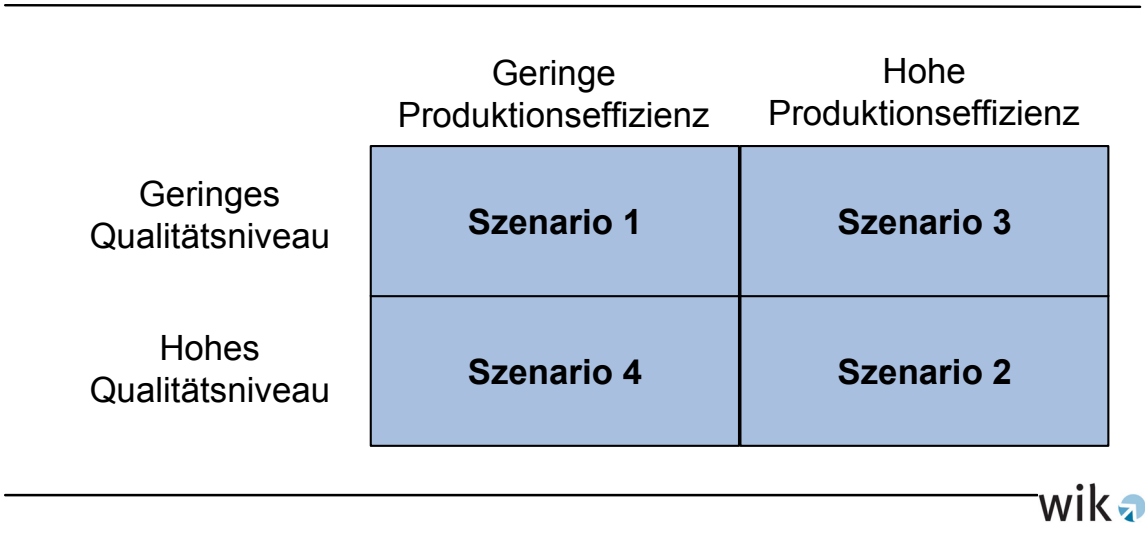
Monopolistische Unternehmen stellen gemäß der ökonomischen Theorie ihr Angebot ineffizient her. Vor diesem theoretischen Hintergrund ist es fraglich, inwieweit die ehemals staatlichen Postmonopolisten bereits effiziente Netzwerke installiert haben bzw. der erforderliche Prozess der Restrukturierung bereits abgeschlossen ist. In Ländern mit niedriger Zuverlässigkeit und langen Brieflaufzeiten besitzt daher die Erhöhung des Qualitätsniveaus für die etablierten Postanbieter im weiteren Verlauf des Liberalisierungsprozesses oberste Priorität. Bei niedriger Qualität ist eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit für sie unumgänglich, um die Angreifbarkeit durch potentielle Konkurrenten zu vermindern. Zur Stärkung ihrer Wettbewerbsposition sind sie gezwungen, ihre Laufzeiten zu reduzieren und vor allem die Zuverlässigkeit zu erhöhen (vgl. Waller 2002, 162 -165). Dazu sind oftmals sehr kostspielige Investitionen erforderlich,

deren Höhe wesentlich vom bereits erreichten Leistungsniveau (Grad der bereits erzielten Produktionseffizienz) abhängt.

Leistungsverbesserungen, insbesondere Laufzeitverkürzungen und ein höherer Zuverlässigkeitsgrad, erfordern i.d.R. eine Standardisierung der Prozesse, die Optimierung der Netzarchitektur und Verringerung der Netzebenen, die Automatisierung der Sortierung sowie die Verbesserung von Planungs- und Steuerungsprozessen. Die Restrukturierung der Postnetzwerke ermöglicht dabei außer einer höheren Qualität auch Produktivitätsgewinne, die zumindest Teile der Investitionskosten kompensieren werden. Daneben erhöhen die Umgestaltungsmaßnahmen des Produktionsprozesses gleichzeitig die Flexibilität der etablierten Postunternehmen, die fortan schneller auf Veränderungen der Rahmenbedingungen reagieren können. Mit der Verbesserung der Qualität gehen dann insgesamt nicht nur negative, sondern auch positive Kosteneffekte einher.

Die Möglichkeiten zu Kosteneinsparungen durch die Restrukturierung und Automatisierung des Wertschöpfungsprozesses sind jedoch begrenzt. Je höher der erreichte Effizienzgrad bereits ist, umso kostspieliger sind weitere Qualitätsverbesserungen. Schematisch lassen sich idealtypisch vier Szenarien unterscheiden (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Leistungsniveau und Qualitätsbereitstellung des etablierten Anbieters



Das *Szenario 1* beschreibt einen Zustand mit geringer Produktionseffizienz und niedrigem Qualitätsniveau, welches sich aus Kundensicht in einer unzureichenden Zuverlässigkeit und zu langen Laufzeiten ausdrückt. Unter diesen Bedingungen ist als Resultat der Netzrestrukturierung nicht nur eine Kostenreduktion, sondern als weiterer Effekt auch eine entsprechende Qualitätsverbesserung sehr wahrscheinlich. Besteht gleichzeitig eine Nachfrage nach höherer Qualität bzw. differenzierterem Leistungsangebot, steigt die Nachfrage nach Postdiensten aufgrund des verbesserten Qualitätsniveaus an.

Bei dieser Konstellation hat das etablierte Postunternehmen starke Anreize, die Dienstequalität im Hinblick auf Zuverlässigkeit und Laufzeit zu verbessern, um im Liberalisierungsprozess keine Marktanteile an neue Konkurrenten zu verlieren.

Im *Szenario 2* wird von hoher Produktionseffizienz und einem ebenfalls hohen Qualitätsniveau ausgegangen. Je höher der Grad der Produktionseffizienz, umso größer ist die Wahrscheinlichkeit starker Kostenbelastungen aufgrund weiterer Qualitätsanstrengungen. Nimmt man an, dass die Nachfrageelastizität der Dienstequalität mit zunehmendem Qualitätsniveau c.p. sinkt, sind die Anreize für weitere Qualitätsanstrengungen nur noch gering. Postunternehmen, die bereits auf einem sehr hohen Leistungsniveau stehen, werden unter Umständen gar eine Absenkung der Qualität und eine stärkere Differenzierung der Produktionsstrukturen erwägen, um Kosten zu senken (vgl. Waller 2002, 163). Inwieweit Qualitätsverbesserungen zu angemessenen Kosten noch möglich sind, hängt jedoch auch von länderspezifischen Einflüssen ab. So werden die Laufzeit und die Zuverlässigkeit als typischer Qualitätsindikatoren unter sonst gleichen Bedingungen zwischen Ländern wie den Niederlanden, Frankreich und Finnland unterschiedlich sein. Der Grund dafür liegt in der unterschiedlichen Größe, der unterschiedlichen Bevölkerungsdichte sowie der unterschiedlichen Bevölkerungsverteilung dieser Länder über den Raum. Als ökonomisches Entscheidungskalkül sollte der Grenznutzen einer Qualitätserhöhung stets den dadurch entstehenden Grenzkosten entsprechen.

Die ökonomische Relevanz des *Szenarios 3* ist für den Liberalisierungsprozess relativ unbedeutend. Eine hohe Produktionseffizienz bei gleichzeitig nur auf geringem Qualitätsniveau bereitgestellten Dienstleistungsangebot wäre allenfalls denkbar, wenn ein Monopolist durch die Eigentümerstruktur (z.B. als börsennotierte Börsengesellschaft) zur Effizienz auf der Kostenseite gezwungen ist, aber auf der anderen Seite auf dem Endmarkt keinerlei Wettbewerb und Regulierung ausgesetzt ist und somit kaum Anreize besitzt, bedarfsgerechte und zuverlässige Postdienste anzubieten. Vor dem Hintergrund der bevorstehenden, völligen Marktöffnung ergeben sich Qualitätsverbesserungen aber voraussichtlich bereits als Folge der antizipativ motivierten Umstrukturierungsbemühungen des Monopolisten. Aufgrund des in Kapitel 4 identifizierten Marktversagens auf Postmärkten wird der Monopolist zudem höchstwahrscheinlich einer strengen Qualitätsregulierung unterliegen. Szenario 3 könnte somit in der Praxis einzig dann eine gewisse Bedeutung gewinnen, wenn das Regulierungsdesign nicht zielgerecht implementiert ist.[44] Gänzlich irrelevant ist schließlich *Szenario 4*. Ein hohes Qualitätsniveau lässt sich kaum ohne ein effizientes Netzwerk erreichen.

Einschränkend muss an dieser Stelle jedoch erwähnt werden, dass nicht alle regulatorischen Qualitätsanforderungen zumindest zeitweise in einem komplementären Verhält-

---

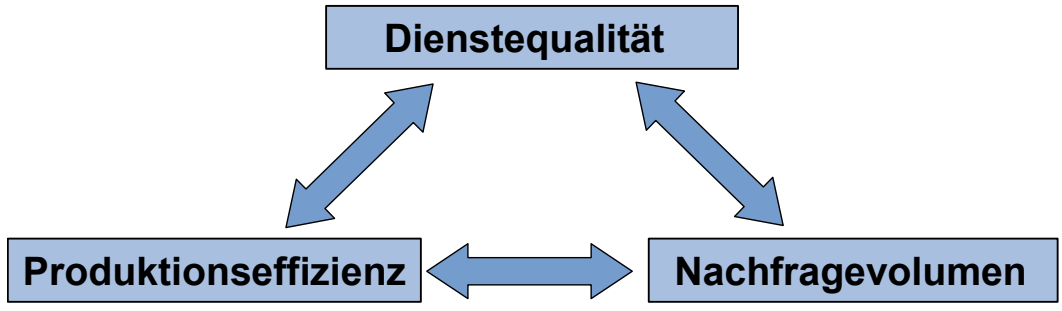
44 Nur falls die Regulierungsanforderungen nicht die Präferenzen der Postkunden widerspiegeln oder der Regulator bedürfnisadäquate Vorgaben nicht durchzusetzen vermag, kann eine Konstellation eintreten, in der zwar die Produktivität des Postbetreibers laufend ansteigt, sich aber die Qualität der Postdienstleistungen (ausgedrückt z.B. durch die Zugangsbedingungen) parallel dazu verschlechtert.

nis zur Produktionseffizienz stehen. Manche Qualitätsvorgaben, z.B. ein Annahmenetz mit vorgegebener Mindestdichte oder eine vorgeschriebene Hauszustellung bis spätestens 10 Uhr, wirken gegenüber einem unregulierten Szenario i.d.R. ausschließlich kostensteigernd. Unabhängig vom Produktivitätsstand der etablierten Postdienstleister, empfinden letztere entsprechende Qualitätsanforderungen als Restriktion. Zwar können großzügige Annahme- und Zustellbedingungen den Postanbietern einen Reputationsgewinn verschaffen. Dieser mögliche Vorteil wird die Kosten im Allgemeinen aber kaum aufwiegen, wie die konsequente Rückführung des Umfangs des Annahmenetzes an das gesetzlich vorgegebene Mindestmaß durch die DPAG und andere Postdienstleister (z.B. die schwedische Posten AB) verdeutlicht.

5.2.2 Reaktionen der Sendungsnachfrage auf Qualitätsverbesserungen

Inwieweit allgemeine Qualitätsanstrengungen für einen Postdienstleister lohnend erscheinen, hängt neben dem bereits erreichten Qualitätsniveau und den dadurch induzierten Kosten auch wesentlich vom Volumen der Nachfrage nach postalischen Dienstleistungen ab. Nur eine ausreichend große Nachfrage bzw. die Erwartung hoher Nachfragezuwächse rechtfertigt nachhaltige Qualitätsverbesserungen. Folglich sind Wechselwirkungen nicht allein auf das Verhältnis zwischen der Dienstequalität und der Produktionseffizienz beschränkt, sondern sie schließen das Sendungsvolumen mit ein (siehe Abbildung 6). Die Definition von Qualitätsvorgaben sollte daher die Entwicklung der Sendungsmenge und die entsprechenden Kosten- und Preisverläufe berücksichtigen.

Abbildung 6: Kostenzusammenhänge der Dienstequalität



wik

Neben der soziodemographischen Entwicklung der Bevölkerung bestimmt sich die Entwicklung des zukünftigen Sendungsvolumens im Allgemeinen durch vier wesentliche Faktoren. Erster bedeutender Treiber ist die generelle ökonomische Entwicklung. In zahlreichen empirischen Untersuchungen (vgl. u.a. Nikali 1995, 1997) wurde nachge-

wiesen, dass in der Vergangenheit zwischen der Sendungsmengenentwicklung und dem Umfang der wirtschaftlichen Aktivitäten ein enger Zusammenhang bestand. Letztere ist eng verbunden mit dem Wachstum der Bruttowertschöpfung einer Volkswirtschaft. Ausgehend von diesem Faktor ist jährlich jeweils ein geringfügiger Anstieg der Nachfrage zu erwarten.[45]

Zum zweiten hängt die zukünftige Nachfrage nach postalischen Dienstleistungen vom Umfang der Substitution durch alternative, elektronische Kommunikationsmedien ab. In Zukunft sind insbesondere geringere Briefmengen zu erwarten. Für Briefdienste bestehen faktisch Konkurrenzbeziehungen und damit Substitutionsmöglichkeiten zu allen sonstigen Medien der Kommunikation, z.B. zu Telekommunikationsdiensten oder der elektronischen Kommunikation via e-Mail. Technologische Innovationen erhöhen die Verfügbarkeit und Zuverlässigkeit und vermindern gleichzeitig die Kosten dieser alternativen Kommunikationsmedien, die in unterschiedlichem Ausmaß als enge Substitute für Briefe gesehen werden müssen. Die Intensität der Substitution wird determiniert durch die Heterogenität der beiden Dienstleistungen sowie die Höhe der Preisdifferenzen. Briefdienste werden nur dann durch alternative Medien ersetzt, wenn die Preisdifferenzen vom Nachfrager als ausreichend empfunden werden, um spezifische Nachteile der konkurrierenden Dienstleistung völlig auszugleichen. Die Spielräume, über die ein marktbeherrschendes Unternehmen in der Liberalisierungsphase und auch nach völliger Marktöffnung verfügt, hängen folglich erheblich von den Substitutionsbeziehungen zu anderen, benachbarten Märkten ab. Es ist nicht auszuschließen, dass die Marktkräfte des Substitutionswettbewerbs das marktbeherrschende Unternehmen zu qualitativer Effizienz bei der Bereitstellung seines Leistungsangebotes anhalten. Vom Substitutionswettbewerb kann folglich ein spürbarer Einfluss auf die Dienstequalität ausgehen, die auf Postmärkten bereitgestellt wird.

Die Qualität der Leistungserstellung kann als dritter wesentlicher Treiber identifiziert werden. Besteht ein Bedarf nach höherer Qualität bzw. nach differenzierteren Postdienstleistungen, werden Qualitätsverbesserungen Nachfragesteigerungen nach sich ziehen. Eine Analyse des britischen Briefmarktes hat eine Korrelation der Sendungsvolumenentwicklung und der Schnelligkeit und Zuverlässigkeit der Zustellung nachgewiesen (vgl. Nankervis/Carslake/Rodriguez 1999). Eine Qualitätsstrategie kann vor diesem Hintergrund von Postunternehmen auch eingesetzt werden, um den Prozess der Briefsubstitution zu verhindern bzw. zu verzögern. Entscheidend ist aber die Frage, ob tatsächlich eine Kundenpräferenz für höhere Qualität mit einer entsprechenden Zahlungsbereitschaft vorhanden ist.[46] Treiben kostspielige Qualitätsinvestitionen die Preise

---

45 In einer Untersuchung des Weltpostvereins wurde ein nahezu proportionaler Zusammenhang zwischen der Entwicklung des gesamten Sendungsmengenvolumens und der Wirtschaftsentwicklung ermittelt. Demnach führt ein Anstieg des BIP um 1% zu einem Wachstum des Briefvolumens zwischen 0,8% und 1%. Vgl. UPU (1997). Eine Studie von WIK-Consult (2004) zeigt, dass mit höherem Entwicklungsstand eines Landes der Zusammenhang zwischen allgemeinem Wirtschaftswachstum und Sendungsmengenwachstum schwächer wird.

46 Dieser Grundsatz gilt natürlich auch für das Setzen regulativer Vorgaben.

des Dienstleistungsangebots in die Höhe, muss diesem auf der anderen Marktseite auch eine entsprechend zahlungsbereite Nachfrage gegenüber stehen. Entsprechend der mikroökonomischen Theorie ist anzunehmen, dass die Nachfrageelastizität der Dienstequalität mit zunehmendem Qualitätsniveau sinkt. Trotz verbesserter Qualität der bereitgestellten Postdienstleistungen wird demnach die zugehörige Nachfrage c.p. ab einem bestimmten Qualitätsniveau kaum noch ansteigen.

Schließlich nimmt auch der Grad der Marktliberalisierung Einfluss auf die Entwicklung der Sendungsnachfrage. Die Einräumung wettbewerblicher Rahmenbedingungen entfaltet zunächst keine direkten Nachfragewirkungen. Mit zunehmendem Wettbewerb durch tatsächliche und potentielle Newcomer ergeben sich aber Auswirkungen auf das Preisgefüge und auf das Verhalten der Postunternehmen gegenüber ihren Kunden (stärkere Kundenorientierung, veränderte Vertriebsaktivitäten). Diese Veränderungen werden einen Einfluss auf die Nachfrage haben. Es ist damit zu rechnen, dass der etablierte Postanbieter Marktanteile an Konkurrenten verlieren wird. Insgesamt ist jedoch nicht auszuschließen, dass sich durch belebenden Wettbewerb, stärke Produktdifferenzierung und innovative Servicedienstleistungen ein Marktwachstum einstellt. Ein solcher Effekt ist umso intensiver zu erwarten, je weiter der Prozess der Marktöffnung vorangeschritten ist und je attraktiver sich der Markt für einen Zutritt von neuen Anbietern darstellt.

Mit Blick auf diese Einflussfaktoren muss der Regulierer damit in der Liberalisierungsphase laufend überprüfen, ob überhaupt eine adäquate Nachfrage für die regulativ festgesetzte Qualität besteht. Unter Umständen nutzen Postkunden schon die Möglichkeit, bei Leistungsschwächen der etablierten Postdienstleister auf substitutive Dienstleistungen oder neue Anbieter auszuweichen. Es muss außerdem sorgfältig geprüft werden, wann die regulativen Vorgaben ein so hohes Qualitätsniveau gewährleisten, dass für weitere Qualitätssteigerungen nur noch eine geringe Zahlungsbereitschaft vorliegt. Nur vor diesem Hintergrund lässt sich die regulatorische Frage beantworten, ob den etablierten Anbietern hohe und i.d.R. kostenintensive Qualitätsstandards zugemutet werden können. Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die etablierten Postunternehmen bei rückläufiger Nachfrage auch ohne regulatorische Maßgabe einen Anreiz zu Qualitätsverbesserungen haben können, um so ihre Marktposition zu sichern. Schließlich ist ein entscheidendes Kriterium für den Umfang bzw. die Strenge der an die etablierten Postdienstleiter gerichteten Qualitätsvorgaben, wie sich diese regulatorischen Anforderungen auf die Markteintritts- und Wettbewerbsstrategien potentieller und aktueller Konkurrenten auswirken. Auf diesen Aspekt soll nun näher eingegangen werden.

5.2.3 Die Chancen neuer Wettbewerber

Als Weg, um sich im Markt zu positionieren, bieten sich für neue Konkurrenten des etablierten Postunternehmens grundsätzlich drei Strategien an: die Preis-/Kostenstrategie,

die Qualitätsstrategie und – kombiniert mit einer dieser Ausrichtungen – die Nischenstrategie (vgl. Porter 1992, 62 – 77). Bei Verfolgung der Nischenstrategie werden die Preis- oder Qualitätsstrategie auf ein kleineres Segment gelenkt. Ziel ist es, in diesem Marktsegment die führende Position bezüglich Preis/Kosten oder Qualität einzunehmen. Durch die Wahl einer dieser Strategien müssen Newcomer versuchen, Stärken im Wettbewerb zu entwickeln und komparative Vorteile gegenüber den ehemaligen Postverwaltungen zu erzielen.

Als ein möglicher Hebel der Marktetablierung bietet es sich für potentielle Newcomer an, die postalischen Dienstleistungen bei vergleichbarer Qualität zu einem günstigeren Preis als das marktbeherrschende Unternehmen anzubieten. Bei einem flächendeckenden Marktzutritt muss allerdings bezweifelt werden, ob ihre Kostenstrukturen eine solche Preisstrategie zulassen. Ihr Marktanteil wird bei Aufnahme ihrer Tätigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit weitaus geringer sein als der des etablierten Anbieters. Sie müssen sich bei den Postkunden erst einen gewissen Bekanntheitsgrad erschließen und sich eine positive Reputation aufbauen.[47] Sie sind dadurch nicht in gleichem Maße in der Lage, Größenvorteile bei der Bereitstellung der Postdienstleistungen zu realisieren. Dieses um so mehr, da ihnen aufgrund der noch gesetzten staatlichen Marktschranken ein Engagement in den reservierten Teilmärkten des etablierten Anbieters verwehrt wird. Die Zustellkosten pro Sendungseinheit werden daher vermutlich spürbar höher sein. Können sie die Dienstleistungen aufgrund von Prozessinnovationen nicht wesentlich kostengünstiger bereitstellen, sind sie erheblichen Kostennachteilen ausgesetzt. Aufgrund der erwarteten Irreversibilitäten im Bereich der Sortierung und der Zustellung der Sendungen verfügt der etablierte Anbieter zudem über ruinöse Preissetzungsspielräume, die die Preisstrategie der Newcomer früh konterkarieren können. Selbst im Falle einer Price-Cap-Regulierung des marktbeherrschenden Postdienstleisters wäre eine solche Strategie zumindest im Ansatz denkbar.[48] Letztere werden einen flächendeckenden Marktzutritt über eine reine Preisstrategie daher kaum wagen.

---

47 Nachfrager reagieren in der Regel auf den Zutritt neuer Anbieter zunächst recht verhalten, wie die Entwicklung auf dem britischen und dem schwedischen Postmarkt zeigt. Trotz weitergehender Marktöffnung als in den anderen EU-Staaten hat sich dort noch kein intensiverer Wettbewerb eingestellt. Aber auch auf anderen Märkten ist eine Zurückhaltung der Nachfrager auf das Angebot neuer Anbieter zu beobachten. So hatte etwa die Deutsche Telekom AG ein Jahr nach Öffnung des Telekommunikationsmarktes bei den Fernverbindungen immer noch einen Marktanteil von 89%, obwohl die neuen Konkurrenten die Dienste mit erheblichem Preisvorteil angeboten haben. Vgl. RegTP (2003).

48 Das Price-Cap-Verfahren legt i.d.R. nicht eine Vielfalt einzelner Preise fest, sondern stattdessen eine gewichtete durchschnittliche Preisobergrenze für einen Korb verschiedener Dienste. Die gesetzte Preisobergrenze gilt für den Durchschnitt der Tarifänderungen der enthaltenen Leistungen. Einzelne Preisänderungen können oberhalb oder unterhalb der erlaubten durchschnittlichen Preisänderungsrate liegen, solange der Durchschnitt aller Änderungen die Grenze nicht überschreitet. Dadurch bleibt den regulierten Unternehmen ein Spielraum beim Setzen der Preisstruktur (vgl. u.a. Brunekreeft 2000, 5 – 13). Ist ein Unternehmen allerdings marktbeherrschend, sind ihm bei starken Preissenkungen (Dumping) durch die Vorschriften der §§ 19 IV und 20 I GWB zum Behinderungsmissbrauch wettbewerbspolitische Grenzen gesetzt. Bei Marktbeherrschung sieht zudem das PostG in den §§ 19 bis 26 trotz Price-Cap-Regulierung für lizenzpflichtige Postdienstleistungen mit einer Mindesteinlieferungsmenge unter 50 Stück eine Einzeltarifgenehmigung vor, die missbräuchlich motivierte Preisaufschläge und –abschläge ausschließt.

Zu groß ist die Gefahr, dass sie durch das strategische Preissetzungsverhalten des etablierten Anbieters schnell wieder vom Markt verdrängt werden.[49]

Rücken die potentiellen Newcomer von einem landesweiten Zutritt ab und bevorzugen räumliche Nischen, also einen lokalen Eintritt in einzelnen Regionen, ist eine damit kombinierte Preisstrategie erfolgversprechender. Die Nischenstrategie ermöglicht ihnen Kostenvorteile. Aufgrund der geringeren Unternehmensgröße ist ihr Marktzutritt mit niedrigeren Einstiegsinvestitionen in das betriebsnotwendige Kapital (einschließlich dem Aufbau einer Reputation) verbunden. Darüber hinaus ermöglicht das kleinere Netzwerk geringere Lohn- und Transportkosten und bedeutende Zeitvorteile bei der Leitung der Sendungsströme von lokalen Absendern zu lokalen Empfängern. Als potentielle Kunden kommen dabei insbesondere kleinere und mittlere Versender in Frage, die aufgrund ihres geringeren Sendungsvolumens nicht oder nur begrenzt von Preisnachlässen des etablierten Postunternehmens profitieren.[50] Eine Preisreaktion des etablierten Postdienstleisters ist bei aufkommender lokaler Konkurrenz schwieriger. Die Höhe der irreversiblen Investitionen und versunkenen Kosten ist bei räumlich begrenztem Marktzutritt geringer, wodurch das Drohpotential des etablierten Anbieters gemindert wird. Unterliegt der etablierte Anbieter – wie in Deutschland der Universaldienstleister gemäß § 6 der PUDLV für Dienste im reservierten Bereich – darüber hinaus einer Verpflichtung zum räumlichen Einheitstarif,[51] kann er nicht ohne weiteres nur im wettbewerblich umworbenen Gebiet die Preise senken. Er unterliegt aufgrund der marktbeherrschenden Stellung einem Diskriminierungsverbot (in Deutschland nach §§ 19 IV und 20 I GWB). Zudem können die Entgelte auch genehmigungsbedürftig sein und entsprechende Preisabschläge zur missbräuchlichen Verteidigung der Marktposition unzulässig sein (wie z.B. in § 19 und 20 des PostG geregelt).

Besitzen die Newcomer keine ausreichenden Kostenvorsprünge, können sie alternativ versuchen, sich im Markt durch Leistungssteigerungen, Differenzierungen und Qualitätsanstrengungen zu behaupten. Der Marktzutritt besitzt dann in gewissem Maße innovativen Charakter. Qualitätsverbesserungen bei bekannten Diensten oder die Bereitstellung neuartiger Postdienstleistungen sollen die neuen Konkurrenten in die Lage versetzen, Nachfrage auf ihr Angebot zu ziehen. Gelingt ihnen ein solcher Marktzutritt, so verspricht diese Strategie die höchsten Gewinnmöglichkeiten. Der Newcomer

---

49 Um Konkurrenten vom Marktzutritt abzuhalten, können die etablierten Anbieter statt strategischer Preissenkungen auch ein Übermaß an Reservekapazitäten vorhalten. In diesem Fall können sie bei Nachfrageschwankungen die zusätzliche Nachfrage schneller und eventuell auch kostengünstiger bedienen als die potentiellen Konkurrenten. Doch auch ohne Nachfrageschwankungen lassen sich Überkapazitäten strategisch ausnutzen. Durch eine Ausdehnung der Angebotsmenge ermöglichen sie grundsätzlich Preissenkungen auf ein eintrittshemmendes Niveau, wirken also indirekt wie eine abwehrende Preisstrategie. Die Überkapazitätsstrategie lässt sich jedoch nur anwenden, wenn die Einzelpreise nicht reguliert sind und dieses Verhalten von der Regulierungs- und Wettbewerbsaussicht nicht als missbräuchlich interpretiert wird.

50 Solche Preisnachlässe kann das marktbeherrschende Postunternehmen Kunden aufgrund von Vorleistungen (z.B. Frankierung, Vorsortierung) gewähren, wenn dieses zu Kosteneinsparungen beiträgt. Dieses wird bei Masseneinlieferungen von Großversendern am ehesten der Fall sein.

51 Ausgeschlossen hiervon sind Beförderungsleistungen mit Mindesteinlieferungsmengen von 50 Stück.

realisiert dann Vorsprungsgewinne, die für einen gewissen Zeitraum vor Abwehrmaßnahmen der etablierten Postanbieter geschützt sind, wenn letztere nicht unmittelbar den Qualitätssprung nachahmen können. Auch im Falle der Qualitätsstrategie muss der Zutritt nicht die gesamte postalische Wertschöpfungskette umfassen. Für neue Wettbewerber bietet sich ebenfalls eine Nischenstrategie an. Aufgrund des hohen Anteils versunkener Kosten bei Aufbau und Betrieb eines bundesweiten Netzes erscheint es auch hier vorteilhaft, den Marktzutritt zunächst regional zu begrenzen oder auf einzelne Produktionsstufen zu beschränken.[52] Treffen die Newcomer mit ihrem Angebot die Bedürfnisse und Anforderungen der Kunden, werden sie sich am Markt behaupten. Aufgrund der gestiegenen allokativen und qualitativen Effizienz sind Wohlfahrtssteigerungen die Folge.[53]

Grenzen sind einer Qualitätsstrategie aber vor allem durch die Zahlungsbereitschaft der Nachfrage gesetzt. Qualitätsverbesserungen sind i.d.R. mit höheren Kosten verbunden, die zumindest mittelfristig über die Preise abgegolten werden müssen. Ist bei den Nachfragern aber keine ausreichende Zahlungsbereitschaft für eine höhere Qualität der postalischen Dienstleistungen vorhanden, ist eine Qualitätsstrategie wenig erfolgversprechend. Da – wie oben bereits ausgeführt – die Nachfrageelastizität der Dienstequalität mit zunehmendem Qualitätsniveau sinkt, ist gerade bei einem aktuell hohen Qualitätsstand auf dem betrachteten Markt und einem relativ hohem Preisniveau für postalische Dienstleistungen nicht mit einer hinreichend großen Menge zahlungsbereiter Nachfrager zu rechnen. Die meisten Postkunden sind unter diesen Voraussetzungen nicht fähig oder bereit, die verlangten höheren Preise zu zahlen. Da diese Bedingungen für den deutschen Postmarkt zuzutreffen scheinen (vgl. WIK-Consult 2003), ist in Deutschland zur Zeit der Markteintritt über den reinen Preiswettbewerb die Praxis, obwohl die Newcomer durch die Lizenzauflagen gleichzeitig zur Bereitstellung einer höheren Qualität verpflichtet werden. Eine lange Übergangszeit vom staatlichen Monopol bis zur völligen Marktöffnung erleichtert es dabei einem etablierten Universaldienstleister, diese Effizienz aufzubauen und sich so vor Qualitätswettbewerb zu schützen. Wie Universaldienstleister die institutionell eingeräumten Freiräume dazu nutzen können, auf Qualitätsoffensiven neuer Konkurrenten zu reagieren, soll nun nachfolgend näher betrachtet werden.

---

52 Die letzte Option besteht natürlich nur dann, wenn der regulatorische Rahmen einen Teilleistungszugang zulässt.

53 Ein positiver Wert aus dem Marktzutritt kann für Postkunden auch bereits aus der Möglichkeit entstehen, fortan zwischen zwei Anbietern wählen zu können. So wird das schwedische Postunternehmen Citimail durch einige Großversender systematisch unterstützt, um die Möglichkeit zu besitzen, neben der ehemals staatlichen Posten AB einen zweiten Postdienstleister für Postdienste in Anspruch nehmen zu können.

5.3 Möglichkeiten der Marktsicherung und Marktabschottung

5.3.1 Aufbau strategischer Marktschranken

Die begrenzten Optionen einer Qualitätsstrategie machen deutlich, dass eine hohe Dienstleistungsqualität der etablierten Anbieter unter Umständen den Marktzutritt von potentiellen Newcomern verhindern kann. Eine entsprechende Marktschranke kann das Ergebnis des strategischen Verhaltens der etablierten Anbieter sein, d.h. Etablierte, im Markt befindliche Anbieter können sich gegen den Wettbewerb abschirmen, indem sie Abnehmer bereits vor der vollständigen Marktöffnung an ihre Marke binden und die Preisempfindlichkeit verringern. Sie schützen sich durch den Aufbau einer guten Reputation gegen den Eintritt potentieller Newcomer. Genießen sie den Ruf, qualitativ gute und zuverlässige Dienstleistungen anzubieten, vermindert dieses die Qualitätsunsicherheit der Kunden. Asymmetrische Informationsstände werden abgebaut. Neu in den Markt eintretende Konkurrenten verfügen nicht über eine solche Reputation. Sie müssen das Kundenvertrauen in die Qualität ihrer Dienstleistungen erst im Verlauf der Zeit gewinnen. Aufgrund der Unsicherheit hinsichtlich der Qualität der bereitgestellten Konkurrenzdienstleistungen wird die Zahlungsbereitschaft der Kunden für diese Dienste geringer sein. Qualitativ gleichartige Dienste können sie im Vergleich zum etablierten Postunternehmen also nur zu niedrigeren Preisen anbieten. Die Reputationsnachteile der Newcomer können so groß sein, dass sie diesen gravierenden Nachteil aufgrund ihrer Kostensituation nicht mehr allein durch Preissenkungen ausgleichen können. Um ihre eigene Qualitätsreputation zu belegen und den Bekanntheitsgrad bzw. den Vertrauensvorsprung des etablierten Postanbieters einholen zu können, müssen sie daher die Verbraucher durch erhebliche Investitionen in Werbe- und Marketingaktivitäten auf ihr Angebot aufmerksam machen. Alternativ oder ergänzend steht ihnen auch die Möglichkeit offen, ihre fehlende oder schlechtere Qualitätsreputation durch Anwendung innovative Dienste auszugleichen, die die Qualitätsunsicherheit der Kunden lindern können (z.B. Track-and-Trace-Systeme).

Sowohl die Investitionen in die Reputation als auch die Installation und Verwendung innovativer Signaling-Systeme binden aber erhebliche finanzielle Ressourcen, die im Falle eines Marktausscheidens als versunken angesehen werden müssen. Das hierin liegende Risiko wird noch dadurch verstärkt, dass die etablierten Anbieter durch ihre im Verlauf der Liberalisierungsphase zunehmend optimierten Produktionsprozesse i.d.R. auch über eine hohe Flexibilität verfügen. Folglich ist es nicht ausgeschlossen, dass sie relativ schnell auf entsprechende Vorstoßaktivitäten der neuen Konkurrenten reagieren können. Die etablierten Postunternehmen besitzen in der Liberalisierungsphase also einen erheblichen Wettbewerbsvorteil. Insbesondere aus ihrer Reputation ergeben sich Irreversibilitäten, die sie strategisch zum Schutz gegen neue Wettbewerber nutzen können. Diese Marktzutrittsschranke gewährt den etablierten Postanbietern einen gewissen Freiraum ohne Wettbewerbsdruck, der sie in geringerem Maße zur qualitati-

ven Effizienz nötigt. Gelingt es den Newcomern aufgrund von Kreditrestriktionen und Kapitalmarktineffizienzen nicht, die erforderlichen Investitionen zu tätigen und damit die Reputationsnachteile zu überwinden, besteht die Gefahr, dass sich trotz möglicher Leistungsschwächen bzw. suboptimaler Qualitätsbereitstellung der etablierten Anbieter aus der eigentlich temporären Marktschranke eine längerfristige Marktabschottung ergibt.

5.3.2 Marktschranken als Folge nicht-effizienter Qualitätsregulierung

Bestehende Marktzutrittbarrieren während der Liberalisierungsphase können unter Umständen aber auch auf regulatorische Qualitätsanforderungen zurückzuführen sein, da eine strikte Qualitätsregulierung der marktbeherrschenden Postunternehmen diesen nicht nur Lasten auferlegt. Die strengen Vorgaben zwingen den ehemaligen Monopolisten auch dazu, ein Qualitätsimage aufzubauen bzw. dieses weiter zu verbessern. Die Vorteile, die die ehemaligen Postverwaltungen durch ihren hohen Bekanntheitsgrad und die Produkt- und Servicemarken gegenüber ihren Konkurrenten bereits besitzen, werden dadurch weiter unterstützt. Für potentielle Konkurrenten wird es in einem solchen Wettbewerbsumfeld schwerer, selber eine Marke zu etablieren und das Vertrauen der gewerblichen und privaten Kunden zu gewinnen. Der Wettbewerbsvorsprung der etablierten Universaldienstleister vergrößert sich. Der Aufholprozess der neuen Konkurrenten wird mehr Zeit in Anspruch nehmen.

Ist das hohe Qualitätsniveau der etablierten Postanbieter in erster Linie auf strenge regulative Vorgaben zurückzuführen, kommt dieses somit in gewissem Umfang der Errichtung einer staatlichen Marktzutrittsschranke gleich. Erfordern regulativ festgesetzte Qualitätssteigerungen (z.B. Laufzeitverbesserungen) für die Sortierung eine höhere Kapitalintensität und laufenden technischen Fortschritt, entstehen durch diese Investitionen Irreversibilitäten, die zu Marktzutrittsschranken für potentielle Newcomer werden können. Zudem wird der Marktzutritt – wie dargestellt – um so kritischer, je intensiver die Qualitätsregulierung zu Leistungsverbesserungen und einer zunehmenden Diversifikation der Postdienstleistungen des etablierten Anbieters beiträgt. Marktnischen werden verschlossen und potentielle Konkurrenten werden es schwer haben, sich mit ihren Dienstleistungen von dem bestehenden Leistungsangebot zu differenzieren bzw. für ihr Angebot eine ausreichende Zahlungsbereitschaft zu finden.

Voraussetzung für einen solchen marktschließenden Effekt ist jedoch, dass sich die regulativen Qualitätsvorgaben mit den Präferenzen der Postkunden decken. Andernfalls steht Newcomern ein Marktzutritt mit einer Qualitätsstrategie weiter offen, während die etablierten Anbieter zur kostspieligen Bereitstellung einer a priori definierten Qualität verpflichtet werden, die von den Postkunden in dieser Form nicht entsprechend nachgefragt wird. Vor dem Hintergrund der aktuellen Situation der europäischen Postmärkte ist in diesem Zusammenhang fraglich, ob und inwieweit die Verbesserungen der Dienstequalität in den zurückliegenden Jahren auf die gesetzlichen und regulativen

Qualitätsvorgaben zurückzuführen sind. Es ist nicht auszuschließen, dass andere Marktkräfte, wie der zunehmende (potentielle) Wettbewerb aufgrund des Marktöffnungsprozesses oder die erwartete Substitution von Briefen durch elektronische Medien, stärkere Treiber der Qualitätsanstrengungen der ehemaligen staatsmonopolistischen Postverwaltungen waren. Ihr Einfluss auf die Notwendigkeit zur Kundenorientierung ist unter Umständen höher einzuschätzen als der Einfluss der europäischen und nationalen Qualitätsregulierung. Ein empirischer Nachweis der Bedeutung regulativer Qualitätsanforderungen für das tatsächlich bereitgestellte Qualitätsniveau und die Wettbewerbsintensität ist jedoch äußerst schwierig, zumal eine solche Untersuchung den Einfluss der noch bestehenden staatlichen Marktschranken und der gewählten Liberalisierungsgeschwindigkeit nicht vernachlässigen darf.

5.4 Konsequenzen für den Umfang der Qualitätsregulierung

5.4.1 Das Regulierungsdilemma

Eine völlige Ablehnung staatlicher Qualitätseingriffe ist vor dem Hintergrund möglicher Marktschranken jedoch zu vorschnell. Sie verkennt das Dilemma, in welchem sich eine regulative Qualitätspolitik in der Phase der Marktöffnung befindet. Es besteht ein Trade-off zwischen der Schutzbedürftigkeit der Postkunden vor einem Qualitätsmissbrauch durch den ehemaligen Staatsmonopolisten auf der einen Seite und der Einräumung von Erfolg versprechenden Marktzutrittsbedingungen für potentielle Konkurrenten auf der anderen Seite:

- Hinsichtlich der langfristigen dynamischen Effizienz des Postmarktes mag es vorteilhaft erscheinen, Qualitätsvorgaben möglichst niedrig zu halten. Potentielle Newcomer erhalten dadurch eher die Möglichkeit, mit einer Qualitätsstrategie in den Markt einzutreten und das etablierte, monopolistische bzw. marktbeherrschende Postunternehmen unter Druck zu setzen. Die resultierenden Qualitätsverbesserungen auf dem Postmarkt wären dann nicht Folge regulativer Anforderungen, sondern Ergebnis des freien Wettbewerbs. Inwieweit solche Marktprozesse aber einsetzen, hängt – neben der Attraktivität der betrachteten Märkte für potentielle Konkurrenten – entscheidend vom Liberalisierungsgrad und der Bestreitbarkeit der betrachteten Postmärkte ab. Nur wenn vom tatsächlichen oder potentiellen Marktzutritt neuer Konkurrenten tatsächlich mittelfristig eine ernsthafte Gefahr für die Marktposition des etablierten Postunternehmens ausgeht, wird es hierauf mit Leistungsverbesserungen, einer stärkeren Qualitätsdifferenzierung und einer höheren Kundenorientierung reagieren müssen. Dieses wird vermutlich um so eher der Fall sein, je weiter der Marktöffnungsprozess fortgeschritten ist. Sind große Teile des Postmarktes vom Wettbewerb ausgenommen (reservierte Bereiche), wird potentiellen Newcomern dagegen die Möglichkeit genommen, Skalenerträge bei der Leistungserstellung zu erzielen

und in besonders attraktive Marktsegmente vorzustoßen. Ihre Eintrittsneigung sinkt, und damit auch der Druck auf den marktbeherrschenden Postanbieter.

- Nach der liberalen, wettbewerbspolitischen Position der Chicago School wird sich ein potentieller Konkurrent auf dem Postmarkt dauerhaft etablieren, wenn die frühere Postverwaltung Leistungsschwächen (durch fehlende Kosten- oder Nachfrageorientierung) offenbart und das Serviceangebot des Newcomers eher den Präferenzen der Nachfrager entspricht.[54] Gelingt es aber auf lange Sicht keinem weiteren Postanbieter in den Markt einzudringen und im Markt mit gewissem Marktanteil zu bestehen, könnte dies gemäß dem Chicagoer Leitbild auf ein überlegenes Postunternehmen hinweisen, welches effizient postalische Dienstleistungen bereitstellt. Staatliche Markteingriffe (hier also regulatorische Qualitätsvorgaben) wären demnach nicht erforderlich. Im Allgemeinen wird diese Wettbewerbsposition aber für zu optimistisch gehalten, so dass ihr im Rahmen dieser Diskussion keine nennenswerte, praktische Relevanz zukommt. Die Chicago School unterschätzt die Gefahr der negativen Ausnutzung von Marktmacht (vgl. u.a. Schmidt 1999, 23f.). Der fehlende Wettbewerb kann der früheren Postverwaltung Missbrauchspotentiale eröffnen, insbesondere dann, wenn vor allem aufgrund fehlender Kapitalgeber auf absehbare Zeit nicht mit dem Marktzutritt eines oder mehrerer Newcomer zu rechnen ist. Ist ein Postunternehmen marktbeherrschend und bestehen für einen großen Teil der Kunden keine Ausweichmöglichkeiten auf andere Anbieter, besteht die Gefahr des Qualitätsmissbrauchs. Das marktbeherrschende Postunternehmen besitzt dann einen Anreiz, die Dienstleistungen lediglich auf einem suboptimalen Niveau anzubieten und dadurch seine Produzentenrente zu Lasten der Konsumentenrente zu vermehren. Die Postkunden würden ausgebeutet. Unter diesen Bedingungen erlaubt es eine Regulierung der Dienstequalität, solche, durch Marktmacht induzierte Wohlfahrtsverluste einzuschränken bzw. ganz zu vermeiden. Schärfere Qualitätsvorgaben wären demnach erforderlich. Wie die Ausführungen in Kapitel 4 gezeigt haben, sollte hierbei insbesondere der Schutz von Konsumenten und kleinen Geschäftskunden im Fokus stehen, so dass Anforderungen an das Annahmenetz, die Zustellbedingungen und an das Beschwerdemanagement eine besondere Bedeutung zukommt.

5.4.2 Gestaltung der Universaldienstauflagen

Qualitätsregulierung und Universaldienstauflagen können als eine Art der Rückfall-Lösung angesehen werden, um unter wettbewerblichen Bedingungen ein Mindestmaß an Dienstequalität zu garantieren. Wie oben gezeigt, ist die Einführung bzw. Veränderung von Qualitätsvorgaben bei der Erbringung von Universaldienstleistungen dabei eng mit den dadurch induzierten Kosten verbunden, und damit auch mit der Frage nach

---

54 Zur wettbewerbspolitischen Position der Chicago School vgl. insbesondere Bork (1978) und Posner (1979).

deren Finanzierung und der Zahlungsbereitschaft der Postkunden. Qualität und Preis einer Dienstleistung bilden im Regulierungsarrangement letztlich zwei Seiten einer Medaille. Die Klärung der Frage, ob das aktuelle Qualitätsniveau auf dem Postmarkt den Kundenpräferenzen entspricht, erfordert daher neben Kenntnissen der Präferenzen der Kunden auch Informationen über ihre Zahlungsbereitschaft. Die Ergebnisse von Kundenbefragungen können aber verzerrt sein, wenn die Konsumenten aufgrund einer lange existenten und unter Umständen noch bestehenden Monopolsituation keine Erfahrungen oder Vorstellungen über mögliche Konkurrenzangebote haben. Sie werden dann vermutlich nicht zweifelsfrei in der Lage sein, verschiedenen Qualitätsvarianten eindeutige Präferenzen und Zahlungsbereitschaften zuzuordnen. Ein volkswirtschaftlich optimaler ‚Preis-Qualitäts-Mix' wird sich daher kaum ermitteln lassen.

Doch selbst wenn die Präferenzen und die Zahlungsbereitschaft der Kunden zumindest grob bekannt sind, werden zusätzliche Informationen darüber benötigt, ob ein entsprechendes Angebot mit der zur Verfügung stehenden Produktionstechnik und den zugrunde liegenden Kostenstrukturen realisiert werden kann. Unter Umständen sind die gewünschten Preis-Qualitäts-Kombinationen der Nachfrager nicht kostendeckend bereitzustellen. Werden die Kosten der Universaldienstleistungen nicht durch die Preise gedeckt, entsteht daraus eine Last, die auf anderem Wege finanziert werden muss. Je umfassender also die Qualitätsanforderungen bzw. je restriktiver die Auflagen des Universaldienstes sind, desto teurer ist die Erbringung.

Der Umfang der Universaldienstleistungsanforderungen und die mit ihr verbunden Kosten werden durch vier Kriterien festgelegt:

- zu erstellende Leistungen,
- Flächendeckung,
- zu erbringende Qualität aus Art, Häufigkeit und räumlichen Anforderungen bei Einsammlung und Zustellung sowie zu leistende Laufzeitqualität,
- Preisauflagen.

Die Kosten einer Universaldienstverpflichtung wären geringer, wenn z.B. Straßenzustellung (Briefkästen sind, wie in den USA, an der Straße bzw. Hauptstraße aufgestellt) oder Abholung in der nächsten Postfiliale bei Sendungen an Bewohner weit entlegener Gebiete möglich wäre. Allerdings sichert eine hohe Anzahl und Dichte der Postfilialen und Briefkästen sowie die hausnahe Übergabe an den Empfänger das Erreichen der gesamten Bevölkerung. Dieses entspricht oftmals den Wünschen von Großversendern, die z.B. bei Direktwerbemaßnahmen ein großes Interesse daran haben, dass die entsprechenden Sendungen den Haushalten flächendeckend und nach Möglichkeit taggleich zugehen. Das betriebswirtschaftliche Kalkül spricht also nicht unbedingt dagegen, das Netz in möglichst weitem Umfang mit bestimmter Qualität aufrecht zu erhalten. Einem Postunternehmen erwächst hieraus insbesondere ein Reputationsvor-

teil gegenüber Konkurrenten, die diesen Service nicht anbieten.[55] Postkunden honorieren entsprechende Leistungen, wenn sie bzw. die Empfänger ihrer Sendungen nur bestimmte maximale Wege zu den Annahme- und Abholstellen zurücklegen müssen. Ingesamt ist es folglich möglich, dass die zusätzlichen Kosten im ländlichen Räumen in der Summe durch höhere direkte und indirekte Erträge gedeckt werden. Die Aufrechterhaltung der flächendeckenden Versorgung kann demnach auch ein bedeutender Wettbewerbsvorteil der Postgesellschaften sein (vgl. hierzu Postcomm 2001).

Die Regulierungsinstanz kann ein oder mehrere Unternehmen zu bestimmten Leistungen verpflichten. Etablieren sich neben der ehemaligen Postverwaltung weitere Anbieter als ernstzunehmende Konkurrenten im Markt, kann eine Universaldienstverpflichtung nur für einen dieser Anbieter gegenläufige Effekte aufweisen. Einerseits können Anbieter mit flexiblen Preissetzungsmöglichkeiten und ohne die Verpflichtung zur einem einheitlichen flächendeckenden Angebot durch Rosinenpicken gegenüber dem Universaldienstleister einen Vorteil am Markt haben, ohne dass sie ihre Dienstleistungen tatsächlich kostengünstiger oder qualitativ effizienter bereitstellen. Andererseits kann dem Universaldienstleister gegenüber seinen Konkurrenten ein ungerechtfertigter ökonomischer Vorteil entstehen, wenn für ihn die Möglichkeit zur Quersubventionierung aus einem reservierten Monopolbereich besteht. Sollten sich daher im Verlauf des Liberalisierungsprozesses tatsächlich mehrere Anbieter erfolgreich in den Markt eintreten und schon bald nennenswerte Marktanteile erwerben, bietet es sich an, auch diesen Newcomern (eventuell ausgewählte) Universaldienstverpflichtungen aufzuerlegen.

Solange sich aber noch keine echte Konkurrenz zur früheren Postverwaltung im Markt herausgebildet hat, ist unter Berücksichtigung der damit verbundenen Kosten und der Zahlungsbereitschaften der Postnutzer sowie der gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen sorgfältig abzuwägen, welchen Umfang die Universaldienstauflagen während und vor allem nach der Liberalisierung einnehmen sollen. Als Orientierungshilfe für die Strenge der Vorgaben kann dabei ein Blick auf die Anreizstrukturen der Universaldienstleister dienen. In den Fällen, in denen dieser selbst einen hohen intrinsischen Anreiz zur Bereitstellung qualitativ hochwertiger Postdienstleistungen entsprechend dem Bedarf aller relevanten Nachfragergruppen besitzt, sollten regulative Vorgaben eher einen komplementären Charakter aufweisen. Ein Beispiel hierfür sind die Sendungslaufzeiten. Bei ausreichend hohen Eigenanreizen der Universaldienstleiter genügt es im Allgemeinen, lediglich Mindeststandards zu setzen, die Entwicklung und Anwendung standardisierter Messmethoden vorzuschreiben und entsprechende Veröffentlichungspflichten zu definieren. Bestehen zwischen Regulierungsanforderungen und Anreizen der Universaldienstleister hinsichtlich relevanter Qualitätsparameter keine komplementären Beziehungen, sind restriktivere regulative Vorgaben geboten, deren Einhaltung konsequent überwacht werden sollte. Hervorstechendes Beispiel hierfür ist

---

55 Aus diesem Grund wird die schwedische Posten AB nicht für die Verpflichtung der täglichen Zustellung auch in entlegene Gebiete kompensiert. Allerdings erhält sie Subventionen für die Aufrechterhaltung des Filialnetzes. Vgl. PTS (1999).

der Umfang und die Struktur des Annahmenetzes. Mindestvorgaben eröffnen den Universaldienstleistern für diese Qualitätsdimensionen i.d.R. keine oder nur geringe Nutzen und werden von diesen vor allem als ertragsmindernder Kostenfaktor wahrgenommen.

6 Resümee und Schlussfolgerungen

Wenn der freie Markt zur Herausbildung optimaler Ergebnisse beiträgt und kein Marktversagen zu befürchten ist, sollte über eine phasenweise Rückführung regulativer Qualitätsvorgaben nachgedacht werden. Das Ausmaß und die Strenge der Qualitätsregulierung im Liberalisierungsprozess sollten sich also nach der Intensität des Wettbewerbs richten. Je weiter der Markt für den Wettbewerb geöffnet ist, umso mehr drängen tendenziell die Marktkräfte die Postunternehmen zu einem qualitätseffizienten Dienstleistungsangebot, um so weniger ist ein korrigierendes, regulatives Element von Nöten. Als Resultat des Wettbewerbsdrucks können sich so Dienstleistungsportfolios herausbilden, die in der Tendenz mehr und mehr den Präferenzen der Postkunden entsprechen. Vor diesem Hintergrund ließe sich insbesondere im Bereich der Laufzeitziele die bestehende Regulierung mit zunehmender Marktöffnung lockern.

Wie oben gezeigt wurde, kann aber trotz der Marktöffnung weiterhin Regulierungsbedarf bestehen. Dieses gilt insbesondere für das Annahmenetz. Ohne regulative Qualitätsvorgaben ist nicht auszuschließen, dass sich die Einlieferungsbedingungen sowohl im Brief- als auch im Paketsegment gerade für private und kleinere Geschäftskunden in einem Maße verschlechtern, welches gesellschaftspolitisch keine Akzeptanz findet. Zudem erscheint die systematische Messung verschiedener Qualitätsaspekte (z.B. Laufzeit, Zustellkonditionen, Beschwerdemanagement) und die Veröffentlichung der Ergebnisse im gesamten Liberalisierungsverlauf sinnvoll, um so dem möglichen Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung frühzeitig regulativ begegnen zu können.

In diesem Zusammenhang ist im Verlauf bzw. nach Beendigung der Liberalisierungsphase fragwürdig, inwieweit die Interessen von großen Geschäftskunden und institutionellen Kunden durch eine staatliche Regulierungspolitik geschützt werden müssen. Positive Wettbewerbseffekte werden sich im Verlauf des Liberalisierungsprozesses zunächst nur in den Marktsegmenten zeigen, die hohe und dauerhafte Renditen versprechen und für potentielle Konkurrenten besonders attraktiv erscheinen. Dieses trifft insbesondere für Geschäftsverbindungen mit größeren Versendern zu. Großversender verfügen über Markt- bzw. Verhandlungsmacht gegenüber den Postanbietern bzw. können ihre Interessen untereinander mit relativ geringem Aufwand organisieren. Sie können ihre Stärke dazu nutzen, privatwirtschaftliche Sicherungen bzw. Lösungen gegen ein drohendes Marktversagen bzw. einen Missbrauch der Marktmacht zu installieren. Ihr Einfluss auf das Unternehmensergebnis der Postdienstleister ist sehr viel größer als der eines einzelnen Postkonsumenten. Berücksichtigen die Postanbieter vorrangig die Interessen der Großkunden, kann dies zwar auch positive Auswirkungen auf die Leistungserstellung für private und kleine Geschäftskunden haben. So wirft die Netzoptimierung für Großkunden, wie Fall der Paketsendungen, auch positive externe Effekte für Privatkunden ab. Unklar ist jedoch der Zeitpunkt, zu dem die Verbesserungen für die privaten und kleineren Versender spürbar werden sowie das Ausmaß dieser Spillover-Effekte. Vorrangiges Ziel von gesellschaftspolitisch motivierten Universaldienstauflagen und entsprechenden regulatorischen Qualitätsvorgaben sollte daher die

Versorgung von Privatkunden bzw. kleinen Geschäftskunden mit adäquaten Basisdienstleistungen sein. Qualitätsziele für Pakete, Massensendungen und Direktwerbesendungen erscheinen dagegen im Liberalisierungsverlauf zunehmend obsolet.

Regulative Qualitätsvorgaben sollten sich im Großen und Ganzen nur an das marktbeherrschende Unternehmen richten. Lediglich die dominierenden Postanbieter verfügen über die Möglichkeit zum Qualitätsmissbrauch. Kleinere und neuere Wettbewerber müssen dagegen bei Minderqualität ihrer bereitgestellten Postdienstleistungen unmittelbar mit ihrem Marktausscheiden bzw. nachhaltigen Verlusten von Marktanteilen rechnen. Wenn ihre Markttätigkeit an den Erwerb einer staatlichen Lizenz gebunden ist, ist es ist möglich, dass sie durch die Verpflichtung zur Erfüllung bestimmter Qualitätskriterien bereits vom ersten Schritt, ihrem Marktzutritt, abgeschreckt werden. Dieses ist genau dann der Fall, wenn die Kriterien zu hoch angesetzt werden. Zudem ist Abstand zu nehmen von gleichen Qualitätsvorgaben für das marktbeherrschende sowie allen anderen Postunternehmen. Einheitliche Qualitätsanforderungen wirken sich unter Umständen wie eine Homogenisierung des Marktes aus. Dieses steht im Widerspruch zur Souveränität des Konsumenten und damit zur Möglichkeit, zwischen unterschiedlichen Angeboten selbständig auswählen zu können.

Literaturverzeichnis

Akerlof, George. A. (1970), The Markets for “Lemons” – Quality Uncertainty and the Market Mechanism, *Quarterly Journal of Economics*, 84, 488 – 500.

Bartling, Hartwig (1984), Landwirtschaft, in: Peter Oberender (Hrsg.), *Marktstruktur und Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland*, München (Vahlen), 1 – 51.

Bauer, Brigitte (1996), Möglichkeiten und Grenzen einer Qualitätsregulierung in wettbewerblichen Ausnahmebereichen des Postwesens, in: Heinz Berger und Peter Knauth (Hrsg.), *Liberalisierung und Regulierung der Postmärkte – Ansatzpunkte für eine Neugestaltung der staatlichen Postpolitik*, München et al. (Oldenbourg), 289 – 312.

Baum, Herbert et al. (2004), *Produktivitäts- und Wachstumseffekte der Kurier-, Express- und Paketdienste für die arbeitsteilige Wirtschaft*, Studie für den Bundesverband Internationaler Express- und Kurierdienste, Köln.

Bellen, Alexander van der (1977), *Öffentliche Unternehmen zwischen Markt und Staat*, Köln (Kiepenheuer & Witsch).

Berger, Heinz und Peter Knauth (1996), Zur Notwendigkeit einer Änderung des Ordnungsrahmens im Postsektor, in: Heinz Berger und Peter Knauth (Hrsg.), *Liberalisierung und Regulierung der Postmärkte – Ansatzpunkte für eine Neugestaltung der staatlichen Postpolitik*, München et al. (Oldenbourg), 11 – 45.

Bork, Robert H. (1978), *The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself*, New York (Basic Books).

Borrmann, Jörg und Jörg Finsinger (1999), *Markt und Regulierung*, München (Vahlen).

Braubach, Ursula (1992), *Deregulierung der Postdienste*, Köln (Institut für Wirtschaftspolitik).

Brunekreeft, Geert (2000): Kosten, Körbe, Konkurrenz: Price Caps in der Theorie, *Diskussionsbeiträge des Instituts für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik der Universität Freiburg*, Nr. 67, Freiburg.

Chipty, Tasneem and Ann Dryden Witte (1997), An Empirical Investigation of Firms’ Responses to Minimum Standards Regulation, *NBER Working Paper*, 6104, Cambridge.

Crampes, Claude and Abraham Hollander (1995), Duopoly and Quality Standards, *European Economic Review*, 39, 71 – 82.

Demsetz, Harold (1968), Why Regulate Utilities?, *Journal of Law and Economics*, 11, 55 – 65.

Deutscher Bundestag (2004), *Unterrichtung durch die Bundesregierung: Selbstverpflichtungserklärung der Deutschen Post AG zur Erbringung bestimmter Postdienstleistungen*, Drucksache 15/3186, Berlin.

Dicke, Hugo, Hans H. Glismann und Ernst-Jürgen Horn (1995), Die Reform des Postwesens in Deutschland, *Kieler Diskussionsbeiträge*, 258, Kiel (Institut für Weltwirtschaft).

Donabedian, Avedis (1980), *Explorations in Quality Assessment and Monitoring – Vol. I: The Definition of Quality and Approaches to its Assessment and Monitoring*, Ann Arbor (Health Administration Press).

Eickhof, Norbert (1986), Theorien des Markt- und Wettbewerbversagens, *Wirtschaftsdienst*, 66, 468 – 476.

Elsenbast, Wolfgang (1999a), Produktivitätserfassung in der Price-Cap-Regulierung – Perspektiven für die Preisregulierung der Deutschen Post AG, *Diskussionsbeitrag des Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste*, 192, Bad Honnef.

Elsenbast, Wolfgang (1999b), *Universaldienst unter Wettbewerb – Ökonomische Analyse neuer regulierungspolitischer Ansätze zur Sicherstellung der postalischen Infrastrukturversorgung*, Baden-Baden (Nomos).

Finsinger, Jörg (1991), *Wettbewerb und Regulierung*, München (VVF).

Fritsch, Michael, Thomas Wein und Hans-Jürgen Ewers (2001), *Marktversagen und Wirtschaftspolitik*, 4. Auflage, München (Vahlen).

Galbraith, John Kenneth (1952), *American Capitalism – The Concept of Countervailing Power*, London (Hamilton).

Garvin, David A. (1984), What Does ‚Product Quality' Really Mean?, *Sloan Management Review*, 25, 25 – 43.

Günther, Bernhard P. (1998), *Theorie der effizienten Regulierung und Regulierungsbedarf auf Postmärkten*, St. Gallen (Dissertation).

Haller, Sabine (1995), *Beurteilung von Dienstleistungsqualität*, Wiesbaden (DUV).

Hayek, Friedrich A. von (1975), Die Anmaßung von Wissen, *Ordo*, 26, 12 – 21.

Hense, Andreas und Daniel Schäffner (2004), Regulatorische Aufgaben im Energiebereich – ein europäischer Vergleich, *Diskussionsbeitrag des Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste*, 254, Bad Honnef.

Hirschman, Albert O. (1974), *Abwanderung und Widerspruch*, Tübingen (Mohr).

Kantzenbach, Erhard (1967), *Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs*, 2. Auflage, Göttingen (Vandenhoeck & Ruprecht), 12 – 19.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992), *Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste*, Brüssel.

Kruse, Jörn (1985), *Ökonomie der Monopolregulierung*, Göttingen (Vandenhoeck & Ruprecht).

Luckenbach, Helga (2000), *Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik*, 2. Auflage, München (Vahlen).

Milne, Claire (1997), Regulating Quality of Service, in: William H. Melody (ed.), *Telecom Reform – Principles, Policies and Regulatory Practices*, Lyngby (Den Private Ingeniørfond), 179 – 188.

Monopolkommission (2001), *Wettbewerbsentwicklung bei Telekommunikation und Post 2001: Unischerheit und Stillstand*, Bonn.

Müller, Klaus (1997), *Die Postdienste aus Sicht der Institutionenökonomik*, Frankfurt a.M. (Lang).

Nankervis, John, Isabelle Carslake and Frank Rodriguez (1999), How Important Have Price and Quality of Service Been to Mail Volume Growth?, in: Michael A. Crew and Paul R. Kleindorfer (eds.), *Emerging Competition in Postal and Delivery Services*, Boston (Kluwer), 229 – 244.

Nelson, Richard (1982), The Role of Knowledge in R&D Efficiency, *Quarterly Journal of Economics*, 97, 453 – 470.

Neu, Werner, Walpurga Speckbacher und Ulrich Stumpf (1992), Preisregulierung im Monopolbereich des Postdienstes, *Diskussionsbeitrag des Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste*, 92, Bad Honnef.

Nikali, Heikki (1995), Replacement of Letter Mail by Electronic Communications to the Year 2010, in: Michael A. Crew and Paul R. Kleindorfer (eds.), *Commercialization of Postal and Delivery Services: National and International Perspectives*, Boston (Kluwer), 223 – 235.

Nikali, Heikki (1997), Demand Models for Letter Mail and Its Substitutes: Results from Finland, in: Michael A. Crew and Paul R. Kleindorfer (eds.), *Managing Change in the Postal and Delivery Industries*, Boston (Kluwer), 133 – 161.

Noam, Eli M. (1991), The Quality of Regulation in Regulating Quality: A Proposal for an Intergrated Incentive Approach to Telephone Service Performance, in: Michael A. Einhorn (ed.), *Price Caps and Incentive Regulation in Telecommunications*, Boston et al. (Kluwer), 167 – 189.

Newhouse, Joseph P. (1970), Toward a Theory of Nonprofit Institutions: An Economic Model of a Hospital, *American Economic Review*, 60, 64 – 74.

Owen, Bruce M. and Robert D. Willig (1983), Economics and Postal Pricing Policy, in Joel L. Fleishman (ed.), *The Future of the Postal Service*, New York (Praeger Publishers).

Picot, Arnold, Helmut Dietl und Egon Franck (1999), *Organisation – eine ökonomische Perspektive*, 2. Auflage, Stuttgart (Schäffer-Poeschel).

Polanyi, Michael (1958), *Personal Knowledge: Towards a Post-Critical Philosophy*, Chicago (University of Chicago Press).

Porter, Michael E. (1992), *Wettbewerbsstrategie*, 7. Auflage, Frankfurt (Campus).

Posner, Richard A. (1979), The Chicago School of Antitrust Analysis, *University of Pennsylvania Law Review*, 127, 925 – 948.

Post & Telestyrlen [PTS] (1999), *The Deregulated Swedish Postal Market – A Summary of the Situation Six Years after the Abolition of the Monopoly*, Stockholm.

Post & Telestyrlen [PTS] (2002), *The Liberalised Swedish Postal Market and the Situation Nine Years after the Abolition of the Monopoly*, Stockholm.

Postcomm (2001), *An Assessment of the Cost and Benefits of Consignia's Current Universal Service Provision*, London.

Postcomm (2003), *Review of Royal Mails Group plc's Price and Service Quality Regulation*, London.

Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post [RegTP] (2003), *Tätigkeitsbericht 2002/2003*, Bonn.

Ronnen, Uri (1991), Minimum Quality Standards, Fixed Costs, and Competition, *Rand Journal of Economics*, 22, 490 – 504.

Rottenbiller, Silvia (2002), *Essential Facilities als ordnungspolitisches Problem*, Frankfurt a.M. (Lang).

Schmidt, Ingo (1999), *Wettbewerbspolitik und Kartellrecht – eine Einführung*, 6. Auflage, Stuttgart (Lucius & Lucius).

Schumann, Jochen, Ulrich Meyer und Wolfgang Ströbele (1999), *Grundzüge der mikroökonomischen Theorie*, 7. Auflage, Berlin et al. (Springer).

Shapiro, Carl (1983), Premiums for High Quality Products as Returns to Reputations, *Quarterly Journal of Economics*, 98, 659 – 679.

Sharkey, William W. (1982), *The Theory of Natural Monopoly*, Cambridge (Cambridge University Press).

Shleifer, Andrei (1985), A Theory of Yardstick Competition, *Rand Journal of Economics*, 16, 319 – 327.

Sohmen, Egon (1976), *Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik*, Tübingen (Mohr).

UPU (1997), *Post 2005 – Core Business Scenarios*, Bern.

UPU (2000), *Post 2005 – Follow-up and Trends*, Bern.

Waller, Peter (2002), *Wettbewerbsstrategien in liberalisierten Briefmärkten*, Lohmar (Eul).

WIK-Consult (2003), *Quality of Service Objectives, Performance and Measurement in Relation to Community Universal Postal Service*, Study for the European Commission, Bad Honnef.

WIK-Consult (2004), *Main Developments in the European Postal Sector*, Study for the European Commission, Bad Honnef.

Als "Diskussionsbeiträge" des Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste sind zuletzt erschienen:

Nr. 174: Jörn Kruse:

Frequenzvergabe im digitalen zellularen Mobilfunk in der Bundesrepublik Deutschland, Mai 1997

Nr. 175: Annette Hillebrand, Franz Büllingen, Olaf Dickoph, Carsten Klinge:

Informations- und Telekommunikationssicherheit in kleinen und mittleren Unternehmen, Juni 1997

Nr. 176: Wolfgang Elsenbast:

Ausschreibung defizitärer Universaldienste im Postbereich, August 1997

Nr. 177: Uwe Rabe:

Konzeptionelle und operative Fragen von Zustellnetzen, November 1997

Nr. 178: Dieter Elixmann, Alfons Keuter, Bernd Meyer:

Beschäftigungseffekte von Privatisierung und Liberalisierung im Telekommunikationsmarkt, November 1997

Nr. 179: Daniel Tewes:

Chancen und Risiken netzunabhängiger Service Provider, Dezember 1997

Nr. 180: Cara Schwarz-Schilling:

Nummernverwaltung bei Wettbewerb in der Telekommunikation, Dezember 1997

also available in English as Numbering Administration in Telecommunications under Competitive Conditions

Nr. 181: Cornelia Fries:

Nutzerkompetenz als Determinante der Diffusion multimedialer Dienste, Dezember 1997

Nr. 182: Annette Hillebrand:

Sicherheit im Internet zwischen Selbstorganisation und Regulierung - Eine Analyse unter Berücksichtigung von Ergebnissen einer Online-Umfrage, Dezember 1997

Nr. 183: Lorenz Nett:

Tarifpolitik bei Wettbewerb im Markt für Sprachtelefondienst, März 1998

Nr. 184: Alwin Mahler:

Strukturwandel im Bankensektor - Der Einfluß neuer Telekommunikationsdienste, März 1998

Nr. 185: Henrik Hermann:

Wettbewerbsstrategien alternativer Telekommunikationsunternehmen in Deutschland, Mai 1998

Nr. 186: Ulrich Stumpf, Daniel Tewes:

Digitaler Rundfunk - vergleichende Betrachtung der Situation und Strategie in verschiedenen Ländern, Juli 1998

Nr. 187: Lorenz Nett, Werner Neu:

Bestimmung der Kosten des Universaldienstes, August 1998

Nr. 188: Annette Hillebrand, Franz Büllingen:

Durch Sicherungsinfrastruktur zur Vertrauenskultur: Kritische Erfolgsfaktoren und regulatorische Aspekte der digitalen Signatur, Oktober 1998

Nr. 189: Cornelia Fries, Franz Büllingen:

Offener Zugang privater Nutzer zum Internet - Konzepte und regulatorische Implikationen unter Berücksichtigung ausländischer Erfahrungen, November 1998

Nr. 190: Rudolf Pospischil:

Repositionierung von AT&T - Eine Analyse zur Entwicklung von 1983 bis 1998, Dezember 1998

Nr. 191: Alfons Keuter:

Beschäftigungseffekte neuer TK-Infrastrukturen und -Dienste, Januar 1999

Nr. 192: Wolfgang Elsenbast:

Produktivitätserfassung in der Price-Cap-Regulierung – Perspektiven für die Preisregulierung der Deutschen Post AG, März 1999

Nr. 193: Werner Neu, Ulrich Stumpf, Alfons Keuter, Lorenz Nett, Cara Schwarz-Schilling:

Ergebnisse und Perspektiven der Telekommunikationsliberalisierung in ausgewählten Ländern, April 1999

Nr. 194: Ludwig Gramlich:

Gesetzliche Exklusivlizenz, Universaldienstpflichten und "höherwertige" Dienstleistungen im PostG 1997, September 1999

Nr. 195: Hasan Alkas:

Rabattstrategien marktbeherrschender Unternehmen im Telekommunikationsbereich, Oktober 1999

Nr. 196: Martin Distelkamp:

Möglichkeiten des Wettbewerbs im Orts- und Anschlußbereich des Telekommunikationsnetzes, Oktober 1999

Nr. 197: Ulrich Stumpf, Cara Schwarz-Schilling unter Mitarbeit von Wolfgang Kiesewetter:

Wettbewerb auf Telekommunikationsmärkten, November 1999

Nr. 198: Peter Stamm, Franz Büllingen:

Das Internet als Treiber konvergenter Entwicklungen – Relevanz und Perspektiven für die strategische Positionierung der TIME-Player, Dezember 1999

Nr. 199: Cara Schwarz-Schilling, Ulrich Stumpf:

Netzbetreiberportabilität im Mobilfunkmarkt – Auswirkungen auf Wettbewerb und Verbraucherinteressen, Dezember 1999

Nr. 200: Monika Plum, Cara Schwarz-Schilling:

Marktabgrenzung im Telekommunikations- und Postsektor, Februar 2000

Nr. 201: Peter Stamm:

Entwicklungsstand und Perspektiven von Powerline Communication, Februar 2000

Nr. 202: Martin Distelkamp, Dieter Elixmann, Christian Lutz, Bernd Meyer, Ulrike Schimmel:

Beschäftigungswirkungen der Liberalisierung im Telekommunikationssektor in der Bundesrepublik Deutschland, März 2000

Nr. 203: Martin Distelkamp:

Wettbewerbspotenziale der deutschen Kabel-TV-Infrastruktur, Mai 2000

Nr. 204: Wolfgang Elsenbast, Hilke Smit:

Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Marktöffnung auf dem deutschen Postmarkt, Mai 2000

Nr. 205: Hilke Smit:

Die Anwendung der GATS-Prinzipien auf dem Postsektor und Auswirkungen auf die nationale Regulierung, Juni 2000

Nr. 206: Gabriele Kulenkampff:

Der Markt für Internet Telefonie - Rahmenbedingungen, Unternehmensstrategien und Marktentwicklung, Juni 2000

Nr. 207: Ulrike Schimmel:

Ergebnisse und Perspektiven der Telekommunikationsliberalisierung in Australien, August 2000

Nr. 208: Franz Büllingen, Martin Wörter:

Entwicklungsperspektiven, Unternehmensstrategien und Anwendungsfelder im Mobile Commerce, November 2000

Nr. 209: Wolfgang Kiesewetter:

Wettbewerb auf dem britischen Mobilfunkmarkt, November 2000

Nr. 210: Hasan Alkas:

Entwicklungen und regulierungspolitische Auswirkungen der Fix-Mobil Integration, Dezember 2000

Nr. 211: Annette Hillebrand:

Zwischen Rundfunk und Telekommunikation: Entwicklungsperspektiven und regulatorische Implikationen von Webcasting, Dezember 2000

Nr. 212: Hilke Smit:

Regulierung und Wettbewerbsentwicklung auf dem neuseeländischen Postmarkt, Dezember 2000

Nr. 213: Lorenz Nett:

Das Problem unvollständiger Information für eine effiziente Regulierung, Januar 2001

Nr. 214: Sonia Strube:

Der digitale Rundfunk - Stand der Einführung und regulatorische Problemfelder bei der Rundfunkübertragung, Januar 2001

Nr. 215: Astrid Höckels:

Alternative Formen des entbündelten Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung, Januar 2001

Nr. 216: Dieter Elixmann, Gabriele Kulenkampff, Ulrike Schimmel, Rolf Schwab:

Internationaler Vergleich der TK-Märkte in ausgewählten Ländern - ein Liberalisierungs-, Wettbewerbs- und Wachstumsindex, Februar 2001

Nr. 217: Ingo Vogelsang:

Die räumliche Preisdifferenzierung im Sprachtelefondienst - wettbewerbs- und regulierungspolitische Implikationen, Februar 2001

Nr. 218: Annette Hillebrand, Franz Büllingen:

Internet-Governance - Politiken und Folgen der institutionellen Neuordnung der Domainverwaltung durch ICANN, April 2001

Nr. 219: Hasan Alkas:

Preisbündelung auf Telekommunikationsmärkten aus regulierungsökonomischer Sicht, April 2001

Nr. 220: Dieter Elixmann, Martin Wörter:

Strategien der Internationalisierung im Telekommunikationsmarkt, Mai 2001

Nr. 221: Dieter Elixmann, Anette Metzler:

Marktstruktur und Wettbewerb auf dem Markt für Internet-Zugangsdienste, Juni 2001

Nr. 222: Franz Büllingen, Peter Stamm:

Mobiles Internet - Konvergenz von Mobilfunk und Multimedia, Juni 2001

Nr. 223: Lorenz Nett:

Marktorientierte Allokationsverfahren bei Nummern, Juli 2001

Nr. 224: Dieter Elixmann:

Der Markt für Übertragungskapazität in Nordamerika und Europa, Juli 2001

Nr. 225: Antonia Niederprüm:

Quersubventionierung und Wettbewerb im Postmarkt, Juli 2001

Nr. 226: Ingo Vogelsang
unter Mitarbeit von Ralph-Georg Wöhrl

Ermittlung der Zusammenschaltungsentgelte auf Basis der in Anspruch genommenen Netzkapazität, August 2001

Nr. 227: Dieter Elixmann, Ulrike Schimmel, Rolf Schwab:

Liberalisierung, Wettbewerb und Wachstum auf europäischen TK-Märkten, Oktober 2001

Nr. 228: Astrid Höckels:

Internationaler Vergleich der Wettbewerbsentwicklung im Local Loop, Dezember 2001

Nr. 229: Anette Metzler:

Preispolitik und Möglichkeiten der Umsatzgenerierung von Internet Service Providern, Dezember 2001

Nr. 230: Karl-Heinz Neumann:

Volkswirtschaftliche Bedeutung von Resale, Januar 2002

Nr. 231: Ingo Vogelsang:

Theorie und Praxis des Resale-Prinzips in der amerikanischen Telekommunikationsregulierung, Januar 2002

Nr. 232: Ulrich Stumpf:

Prospects for Improving Competition in Mobile Roaming, März 2002

Nr. 233: Wolfgang Kiesewetter:

Mobile Virtual Network Operators – Ökonomische Perspektiven und regulatorische Probleme, März 2002

Nr. 234: Hasan Alkas:

Die Neue Investitionstheorie der Realoptionen und ihre Auswirkungen auf die Regulierung im Telekommunikationssektor, März 2002

Nr. 235: Karl-Heinz Neumann:

Resale im deutschen Festnetz, Mai 2002

Nr. 236: Wolfgang Kiesewetter, Lorenz Nett und Ulrich Stumpf:

Regulierung und Wettbewerb auf europäischen Mobilfunkmärkten, Juni 2002

Nr. 237: Hilke Smit:

Auswirkungen des e-Commerce auf den Postmarkt, Juni 2002

Nr. 238: Hilke Smit:

Reform des UPU-Endvergütungssystems in sich wandelnden Postmärkten, Juni 2002

Nr. 239: Peter Stamm, Franz Büllingen:

Kabelfernsehen im Wettbewerb der Plattformen für Rundfunkübertragung - Eine Abschätzung der Substitutionspotenziale, November 2002

Nr. 240: Dieter Elixmann, Cornelia Stappen unter Mitarbeit von Anette Metzler:

Regulierungs- und wettbewerbspolitische Aspekte von Billing- und Abrechnungsprozessen im Festnetz, Januar 2003

Nr. 241: Lorenz Nett, Ulrich Stumpf unter Mitarbeit von Ulrich Ellinghaus, Joachim Scherer, Sonia Strube Martins, Ingo Vogelsang:

Eckpunkte zur Ausgestaltung eines möglichen Handels mit Frequenzen, Februar 2003

Nr. 242: Christin-Isabel Gries:

Die Entwicklung der Nachfrage nach breitbandigem Internet-Zugang, April 2003

Nr. 243: Wolfgang Briglauer:

Generisches Referenzmodell für die Analyse relevanter Kommunikationsmärkte – Wettbewerbsökonomische Grundfragen, Mai 2003

Nr. 244: Peter Stamm, Martin Wörter:

Mobile Portale – Merkmale, Marktstruktur und Unternehmensstrategien, Juli 2003

Nr. 245: Franz Büllingen, Annette Hillebrand:

Sicherstellung der Überwachbarkeit der Telekommunikation: Ein Vergleich der Regelungen in den G7-Staaten, Juli 2003

Nr. 246: Franz Büllingen, Annette Hillebrand:

Gesundheitliche und ökologische Aspekte mobiler Telekommunikation – Wissenschaftlicher Diskurs, Regulierung und öffentliche Debatte, Juli 2003

Nr. 247: Anette Metzler, Cornelia Stappen unter Mitarbeit von Dieter Elixmann:

Aktuelle Marktstruktur der Anbieter von TK-Diensten im Festnetz sowie Faktoren für den Erfolg von Geschäftsmodellen, September 2003

Nr. 248: Dieter Elixmann, Ulrike Schimmel with contributions of Anette Metzler:

"Next Generation Networks" and Challenges for Future Regulatory Policy, November 2003

Nr. 249: Martin O. Wengler, Ralf G. Schäfer:

Substitutionsbeziehungen zwischen Festnetz und Mobilfunk: Empirische Evidenz für Deutschland und ein Survey internationaler Studien, Dezember 2003

Nr. 250: Ralf G. Schäfer:

Das Verhalten der Nachfrager im deutschen Telekommunikationsmarkt unter wettbewerblichen Aspekten, Dezember 2003

Nr. 251: Dieter Elixmann, Anette Metzler, Ralf G. Schäfer:

Kapitalmarktinduzierte Veränderungen von Unternehmensstrategien und Marktstrukturen im TK-Markt, März 2004

Nr. 252: Franz Büllingen, Christin-Isabel Gries, Peter Stamm:

Der Markt für Public Wireless LAN in Deutschland, Mai 2004

Nr. 253: Dieter Elixmann, Annette Hillebrand, Ralf G. Schäfer, Martin O. Wengler:

Zusammenwachsen von Telefonie und Internet – Marktentwicklungen und Herausforderungen der Implementierung von ENUM, Juni 2004

Nr. 254: Andreas Hense, Daniel Schäffner:

Regulatorische Aufgaben im Energiebereich – ein europäischer Vergleich, Juni 2004

Nr. 255: Andreas Hense:

Qualitätsregulierung und wettbewerbspolitische Implikationen auf Postmärkten, September 2004