

Dicke, Hugo; Glismann, Hans H.; Horn, Ernst-Jürgen

Working Paper — Digitized Version

Zur Reform des Postwesens in Deutschland

Kiel Working Paper, No. 688

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Dicke, Hugo; Glismann, Hans H.; Horn, Ernst-Jürgen (1995) : Zur Reform des Postwesens in Deutschland, Kiel Working Paper, No. 688, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/46711>

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.

Kieler Arbeitspapiere

Kiel Working Papers

Kieler Arbeitspapier Nr. 688

Zur Reform des Postwesens in Deutschland*

von Hugo Dicke, Hans H. Glismann, Ernst-Jürgen Horn

Mai 1995



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
The Kiel Institute of World Economics

ISSN 0342 - 0787

Institut für Weltwirtschaft
an der Universität Kiel
Düsternbrooker Weg 120
D-24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 688

Zur Reform des Postwesens in Deutschland*

von Hugo Dicke, Hans H. Glismann, Ernst-Jürgen Horn

Mai 1995

612293

* Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere sind die Autoren allein verantwortlich, nicht das Institut.

Für kritische Hinweise und Anregungen danken wir Herrn Ministerialrat Diplom-Volkswirt Heinz Berger.

Da es sich um ein Manuskript in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an die Autoren zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihnen abzustimmen.

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	1
II. Ein ökonomisch begründetes System der Staatseingriffe in das Postwesen.....	4
1. Vorbemerkungen	4
2. Rechtfertigungslehren für staatliche Markteingriffe	8
a. Grundsätzliches	8
b. Die Daseinsvorsorge als Öffentliches Gut?	9
c. Natürliches Monopol.....	10
d. Ruinöse Konkurrenz.....	11
e. Asymmetrische Informationsverteilung	11
f. Externe Effekte	12
3. Was bleibt an Rechtfertigungen für das staatliche Postwesen?.....	14
III. Zur Organisationsstruktur des Postwesens	17
1. Die Europäischen Gemeinschaften (EG)	17
a. Vorbemerkung	17
b. Bestandsaufnahme der Regulierungen	18
– Abgrenzung des Monopolbereichs in der EG	19
– Rechtsform der Anbieter von Monopoldiensten	23
– Vorschriften für Leistungen und Leistungsentgelte	23
– Aufsicht über das Postwesen	24
– Zugang zu den Kapitalmärkten	24
c. Qualitäts- und Preisvergleich im Postwesen.....	25
2. Die Bundesrepublik Deutschland	27
a. Vorbemerkungen	27
b. Die Postreform I (die Ausgangslage vor dem Postneuordnungsgesetz 1994).....	27
c. Die Postreform II (das Postneuordnungsgesetz 1994)	30
IV. Gegenwart und Zukunft des Postwesens in Deutschland	35
1. Die Lage	35
2. Neuralgische Punkte der künftigen Entwicklung des Postwesens	41
V. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	44
1. Zusammenfassung.....	44
2. Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen	45
Literaturverzeichnis	51

I. Einleitung

Das überkommene Post- und Fernmeldewesen Deutschlands ist im Umbruch. Neben technischen Neuerungen und zunehmender Konkurrenz aus dem In- und Ausland ist es vor allem der Gesetzgeber, der mit Reformmaßnahmen die Angebots- und Nachfragestruktur zu verändern sucht. Da der Gesetzgeber selbst in der Vergangenheit, bis heute, das Postwesen mit einem dichten Netz von Regulierungen überzogen hat, und da die Bundesregierung, bis heute, alleiniger Eigentümer der Deutsche Post AG ist, muß in der Tat jede Reform in diesem Bereich vom Gesetzgeber und von der Bundesregierung ausgehen.

Reformen tun offensichtlich not. Ein Ländervergleich macht deutlich, daß im Jahre 1992 (Tabelle 1):

- die Porti für Standardbriefe in Deutschland höher sind als in anderen Ländern mit vergleichbarem Entwicklungsniveau (sie sind sogar 2½mal höher als in den Vereinigten Staaten);
- unter den verglichenen Ländern die deutsche Post die größten Verluste macht;
- die an den Einnahmen je Beschäftigten gemessene Produktivität der im Postdienst Beschäftigten niedriger ist als in allen verglichenen Ländern; sie beträgt nur 60 vH der Produktivität eines amerikanischen Postbediensteten.

Es gibt sicherlich viele Einflußfaktoren auf die Nachfrage nach Postdienstleistungen; das Porto ist vermutlich nur ein Einflußfaktor neben anderen, die die Häufigkeit des Versendens von Briefen und Karten bestimmen. Dennoch ist auffällig, daß in dem Land, in dem das Porto *erheblich* unter dem deutschen Porto liegt (Vereinigte Staaten), auch erheblich mehr Briefe und Karten versandt werden. Am Rande bemerkenswert ist zudem, daß auch ausgeprägte Flächenstaaten wie die Vereinigten Staaten eine annähernd gleiche Beförderungseffizienz aufweisen wie die Post: Die durchschnittliche Zustellzeit im 100-km-Bereich beträgt auch in den Vereinigten Staaten nur einen Tag; die (nicht ausgewiesene) Zustellzeit im 500-km-Bereich in den USA ist um einen Tag höher als in der Bundesrepublik. Berücksichtigt man, daß in allen genannten Ländern die Märkte für Postdienstleistungen hochgradig reguliert sind – mit dem politischen

Tabelle 1: Kennziffern zu den Postdiensten in ausgewählten Ländern, 1992^a

Kennziffern	Deutschland	Vereinigtes Königreich	Frankreich	Finnland	Vereinigte Staaten
<i>a. Basiskennziffern</i>					
1. Bevölkerung in Mill.	80,6	57,9	57,4	5,0	255,0
2. Fläche in 1.000 km ²	357	244	641	337	9.202
3. Bruttoinlandsprodukt in Mrd. US-\$	1.789	1.054	1.322	106	6.020
<i>b. Strukturkennziffern: Postdienste</i>					
4. Beschäftigte ^b					
a. in 1.000	282	190	275	24	685
b. in vH von 1	0,35	0,33	0,48	0,48	0,27
c. je 1.000 km ²	790	779	429	71	74
5. Einnahmen/Ausgaben					
a. Einnahmen in vH von 3	0,63	0,90	—	1,00	0,78 ^c
b. Ausgaben in vH von 3	1,09	0,85	—	0,96	0,79 ^c
c. Saldo aus a. und b.	-0,46	0,05	—	0,04	-0,01 ^c
6. Einnahmen je Beschäftigten (in US-\$)	40.037	49.664	—	44.369	68.766 ^c
7. Zahl der Postämter ^d					
a. je Mill. Einwohner	273	345	294	415	157
b. je 1.000 km ²	61,6	81,8	26,3	6,2	4,4
8. Briefe und Karten					
a. je Einwohner pro Jahr	99	298	210	82	360
b. je Beschäftigten pro Jahr	28.410	90.812	43.833	17.083	134.014
9. Durchschnittliche Zustellzeit (Tage) im 100-km-Bereich	1	1	—	—	1
10. Porti für Standardbrief in US-\$	0,63	0,36	0,42	0,53	0,24

^a Postgebiete. — ^b Teilzeitbeschäftigte mit 50 vH bewertet. — ^c Wegen offensichtlicher Inkorrektheit des Weltpostvereins, andere Quellen: U.S. Postal Service. — ^d Ortsfeste Ämter.

Ziel, die Versorgung der Bürger zu verbessern – so scheint die Regulierung in Deutschland die geringste Effizienz aufzuweisen¹. Reformen tun daher in der Tat not.

Nachdem im Juli 1989 die Postreform I und im Januar 1995 die Postreform II wirksam wurden, werden zur Zeit die Weichen für die Postreform III, die das Reformwerk vorerst abschließen soll, gestellt. Es geht um nicht mehr, aber auch um nicht weniger als darum, ob am Ende dieses Jahrhunderts das Monopol für bestimmte Postdienste, das der Deutschen Post AG vom Gesetzgeber eingeräumt wird, bestehen bleibt oder aufgehoben wird. Mit der Postreform II wurden die staatlichen Postdienste Telekom, Postbank und Postdienste zwar nicht privatisiert, aber doch in die Rechtsform von Aktiengesellschaften überführt. Der Telekom AG und der Deutschen Post AG wurden zudem vom Gesetzgeber weiterhin Monopolrechte eingeräumt (im Falle der Telekom eingeschränkt durch etwa 50 Lizenzen an private Anbieter, z.B. D2 Lizenz), so daß von einer echten Liberalisierung des Fernmelde- und Postmarktes noch nicht die Rede sein kann. Was das Postwesen anbetrifft, so sind Privatisierung der staatlichen Postverwaltung und Beseitigung des Postmonopols Schritte, die andere Länder schon vollzogen haben. Rein rechtlich betrachtet, stünden einer Liberalisierung des Marktes für Postdienstleistungen in der Bundesrepublik keine grundsätzlichen Barrieren entgegen. Der neu geschaffene Artikel 87 f des Grundgesetzes schreibt zwar vor, daß der Bund flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen gewährleisten soll, läßt aber offen, ob diese Dienstleistungen durch ein Unternehmen oder durch mehrere Unternehmen in Konkurrenz zueinander erbracht werden. In der Übergangsvorschrift des Artikels 143 b des Grundgesetzes wird u.a. sogar zum Ausdruck gebracht, daß den Unternehmen der Deutschen Bundespost die Monopolrechte nur für eine Übergangszeit verliehen werden dürfen. Andere Bestimmungen des Grundgesetzes garantieren grundsätzlich die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung; sie darf nur zum Schutz besonders wichtiger Gemeinschaftsgüter eingeschränkt werden. Das europäische Vertragsrecht geht vom Grundsatz des freien Wettbewerbs aus und läßt wettbewerbseinschränkende Ausschließlichkeitsrechte nur zum Schutz besonderer Aufgaben zu. In einem Beschluß des Rates der Europäischen Union vom 17.11.1994 haben sich alle Mitgliedstaaten verpflichtet, die Telekommunikationsmonopole bis 1998 zu beseitigen. Die Bundesregierung hat verschiedentlich deutlich gemacht, daß sie diese Entschließung umsetzen wird. In bezug auf das Postmonopol der Post AG fehlt es

¹ Dies gilt angesichts der gravierenden Unterschiede in den Marktergebnissen auch, wenn man die Möglichkeit in Betracht zieht, daß die amtlichen Statistiken auf dem Gebiet der Postdienste nicht vollständig international vergleichbar sein mögen.

an einer solchen klaren Absichtserklärung. Hier ist bislang nur von weiteren Schritten zur Marktöffnung bei Postdiensten die Rede.

Abgesehen von der Frage, ob eine vollständige Liberalisierung des Postmarktes derzeit verfassungsrechtlich zulässig wäre oder nicht, ist für die politische Entscheidungsfindung wichtig, ob und inwieweit eine solche umfassende Maßnahme gesamtwirtschaftlich vorteilhafter ist als eine mehr oder weniger unvollständige Marktöffnung. Im folgenden werden zunächst die Voraussetzungen und Bedingungen eines effizienten Ordnungsrahmens für den Markt für Postdienste aus der ökonomischen Theorie abgeleitet. Anschließend wird der gegenwärtige Ordnungsrahmen in Deutschland und darüber hinaus in anderen Mitgliedstaaten der europäischen Gemeinschaft dargestellt. In einem weiteren Schritt werden die Vorschläge für die Postreform III – soweit sie in die öffentliche Diskussion hineingebracht worden sind – auf den Prüfstand gestellt. In einem letzten Kapitel wird aufgezeigt, welche Effizienzverluste Abweichungen von einem bestmöglichen Ordnungsrahmen für den Postmarkt verursachen.

II. Ein ökonomisch begründetes System der staatlichen Eingriffe in das Postwesen

1. Vorbemerkungen

Die Wirtschaftswissenschaft hat eine Reihe von Grundsätzen deduziert, nach denen jedwede Tätigkeit – in abstrakter Form freilich – dahingehend analysiert werden kann, ob sie denn "wohlfahrtsmaximierend" sei. Unter "Wohlfahrt" wird dabei der Gesamtnutzen verstanden, den ein einzelner oder eine Gesellschaft aus allen Tätigkeiten zieht; etwas reduzierter (und platter) interpretiert man das Sozialprodukt – das ist die Summe aller in Geld bewerteten Güter und Dienste, die in einem bestimmten Zeitabschnitt entstehen – als die bestmögliche Annäherung an das Wohlfahrtskonzept.²

² Auf die statistischen Verästelungen des Sozialprodukts ist hier nicht weiter einzugehen. Viele würden das Nettoinlandsprodukt zu konstanten Marktpreisen pro Kopf als die allein relevante Meß- und Zielgröße ansehen ("Netto", weil Abschreibungen auf Sachkapital schwerlich "Wohlfahrt" sein können; "Inland", weil zum Beispiel die Lohneinkommen im Ausland tätiger Inländer nur schwer dem eigenen Land zuzurechnen sind; "Pro Kopf", weil sonst Wohlfahrtsvergleiche zwischen unterschiedlich großen Ländern und auch im Zeitablauf in einem Land mit sich ändernder Bevölkerungsgröße nicht möglich sind; zu "konstanten Preisen", um nicht bloße Preissteigerungen als Gewinne für alle Bürger zu interpretieren; "Marktpreise", um nicht einen Anstieg staatlicher Subventionen als Wohlfahrtsmehrung verbuchen zu müssen). Andere haben eher das Nettosozialprodukt zu Faktorenkosten – das ist das vielzitierte "Volkseinkommen" – im Auge etc.

Zu diesen Grundsätzen – die unter dem Rubrum der "Pareto-Optimalität" zusammengefaßt werden – gehört, daß jede Aktivität soweit auszudehnen ist, bis der zusätzliche Nutzen aus dem letzten Stück Aktivität (der "Grenznutzen") gleich dem zusätzlichen Leid (den "Grenzkosten") aus dieser zusätzlichen Aktivität ist. Die Sache klingt komplizierter als sie ist. Jeder Zehnkämpfer hat das Prinzip gewissermaßen im Blute: Er übt so lange den Stabhochsprung, bis die zusätzlich zu erwartende Punktzahl aus der letzten Trainingseinheit gleich hoch ist wie die Punktzahl aus einer alternativen zusätzlichen Übung, etwa dem 400-m-Lauf. Das "Leid" (oder die "Grenzkosten") ist hierbei der Punkteentgang aus der alternativen, nicht durchgeführten Übung. Nach diesem Prinzip maximiert der Zehnkämpfer die für ihn erreichbare Punktzahl (und bei hinreichender Begabung sein Einkommen); andere Tätigkeiten haben vergleichbare Kalküle und vergleichbare Maximierungsansätze. Gemeinsam ist allen diesen "Marginalbedingungen", daß sie nur dann das Ausmaß von Aktivitäten effizient festlegen, wenn keine Verfälschungen in den Grunddaten bestehen; wenn der Stabhochsprung am Ende der Vorbereitungen gestrichen wird und statt dessen ein Wetschwimmen als neue Übung eingeführt wird, bricht das alte Maximierungskalkül zusammen, und ein neues Kalkül entsteht. Auch eine ad-hoc-geänderte Punktwertung bewirkt das gleiche.

Wie sähe nun der Markt für Postdienste aus, der pareto-optimal wäre?³ Betrachtet man zunächst die Nachfrager, so sollten die Postdienste allen zur Verfügung stehen, ohne jede Diskriminierung. Denn Diskriminierung würde Nachfrager ausschließen oder zu Preisverzerrungen führen, mit der Folge, daß einige Nachfrager mehr Postdienste beanspruchen als sie bei unverzerrten Preisen tun würden, und daß andere weniger nachfragen; beides wäre wohlfahrtsmindernd.

Auf der Angebotsseite dürfte es keinerlei Beschränkungen bezüglich der Zahl der Anbieter oder der Technologie der Postdienste geben. Denn jede Beschränkung würde zu Preisen für die Postdienste führen, die suboptimal – das heißt im Regelfall: zu hoch – wären.

Unter diesen Bedingungen würde sich in der Tat für Anbieter und Nachfrager ein wohlfahrtsmaximales Pareto-Optimum einstellen. Jeder würde gerade die Menge an Postdiensten nachfragen, bei der sein Nutzen aus dem Postdienst gleich hoch ist wie der dafür zu zahlende Preis – im Regelfall das Porto. Das Porto wiederum hätte gerade jene

³ Vgl. zu einer umfassenden Diskussion der ordnungs- und wettbewerbspolitischen Fragen bezüglich des Marktes für Postdienste insbesondere Crew (1993; 1995).

Höhe, die – unter Berücksichtigung der technischen Möglichkeiten – den effizienten unter den Anbietern gerade ihre Kosten und einen auch in anderen Branchen üblichen Gewinn einspielen würden.

Bei Erfüllung dieser Marginalbedingungen gibt es für ein fundamentales Eingreifen des Staates in Postdienste aus ökonomischer Sicht eigentlich keine Veranlassung.⁴ Dennoch gehört der Markt für das Postwesen zu den Sektoren der Volkswirtschaft Deutschlands, und im Grunde aller Länder, der seit jeher am intensivsten mit Regeln und staatlichen Monopolrechten durchdrungen ist. Die Gründe dafür scheinen vielschichtig zu sein, und sie reichen von der direkten behördlichen – gewissermaßen kaiserlichen – Kontrollmöglichkeit des Informationsaustausches ("Dieses Schreiben ist von der Staatsanwaltschaft Lübeck aufgrund des Gesetzes ... geöffnet worden") bis zu den klassischen Wirtschaftstheorien des Marktversagens ("Natürliches Monopol"). Zu berücksichtigen ist zudem, daß bis in die jüngste Zeit hinein die Postdienste und die sogenannte Telekommunikation in *einer* (staatlichen) Hand lagen und daß zahlreiche Argumente, die eine Regulierung begründeten, eigentlich nur für den Telekommunikationsbereich galten; die meisten Analysen unterstellten stillschweigend, daß beide Dienste gleich behandelt werden müßten (vgl. insbesondere Soltwedel et al., 1986, S. 127 ff.).

Im folgenden geht es darum, eine mögliche Sonderstellung der Postdienste aus sich allein heraus zu diskutieren. Eine solche Sonderstellung könnte zuallererst darin begründet sein, daß die Postdienste unentbehrlich für die Daseinsvorsorge aller Bürger seien; niemand dürfe durch höhere Porti dafür bestraft werden, daß er von Ballungszentren oder wichtigen Verkehrswegen abgelegen wohnt. Dieser Ansatz der Daseinsvorsorge – den man eher in einem Flächenstaat wie den Vereinigten Staaten erwarten würde⁵ – wird auch mit jener Gesetzesvorschrift begründet, der zufolge die Regierung

⁴ "Fundamental" soll bedeuten, daß der Staat nicht allein durch Besteuerung in wirtschaftliche Aktivitäten eingreift, sondern durch ordnungspolitische Vorgaben.

⁵ Verglichen mit den Vereinigten Staaten dürften auch die Randregionen der Bundesrepublik als an den zentralen Verkehrswegen gelegen anzusehen sein. Es ist erstaunlich, daß dennoch die USA sehr niedrige Porti bei höherer Leistungsfähigkeit der Postdienste aufwiesen (vgl. Tabelle 1). Ähnlich mag man sich früher in der Sowjetunion gewundert haben, wieso der "Westen", in dem die Ausgaben für Konsum so viel höher waren als in der UdSSR, obendrein auch noch mehr an realen Dollars in die Rüstung stecken konnte. Allgemeiner ausgedrückt: Wer sich für eine falsche Organisationsform entscheidet, vergißt häufig die Kosten des Systems, und hat dann allen Grund, zu staunen.

auf die Herstellung (oder Wahrung) der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (ELV) zu achten habe.⁶

Daseinsvorsorge wie auch ELV, wenn sie denn autonome und zu beachtende Ziele darstellen, sind freilich auch zu erreichen, ohne die "Pareto-Optimalität" zu gefährden. Denn sie rechtfertigen keine Maßnahmen, die an Preisen ansetzen; die Folgerung, daß etwa die Transportkosten in entlegene Regionen sich nicht im Porto niederschlagen dürften, ist ökonomisch falsch. Raumdifferenzierende Faktoren, zu denen die Transportkosten gehören, sind deshalb sinnvoll, weil sie eine ökonomisch effiziente Nutzung des Raumes ermöglichen: Wer entlegen wohnt, hat Vorteile (z.B. niedrige Mieten) und Nachteile (z.B. geringes Kulturangebot) abzuwägen. Zu den Nachteilen mögen auch Transportkosten gehören; sie stehen der Zersiedelung des Raumes entgegen. Das Postulat der ELV würde, für sich genommen, ebenso verlangen, die Mieten in Randregionen auf das Niveau der Mieten in Ballungszentren zu heben; Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bereich des Wohnens wäre hergestellt. Da das "der Markt" nicht leistet, müßten stringente Regulierungen, letztlich ein Staatsmonopolist für Wohneigentum, an die Stelle des Marktes treten und die Mieten in Randregionen anheben beziehungsweise die Mieten in den Ballungszentren senken. Dies würde gemeinhin als absurd abgetan; und doch spiegelt es das Postulat von den transportkosten-unabhängigen Preisen. Letzteres ist mehr oder minder gängige Praxis in der Wohnungspolitik.

Wenn festgestellt würde, daß die Lebensverhältnisse in Randlagen ungünstig sind, so ließen sich Daseinsvorsorge und ELV effizienter durch direkte Einkommenstransfers (ohne Auflage für deren Verwendung) als durch preisregulierende Maßnahmen erreichen. Es wäre den Randlagenbewohnern dann selbst überlassen, wie sie die Transfers verwendeten. Vermutlich würde nur ein sehr kleiner Teil der Transfers für höhere Porti ausgegeben.

Die technische Entwicklung der letzten Jahrzehnte hat zahlreiche Substitutionsmöglichkeiten für die klassischen Postdienste geschaffen. Der Telekommunikationsbereich ist einer davon. Telefonieren, Telefaxen, E-mailing etc. sind im Regelfall preiswerte Alternativen. So hat, durch das steigende Ausmaß der Substitutionsmöglichkeiten, die Begründung der Postdienstregulierungen mit der ELV und der Daseinsvorsorge ohnehin weitgehend ihre Bedeutung verloren; der Austausch persönlicher Mitteilungen ist immer weniger auf den Briefdienst der Post AG angewiesen. Damit bleiben die klassi-

⁶ § 1 ROG (Raumordnungsgesetz), BGBl. I vom 28.04.93, S. 630.

schen ökonomischen Rechtfertigungslehren für staatliche Interventionen übrig. Zu ihnen gehören die Thesen von den öffentlichen Gütern und von den Marktverzerrungen.

2. Rechtfertigungslehren für staatliche Markteingriffe

a. Grundsätzliches

Das Problem der Abgrenzung zwischen dem, was der Staat zu tun hat und dem, was die Privaten tun dürfen, ist älter als die Nationalökonomie. Was die juristische Kodifizierung angeht, so gibt es in allen zivilisierten Staaten Verfassungen oder Grundgesetze, die die Rechte des Bürgers von den Rechten des Staates abzugrenzen versuchen. Hierbei geht es durchweg nicht um Fragen der normativen Wirtschaftstheorie, d.h. der ökonomischen Sinnhaftigkeit. Vielmehr geht es darum – nachdem gewissermaßen ein Vorverständnis über die Aufgaben des Staates besteht – Übergriffe von der einen in die andere Sphäre zu vermeiden. Im folgenden geht es jedoch um das Vorverständnis. Es besagt, dies ist weitgehend unstrittig, daß dem Staat die Bereitstellung der sogenannten "öffentlichen Güter" obliegt. Öffentliche Güter werden als solche definiert, die, einmal angeboten, allen Bürgern eines Landes ohne zusätzliche Kosten bei Änderungen der Nachfrage oder der nachgefragten Menge zur Verfügung stehen. Klassische öffentliche Aufgaben sind die äußere Sicherheit, die innere Sicherheit, die Rechtssicherheit und – neuerdings – die Bereitstellung einer weitgehend intakten Umwelt. Da hieraus im Regelfall in den industrialisierten Ländern abgeleitet wird, daß der Staat über das Gewaltmonopol verfügen müsse und auf dem Waffenmarkt mehr oder minder weitgehend Monopsonist (alleiniger Nachfrager) sein sollte, hat sich als wesentliche Aufgabe von Verfassungen herausgestellt, den (wehrlosen) Bürger vor der Gewalt des Staates zu schützen.

Seit es moderne Wirtschaftswissenschaftler und Moralphilosophen gibt, gibt es auch Bestrebungen, dem Staat zusätzlich zu der Aufgabe der Bereitstellung öffentlicher Güter auch die Bereitstellung privater Güter, wenn nicht ganz, so doch wenigstens teilweise, zu überlassen. Rechtfertigungslehren, die hierfür entwickelt wurden, lassen sich unter der "Theorie vom Marktversagen" subsumieren. Marktversagen besteht immer dann, wenn nachgewiesen werden kann, daß bei funktionierendem Wettbewerb auf einem Markt entweder mehr oder weniger oder billiger oder teurer produziert werden würde, als es der Fall sein sollte. Wenn zum Beispiel ein Markt ohne besondere staatliche Einflußnahme dahin tendiert, daß es nur noch einen Anbieter – einen Monopolisten – gibt, der Monopolpreise verlangen kann, dann liegt Marktversagen vor (zu hohe Preise und zu geringe Produktion). Entsteht auf einem Markt, aus welchen Gründen

auch immer, ein zu heftiger Preiswettbewerb, der darauf ausgerichtet ist, die Wettbewerber ganz oder teilweise physisch auszuschalten, dann sind die Preise, die auf diesem Markt verlangt werden, zu niedrig und es wird, kurzfristig zumindest, zuviel produziert. Schließlich ist auch noch, drittens, der Fall denkbar, daß unter ganz normalen Marktbedingungen Wettbewerbspreise verlangt werden und Wettbewerbsmengen produziert werden, die dennoch – aufgrund höherer Einsicht besonders qualifizierter Ökonomen oder Politiker – für falsch gehalten werden. Auch hierauf wird im folgenden in aller Kürze einzugehen sein.

Bevor auf die gängigen Varianten des Marktversagens – natürliche Monopole, ruinöse Konkurrenz, asymmetrische Informationen und externe Effekte – eingegangen wird, ist zunächst zu überprüfen, ob nicht die Daseinsvorsorge dem Kernbereich staatlicher Aktivität, nämlich der Bereitstellung öffentlicher Güter zuzuordnen ist.

b. Die Daseinsvorsorge als Öffentliches Gut?

Öffentliche Güter werden meist dadurch definiert, daß Nicht-Rivalität im Konsum und Nicht-Ausschließbarkeit potentieller Nachfrager besteht. Nicht-Rivalität bedeutet, daß – sofern das Gut einmal angeboten wird – zusätzlicher Konsum zu Grenzkosten von Null befriedigt wird; Nicht-Ausschließbarkeit bedeutet, daß es ökonomisch nicht möglich ist, Nachfrager vom Nutzen, den das Gut stiftet, auszuschließen. Manche Autoren definieren öffentliche Güter nur anhand der Nicht-Rivalität (Samuelson, 1955; Rosen, 1988), da die Nicht-Ausschließbarkeit als vorwiegend technisches Problem vom technischen Fortschritt abhängt. Andere verwenden das Doppelkriterium (Stiglitz, 1986).

Im Bereich von Telekommunikation und Postdiensten wird als Begründung für ein staatliches Angebot oftmals die Daseinsvorsorge genannt und, eng damit in Verbindung stehend, die Forderung des Gesetzgebers nach einer Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse in Deutschland. Unter der Daseinsvorsorge wird dabei die Anbindung auch entlegener Ortschaften und Bevölkerungsteile verstanden; die mit der Entfernung steigenden Transportkosten dürften, so wird gesagt, den Betroffenen aus Gründen der Daseinsvorsorge nicht in Rechnung gestellt werden, vielmehr müßte die Gemeinschaft der Nutzer dieser Dienste dafür aufkommen.

Aus der oben dargestellten Definition des öffentlichen Gutes folgt, daß die so beschriebene Daseinsvorsorge und auch die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im ökonomischen Sinne kein öffentliches Gut darstellen: Mit jedem Haushalt, den zu beliefern mit erhöhten Transportkosten verbunden ist, steigen fast definitionsgemäß die aufzubringenden Ausgaben für Personal- und Transportmittel. Damit ist die elementare Defini-

tion des öffentlichen Gutes als ein Gut, das keine zusätzlichen Kosten aufwirft, wenn zusätzliche Nachfrage auftaucht, nicht gegeben.

c. Natürliches Monopol

Ein natürliches Monopol liegt dann vor, wenn der Wettbewerb dazu führen würde, daß auf einem Markt nur ein einziger Anbieter übrig bliebe. Eine solche Situation wird oft auf Märkten vermutet, auf denen die Herstellung einer zusätzlichen Produkteinheit geringere Grenzkosten verursacht als die Herstellung der zuvor produzierten Produkteinheit. Eine solche Kostenstruktur ergibt sich in der Regel aus Vorteilen der Massenproduktion (economies of scale) bzw. aus Verbundvorteilen bei der Produktion mehrerer Güter (economies of scope). Unter den Bedingungen eines natürlichen Monopols wird letztlich nur ein Anbieter am Markt bestehen können, und dieser würde dann, so lautet die Befürchtung, einen höheren Preis fordern können und fordern, als es bei funktionierendem Wettbewerb der Fall wäre. Es ist üblich, aus daraus folgenden Monopolgewinnen auf gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste zu schließen und staatliche Regulierungsmaßnahmen für gerechtfertigt anzusehen. Diese Regulierungen beziehen sich sowohl auf das Anbieterverhalten des Monopolisten, das heißt auf Preise, Gewinne, Produktqualität, Lieferkonditionen und Kontrahierungsverhalten; sie beziehen häufig auch eine Beschränkung des Marktzuganges für andere, nicht vom Staat auserkorene Unternehmen mit ein.

Das Konzept des natürlichen Monopols hat bislang mehr die Wirtschaftswissenschaftler selbst als die reale Politik beschäftigt. Der Grund mag darin liegen, daß das natürliche Monopol in der Tat ein theoretischer Sonderfall ist, dessen empirische Relevanz bisher nicht überzeugend nachgewiesen werden konnte. Die wirtschaftswissenschaftliche Theorie besagt auch, daß ein natürlicher Monopolist ständig von potentieller Konkurrenz bedroht ist. Diese potentielle Konkurrenz droht in dem Maße real zu werden, in dem der Monopolist sein Monopol ausnutzt, das heißt überhöhte Preise verlangt. Wenn es keine künstlichen Marktzutrittsbarrieren gibt, ist die Bedrohung von innen, aber auch nicht zuletzt die Gefahr, die von ausländischen natürlichen Monopolisten droht, ein wirksames Mittel, den Monopolisten zur Preisdisziplin zu zwingen.

Auf gar keinen Fall folgt aus der Idee des natürlichen Monopols, daß der Staat in diesem Bereich Marktzutrittsbeschränkungen praktizieren sollte. Die Logik des natürlichen Monopols verlangt vielmehr, den Markt so offen wie nur irgend möglich zu gestalten, womöglich sogar potentiellen Interessenten besondere Vergünstigungen zu bieten, damit sie dem natürlichen Monopolisten Konkurrenz machen können.

d. Ruinöse Konkurrenz

Das Konzept der ruinösen Konkurrenz dient als Sammelbegriff für eine Reihe von Wettbewerbssituationen, in denen ein Versagen des marktwirtschaftlichen Ausleseprozesses mit gesamtwirtschaftlich schädlichen Wirkungen befürchtet wird. Sie besagt, daß – wiederum unter ganz spezifischen Produktionsbedingungen – bei freiem Wettbewerb so viele Unternehmen aus dem Markt ausscheiden würden, daß letztlich nur wenige (oder nur einer) übrig blieben, die dann ihre gestiegene Marktmacht zu Lasten der Nachfrager ausnutzen würden. Besondere Relevanz hat das Argument von der ruinösen Konkurrenz in Bereichen erfahren, in denen hohe Fixkosten der Produktion vorliegen (vorlagen), wie zum Beispiel im Bereich der Stahlproduktion, der Mühlenindustrie oder der Schifffahrt. Auch der Wettbewerb aus den vormals sozialistischen Ländern wurde im Regelfall mit staatlichen Importbarrieren eingeschränkt, um die potentiell ruinöse Konkurrenz aus diesen Ländern zu unterbinden.

Wie beim natürlichen Monopol, so gibt es auch bei der ruinösen Konkurrenz ein kaum zu lösendes Diagnoseproblem. Für ineffiziente Anbieter ist jeder Wettbewerb ruinös, der sie aus dem Markt drängt. Dieser Ausleseprozeß ist aber grundlegend und unverzichtbar für jede Marktwirtschaft, da gerade er eine Ressourcenverschwendung verhindert und ein für den Konsumenten und für die Gesamtwirtschaft optimales Marktergebnis hervorbringt. Marktversagen kann im Grunde nur dann vorliegen, wenn eine gesamtwirtschaftlich schädliche Fehlsteuerung durch den Wettbewerb vorliegt. Dieses Argument verliert viel von seiner abstrakten Schlagkraft, wenn man wiederum berücksichtigt, daß die Volkswirtschaften dieser Welt mehr und mehr zu offenen Wirtschaften geworden sind. Selbst das Ausscheiden eines großen Teils von nationalen Anbietern würde den verbleibenden Anbietern keine Monopolmacht verschaffen, sofern die Grenzen für Einfuhren aus anderen Ländern offengehalten werden. Die wirtschaftspolitische Antwort wäre also nicht eine Regulierung, sondern der Abbau von Außenhandelsregulierungen (falls solche bestehen).

e. Asymmetrische Informationsverteilung

Informationsasymmetrien zwischen Anbietern und Nachfragern können dazu führen, daß die Nachfrager eine Entscheidung unter relativ großer Unsicherheit bezüglich der Qualität von Gütern und Dienstleistungen treffen müssen. Güter mit einer über den Erwartungen liegenden Qualität werden dann nur zu relativ niedrigen Marktpreisen von den Nachfragern aufgenommen. Die Bereitstellung qualitativ hochwertiger Güter kann dann für die Anbieter weniger lohnend sein als die Bereitstellung qualitativ minderwer-

tiger Güter. Sind die Käufer nicht in der Lage, ein qualitativ schlechteres Angebot von einem qualitativ guten zu unterscheiden, so werden sich diese Qualitätsunterschiede nicht im Preis widerspiegeln, und der Anreiz zur Produktion schlechter Leistungen nimmt zu. Freilich ist zu berücksichtigen, daß die Käufer die Qualitätsminderung im nachhinein feststellen können; es setzt dann ein Lernprozeß ein, der zu niedrigeren Preisgeboten führt. Besteht die Asymmetrie fort, so wiederholt sich der umgekehrte Selektionsprozeß, der sich bis zum Marktzusammenbruch fortsetzen kann. Insofern ähnelt das theoretische Modell der asymmetrischen Informationen dem der ruinösen Konkurrenz.

Ebenso wie die ruinöse Konkurrenz rechtfertigt auch eine ungleiche Informationsverteilung zwischen Anbietern und Nachfragern in keinem Fall staatliche Wettbewerbsbeschränkungen. Denn auch die Informationsbeschaffung ist mit Kosten verbunden; wer meint, er könne auf Informationen verzichten, der erhofft sich einen Vorteil gegenüber seinen Konkurrenten, die solche Kosten auf sich nehmen. Er muß deshalb konsequenterweise die Nachteile seines Verhaltens tragen. Zweitens scheint es wenig plausibel, daß Informationsasymmetrien für ganze Wirtschaftszweige und dauerhaft fortbestehen können. Drittens ist gerade der Wettbewerb das leistungsfähigste Instrument zur Beseitigung von Informationsdefiziten. Er belohnt den, der asymmetrische Informationen für eigene Zwecke nutzt, mit Gewinn, und er schafft einen Markt für Unternehmen, die sich auf den Handel mit Informationen spezialisieren.

f. Externe Effekte

Bei den externen Effekten handelt es sich um gesellschaftliche Auswirkungen von Transaktionen, die über den einzelwirtschaftlichen Effekt hinausgehen. Dabei kann es sich um soziale Kosten oder um soziale Erträge handeln, die von den privaten Kosten oder Erträgen abweichen. Eingriffe des Staates erhöhen stets dann die Wohlfahrt aller, wenn – so lautet die These von den externen Effekten – diese Eingriffe zu einer Beseitigung oder Kompensierung der Externalität führen ("Internalisierung") und nicht selber weitere negative Effekte nach sich ziehen.⁷

⁷ Auch öffentliche Güter, deren Bereitstellung eine der Hauptaufgaben des Staates ist, können als eine Form positiver externer Effekte bezeichnet werden. Bei öffentlichen Gütern sind die Externalitäten groß und insbesondere deren Gegenwerte nicht einforderbar, so daß kein Wirtschaftssubjekt bereit wäre, ein privatwirtschaftliches Angebot zu unterbreiten (Sohmen, 1976, S. 285 ff.).

Externe Effekte entstehen, wenn mit der Produktion oder mit dem Konsum eines Gutes Nachteile oder Vorteile für Dritte verbunden sind, die nicht in die Marktbeziehung zwischen den Beteiligten eingehen und deshalb bei der Preisbildung unberücksichtigt bleiben. Im Bereich der Gelben Post könnte etwa behauptet werden, daß das Angebot positive "Infrastruktur" Externalitäten aufweise: Private Anbieter von Postdienstleistungen würden für diese Externalität über den Markt nicht entschädigt; ohne Regulierung würden zu wenig von diesen Dienstleistungen angeboten.

Ihre eigentliche Ursache haben Externalitäten in fehlenden Eigentumsrechten. Werden Eigentums- und damit Ausschlußrechte klar definiert, so besteht grundsätzlich die Möglichkeit, daß Verursacher und Betroffene in Verhandlungen über Kompensationszahlungen treten. Erst die klare Definition von Eigentumsrechten schafft die Bedingungen, unter denen der Marktmechanismus überhaupt greifen kann. Er kann dann bewirken, daß externe Effekte in den Preismechanismus einbezogen und damit internalisiert werden. Coase (1960) zufolge ist mit einem solchen Verfahren immer dann ein gesamtwirtschaftlich effizientes Ergebnis zu erreichen, wenn die Transaktionskosten durch Verhandlungen im Vergleich zu den Kosten anderer Internalisierungsmechanismen (zum Beispiel durch staatliche Auflagen) geringer sind. Bei Kompensationsverhandlungen in kleinen Gruppen (wenn die externen Effekte wenig gestreut sind) dürfte dies regelmäßig der Fall sein. Mit der Anzahl der Beteiligten werden jedoch auch die Transaktionskosten (Informations-, Verhandlungs- und Durchsetzungskosten) steigen und damit eine Verhandlungslösung erschweren.

In der Praxis wird beim Auftreten externer Effekte regelmäßig staatlichen Interventionen der Vorzug vor einer Marktlösung eingeräumt. Sowohl die Pigou-Lösung – Steuern bei negativen und Subventionen bei positiven Externalitäten – als auch direkte Verhaltensregulierungen sind die üblichen Instrumente bei der Therapie externer Effekte. Einiges spricht jedoch dafür, daß mit der Schaffung von Eigentumsrechten bessere Ergebnisse zu erzielen sind als über staatliche Regulierungen:

- Auch staatliche Instanzen können Externalitäten im Regelfall nicht erfassen und bewerten. Diese Erfassung und Bewertung stellt demgegenüber bei wirksamen Eigentumsrechten kein besonderes Problem dar.
- Staatliche Maßnahmen sind meist inflexibel: Einmal eingeführte Regelungen werden oft aufrechterhalten, obwohl der ursprüngliche Regelungsgrund weggefallen ist. Externalitäten sind jedoch typischerweise keine im Zeitablauf konstante Größen, sie

ändern sich durch technischen Fortschritt, und auch ihre Bewertung variiert mit den Konsumenten- und Produzentenpräferenzen.

- Staatliche Ge- und Verbote können Externalitäten zwar unterbinden, sie verhindern jedoch gleichzeitig eine an den einzelwirtschaftlichen Präferenzen ausgerichtete Bewertung. Da externe Effekte häufig ein graduelles Problem darstellen, ist der Marktmechanismus regelmäßig als überlegen anzusehen.
- Durch die staatliche Externalitätenbekämpfung werden erhebliche Ressourcen im öffentlichen Sektor gebunden, mit der Folge, daß die Kosten für die Bekämpfung der Externalitäten möglicherweise höher sind als die Kosten der Externalitäten selber.

3. Was bleibt an Rechtfertigungen für das staatliche Postwesen?

Es wurde oben dargestellt, was die normative Theorie der Wirtschaftswissenschaften zu dem Problem der Staatseingriffe und des Umfangs der Staatseingriffe zu sagen hat. Unterstellt ist dabei in jedem Falle, daß Regierungen rational handeln, ebenso wie Individuen. Dabei ist der Gegensatz zu rationalem Handeln nicht irrationales Handeln, sondern vielmehr ein Verhalten, bei dem der Akteur nicht auf Konsistenz mit anderen Verhaltensweisen, die er zuvor oder gleichzeitig an den Tag gelegt hat, achtet. Darüber hinaus gibt es im Verhalten von Regierungen regelmäßig Verlautbarungen, Verordnungen oder Gesetze, die entweder direkt "falsch" sind – dies kann zum Teil von den obersten Bundesgerichten überprüft werden – oder die mit den Rahmenbedingungen, die der Staat sich selbst gesetzt hat, nicht konsistent sind. Ein solches Verhalten liegt zum Beispiel vor, wenn der Staat (in Form der Bundesregierung oder der EG-Kommission) postuliert, daß im Bereich der Post der "Universaldienst" als "Infrastrukturaufgabe" zu gewährleisten sei. Diese relativ neue Wortschöpfung besagt, daß die Postdienste in regionaler Hinsicht flächendeckend arbeiten sollen und daß dies zu allgemein tragbaren und einheitlichen Preisen geschehen solle. Das sei Teil eines "öffentlichen Dienstleistungsauftrags" (Drucksache 12/3328, Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode). Bei diesem öffentlichen Dienstleistungsauftrag handelt es sich offenbar um einen Auftrag der Regierung an sich selbst, nicht um die Erkenntnis, daß es sich hierbei im ökonomischen Sinne um die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes handle. Im Rahmen einer ökonomischen Bewertung staatlicher Dienste sind derartige Selbst-Inpflichtnahmen des Staates so lange als unerheblich anzusehen, als sie nicht vernünftigerweise ökonomisch und konsistent begründet werden können.

Im folgenden soll in der im Abschnitt 2 gewählten Reihenfolge vom öffentlichen Gut bis zum Marktversagen zusammenfassend dargelegt werden, welche Rechtfertigung die

Wirtschaftswissenschaft für jene Postdienste liefert, die in staatlichem Eigentum und in Form eines Monopols angeboten werden (vgl. Synopse 1):

- (1) Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und die Daseinsvorsorge wie auch der Universaldienst-Auftrag der Post stellen kein *öffentliches Gut* im ökonomischen Sinne dar: Jeder zusätzliche Haushalt, der zu beliefern ist, erhöht die Kosten der Postzustellung. Damit ist die elementare Definition eines öffentlichen Gutes als ein Gut, das keine zusätzlichen Kosten aufwirft, wenn zusätzliche Nachfrage entsteht, nicht gegeben.
- (2) Skalenerträge, die für das Vorliegen eines *natürlichen Monopols* notwendig sind, sind (auch) in den Postdiensten bislang nicht nachgewiesen worden. Der Umstand, daß, wie auch die oben angeführte Drucksache aussagt, Dienstleistungen der Postverwaltung "reserviert" werden müssen, um Skalenerträge überhaupt erst zu ermöglichen, deutet an, daß es keine Skalenerträge gibt; gäbe es sie, wäre eine Reservierung nicht nötig, da die Postverwaltung der Logik des Arguments zufolge der billigste Anbieter wäre.
- (3) Von *ruinöser Konkurrenz* kann im Bereich der Postdienste bislang nicht gesprochen werden, weil die Wettbewerbssituation in weiten Bereichen nicht durch eine Vielzahl verschiedener Anbieter charakterisiert ist. Lediglich bei einigen Paketdiensten gibt es neben der Post private Anbieter, die offenbar Gewinne machen. Zudem ist es zweifelhaft, ob die für das Entstehen ruinöser Konkurrenz notwendigen Voraussetzungen bei der Produktionsstruktur gegeben sind. Zu diesen Voraussetzungen werden gemeinhin ein großer Fixkostenblock gezählt, sehr niedrige Grenzkosten und eine sehr preisunelastische Nachfrage. Die Personalkostenintensität der Postzustellung allein deutet auf spürbare Grenzkosten hin. Die alternativen Dienste der Telekom allein sind fast synonym mit einer preiselastischen Nachfrage nach Postdiensten.
- (4) Für eine bedeutende *asymmetrische Verteilung von Informationen* spricht im Bereich der Postdienste wenig. Die Qualität der jeweiligen Postdienste ist leicht zu erkennen; sie drückt sich im Regelfall in hochentwickelten Ländern in der Zustellungsdauer und -zuverlässigkeit aus. Jeder Nachfrager ist daher leicht in der Lage, ein qualitativ schlechtes von einem qualitativ besseren Angebot zu unterscheiden. Hinzu kommt, daß bei der in allen westlichen Industrieländern offensichtlich hohen Intensität der Inanspruchnahme von Postdiensten mit raschen Lernprozessen bei den Nachfragern zu rechnen ist. Würde ein Anbieter systematisch längere Zeit für die Zustellung benötigen, würde er ebenso rasch im Wettbewerb unterliegen müssen.

Synopse 1: Ökonomische Rechtfertigungslehren für staatliche Regulierung – Allgemein und für das Postwesen

Rechtfertigungslehre	Allgemeine Eignung für die Rechtfertigung von		Eignung als Rechtfertigung, die Postdienste		
	staatlicher Regulierung	Staatsmonopolen	zu regulieren	staatlich anzubieten	
				als Monopol	als Wettbewerber
1. Öffentliches Gut	ja	zum Teil	nein	nein	nein
2. Marktversagen bei privaten Gütern					
a. natürliches Monopol	evtl. ^a	nein	nein	nein	nein
b. ruinöse Konkurrenz	evtl. ^a	nein	nein	nein	nein
c. asymmetrische Informationen	evtl. ^a	nein	nein	nein	nein
d. externe Effekte	evtl. ^a	nein	nein	nein	nein

^a "eventuell": d.h. nach präziser theoretischer und empirischer Bestimmung des Einzelfalls und nach Feststellung der Regulierungskosten und Regulierungserträge.

Quelle: Institut für Weltwirtschaft.

- (5) Was die *Externalitäten* angeht, so ist bei den Postdiensten nur mit Mühe, wenn überhaupt, auszumachen, worin diese denn bestehen könnten. Daß die Nachfrage nach Postdiensten durch einen Haushalt sich negativ auf die Nachfrage nach Postdiensten durch einen anderen Haushalt auswirkt, ist nicht zu vermuten. Allerdings kann in Randregionen die Zustellung von Post an einen Haushalt die Grenzkosten der Zustellung der Post an den benachbarten Haushalt senken. Das würde aber lediglich dazu führen können, daß die Durchschnittsporti, in diesem Fall in die entlegenen Regionen, ebenfalls sinken könnten. Von einer echten Externalität kann auch hierbei nicht die Rede sein.

Sind positive oder negative Externalitäten im Angebot und in der Nachfrage nur schwer zu diagnostizieren, wie in diesem Falle, so dürften die grundsätzlichen Einwände gegen das Argument von den Externalitäten im Zweifel den Ausschlag gegen eine staatliche Intervention geben: Neben die Probleme der Diagnose einer Externalität treten diejenigen der Inflexibilität einer jeden Staatsbürokratie, der nur unzureichend möglichen Feindosierung staatlicher Maßnahmen und der Kosten der Externalitätenbekämpfung.

III. Zur Organisationsstruktur des Postwesens

1. Die Europäischen Gemeinschaften (EG)

a. Vorbemerkung

Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft haben für ihr Postwesen einen besonderen Rechtsrahmen geschaffen. Die Sonderstellung des Postwesens im Wirtschaftsrecht der Mitgliedstaaten hat eine lange Geschichte, und sie unterliegt laufend Änderungen. In jüngerer Zeit hat der Druck zur Veränderung der nationalen Postgesetze eine europäische Dimension erhalten. Die nationalen Postmärkte sollen geöffnet werden, und es soll ein europäischer Binnenmarkt für Postdienste entstehen. Im Grünbuch der Kommission über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste (1992)⁸ werden eine Harmonisierung der nationalen Postgesetze und eine Liberalisierung (Marktöffnung) als Methoden der Integration der Postmärkte diskutiert. Der Gedanke

⁸ Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste. KOM (92) 476. Endgültiges Ratsdokument Nr. 7390/92. Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/3328, 30.9.1992; siehe auch Knorr (1993); Stuyck (1993); Hahn (1993); Gröner und Knorr (1991, 1992); Stumpf und Pieper (1992) und Speckbacher (1991).

einer Harmonisierung der Postdienste knüpft an folgendes Postulat an, das wohl alle Mitgliedstaaten vertreten: "Die wichtigste soziale Anforderung an die Postdienste ist die Bereitstellung des Universaldienstes" (Grünbuch, S. 11). Dieses Postulat wird nicht weiter begründet. Es gibt national unterschiedliche Definitionen des Universaldienstes; sie sollten durch eine gemeinsame Definition ersetzt werden – so die Empfehlung der Kommission der EG. Im folgenden soll bei der Beschreibung der Organisationsstruktur des Postwesens in den Mitgliedstaaten herausgearbeitet werden, welche Gemeinsamkeiten oder auch Unterschiede die Mitgliedstaaten bei der Gestaltung des Postwesens aufweisen.

Wie in Deutschland, so werden auch in den übrigen EG-Mitgliedstaaten Postdienste sowohl von staatlichen Postdiensten (als Teil der Verwaltung oder als Unternehmen in Staatseigentum) als auch von privaten Unternehmen angeboten. Das Verhältnis des Umsatzes der staatlichen Postdienste zum Umsatz der privaten Anbieter von Postdiensten in der EG wird mit 60 zu 40 (im Jahr 1990) angegeben. Die staatlichen Postdienste bieten sowohl Brief- als auch Paket- und Expreßdienste innerhalb der Landesgrenzen und darüber hinaus im grenzüberschreitenden Postverkehr an. Für das Angebot des Briefdienstes gibt es in allen EG-Staaten ein Monopol, das heißt, nur die jeweilige nationale Postverwaltung oder das jeweilige staatliche Postdienstunternehmen hat das alleinige und ausschließliche Recht zum Briefdienst. Private Anbieter dürfen in dem Monopolbereich des staatlichen Postdienstes ("reservierter Bereich") keine Postdienste anbieten (in Spanien regional begrenzt). Das Marktsegment ohne staatliche Zugangsbeschränkung des Angebots – der sogenannte nichtreservierte Bereich – umfaßt durchweg Paket- und Expreßdienste im nationalen und internationalen Verkehr sowie zum Teil Briefdienste im internationalen Verkehr. Allerdings wird das Angebot privater Unternehmen im internationalen Briefverkehr in einigen Mitgliedstaaten als nicht zulässig betrachtet, da es in Konflikt mit Bestimmungen der einzelstaatlichen Postgesetze und des Weltpostvertrages stehe.

b. Bestandsaufnahme der Regulierungen

Im Detail gibt es zwischen den Organisationsstrukturen des Angebots auf den nationalen Postdienstmärkten in qualitativer und quantitativer Hinsicht viele Unterschiede. Sie sollen anhand folgender Merkmale verdeutlicht werden:

- a) Abgrenzung des Monopolbereichs;
- b) Rechtsform des Monopolisten;
- c) Beschaffenheit der Leistungen und Leistungsentgelte;

- d) Aufsicht;
- e) Zugang zu den Kapitalmärkten.

Bei der Bestandsaufnahme der einzelnen Merkmale werden die jeweiligen nationalen Bestimmungen herangezogen. Die Rechts- und Verwaltungspraxis mag im Einzelfall von den Rechtsvorschriften abweichen.

Abgrenzung des Monopolbereichs in der EG

Alle Mitgliedstaaten haben rechtliche Bestimmungen erlassen, in denen sich der jeweilige Gesetzgeber auf das Ziel verpflichtet, bestimmte Postdienste universal, das heißt im ganzen Land, flächendeckend anzubieten. Es wird in diesem Zusammenhang auch vom "Universaldienst" gesprochen. Dieser umfaßt sowohl bestimmte inländische Postsendungen als auch die Abholung bestimmter Postsendungen, die auf dem jeweiligen Hoheitsgebiet aufgegeben werden und in einem anderen Land zugestellt werden sollen, sowie die Zustellung von bestimmten Sendungen aus dem Ausland an Empfänger im Inland. Mit der Durchführung des Universaldienstes haben die Mitgliedstaaten ihre Postverwaltungen beziehungsweise ihre staatlichen Postunternehmen beauftragt. Gleichzeitig haben die Mitgliedstaaten ihren staatlichen Postdiensten ausschließliche Rechte für das Angebot bestimmter Postdienste, sogenannte Konzessionen, eingeräumt beziehungsweise reserviert. Universaldienst und Monopoldienst umfassen nicht die gleichen Postdienste. In vielen Mitgliedstaaten geht die Verpflichtung zum Universaldienst über den Umfang der Monopoldienste hinaus. Was den Umfang der Monopoldienste in den einzelnen Mitgliedstaaten anbetrifft, so ist zu beachten, daß die rechtlichen Bestimmungen oftmals von der Praxis abweichen. Tabelle 1 gibt die Abgrenzung der Monopoldienste in den Mitgliedstaaten nach Maßgabe der Rechtsvorschriften des Jahres 1990 wider.

Der *Inhalt der Sendung* ist wohl das wichtigste Kriterium bei der Abgrenzung des Monopoldienstes in Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Sendungen mit Wareninhalt – dem keine persönlichen Mitteilungen beigelegt sind – sind als Paketsendungen definiert. Die Paketdienste sind durchweg nicht dem Monopolbereich zugeordnet. Nicht alle Mitgliedstaaten definieren Brief, Päckchen oder Paket in gleicher Weise. Generell werden Päckchen als Briefkategorie behandelt und dem Monopolbereich zugeordnet. Da Päckchen durchweg einen Wareninhalt – wie Pakete auch – haben, ist nach dem Inhaltskriterium eigentlich keine Unterscheidung zwischen Päckchen und Paket möglich. Die Unterscheidung wird durch den Kunden – und nicht etwa durch den Post-

dienst – getroffen. Es liegt am Kunden, ob er die Sendung als Paket oder Päckchen deklariert.

Aus der Darstellung der Monopoldienste in Tabelle 2 geht hervor, daß es in allen Mitgliedstaaten vorrangig der Briefdienst ist, für den das ausschließliche Angebotsrecht reserviert worden ist. Es ist auch zu erkennen, daß Deutschland den Preis (Porto) zur Definition des Monopoldienstes heranzieht. Weiterhin scheint bemerkenswert, daß es immerhin drei Mitgliedstaaten gibt, die für Drucksachen (die in einigen Ländern als Briefe definiert sind) keine Monopolrechte einräumen. In Deutschland sind seit dem 1.1.1995 Massendrucksachen ("Infopost"), die je Drucksache mindestens 250 Gramm schwer sind und eine Mindestanzahl aufweisen, aus dem Monopolbereich herausgenommen. Etwa 50 Unternehmen wurden auf ihren Antrag hin vom Bundesminister für Post und Telekommunikation eine Lizenz für die Beförderung und Zustellung solcher Massendrucksachen erteilt (Frankfurter Allgemeine, 31.3.1995).

Nach der ebenfalls vom Kunden zu deklarierenden Eilbedürftigkeit einer Sendung wird in der Praxis zwischen Expressdiensten und normalen Briefdiensten unterschieden. In den Postgesetzen jedoch gehen die Mitgliedstaaten auf die Unterscheidung zwischen Expressdiensten und normalen Diensten nicht weiter ein. Lediglich nach dem Preiskriterium werden in einigen Ländern Briefsendungen einmal dem Expressdienst und einmal dem normalen Briefdienst zugeordnet. Die Unterscheidung zwischen Sendungen unterschiedlicher Art ist offenbar fließend. Die Post kann durch Änderungen der Qualität des Briefdienstes im Monopolbereich den Monopolbereich auf Kosten des Nicht-Monopolbereichs ausdehnen und insoweit private Anbieter verdrängen ("Eigendynamik" des Monopols). Internationale Kurierdienste sind nicht zuletzt auf Drängen der EG-Kommission seit 1984 dem Wettbewerbsbereich zugeordnet. Wie in Deutschland gibt es auch für die nationalen Kurierdienste vieler Mitgliedstaaten keine Marktzugangsbarrieren.

Ein weiteres Abgrenzungskriterium ist an dem *Umfang der Postdienstleistung* ausgerichtet. Die Postdienstleistung läßt sich in einzelne Teilleistungen unterteilen, die vom technischen oder wirtschaftlichen Blickwinkel her betrachtet, jeweils von selbständigen Anbietern erbracht werden könnten. Diese Teilleistungen sind im einzelnen:

1. Verkauf der Postdienstleistungen (z.B. im Schalterbetrieb der Post);
2. Abholung (z.B. beim Kunden, vom Briefkasten oder Postschalter);

Tabelle 2 – Zur Abgrenzung der Monopoldienste im Postwesen der Mitgliedstaaten nach dem nationalen Recht (1990)

Mitgliedstaaten	Monopoldienste						Verkauf von Postwertzeichen
	Briefe bis	Drucksachen	Päckchen	FAX (öffentl.)	Expreßpost	Pakete	
Belgien	2 kg	+ ^a	-	-	-	-	-
Dänemark	1 kg	+ ^b	-	-	-	-	-
Deutschland	10 DM ^c	+	-	+	-	-	-
Griechenland	2 kg	+	-	-	-	-	-
Spanien	2 kg ^d	+ ^e	-	-	+ ^f	-	-
Frankreich	2 kg ^g	+	+ ^h	+	-	-	-
Irland	2 kg	+ ⁱ	+	-	+	-	-
Italien	2 kg	-	-	+	-	+ ^j	-
Luxemburg	2 kg	-	-	-	-	-	-
Niederlande	0,5 kg ^k	-	-	-	-	-	-
Portugal	2 kg	- ^l	-	+	+	-	+
Vereinigtes Königreich	1 £ ^m	- ⁿ	-	-	-	-	-

+ : Ja, es gibt ein Monopolrecht. / - : Nein, es gibt kein Monopolrecht.

^a Umfaßt auch die Zustellung von Presseerzeugnissen.

^b Die Kategorie Drucksache gibt es in Dänemark nicht. Vielmehr gibt es hier die Unterscheidung nach Briefen erster und zweiter Klasse. Briefe, die andernorts als Drucksache eingestuft würden, werden in Dänemark als Briefe behandelt, die zum Monopoldienstbereich gehören können.

^c Es gilt eine Preisgrenze, die beim Zehnfachen der Gebühr für den Standardbrief (derzeit 1 DM) liegt. Das deutsche Monopol gilt für alle Sendungen mit persönlichen und aktuellen Mitteilungen, auch für persönliche Mitteilungen in Paketen oder Päckchen. Bezieht sich eine solche Mitteilung jedoch auf den Inhalt des Pakets oder Päckchens, fällt die betreffende Sendung nicht unter das Monopol.

^d Ohne Berücksichtigung der Stadtkurierdienste (Abholung und Zustellung innerhalb einer Stadt). Auch Postkarten sind nicht eingeschlossen.

^e Drucksachen fallen rechtlich gesehen unter das Monopol, das jedoch anscheinend nicht streng durchgesetzt wird.

^f Es war 1990 beabsichtigt, das Monopol für die Expreßdienste abzuschaffen.

^g Universaldienstverpflichtung bis 7 kg.

^h Inhalt: Pakete und Dokumente bis 1 kg.

ⁱ Umfaßt auch die Zustellung von Presseerzeugnissen.

^j Der Paketdienst wurde in Italien zwar dem Wettbewerbsbereich zugeordnet, die Beförderungen von Paketen zwischen großen Städten bleiben jedoch im Monopolbereich.

^k In Verbindung mit der Gewichtsgrenze von 500 g sollte Plänen zufolge auch eine Preisgrenze eingeführt werden. Postkarten sind nicht dem Monopoldienst zugeordnet.

^l Die Kategorie Drucksache gibt es in Portugal nicht. Vielmehr gibt es hier die Unterscheidung nach Briefen erster und zweiter Klasse. Briefe, die andernorts als Drucksache eingestuft würden, werden in Portugal als Briefe behandelt, die zum Monopoldienstbereich gehören können.

^m Es gilt eine Preisgrenze von 1 £. Eine Senkung dieser Grenze auf etwa 0,33 £ wurde erwogen.

ⁿ Die Kategorie Drucksache gibt es im Vereinigten Königreich nicht. Vielmehr gibt es hier die Unterscheidung nach Briefen erster und zweiter Klasse. Briefe, die andernorts als Drucksache eingestuft würden, werden in Dänemark als Briefe behandelt, die zum Monopoldienstbereich gehören können.

Quelle: Kommission der EG, Grünbuch, 1992; eigene Recherchen.

3. Abgangsverteilung (z.B. Empfang der abgeholt~~n~~ Sendung und Weiterleitung an diejenige Stelle, die die Post an das Zustellpostamt weiterleitet oder die Zustellung selber besorgt);
4. Beförderung (z.B. Transport von der Abgangsverteilungsstelle zur Eingangsverteilungsstelle im Bereich des Zustellgebietes);
5. Eingangsverteilung (z.B. Verteilung der zugeliferten Post auf die Poststellen, die die Post den einzelnen Kunden zustellen);
6. Zustellung (z.B. Austragung der Post zum Kunden).⁹

Im grenzüberschreitenden Postverkehr variiert die Zahl der von der Post erbrachten Teilleistungen. Üblich ist, daß der nationale Postdienst des "Abgangslandes" die für den Auslandsverkehr bestimmte Postsendung dem Postdienst des "Eingangslandes" – in dem die Post dem Kunden zugestellt wird – übergibt, die Einnahmen aus dem Verkauf der Briefmarken behält und im Gegenzug Post aus dem Ausland im Inland kostenlos an die Adressaten zustellt; im Falle von Ungleichgewichten zwischen abgehender und eingehender Post sind Kompensationszahlungen vorgesehen, die allerdings nicht nach Kostenkriterien festgelegt werden.

Was nun das Recht zum Angebot der einzelnen Teilfunktionen anbetrifft, so ist dieses in den Postgesetzen der Mitgliedstaaten unterschiedlich definiert. Einige Mitgliedstaaten räumen den Bürgern und Unternehmen das Recht auf Selbstzustellung im Inland oder nur im Ausland oder sowohl im Inland als auch im Ausland ein. Generell haben die nationalen Postdienste mit Monopolrechten auch das Recht, Verträge abzuschließen, in denen sie an einzelne Unternehmen das Recht abtreten, Teilfunktionen des Postdienstes zu übernehmen. Beispielsweise gibt es im Vereinigten Königreich sogenannte Postvorbereiter. Das sind Unternehmen, die das Recht haben, Post beim Kunden abzuholen, für den Versand vorzubereiten und beim staatlichen Postdienst einzuliefern. Diese Tätigkeit ist der eigentlichen Beförderung zum Bestimmungsort der Sendungen vorgelagert und kann vom Ausdrucken der Sendungen, ihrer Vorbereitung für die Einlieferung, bis hin zum Kuvertieren reichen. Einige staatliche Postdienste vergeben Verträge, in denen sie das Recht der Beförderung an Dritte übertragen. Bei grenzüberschreitender Post ist es sogar üblich, daß ein Transportunternehmen mit der Beförderung beauftragt wird. Zwei Länder in der Europäischen Gemeinschaft (Niederlande und

⁹ Schätzungen zufolge (Grünbuch, 1992) entfallen auf die 6. Funktion etwa 65 vH der Kosten des Postdienstes; in dünn besiedelten Räumen ist der Anteil höher und in Ballungsgebieten niedriger, auf die 5. Funktion entfallen 5 vH, auf die 4. Funktion 2 vH, auf die 3. Funktion 18 vH und auf die 1. und 2. Funktion 10 vH der Kosten.

Vereinigtes Königreich) ordnen die grenzüberschreitende Post dem Wettbewerbsbereich zu. Und zwei andere nationale Postdienste (Belgien und Dänemark) lassen es zu, daß Privatunternehmen internationale Briefdienste anbieten und dabei ihre Einrichtungen benutzen. In einem Mitgliedstaat (Vereinigtes Königreich) wird die Beförderung nicht dem Monopoldienst zugeordnet.

Rechtsform der Anbieter von Monopoldiensten

Der rechtliche Status der staatlichen Postmonopole ist in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich geregelt. Das Postmonopol als staatliche Einrichtung, das heißt als Teil der staatlichen Verwaltung, betreiben Dänemark, Spanien, Italien und Luxemburg. In Frankreich hat der staatliche Postdienst die Rechtsstellung einer öffentlichen, autonomen Einrichtung. Die Länder Belgien, Griechenland, Portugal und das Vereinigte Königreich betreiben den staatlichen Postdienst in der Rechtsstellung eines öffentlichen Unternehmens. Irland, die Niederlande und – seit 1. Januar 1994 – Deutschland haben ihrem staatlichen Postdienst die Rechtsform der Aktiengesellschaft gegeben, deren Anteile von den jeweiligen Regierungen gehalten werden. Die wirtschaftlichen Auswirkungen unterschiedlicher Rechtsformen fallen gesamtwirtschaftlich nicht groß ins Gewicht, weil der Monopolcharakter wie auch das Staatseigentum von der Rechtsform nicht berührt werden.

Vorschriften für Leistungen und Leistungsentgelte

An das Monopolrecht haben die Gesetzgeber in den Mitgliedstaaten Auflagen beziehungsweise Pflichten geknüpft, die allerdings wenig präzise und detailliert definiert sind. Auflagen können die Beschaffenheit der Dienste und die Preisgestaltung betreffen. Die Postgesetze weisen in diesem Bereich wenig Gemeinsamkeiten auf. Lediglich hinsichtlich der Gestaltung der Preise beziehungsweise Gebühren für die Monopoldienste gibt es in allen Mitgliedsländern den Grundsatz des Einheitspreises im Inlandsverkehr, auch Tarifeinheit im Raum genannt. Die Bestimmungen bezüglich der Preishöhe und der Preisstruktur nach einzelnen Diensten sind von Land zu Land unterschiedlich. Was die Qualität der Dienste und die Höhe der Preise anbetrifft, so überlassen es einige Gesetzgeber den staatlichen Postdiensten, diese selbst zu bestimmen. Auch hinsichtlich der Verbindlichkeit von Auflagen und der Durchsetzung durch Kontrollinstanzen sind die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten groß.

Aufsicht über das Postwesen

Die Einräumung von Monopolrechten hat zur Folge, daß die auf wettbewerblichen Märkten vorhandene Kontrolle durch Wettbewerb fehlt und durch eine staatliche Aufsicht ersetzt werden muß. In der Vergangenheit übten die nationalen Postverwaltungen die Aufsichtsfunktion im Postsektor selber aus, obwohl sie gleichzeitig Produzent der Leistungen waren. Die meisten Mitgliedstaaten in der Gemeinschaft haben sich im Laufe der letzten Jahre dazu entschlossen, die Aufsichtsfunktion von der eigentlichen Dienstleistungsfunktion zu trennen. In einigen Mitgliedstaaten ist das für die Aufsicht zuständige Ministerium organisatorisch vom eigentlichen Postdienst getrennt. In anderen Mitgliedstaaten gehören die Aufsichtsinstanz und der Betreiber des Postdienstes demselben Ministerium an. Die Aufgaben der Aufsichtsinstanzen sind durchweg die gleichen, nämlich Überwachung der Qualität der Monopoldienste und die Kontrolle der Gebührenpolitik. Die Kompetenzen der nationalen Aufsichtsorgane sind unterschiedlich geregelt: Sie reichen von der Beratung der Regierung über die Kontrolle der Einhaltung der besonderen Rechte und Pflichten der staatlichen Postdienste im Bereich der Monopoldienste, Gewährleistung der Qualität der Leistungen der staatlichen Anbieter von Monopoldiensten bis hin zur Gewährleistung eines "fairen Wettbewerbs" im wettbewerblichen Bereich der Postdienste. Die Informationen über die Effektivität der Arbeit der Aufsichtsbehörden sind spärlich (Grünbuch, 1992). Soweit sie vorhanden sind, vermitteln sie den Anschein, daß das Engagement der Aufsichtsbehörden bei der Wahrung von Kundeninteressen – das sich auf niedrige Preise und hohe Qualität richtet – geringer ist als das Engagement beim Schutz der Interessen der staatlichen Postdienste gegenüber den privaten Anbietern von freien Postdiensten.

Zugang zu den Kapitalmärkten

Nahezu alle Postverwaltungen bzw. staatlichen Postunternehmen der Mitgliedstaaten wiesen in der Vergangenheit Verluste auf. Die Finanzierung dieser Verluste erfolgte aus unterschiedlichen Quellen: Eine Quelle war die Finanzierung aus Gewinnen der Telekommunikationsdienste der Mitgliedstaaten, die durchweg gleichfalls dem Postministerium unterstellt sind. Überschüsse im Monopoldienst wurden zur Finanzierung von Defiziten bei Diensten verwendet, die in Konkurrenz angeboten werden. Neben diesen als "Quersubventionierung" bezeichneten Finanzierungen gab es Finanzierungen aus den staatlichen Haushalten. Schließlich besteht eine weitere Quelle der Finanzierung in der Aufnahme von Krediten auf den Kapitalmärkten. Hier gilt die Post als Kreditnehmer bester Qualität, weil der Staat für den Kapitaldienst bürgt; entsprechend sind die Fremdkapitalzinsen um eine Risikoprämie, die Kreditnehmer schlechterer Bonität (d.h.

alle privaten Unternehmen) zu zahlen haben, geringer (Wertpapierstatistik der Deutschen Bundesbank, lfd. Jgg.).

c. Qualitäts- und Preisvergleich im Postwesen

Was Beschaffenheit und Preise der Postdienste im Monopolbereich anbetrifft, so können diese anhand unterschiedlicher Kriterien gemessen werden.¹⁰ Ein häufig benutztes Kriterium für die Qualität der Postdienste ist die Laufzeit, die eine Sendung von der Abholung bis zur Zustellung benötigt. Ein anderes Kriterium wäre die Höhe des Anteils der Sendungen, die innerhalb von 10 Tagen nach Abgabe den Adressaten erreichen. Wie lange ein Kunde im Durchschnitt braucht, um Zugang zum Postdienst, zum Kauf von Postwertzeichen etwa, zu erhalten, wäre ein anderes Kriterium.

Was die Laufzeit anbetrifft, so gibt es dazu Statistiken der Postdienste selbst und auch von Verbraucherorganisationen. Die Statistiken weichen voneinander ab. Die von Verbraucherorganisationen angegebenen Laufzeiten sind durchweg länger, was damit zusammenhängen mag, daß hier der gesamte Weg von der Abholung bis zur Zustellung erfaßt wird, während die staatlichen Postdienste ihre Laufzeitmessungen für kürzere Wege durchführen. Zieht man die Statistiken der nationalen Postdienste heran, so zeigt sich, daß im Zeitraum 1989/90 von Briefsendungen, die nach den Leistungsversprechen der Postdienste nach einem Tag ihre Bestimmung erreichen sollten, zwischen 44 vH im Falle Griechenlands und 97 vH im Falle Luxemburgs das Ziel erfüllten; in Deutschland waren 91 vH nach den Erhebungen der deutschen Post und 81 vH nach Erhebungen Dritter nach einem Tag zugestellt (Grünbuch der Kommission der EG, 1992).

Hinsichtlich der Qualität der Dienste im grenzüberschreitenden Postverkehr in der Gemeinschaft ist die mittlere Laufzeit (Tage) für Standardbriefe ein gängiges Kriterium. Als selbstgestecktes Ziel wird von den staatlichen Postdiensten eine Laufzeit von E+3 (E: Einlieferungstag) angegeben. Bei lediglich 40 vH der Briefe wurde dieses Ziel erreicht. Nach Ermittlungen des Europäischen Büros der Verbraucherverbände, die sich auf die Laufzeit von Briefsendungen zwischen Großstädten bezogen, betragen die mittleren Laufzeiten von Briefen im Jahr 1990 im Verkehr von Deutschland nach Belgien und von Belgien nach Deutschland 2,6 Tage. Die Laufzeiten zwischen weiter entfernt liegenden Mitgliedstaaten der EG waren höher, was nur zum Teil in der

¹⁰ Zu einem internationalen Vergleich der Performance der nationalen Postdienste vgl. insbesondere Perelman und Pestieau (1994). In diesem Beitrag werden auch die bei einem solchen internationalen Vergleich auftretenden methodischen Probleme eingehend diskutiert.

längeren Dauer des Transports begründet war. Gemessen an dem Ziel, daß der grenzüberschreitende Briefverkehr so rasch sein sollte wie der Inlandsverkehr, ist festzuhalten, daß der Zielrealisierungsgrad im grenzüberschreitenden Verkehr geringer als im Inlandsverkehr ist. Auch eine neuere Erhebung des Verbandes der europäischen Verbraucherorganisationen ergibt kein wesentlich anderes Bild (Handelsblatt, 30.6.1994). Immer noch arbeiten die staatlichen Postdienste mit drei Tagen als Ziel für die Versendung und Zustellung im internationalen Briefverkehr. Nur 53,2 vH erreichten innerhalb einer Frist von 3 Tagen im grenzüberschreitenden Verkehr ihren Adressaten, 1 vH der Briefe ging verloren.

Als weiteres Kriterium für die Qualität von Postdienstleistungen gilt die Präsenz von Verkaufsstellen und Stellen zur Einlieferung von Post. Mißt man die Präsenz an der Anzahl der Postämter je 100 qkm, so gibt es im Durchschnitt der Europäischen Gemeinschaft 4,1 Postämter je 100 qkm, in Deutschland 7,0 und im Vereinigten Königreich 8,6 Postämter. Die Präsenz von Postämtern und damit die Zugänglichkeit zum Postdienst soll in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft generell um so höher sein, je offener die Postmärkte für die privaten Anbieter sind.¹¹

Für die Beurteilung der Preise beziehungsweise der Gebühren der Postdienste wären sogenannte als-ob-Wettbewerbspreise oder Preise, die diesen zumindest nahekommen, die geeigneten Beurteilungskriterien. Hierzu gibt es keine Schätzungen. In den Postgesetzen ist zumeist von tragbaren oder angemessenen (Kosten-)Preisen die Rede. Obwohl im internationalen Postverkehr die Umgehung nationaler Monopole, das Remailing, zugenommen hat und hiervon auf freien Märkten eine Tendenz zum Preisausgleich ausgehen müßte, sind bei den Preisen für Postdienste sehr große internationale Unterschiede festzustellen. Im Jahr 1990 beispielsweise war die Gebühr in ECU für einen Brief bis 20 g in Deutschland um 78,5 vH höher als im Vereinigten Königreich und um 263 vH höher als in den Vereinigten Staaten, obwohl sich die von Verbraucherorganisationen ermittelten Leistungen im Vergleich Deutschland und Vereinigtes Königreich nicht unterschieden. Aus einer Preiserhebung im Jahre 1994 geht hervor, daß bei einem Standardbrief im Inlandsverkehr der Preis im teuersten Land, Deutschland, um 189 vH höher war als im billigsten Land, Spanien. Im grenzüberschreitenden Verkehr war das Porto in Deutschland 80 vH höher als in Spanien (Handelsblatt, 30.6.1994).

¹¹ Vgl. Andreas Knorr, Monopol oder Wettbewerb bei den Postdiensten? Bayreuther Beiträge zur Volkswirtschaftslehre, Fuchsstadt 1993.

2. Die Bundesrepublik Deutschland

a. Vorbemerkungen

Das Postneuordnungsgesetz vom September 1994 (das sogenannte 2. Poststrukturgesetz), das am 1.1.1995 in Kraft trat, ist derzeit erst in Anfängen in der Praxis umgesetzt worden. Gleichwohl hält die Diskussion über einen Fortgang der Reformen bei der Gelben Post an.¹² Dazu gehören etwa Forderungen, bis Ende 1997 das Monopol für Massensendungen vollständig aufzuheben. Auch ist vorgeschlagen worden, bestimmte Dienstleistungen wie etwa Kurierdienste, Auslandspost, Mailbox-Systeme, Sammelsendungen und Drucksachen schnell aus dem Monopol der Post zu entlassen. Auch ist gefordert worden, das Beförderungsmonopol im Briefdienst ohne die Erteilung von Lizenzen für die Zeit nach 1997 aufzuheben. Nötig sei ferner, eine unabhängige Regulierungsbehörde einzurichten; sie habe auf eine klare Trennung von Regulierungstätigkeit und Wahrnehmung der Eigentümerinteressen zu achten. An der wirtschaftspolitischen Diskussion über die Organisation des Postwesens wird deutlich, daß das Postneuordnungsgesetz aus dem Jahre 1994 bestenfalls als ein Zwischenschritt betrachtet werden kann. Das wirft die Frage auf, wie die bisher gemachten Reformschritte zu bewerten sind und wo bei künftigen Reformschritten angesetzt werden sollte. Im folgenden wird zunächst die Ausgangslage vor dem Postneuordnungsgesetz 1994 behandelt. Im Anschluß daran werden die Änderungen betrachtet, die das Postneuordnungsgesetz 1994 mit sich gebracht hat.

b. Die Postreform I (die Ausgangslage vor dem Postneuordnungsgesetz 1994)

Nach dem seinerzeit geltenden Postverwaltungsgesetz war die Bundespost als bundeseigene Verwaltung und als Sondervermögen zu führen. Zuschüsse aus der Bundeskasse waren damit nicht statthaft. Das 1. Poststrukturgesetz, das am 1.7.1989 in Kraft trat, sah eine Trennung des Post- und Fernmeldewesens (als Unternehmen mit unternehmerischen und betrieblichen Aufgaben) von dem Bundesminister für Post und Telekommu-

¹² Zur Diskussion über die Reform der Postdienste in Deutschland vgl. insbesondere: Jäger (1994a, 1994b); Monopolkommission (1994); Krönes (1992); Stumpf (1992, 1993), Neu, Steckbacher und Stumpf (1992); Braubach (1992, 1994). Knorr (1993) wertet in seinem Beitrag auch das Beispiel der sehr weitgehenden Reform der Postdienste in Neuseeland aus. Waterson (1992) und das Department of Trade and Industry (1994) geben einen Überblick über die Reformdiskussion in Großbritannien, die in mancherlei Hinsicht bedeutsame Anregungen für eine künftige Reform der Postdienste in Deutschland geben kann. Elixmann und Weber (1994) untersuchten die Privatisierung der Postdienste in den Niederlanden.

nikation (mit politischen und hoheitlichen Aufgaben) vor. Seitdem gibt es unter dem Dach der Deutschen Bundespost die drei eigenständigen öffentlichen Unternehmen Postdienste, Postbank und Telekom, die im Grundsatz nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt werden sollen. Jedes der Unternehmen verfügt über einen Vorstand sowie einen Aufsichtsrat mit Vertretern des Bundesrats, der Anwender, der Kunden und des Personals der Unternehmen. Das Postverfassungsgesetz, das als Artikel 1 Bestandteil des 1. Poststrukturgesetzes ist, bildet den rechtlichen Rahmen für die drei neuen Unternehmen. Darin sind unter anderem Leistungsgrundsätze, politische Zielvorgaben, Zusammensetzung des Direktoriums, der Vorstände und des Aufsichtsrates, sowie Grundsätze der Wirtschaftsführung festgelegt.

Die Dienstleistungen des Unternehmens Postdienste lassen sich durch die zwei Leistungskategorien *Monopolleistungen* und *Wettbewerbsleistungen* charakterisieren. Monopolleistungen sind solche, die nur durch die Bundespost angeboten werden dürfen. Bei den Wettbewerbsleistungen der Postdienste handelt es sich überwiegend um solche Leistungen, die zwar auch von privaten Unternehmen erbracht werden dürfen, bei denen die Deutsche Bundespost jedoch gewissen Auflagen, wie zum Beispiel derjenigen einer flächendeckenden Versorgung, unterliegt. Daher werden diese Dienste auch als "Pflichtleistungen" bezeichnet. Die Auflage, eine flächendeckende Infrastruktur vorzuhalten, wird häufig als Argument herangezogen, um die Existenz des Monopolbereichs zu rechtfertigen.¹³ Zu den Monopolleistungen gehören im Rahmen der Postdienste nur die "Briefdienste"¹⁴. Nach § 2 Abs. 1 Postgesetz bleibt das "Errichten und Betreiben von Einrichtungen zur entgeltlichen Beförderung von Sendungen mit schriftlichen Mitteilungen und sonstigen Nachrichten von Person zu Person (...) der Deutschen Bundespost vorbehalten" (Beförderungsvorbehalt). Bis auf wenige Ausnahmen zählen die übrigen Dienste des Unternehmens zu den Pflichtleistungen, was auch deren durchweg geringen Kostendeckungsgrad mit erklären mag. Dazu gehören die Päckchen- und Paketdienste, die nur einen Kostendeckungsgrad von 83 vH bzw. 56,9 vH aufweisen, während das Monopol des Briefdienstes einen Kostendeckungsgrad von 111 vH erwirtschaften konnte.¹⁵ Auch der Postzeitungsdienst gehört zu den

¹³ Zur Problematik staatlich vorgegebener Infrastrukturaufgaben für die Postdienste vgl. insbesondere Blankart und Knieps (1995); Knieps und Blankart (1994) sowie Blankart und Knieps (1992).

¹⁴ Der Begriff "Briefdienste" ist recht unscharf, da nicht jeder Brief eine "schriftliche Mitteilung ... von Person zu Person" enthält (z.B. nicht beanschrifteter Katalog).

¹⁵ Die Angaben über Kostendeckungsgrade beziehen sich auf die 2. Hälfte der achtziger Jahre.

Pflichtdiensten des Unternehmens. Hierbei handelt es sich um einen von der Bundespost übernommenen Direktvertrieb von bestimmten, in einer Liste aufgeführten Tages- und Wochenzeitungen, Fachzeitschriften sowie kleineren Vereins- und Verbandspublikationen, auf den der Zeitungsverleger einen gesetzlichen Anspruch hat (gem. § 5 Postzeitungsverordnung). Hier konnte lediglich ein Kostendeckungsgrad von 60 vH erwirtschaftet werden.

Die Begründung der staatlichen Regulierung des Postwesens beruht auf den Infrastrukturaufgaben. Der Staat macht es sich zur Aufgabe, im Rahmen der allgemeinen Daseinsvorsorge eine flächendeckende Versorgung mit Kommunikationsdiensten zu gewährleisten. Die Postdienste sollen einen Kommunikationsstandard, den der Staat in gleichmäßiger Weise allen Bürgern zukommen lassen will, bereitstellen. So erlegt der Gesetzgeber den öffentlichen Unternehmen die Pflicht auf, ihre Dienste flächendeckend anzubieten, auch wenn damit kein Monopol verbunden ist. Neben den Pflichtleistungen gibt es noch weitere Auflagen wie die Zulassungs- und Beförderungspflicht, die Betriebspflicht und, im Rahmen der Gleichbehandlung aller Kunden, die Tarifeinheit im Raum.

Die Zulassungspflicht, die häufig auch als Kontrahierungszwang bezeichnet wird, bedeutet, daß die Post verpflichtet ist, jedem Nachfrager nach postalischen Leistungen ihre Verkehrseinrichtungen zur Verfügung zu stellen. Im Brief- und Paketdienst drückt sich diese Zulassungspflicht als Beförderungspflicht von Postsendungen, ungeachtet der dabei entstehenden Kosten, aus. Zur Betriebspflicht gehört die Aufgabe, den Betrieb des Postwesens kontinuierlich und flächendeckend wahrzunehmen. Das Prinzip der Tarifeinheit im Raum wird von der Post so ausgelegt, daß sie ihre Leistungen im ganzen Land zu einheitlichen Gebühren anbieten soll, ohne Rücksicht auf die dabei anfallenden unterschiedlich hohen Kosten. Die Auflage der Tarifeinheit im Raum wird im wesentlichen damit begründet, daß die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik gefördert werden solle. Formal gesehen bedeutet Tarifeinheit im Raum nichts anderes als die Bildung von Durchschnittsgebühren über alle Teilnehmer. Die Folge einer einheitlichen Preisbildung der unterschiedlichen Kosten ist eine interne Subventionierung zwischen gewinn- und verlustbringenden Leistungen. So ist die Bereitstellung von postalischen Leistungen in dünnbesiedelten ländlichen Gebieten pro Teilnehmer wesentlich teurer als in Ballungsgebieten. Benutzer in Ballungsgebieten zahlen einen Preis, der über den Kosten der Bereitstellung liegt, während Benutzer in dünnbesiedelten Gebieten einen Preis zahlen, der unter den Bereitstellungskosten liegt. Die Benutzer in Ballungsräumen subventionieren also die Benutzer in dünnbesiedelten Gebieten.

Als zentrale Ansatzpunkte für eine Deregulierung des Postdienstes werden seit langem die Zulassung privater Zustellungsunternehmen sowie das Heranziehen privater Dienstleistungen in Spitzenzeiten zur Senkung der eigenen Vorhaltekosten genannt. Im Paketbereich gibt es schon seit längerem eine private Paketzustellung. Im Bereich der Kurierdienste war zwar Wettbewerb zugelassen, privaten Konkurrenten war es jedoch nicht gestattet, schriftliche Nachrichten im Inland unter der Preisgrenze für den Monopolbereich zu übermitteln. Dieses Recht behielten sich die Postdienste, zumindest auf nationaler Ebene, vor. So durften private Kurierdienste allgemein lediglich Paket- und Warenlieferungen sowie Geldtransporte übernehmen. Hier schien offensichtlich zum Zwecke der Gleichbehandlung aller Wettbewerber eine Lockerung der Beförderungsvorbehalte der Postdienste angebracht. Für den Bereich der Postzeitungsdienste lag es nahe, die Postdienste aus der Betriebspflicht zu entlassen.

c. Die Postreform II (das Postneuordnungsgesetz 1994)

Vorbemerkungen

Das Postneuordnungsgesetz von 1994 brachte vor allem in fünf Bereichen erhebliche Änderungen:

- Das Bundesanstaltpostgesetz sah die Errichtung einer Bundesanstalt für Post und Telekommunikation der Deutschen Bundespost vor, die die Aufgabe hatte, die Rechte des Bundes nach dem Aktiengesetz wahrzunehmen sowie "originäre Aufgaben" der aus dem Sondervermögen hervorgegangenen Aktiengesellschaften. Die Aufsicht über die Bundesanstalt sollte dem Bundespostministerium unterliegen.
- Das Postumwandlungsgesetz behandelt den "Errichtungsakt" unter anderem der Deutsche Post AG, die mit dem Postwesen befaßt sein sollte.
- Das Postpersonalrechtsgesetz behandelt die dienstrechtlichen Übergangsvorschriften (das "Beleihungsmodell" der bislang im Postbereich beschäftigten Beamten). Außerdem wurden im Postsozialversicherungsorganisationsgesetz die Unfallversicherungen und die Betriebskrankenkassenangelegenheiten geregelt.
- Änderungen des Gesetzes über das Postwesen enthalten zum ersten Mal die Berücksichtigung von Wettbewerbern (der neue Paragraph 1 Absatz 1 des Gesetzes über das Postwesen), belassen es jedoch bei den heutigen Regelungen über die Reichweite der Postmonopole (bis zum 31.12.1997).

- Das Gesetz über die Regulierung der Telekommunikation und des Postwesens betrifft die hoheitlichen Befugnisse des Bundes und die Beteiligungsrechte der Länder bei Regulierungsentscheidungen durch die Einrichtung eines Regulierungsrats.
- Darüber hinaus ist noch das Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz sowie das Gesetz zur Errichtung einer Museumsstiftung "Post und Telekommunikation" zu erwähnen, die hier und im folgenden keine große Bedeutung haben.

Wie die anderen aus der ehemaligen Deutschen Bundespost hervorgegangenen Sondervermögen sind auch die Postdienste durch das Postneuordnungsgesetz in eine Aktiengesellschaft umgewandelt worden.¹⁶ Alleiniger Anteilseigner bleibt vorerst der Bund. Auch sonst handelt es sich nicht um eine Aktiengesellschaft normalen Zuschnitts. Sie ist vielmehr faktisch der neu errichteten "Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost" untergeordnet, der die Wahrnehmung der sich aus diesem Gesetz ergebenden Rechte und Pflichten für die Bundesrepublik Deutschland obliegt. Die Bundesanstalt wiederum untersteht der Aufsicht des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation.

Die Bundesanstalt hält, erwirbt und veräußert im Namen und für Rechnung der Bundesrepublik Deutschland Anteile an den Nachfolgegesellschaften der Deutschen Bundespost. Ihre Kompetenzen im Rahmen dieses Generalauftrages sind sehr weit gefaßt. Zu ihren Zuständigkeiten gehört insbesondere:

- die Aktionärsrechte des Bundes nach dem Aktiengesetz wahrzunehmen;
- die Aktiengesellschaften am Kapitalmarkt einzuführen (bis zum 31.12.1999 ausschließlich durch Kapitalerhöhung gegen Einlage);
- über die Verwendung der Dividenden zu entscheiden; am Verlustausgleich zwischen den drei Aktiengesellschaften mitzuwirken.

Gleichzeitig müssen die drei Aktiengesellschaften pikanterweise sogenannte "Betriebsführungsverträge" mit der Bundesanstalt abschließen; das heißt: Sie finanzieren die Bundesanstalt, von der sie beaufsichtigt werden. Neben diesen allgemeinen Aufgaben werden der Bundesanstalt umfangreiche Kompetenzen bei der Aufsicht über die Aktien-

¹⁶ Vgl. zum folgenden auch BMWi, Orientierungen für eine Postreform III. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft. BMWi-Studienreihe 85, 1995.

gesellschaften zugewiesen, die diese Aktiengesellschaften in vielerlei Hinsicht zu nachgeordneten Einrichtungen der Bundesanstalt machen. Zu diesen Kompetenzen gehören:

- Koordinierung der Unternehmensplanungen der drei Gesellschaften, *jedoch nicht gegen deren Willen*;
- Anregung für das äußere Erscheinungsbild der Unternehmen;
- Beratung bei der Ausarbeitung von Führungsgrundsätzen;
- Abschluß von Manteltarifverträgen;
- Überleitungsmaßnahmen für das Personal;
- soziale Aufgaben;
- Erstellen der Grundsätze der Wohnungsfürsorge;
- Prüfung von Entscheidungen in Disziplinarverfahren und Mißbilligungen;
- Prüfung von Entlassungen und Zur-Ruhe-Setzungen;
- Mitwirkung vor Erlaß einer Rechtsverordnung;
- Mitwirkung vor Genehmigung des Stellenplans der Aktiengesellschaften.

In Wahrnehmung ihrer Aufgaben soll sich die Bundesanstalt in regelmäßigen Planungskonferenzen mit den Aktiengesellschaften vorbereiten.

Die Bundesanstalt wird durch einen Vorstand und einen Verwaltungsrat geleitet. Die Mitglieder des Vorstandes werden vom Bundesminister für Post und Telekommunikation bestellt. Der Verwaltungsrat entspricht dem Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft; seine Zusammensetzung allerdings entspricht nicht den aktienrechtlichen Normen. Er besteht aus 10 Mitgliedern,

- dem Vorsitzenden, der vom Bundesminister für Post und Telekommunikation benannt wird;
- einem Vertreter des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation;
- einem Vertreter des Bundesministeriums der Finanzen;
- einem Vertreter des Bundesministeriums für Wirtschaft;
- je einem Vertreter der drei Aktiengesellschaften;
- je einem Vertreter des Personals der drei Aktiengesellschaften.

Wichtig erscheint, daß die Entscheidungen der Führungsorgane der Bundesanstalt letztendlich in jedem Falle dem Bundesminister für Post und Telekommunikation zur Genehmigung vorgelegt werden müssen.

Insgesamt betrachtet verdient festgehalten zu werden, daß der Bundesminister für Post und Telekommunikation auch nach dem Poststrukturgesetz 1994 weiterhin, über die

zwischen geschaltete Bundesanstalt für Post und Telekommunikation, über umfassende Eingriffsmöglichkeiten bei den neuen Aktiengesellschaften auf nahezu jedem Gebiet der Geschäftspolitik verfügt. Die Postdienste der ehemaligen Bundespost werden in der Firma Deutsche Post AG zusammengefaßt. Die Gesellschaft wird als ein Dienstleistungsunternehmen für Kommunikation, Transport und Logistik bezeichnet und soll insbesondere Leistungen des Postwesens erbringen. Sie ist aber auch zu allen sonstigen Geschäften und Maßnahmen berechtigt, die geeignet erscheinen, dem Gegenstand des Unternehmens zu dienen. Sie kann ihren Betrieb auch ganz oder teilweise in verbundene Unternehmen ausgliedern.

Die neugefaßten Aufgaben der Postdienste werden im Postneuordnungsgesetz 1994 im wesentlichen im Artikel 7 (Gesetz über die Regulierung der Telekommunikation und des Postwesens) umschrieben. Danach soll die Regulierung insbesondere sicherstellen, daß im Bereich des Postwesens flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen erbracht werden. Dazu gehören nach dem Wortlaut des Gesetzes insbesondere:

- ein flächendeckendes modernes und preisgünstiges Angebot von Dienstleistungen;
- die Sicherung der Chancengleichheit ländlicher Räume im Verhältnis zu Verdichtungsräumen;
- der diskriminierungsfreie Zugang der Nutzer zu diesen Dienstleistungsangeboten;
- die effektive Verwaltung knapper Ressourcen;
- die Berücksichtigung sozialer Belange;
- die Gewährleistung eines wirksamen Verbraucher- und Datenschutzes.

Die Bestimmungen über die Monopoldienste (Beförderungsvorbehalt) und die Pflichtdienste werden neu gefaßt. Nach der neuen Fassung des Gesetzes über das Postwesen soll das Postmonopol für die entgeltliche "Beförderung von schriftlichen Mitteilungen oder sonstigen Nachrichten von Person zu Person" nur noch "bis zum Auslaufen des Beförderungsvorbehalts" gelten (§ 2 PostG). Inhalt und Umfang der Monopolrechte werden vom Bundesminister für Post und Telekommunikation unter Beteiligung des Regulierungsrates (vgl. unten) festgelegt (neuer Absatz 4 des § 2 PostG). Nach dem derzeitigen Stand umfaßt der Monopolbereich folgende Leistungen (vgl. oben Fußnote 14): Briefe und Postkarten mit einem Porto bis zum 10fachen des Standardbriefes (jetzt 1 DM) und Massensendungen unter 250 g pro Sendung. Der Pflichtdienst umfaßt den Transport von Kleingütern, die flächendeckend angenommen, weitergeleitet und zugestellt werden müssen. Als Kleingüter gelten Gegenstände bis zu einem Gewicht von 20 kg und bis zu den Höchstmaßen von 120 cm in der Länge, 60 cm in der Breite

und 60 cm in der Höhe (§ 2 der Verordnung zur Regelung der Pflichtleistungen der Deutschen Bundespost POSTDIENST-vom 12.1.1994). Vom Pflichtdienst ausgenommen werden allerdings Kleingüter,

- die ins Ausland gesandt oder aus dem Ausland zugesendet werden,
- die wegen ihres Inhalts gesondert behandelt werden müssen ("Gefahrgüter") oder die
- unter besondere Entgeltregelungen fallen, insbesondere wegen bestimmter Vorleistungen von Kunden oder bei Vorliegen bestimmter Mindestmengen.

Der Bereich, der von den Postdienstleistungen insgesamt nach diesen Regelungen umfassend dem Wettbewerb unterliegt, ist bislang außerordentlich klein. Im Geschäftsbereich der Deutschen Post AG entfallen auf diesen Wettbewerbsbereich dem Vernehmen nach weniger als 3 vH der Unternehmensleistungen. Angaben über den Gesamtmarkt für die Versendung von Gütern oberhalb der Grenze von Kleingütern in der Definition der Deutschen Post AG liegen nicht vor.

Eine Verwendung von Monopolgewinnen zugunsten von "Wettbewerbsdiensten" innerhalb der drei aus dem Teilsondervermögen Deutsche Bundespost hervorgegangenen Nachfolgeunternehmen ist zulässig. Allerdings sollen die Wettbewerbsmöglichkeiten privater Unternehmen auf diesen Märkten nicht ohne "sachlich gerechtfertigten Grund" beeinträchtigt werden dürfen. Was darunter zu verstehen ist, entscheidet der Bundesminister für Post und Telekommunikation im Benehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft und, gegebenenfalls, dem Bundeskartellamt.

Die Bundesregierung kann diejenigen Infrastrukturdienstleistungen bestimmen, die die Post erbringen muß. Dies sind die sogenannten Pflichtleistungen. Die Bundesregierung kann dabei auch die wesentlichen Strukturen der Pflichtleistungen und die Porti festlegen.

Beim Bundesminister für Post und Telekommunikation wird ein besonderer Regulierungsrat gebildet. Dieser Regulierungsrat besteht aus einem Vertreter jedes Bundeslandes und einer gleich großen Anzahl von Vertretern des Deutschen Bundestages. Die Aufgaben des Regulierungsrates bestehen im wesentlichen darin, bei Entscheidungen des Bundesministers für Post und Telekommunikation mitzuwirken. Daneben hat der Regulierungsrat aber auch Kompetenzen aus eigenem Recht. So entscheidet er über Vorlagen des Bundesministers für Post und Telekommunikation zu folgenden Rechtsverordnungen:

- Festlegung von Pflichtleistungen;
- Festlegung von Rahmenvorschriften für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen;
- Entscheidung über die Genehmigung von Leistungsentgelten und entgeltrelevanten Bestandteilen der Allgemeinen Geschäftsbedingungen;
- Ausübung des Widerspruchsrechts gegen wesentliche Leistungsentgelte für Pflichtleistungen;
- Vorlagen des Bundesministers für Post und Telekommunikation über die beabsichtigte Änderung des Inhalts und Umfangs von Monopolrechten;
- Anordnung einer Mehrerlös-Abschöpfung;
- Maßnahmen zur Beseitigung einer Wettbewerbsbeeinträchtigung.

Stimmt der Bundesminister für Post und Telekommunikation den Entscheidungen des Regulierungsrates nicht zu, so kann auf seinen Vorschlag, falls der Regulierungsrat auf seinem Beschluß beharrt, die Bundesregierung über den Beschluß des Regulierungsrates entscheiden.

Das Gesetz über die Regulierung der Telekommunikation und des Postwesens soll in seiner jetzigen Fassung gemäß § 23 nur bis Ende 1997 gelten. Das bedeutet natürlich nicht, daß es mit Ablauf des 31. Dezembers ersatzlos entfallen wird, sondern daß bis zu diesem Termin eine Novellierung durch den Gesetzgeber vorgesehen ist. Was das Postwesen anlangt, so geht es dabei um die Gestaltung der sogenannten Postreform III.

IV. Gegenwart und Zukunft des Postwesens in Deutschland

1. Die Lage

Die gegenwärtige Situation der Postdienste in der Bundesrepublik ist in der Synopse 2 zusammengefaßt. Es zeigt sich, daß nach wie vor das Postwesen in Deutschland hoch reguliert ist. Im Briefdienst besteht der "Beförderungsvorbehalt" und damit das Postmonopol im Bereich der schriftlichen Mitteilungen, von wenigen Dienstleistungen abgesehen, unverändert fort. Der Pflichtbereich umfaßt den überwiegenden Teil der Postdienstleistungen, die nicht dem Monopolbereich angehören. Der Pflichtbereich unterscheidet sich vom Monopolbereich dadurch, daß private Anbieter - die in ihrer unternehmerischen Entscheidung frei sind - zugelassen sind; die Deutsche Post AG

Synopse 2: Zustand nach Postreform II

Postdienst	Institutionen	Gegenstand	Marktbedingungen	Kontrolle
1. Monopolbereich	Deutsche Post AG	<ol style="list-style-type: none"> Briefe und Postkarten ("schriftliche Mitteilungen") mit einem Porto bis zum Zehnfachen des Standardbriefes (derzeit 1,00 DM). Massensendungen unter 250 g pro Sendung. 	<ul style="list-style-type: none"> - Kontrahierungszwang ("Dienstleistungspflicht"); - "Tarifeinheit im Raum"; - Flächendeckende Zustellung ("Infrastrukturaufgabe); - "Tarifgenehmigung". 	Gesetzliche (amtliche) Kontrolle durch <ul style="list-style-type: none"> - Bundespostminister; - Regulierungsrat; - Bundesanstalt für Post und Telekommunikation; - Verwaltungsrat/Aufsichtsrat der Deutschen Post AG.
2. "Pflichtbereich ohne Monopolrecht"	Deutsche Post AG und andere Anbieter	<ol style="list-style-type: none"> Briefe mit einem Porto von über 10,00 DM (das Zehnfache des Standardbrief-Portos); Kleingüter bis zu 20 kg etc. Massensendungen von 250 g oder mehr; Presse-Erzeugnisse; 	<ul style="list-style-type: none"> - Für die Deutsche Post AG: Aufgaben wie im Monopolbereich. - Andere Anbieter: Vertragsfreiheit. 	Für die Deutsche Post AG: wie im Monopolbereich.
3. Wettbewerbsbereich	Deutsche Post AG und andere Anbieter	Alle Sendungen außer Briefen, Postkarten, Kleingütern bis zu 20 kg etc., Massensendungen und Presse-Erzeugnissen.	Vertragsfreiheit	Ökonomische Kontrolle durch Wettbewerb

Quelle: Institut für Weltwirtschaft

unterliegt im Pflichtbereich weitgehend dem im Monopolbereich gültigen Auflagen (vgl. Synopse 2)¹⁷. Nur wenige Sendungsarten sind dem Wettbewerb ohne Einschränkungen überlassen. Zu diesen gehören einige Arten von Kleingutsendungen (Postdienst-Pflichtleistungsverordnung vom 12.1.1994) sowie Sendungen von Gütern über 20 kg und über die Höchstmaße von 120 cm x 60 cm x 60 cm.

Betrachtet man den gegenwärtigen Zustand unter dem Gesichtspunkt der Deregulierung, so ist festzuhalten, daß nach wie vor

- private Anbieter vom überwiegenden Teil der Postdienstleistungen gesetzlich ausgeschlossen sind oder zwar Postdienstleistungen anbieten dürfen, jedoch nur unter Wettbewerbsbedingungen, die vom Gesetzgeber zugunsten der Deutschen Post AG verfälscht werden;
- eine Privatisierung der Postdienste nicht stattgefunden hat. Nach wie vor ist die Bundesregierung Alleineigentümer der Deutschen Post AG.

Das bedeutet auch, daß der Markt für Postdienste in Deutschland ein amtlich, nach juristischen Kriterien, kontrollierter Markt ist: Die Deutsche Post AG wird beaufsichtigt, gelenkt und kontrolliert durch den Bundespostminister, den Regulierungsrat, die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation und ihren Aufsichtsrat. Da es bislang bei wichtigen Postdiensten keinen Wettbewerb gibt, entfällt auch eine wirksame Kontrolle von Preisen und Qualitäten durch den Wettbewerb.

Ein recht interessantes Phänomen stellt der "Pflichtbereich" dar. Wie ist ein Markt zu bewerten, auf dem ein Staatsunternehmen wie die Deutsche Post AG zum Teil allein anbietet (Monopolbereich), und in einem anderen Segment privaten Anbietern wie auch der Deutschen Post AG der Marktzugang offen steht?¹⁸ Das Problem bei partiellen "Marktfreigaben" besteht nicht zuletzt darin, daß im Regelfall der staatliche Wettbewerber – hier die Deutsche Post AG und die Bundesregierung – den jeweils für Wettbewerb relevanten Bereich autonom definiert. Hinzu kommt, daß private Anbieter auf einem hochgradig regulierten Markt ständig die explizite oder implizite Drohung

¹⁷ Zur Problematik von Quersubventionierung zwischen Monopolbereich und Pflichtbereich vergleiche unten.

¹⁸ Es scheint sich hier um eine analoge Anwendung des Vorschlags von Karl-Christian von Weizsäcker zu handeln. Dieser schlug im Jahre 1984 vor, den Bereich der Telekommunikation zu 10, 15, 20 oder 30 vH dem Wettbewerb auszuliefern (Weizsäcker, Free Entry into Telecommunications, in: Herbert Giersch, 1983, S. 126 f.). Dieser Vorschlag ist als etwas skurril bezeichnet worden (Glismann, ebenda, S. 135).

des Staatsanbieters vor Augen haben, die Marktbedingungen zu verändern. Ein weiteres Problem entsteht durch die jederzeit mögliche *Quersubventionierung*: Macht die Deutsche Post AG im Monopolbereich Gewinne, so kann sie nach den gesetzlichen Bestimmungen diese Gewinne für Investitionen oder zur Kostendeckung im Pflichtbereich verwenden und so unter "Wettbewerbsbedingungen" die privaten Anbieter durch Preis- oder Qualitätsdumping verdrängen. Preisdumping bestünde etwa dann, wenn die Gewinne aus dem Monopolbereich dazu verwendet werden, die Preise, d.h. die Porti im Pflicht- und Wettbewerbsbereich, unter die Beförderungskosten zu senken; Qualitätsdumping bestünde dann, wenn der Monopolbereich Transportwege für den Pflichtbereich der Deutschen Post AG finanziert, die eine raschere Zustellung ermöglichen.

Gegenwärtig wird die dritte Postreform diskutiert. Was amtlicherseits zur Postreform III vorgebracht wurde, enthält die Synopse 3. Es ist bemerkenswert, daß die *Bundesregierung* in ihrer Planung bis Ende 1997 keinerlei Ausweitung des Wettbewerbsbereichs vorsieht.¹⁹ Da oben schon festgestellt wurde, daß der gegenwärtige Zustand dadurch gekennzeichnet ist, daß es keinen echten Wettbewerbsbereich gibt, bedeutet dies, daß es auch, folgt man der Bundesregierung, in Zukunft keinen Wettbewerbsbereich bei den Postdiensten in Deutschland geben wird. Lediglich im Bereich der Massensendungen ist eine geringfügige Einschränkung im Monopolbereich geplant, die den Pflichtbereich der Deutschen Post AG entsprechend ein wenig ausweiten wird. Allerdings hat auch die Bundesregierung Überlegungen zu einer künftigen Postreform angestellt. Diese Überlegungen unterscheiden sich von der Planung dadurch, daß sie ein höheres Maß an Unverbindlichkeit aufweisen. Geht man nach dem Kriterium vor, daß die Ausweitung des Wettbewerbsbereichs aus ökonomischer Sicht das vordringliche Anliegen sein sollte, so zeigen auch diese Überlegungen, daß lediglich eine Konstatierung dessen, was schon seit langem praktiziert wird, stattfinden soll: Das "Remailing" könnte auch offiziell freigegeben werden. Ansonsten bleibt es bei der hohen Regulierungsdichte, d.h. der weiterhin fehlenden ökonomischen Kontrolle durch den Wettbewerb.

¹⁹ Presseberichten zufolge plant der Bundespostminister eine Aufhebung des "Briefmonopols" zum 1. Januar 1998, will aber der deutschen Post AG für weitere fünf Jahre "eine Exklusivlizenz für den größten Teil des Briefmarktes" gewähren (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.6.1995: "Uneinig über das Ende des Briefmonopols").

Synopse 3: Postreform III

Postdienst	Bundesregierung			Kommission der EG (Vorschläge)
	Planung	Weitere Überlegungen	Institutionen	
1. Monopolbereich	Änderung nur bei Massensendungen (Senkung der Gewichtsgrenze von 250 g auf 100 g).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Unter Auflagen sind andere Anbieter "vorstellbar". 2. Verkleinerung: Briefe, Postkarten und Päckchen bis zu einem <ol style="list-style-type: none"> a. Porto des Sechsfachen des Standardbriefes (derzeit 1,00 DM); b. Gewicht von 100 g. c. Eine der Bedingungen reicht aus. 3. Aufhebung des Monopols bei Massensendungen bis 250 g. 4. Absenkung der Preisgrenze bei Kuriersendungen (derzeit noch 10,00 DM). 5. Liberalisierung bei grenzüberschreitenden Sendungen nur im EG-Gleichschritt. 6. Überführung der Postfachanlagen und Dokumentenaustauschdienste in den Pflichtbereich oder den Wettbewerbsbereich. 7. Anerkennung des "Remailing". 	Keine Änderungen bekannt.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Harmonisierung der Abgrenzung des Monopolbereichs. 2. Verkleinerung des Monopols auf Brief- und Postkartendienste. 3. Festlegung nationaler Höchstpreise (Porti bis zum Sechsfachen des nationalen Standardbrief-Portos) und Höchstgewichte (bis 350 g). 4. Überführung des Monopols in nationale Duopole bei Massensendungen. 5. Freigabe der Kurierdienste auch im bisherigen Monopolbereich. 6. Einschränkung des Monopols bei allen Sendungen in das Ausland (bis zur jeweiligen Staatsgrenze).

noch Synopse 3: Postreform III

Postdienst	Bundesregierung			Kommission der EG (Vorschläge)
	Planung	Weitere Überlegungen	Institutionen	
2. Pflichtbereich (ohne Monopolrecht, aber mit Universaldienstpflicht)	<ul style="list-style-type: none"> - Keine eigenständigen Änderungen bekannt. - Massensendungen zwischen 100 g und 250 g aus dem Monopolbereich (vgl. oben). 	<ul style="list-style-type: none"> - Keine eigenständigen Änderungen bekannt. - Die Überlegungen zur Reform des Monopolbereichs haben Auswirkungen (vgl. oben): <ol style="list-style-type: none"> 1. Zulassung anderer Anbieter. 2. Vergrößerung des Pflichtbereichs: Briefe, Päckchen, Postkarten <ol style="list-style-type: none"> a. mit Porti zwischen dem Sechsfachen und dem Zehnfachen des Standardbriefs oder b. mit einem Gewicht zwischen 100 g und 250 g. 3. Vergrößerung des Pflichtbereichs durch Massensendungen bis 250 g. 4. Rückwirkungen auf den Pflichtbereich durch Maßnahmen, die unter 4 bis 6 oben aufgeführt sind. 	<ul style="list-style-type: none"> - Lizenzvergabe mit Auflagen. - Verlustabdeckung für alle Marktteilnehmer mit "Infrastrukturaufgaben". 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Harmonisierung der Abgrenzungen, der Zugangs-, Vertrags- und Marktbedingungen. 2. Die nationale Aufsichtsbehörde hat zu gewährleisten, daß keine Subventionen aus dem Monopolbereich an die staatlichen Anbieter im Pflichtbereich fließen (keine "Quersubventionierung), die zu "Kampfpreisen" führen. 3. Rückwirkungen auf den Pflichtbereich durch Maßnahmen, die unter dem "Monopolbereich" genannt werden, insbesondere die Nummern 2, 3, 4 und 6.
3. Wettbewerbsbereich	Keine Planungen bekannt.	<ul style="list-style-type: none"> - Freigabe des "Remailing". - Keine weiteren Überlegungen bekannt. 	Keine Änderungen bekannt.	Keine Vorschläge, außer demjenigen nach Harmonisierung, bekannt.

Quelle: Institut für Weltwirtschaft.

Doch sind für die Bundesregierung im Monopolbereich Auflagen, die vermutlich auf die Universaldienste (Dienstleistungspflicht, Tarifeinheit im Raum, Infrastrukturaufgabe) bezogen sein werden, vorstellbar. Darüber hinaus wird über zahlreiche Änderungen nachgedacht, die auf eine Verkleinerung des Monopolbereichs abzielen. Eine genauere Analyse dürfte zeigen, daß diese Verkleinerung nur einen sehr geringen Teil der Postdienste erfassen würde. Zum Pflichtbereich hat die Bundesregierung keinerlei Überlegungen angestellt. Hier würden sich nur Änderungen, nämlich Ausweitungen des Pflichtbereichs, als Konsequenz der Verkleinerung des Monopolbereichs ergeben. Was die institutionellen Regelungen angeht, so sind keine Änderungen vorgesehen, d.h. daß weder die Planungen noch die etwas großzügigeren "Überlegungen" der Bundesregierung vom Staatsmonopol der Deutsche Post AG abweichen.

Was die Vorschläge der *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* angeht, so zeigt die Synopse, daß die Europäischen Gemeinschaften weniger das Problem Staatsmonopol versus Wettbewerb angehen wollen, sondern vielmehr eine einheitliche Regelung der Postdienste anstreben ("Harmonisierung"). So gibt es keinerlei Vorstellungen der EG, was die Ausdehnung des Wettbewerbs anlangt, doch will die Kommission immerhin die Quersubventionierung stärker kontrollieren, als das bisher möglich ist. Auch will sie – im Monopolbereich – die Porti innerhalb der EG stärker vereinheitlicht sehen. Insgesamt gesehen kann man festhalten, daß die Kommission der Europäischen Gemeinschaften keine wesentlichen strukturellen Änderungen der Postdienste anstrebt.

2. Neuralgische Punkte der künftigen Entwicklung des Postwesens

Rosinenpicken ist ein geläufiger Vorwurf, gemünzt auf das erwartete Verhalten privater Anbieter nach einer möglichen Aufhebung des Postmonopols. Während sich diese die Rosinen aus dem Kuchen picken, verblieben die schlechten Geschäfte bei der Deutschen Post AG, die dem Grundversorgungsauftrag nachkommen müsse. Mit der Postreform II sind nun Spielräume dafür geschaffen worden, daß die Deutsche Post AG in den nächsten Jahren nun umgekehrt selbst eine Strategie des Rosinenpickens verfolgen kann. Der Entscheidungs- und Aktionsspielraum der Deutschen Post AG für die Durchführung einer solchen Strategie ist nämlich durch die Rechtsform der Aktiengesellschaft gegeben, denn die unternehmerische Gestaltungsfreiheit im Rahmen der Aktiengesellschaft bezieht sich auf

- die Preispolitik. Höhe und Struktur der Preise können im Wettbewerbsbereich nach unternehmerischem Kalkül frei gestaltet werden; im Monopol- und Pflichtbereich

sind preispolitische Maßnahmen lediglich vorher mit den entsprechenden Aufsichtsgremien abzustimmen;

- die Sortimentspolitik. Umfang und Zusammensetzung der Dienstleistungen sind durch die Geschäftsführung gestaltbar;
- die Qualitätspolitik. Änderung der Beschaffenheit der Leistungen im Wettbewerbsbereich und – ganz überwiegend – im Monopol- und Pflichtbereich liegen im Kompetenzbereich des Vorstandes der Deutschen Post AG;
- die Kostenpolitik. Höhe und Struktur der Kosten, wie auch die Zurechnung von Kosten auf Leistungen im Rahmen der Betriebsabrechnungen können vom Vorstand bestimmt werden;
- die Investitionspolitik. Sie ist mit dem Eigentümer abzustimmen, dem Staat, repräsentiert durch seine Vertreter.

Da die postspezifischen Rechtsvorschriften, was die Kontrolle der Post AG durch die verschiedenen Gremien anbetrifft, recht vage sind, ist zu vermuten, daß der Informationsvorsprung des Vorstandes, stärker noch als es bei Vorständen privater Aktiengesellschaften der Fall ist, dazu genutzt werden kann, den Eigennutzen der leitenden Angestellten und der Beschäftigten zu maximieren. Hinzu kommt, daß der Eigentümer der Post der Staat ist. Er wird durch Personen im Aufsichtsrat vertreten, bei denen das Eigeninteresse naturgemäß nicht mit dem Interesse der Nachfrager nach Postdiensten zusammenfällt. Bei rationalem Verhalten des Vorstandes und der Beschäftigten der Deutsche Post AG ist eine Politik wahrscheinlich, die darauf ausgerichtet ist, den künftigen Einnahmestrom aus der Gesellschaft zu maximieren. Dieses Kalkül verlangt, daß der Unternehmensfortbestand auch nach einer möglichen Beseitigung des Postmonopols gesichert wird. Die wichtigsten Maßnahmen, die hierzu beitragen können und teilweise schon ergriffen wurden, sind folgende:

Preiserhöhungen im Monopolbereich

Offene oder verdeckte Preiserhöhungen im Monopolbereich zum Zwecke der Einnahme- und Ergebnisverbesserung hat es bereits vor der Umwandlung des öffentlichen Unternehmens in eine Aktiengesellschaft gegeben. Auch die ab 1.4.1995 in Kraft gesetzten Preis-/Mengenregeln für die Infopost stellen für viele Kunden eine Preiserhöhung dar. Mit solchen preispolitischen Maßnahmen ist auch in Zukunft zu rechnen. Bei Preiserhöhungen muß die Deutsche Post AG allerdings mit Nachfragerückgängen rech-

nen. Vor allem die hohe Substitutionselastizität zwischen Geschäftsbriefen und Fernkopien per Telefon (Fax) zwischen Inlandbeförderung und Postmonopolumgehung durch sogenanntes Remailing setzen der Preiserhöhung als Mittel der Einnahmeverbesserung Grenzen.

Kostenpolitik

Es gehört unbestritten zum Recht einer Geschäftsleitung, die Höhe und Zusammensetzung der laufenden Aufwendungen/Kosten festzulegen und zu bestimmen, wie die einzelnen Aufwandsarten oder – in der Kosten-Leistungs-Rechnung – Kostenarten im Rahmen einer produktweisen Erfolgsrechnung verrechnet werden. Es fällt Geschäftsleitungen von regulierten Unternehmen leicht, gegenüber den Regulierungsinstanzen und Aufsichtsräten zu "begründen", warum Aufwendungen – darunter Gehälter und Löhne – so hoch sind, und warum die Erfolgsstruktur nach Produkten so ist wie die Rechnungslegung ergeben hat und nicht anders.

Diversifizierung des Dienstleistungsangebots

Die Erweiterung des Dienstleistungsangebots durch Aufnahme neuer Dienstleistungen, die von privaten Unternehmen angeboten werden oder angeboten werden könnten, ist seit einiger Zeit im Gang. Als neuere Dienste werden unter anderem angeboten:

- Ein Gepäckservice, den die Deutsche Bahn AG Ende Oktober 1994 aufgab und auf die Posttochter EMS-Postkurierdienst übertrug.
- Postwurfsendungen mit Tagespost; hierbei garantiert die Post, daß Werbesendungen nur in die Briefkästen derjenigen Haushalte gelangen, die gleichzeitig auch Briefpost erhalten.
- Auch die Einrichtung von Postagenturen bei Einzelhandelsgeschäften und Tankstellen, die die Verfügbarkeit der Dienstleistungen erhöhen sollen, können zu einer Diversifizierungsstrategie gerechnet werden.

Qualitätspolitik

Was die Verbesserung der Attraktivität der Dienstleistungen für den Kunden anbetrifft, so sind die Anstrengungen der Post AG vor allem auf die im Wettbewerb angebotenen Dienste gerichtet. Zuverlässigkeit und Schnelligkeit des Paketdienstes sollten durch Errichtung von Frachtzentren erhöht werden. Im Monopolbereich Briefdienst hingegen wurden durch verschiedene Maßnahmen, die auf Kostensenkungen abzielen, darunter

die Vergrößerung der Zustellbereiche, Qualitätseinbußen in Kauf genommen (spätere Zustellung von Post oder vermehrte Benachrichtigungen über unzustellbare Einschreiben aufgrund veränderter Zustellbezirke).

"Rationalisierung" durch Erhöhung der Kapitalintensität

Die Post hat seit einiger Zeit damit begonnen, Arbeitsabläufe zu mechanisieren, das heißt Arbeitskräfte durch maschinelle Anlagen zu ersetzen. Bemerkenswerterweise würde der Mechanisierungsgrad zuerst im Pflichtbereich des Paketdienstes erhöht, eine Dienstleistung, die in Konkurrenz mit privaten Unternehmen angeboten wird. So wurden 33 Frachtpostzentren geschaffen, die eine schnellere Zustellung von Paketen bei einer geringeren Zahl von Arbeitskräften ermöglichen. Der Marktanteil der Deutschen Post auf den Frachtpostmarkt, der sich gegenwärtig nach Angaben der Post AG auf rund 26 vH oder – bei einer Marktabgrenzung, die innerbetriebliche Frachten ausschließt – auf rund 55 vH (gemäß den Angaben über die Größe dieses Marktes bei Doris Eytt, 1995) beläuft, könnte noch erhöht werden, wenn die kürzeren Laufzeiten für Pakete die Attraktivität des Paketdienstes der Post AG bei den Kunden erhöhen. Nuncmehr beabsichtigt die Post AG auch, den Monopolbereich zu rationalisieren. Vorgeesehen sind 83 automatisierte Briefzentren mit neuer Sortiertechnik. Auch hiervon erwartet der Vorstand der Post AG kürzere Laufzeiten bei einer geringeren Zahl von Arbeitskräften.

V. Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen

1. Zusammenfassung

In Deutschland wie in den meisten anderen Industrieländern ist das Postwesen mit einem dichten Netz von Regulierungen überzogen. Verglichen mit den anderen Ländern ist der Briefdienst in Deutschland jedoch ungewöhnlich teuer, die Ausgaben für die Postdienste ungewöhnlich hoch und die Produktivität der im Postwesen Beschäftigten ungewöhnlich niedrig. Die Regulierung des Postwesens in Deutschland weist international gesehen eine sehr geringe Effizienz auf. Reformen tun daher not.

Eine grundlegende Reform kann nur darauf hinauslaufen, den Staat aus der Bereitstellung der Postdienste so weit wie möglich zu verdrängen. Legt man die Kriterien zugrunde, die die Wirtschaftswissenschaften in den letzten Jahrzehnten entwickelt haben, so zeigt sich, daß es aus ökonomischer Sicht für ein fundamentales Eingreifen des Staates in das Postwesen keinerlei Veranlassung gibt: Bei der "Gelben Post" handelt es sich nicht um die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes; es liegt kein natürliches

Monopol vor; ruinöse Konkurrenz oder das Phänomen der asymmetrischen Informationsverteilung sind nicht gegeben; externe Effekte sind im Postwesen nicht auszumachen.

Daher ist es erstaunlich, daß der Gesetzgeber in der *Postreform II* dem Wettbewerb nur eine geringe Chance gegeben hat. Der staatlichen Deutsche Post AG wird auf dem Markt für Postdienstleistungen durch Rechtsvorschriften weiterhin eine Vorzugsstellung eingeräumt, die für private Anbieter schwerwiegende Nachteile impliziert: (1) Das Recht, Briefdienstleistungen anzubieten, bleibt ganz überwiegend für die Deutsche Post AG reserviert. Das staatliche Monopol, das private Anbieter vom Zugang zum Markt für Briefdienstleistungen ausschließt, besteht somit fort. (2) Bei den anderen Postdienstleistungen sind private Anbieter zwar nicht vom Marktzugang ausgeschlossen, sie sind jedoch der Gefahr der Diskriminierung ausgesetzt. Die Deutsche Post AG kann nämlich sowohl das Angebot von Leistungen, bei denen ihr eine Dienstpflicht und Preisgenehmigungspflicht auferlegt ist (Pflichtbereich), als auch das Angebot von Leistungen, deren Bedingungen und Preise sie mit den Kunden frei aushandeln kann (Wettbewerbsbereich), mit Hilfe von Quersubventionen aus dem Monopolbereich ihren Unternehmenszielen entsprechend gestalten.

Auch in der derzeit diskutierten *Postreform III*, die im Jahre 1998 auf den Weg gebracht werden soll, sieht die Bundesregierung in ihrer Planung nicht vor, Wettbewerbsverzerrungen durch Quersubventionierungen zu beseitigen. Neben der Planung gibt es (noch unverbindliche) Überlegungen der Bundesregierung, die immerhin eine Ausweitung des Wettbewerbsbereichs insofern enthalten, als "Remailing" auch offiziell freigegeben und der Monopolbereich bei der "Infopost" und den Kurierdiensten eingeschränkt werden sollen. Was die Vorschläge der Kommission der Europäischen Gemeinschaften anlangt, so wird hier eher eine Harmonisierung im Postwesen durch Schaffung gemeinsamer Leistungsstandards und Einführung eines Systems "tragbarer" nationaler Höchstpreise angestrebt.

2. Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen

Daß die Analyse des Postwesens in der Bundesrepublik Deutschland keinen Anlaß für ein staatliches Angebot in diesem Sektor ergeben hat, impliziert letztlich eine langfristige Strategie der Privatisierung. Denn Fehlentwicklungen, die sich über viele Jahrzehnte hin entwickelt und ausgedehnt haben, sind nicht ohne weiteres ad hoc zu beseitigen. Mit anderen Worten ist die Beseitigung der *Über-Regulierung* eine Daueraufgabe, die der Richtung wirtschaftspolitischer Maßnahmen gewissermaßen einen Kompaß gibt.

Ein Gutteil der Über-Regulierung dokumentiert sich auch in den zahlreichen Gesetzen und Verordnungen zum Postwesen. Gesetze haben eigentlich die Aufgabe, in klarer, allgemeinverständlicher und übersichtlicher Form das tägliche Leben mit Regeln zu versorgen. Im Bereich der Postdienste scheint es davon jedoch ein Übermaß zu geben, das zudem nicht besonders transparent ist und auch nicht sehr verständlich: Das Gesetz über das Postwesen, die Postdienst-Pflichtleistungsverordnung, das Poststrukturgesetz, die erste Verordnung zur Änderung der Postdienstverordnung, die Postdienstverordnung selbst, das Postneuordnungsgesetz mit seinen verschiedenen Einzelteilen (dem Bundesanstalt Post-Gesetz, dem Postsozialversicherungsorganisationsgesetz, dem Postumwandlungsgesetz, dem Postpersonalrechtsgesetz, der Änderung des Gesetzes über das Postwesen, dem Gesetz über die Regulierung der Telekommunikation und des Postwesens, dem Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz) und nicht zuletzt die zahlreichen Verfügungen, die im Amtsblatt des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation enthalten sind, ist insgesamt gesehen wenig bürgernah und kann als eines der vielen Negativbeispiele parlamentarischen und amtlichen Regulierungseifers gelten.

Doch was kann sofort getan werden? Der Status quo der Ordnung des Postwesens in Deutschland hat gleichzeitig Merkmale der Über- wie auch der Unter-Regulierung, die beide relativ kurzfristig beseitigt werden könnten. Der Eindruck der Über-Regulierung drängt sich vor allem innerhalb des derzeit noch bestehenden Monopol- und Pflichtbereichs auf. Hier sollte nach dem Grundsatz *"so viel Wettbewerb wie möglich"* auf folgendes hingewirkt werden:

- (1) Die Kontrollfunktion des Regulierungsrates bezüglich marktwirksamer Geschäftsentscheidungen der Deutsche Post AG sollte umgehend herausgelöst und an das Bundeskartellamt übertragen werden, das entsprechend mit zusätzlichen Ressourcen für die Bewältigung der neuen Aufgabe auszustatten wäre. Dieses Amt könnte eine aktive Wettbewerbsaufsicht auf dem Markt für Postdienstleistungen ausüben. Die Bestimmungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen gelten auch für die Gelbe Post. Die Wettbewerbsaufsicht könnte unter anderem den durchaus strittigen Punkt des relevanten Marktes im Kleingüterverkehr klären helfen: Nach herrschender Auffassung wird die Größe des relevanten Marktes eines bestimmten Gutes durch die Menge von Kontrakten beschrieben, die Anbieter und Nachfrager bereit sind, abzuschließen. Die Deutsche Post AG scheint jedoch diesen Markt als einen Markt zu definieren, der auch potentielle Nachfrager – wie sie sich im Werkverkehr zeigt – enthält und kommt damit auf einen Marktanteil der Gelben Post von

26 vH. Für PROGNOIS dagegen zählt lediglich, was gewerblich abgewickelt wird; bezogen auf den relevanten Markt erreicht die Deutsche Post AG einen Marktanteil im Kleingüterverkehr von 55 vH. Es kann kaum ein Zweifel bestehen, daß PROGNOIS, indem es den Intra-Firmenverkehr nicht mitzählt, die sinnvollere und über das Postwesen hinaus akzeptierte Definition von Märkten zugrundelegt. Das bedeutet, daß die Deutsche Post AG im Kleingüterverkehr ein marktbeherrschendes Unternehmen im Sinne des § 22 Abs. 3 GWB ist; das GWB unterstellt Marktbeherrschung, sofern u.a. ein Marktanteil eines Unternehmens von mindestens einem Drittel besteht. Die Kartellbehörde kann dann etwaiges mißbräuchliches Verhalten der Deutschen Post AG, z.B. bei der Tarifgestaltung, für unwirksam erklären.

- (2) Der Regulierungsrat, der neben politischen Aufgaben auch Funktionen der Kontrolle der Geschäftspolitik der Deutschen Post AG wahrnehmen soll, sollte am Ende der Laufzeit des derzeit geltenden Postregulierungsgesetzes aufgelöst werden, ohne daß eine Nachfolgeeinrichtung mit Aufgaben der Marktkontrolle neu geschaffen wird.
- (3) Es ist Unabhängigkeit der für die Regulierung zuständigen Gremien vom Staat anzustreben. Im Grunde sollten die Gremien nicht mit Regulierung, sondern mit Deregulierung befaßt werden. Wichtig wäre, daß sie für eine Abschaffung von Sonderstellungen im Wettbewerbsrecht sorgen. Vordringlich ist es aber, die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost von Regulierungsaufgaben zu befreien. Diese Anstalt sollte lediglich die Rechte des Bundes nach dem Aktiengesetz wahrnehmen. Die vorliegende Arbeit hat gezeigt, daß die vom Gesetzgeber beanspruchten "übergeordneten politischen Gründe" für staatliche Aktivität nicht bestehen. Daher wird auf längere Sicht mit der notwendigen Privatisierung des Postwesens auch die Bundesanstalt diese letzte verbliebene Aufgabe der Anteilsverwaltung verlieren müssen.
- (4) Es sollten weder im Monopolbereich noch im Pflicht- oder Wettbewerbsbereich für einen Anbieter Sonderrechte geschaffen oder aufrechterhalten werden. Im Zuge der Abschaffung der Sonderrechte müßte im Monopolbereich die Nachtflugerlaubnis zurückgenommen und in allen Bereichen bei Fahrverboten eine Sondererlaubnis für Fahrten der Postdienste nur in dem Maße erteilt werden, wie diese Erlaubnis auch für tatsächlich bestehende oder potentielle Konkurrenten gilt.

- (5) Es sollte, zumindest in der Bundesrepublik Deutschland, Einigkeit darüber hergestellt werden, daß ein europäischer Gleichklang bei der Liberalisierung nicht notwendig ist. Das Warten auf Europa kann zu leicht als Rechtfertigung für Untätigkeit im regulativen Bereich hinauslaufen.

Der Status quo des Postwesens ist paradoxerweise jedoch auch von Unter-Regulierungen geprägt. Sie ergeben sich aus der ökonomischen Kurzsichtigkeit des bestehenden Regulierungsstatus. Folgende Änderungen scheinen kurzfristig notwendig und durchsetzbar zu sein:

- (6) Der Pflichtbereich der Deutschen Post AG sollte unverzüglich aufgehoben werden, die entsprechenden Leistungen also in den echten Wettbewerbsbereich überführt werden (vgl. Synopsen 2 und 3) . Das bedeutet, daß es ein explizites Verbot der Quersubventionierung des Pflichtbereichs durch den Monopolbereich geben muß. Dazu gehört auch, daß es keine subventionierten Investitionen zugunsten des Wettbewerbsbereichs der Post geben darf. Wegen der dazu notwendigen Kostentransparenz im Bereich der Deutschen Post AG sind die Jahresabschlüsse und die Gewinn- und Verlustrechnungen der Deutschen Post AG von unabhängigen Wirtschaftsprüfern regelmäßig auf Quersubventionen hin zu überprüfen.
- (7) Für den Monopolbereich bedarf es – ähnlich wie beim Konzept des als-ob-Wettbewerbs – der Bindung der Preise des Monopolisten an die Preise potentieller Wettbewerber. Dies geschieht am einfachsten, indem das Porto in seiner Höhe und in seiner Entwicklung, zum Beispiel, an das niedrigere Porto in einem anderen Industrieland mit einem weniger regulierten Postwesen und höherer Produktivität der Postbediensteten gekoppelt wird. Als Vergleichsregion kommen sowohl europäische als auch außereuropäische Industrieländer in Betracht.
- (8) Ebenfalls unverzüglich ist eine Vorschrift aufzunehmen, der zufolge die Defizitfinanzierung untersagt wird und auch die Gestellung von Bürgschaften durch andere Bereiche der Post, wie die Postbank oder die Telekom oder auch durch den Staat generell. Solange es sich bei den Postdiensten um staatliche Unternehmen handelt, solange sind finanzielle Überschüsse und Defizite stets auch Überschüsse und Defizite im Staatshaushalt.

Alle diese Merkmale der Unter-Regulierung sind eine Konsequenz der im Monopolbereich und im Pflichtbereich bestehenden Regeln, und der offensichtlichen Ineffizienz des deutschen Postwesens. Die Unwirtschaftlichkeit des Postwesens deutet darauf hin,

daß die Deutsche Post AG Verpflichtungen im Personalbereich hat, die, aus der Vergangenheit stammend, erhebliche Kosten verursachen.

Daher würden die oben genannten Reformschritte dazu führen, daß die Deutsche Post AG in erheblichem Umfang Arbeitskräfte freisetzen müßte. Wie läßt sich dies erreichen? Jede Lösung dieses Anpassungsproblems muß von der Vertragstreue des Staates seinen (bisherigen) Dienern gegenüber ausgehen. Auf dieser Basis lassen sich drei Strategien des Beschäftigtenabbaus unterscheiden: der "Sozialplan", der "goldene Handschlag" und das "Bietverfahren".

Die erste Strategie des *Sozialplans* ist bei der Stilllegung von Betrieben bestimmter Größe gesetzlich vorgeschrieben. Der Plan sieht Abfindungszahlungen des Arbeitgebers an die Betriebsangehörigen vor; die Entlassenen haben gleichzeitig Anspruch auf die Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit, wenn sie nicht gleich einen neuen Arbeitsplatz finden. Im Falle der Deutschen Post AG kann von einer Stilllegung des Betriebs jedoch (vorläufig) keine Rede sein; auch der Konkurstatbestand ist nicht gegeben. Daher könnte überlegt werden, das Verfahren des *goldenen Handschlags* zu wählen. Dieses Verfahren ist im öffentlichen Dienst mehrfach, zuweilen unter skandalös verschwenderischen Bedingungen und unlängst auch im Staatsunternehmen Telekom AG, praktiziert worden. Bei diesem Verfahren können die Bediensteten jeweils entscheiden, ob sie das Angebot des goldenen Handschlags annehmen oder nicht. Die Annahme des Angebots wird mit Zahlungen verbunden, deren Höhe von vornherein festgelegt und somit nicht verhandelbar ist. Die wohl für die Bediensteten wie auch für den Steuerzahler interessanteste Lösung aber wäre das *Bietverfahren*: Jeder bislang im Bereich der Deutschen Post AG Beschäftigte erhält für begrenzte Zeit das Recht, dem Arbeitgeber ein Angebot zu machen, zu welchem Preis er bereit ist, aus dem Dienst auszuschcheiden. Der Finanzminister, der das Bietverfahren leitet, ist frei, die Gebote anzunehmen oder nicht, muß aber die jeweils günstigsten Gebote zuerst nehmen. Der "Preis" ist der Prozentsatz des zuletzt erzielten Einkommens, auf den verzichtet wird; dieser Prozentsatz und die auf diesem Prozentsatz beruhenden monatlichen Zahlungen an die dann ehemaligen Bediensteten gelten bis zum Lebensende. Damit sind auch die späteren Renten- und Pensionsansprüche abgegolten. Das Bietverfahren könnte somit auch als Versteigerung einer Frühpensionierung beschrieben werden. Abgesehen vom Beschäftigtenabbau hat dieses letztere Verfahren auch den Vorteil, den Beschäftigungsstand nicht nur zu verkleinern, sondern auch zu verjüngen. Denn die für den Steuerzahler (die Post AG) attraktivsten Angebote im Bietverfahren würden die Alten machen können: Wer schon 35 Jahre im Staatsdienst war und einen (späteren) Rentenanspruch von 70 vH seines

laufenden Einkommens erworben hätte, kann eher auf – sagen wir – 10 Prozentpunkte verzichten als ein jüngerer, der erst Ansprüche von 20 vH akkumuliert hat.

Literaturverzeichnis

- Blankart, Charles B., Günter Knieps, "Netzökonomik". In: Jahrbuch für neue politische Ökonomie, 11, 1992.
- , —, Infrastrukturfonds als Instrumente zur Realisierung politischer Ziele. Diskussionsbeiträge, Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik. Freiburg im Breisgau 1994.
- Braubach, Ursula, Deregulierung der Postdienste. Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln, 90. Köln 1992.
- , "Deregulierung der Deutschen Bundespost Postdienst". In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Jg. 65, 1994, H. 1, S. 34–66.
- Bundesministerium für Wirtschaft, Orientierungen für eine Postreform III. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft. BMWi-Studienreihe, 85. Bonn 1995.
- Bureau International de l'Union Postale Universelle, Statistique des Services Postaux 1992. Berne 1993.
- Coase, Ronald, "The Problem of Social Cost". Journal of Law and Economics, Vol. 3, 1960, S. 1–44.
- Crew, Michael A. (Ed.), Regulation and the Nature of Postal and Delivery Services. Boston 1993.
- , Commercialization of Postal and Delivery Services: National and International Perspectives. Boston 1995.
- Department of Trade and Industry, The Future of Postal Services. HSMO, London 1994.
- Deutsche Bundesbank, Kapitalmarktstatistik (vormals: Wertpapierstatistik). Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 2. Frankfurt/M., lfd. Jgg.
- Elixmann, Dieter, Martin Weber, Die Privatisierung und Aktienplatzierung der niederländischen Post- und Telekommunikationsgesellschaft Koninklijke PTT Nederland NV (KPN). Bad Honnef 1994.
- Eytt, Doris (PROGNOS), Zukünftige Anforderungen an Post- und private Kurier-, Express- und Paketdienste. Vortrag anlässlich der Veranstaltung "Zukunftsmärkte Post/Telekom" am 30./31.01.95 in Bad Homburg, unveröffentlichtes Manuskript.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung, "Ein Info-Brief als Service für Vereine, Privatleute und Gewerbetreibende". Ausgabe vom 31.03.95.

- Glismann, Hans H., "Comment on Free Entry into Telecommunications?" In: Herbert Giersch (Hrsg.), *New Opportunities for Entrepreneurship. Symposium 1983. Tübingen 1984*, S. 132–135.
- Gröner, Helmut, Andreas Knorr, "Monopol für Postdienste und EG-Binnenmarkt". In: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 36, 1991, S. 109–133.
- , —, "Europäische Integration im Bereich der Postdienste – aber wie?" In: *Ordo*, 43, 1992, S. 423–452.
- Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste. KOM (92) 476. Endgültiges Ratsdokument Nr. 7390/92, Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/3328, 30.9.1992.
- Hahn, Werner, "Postreform im Lichte der EU-Liberalisierungspolitik". In: *Ifo-Schnelldienst*, 46, 1993, S. 24–33.
- Handelsblatt, "Für Briefe gibt es noch keinen Binnenmarkt". Ausgabe vom 30.06.94.
- Jäger, Bernd [a], Postreform I und II: Die gradualistische Telekommunikationspolitik in Deutschland im Lichte der Positiven Theorie staatlicher Regulierung und Deregulierung. Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln, 93. Köln 1994.
- [b], "Postreform II: Ökonomische Analyse der Reformgründe und -eckpunkte". In: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 43, 1994, S. 15–46.
- Knieps, Günter, Charles B. Blankart, Effiziente Instrumente der Infrastrukturfinanzierung: Die Infrastrukturfondslösung im Postbereich. Diskussionsbeiträge, Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik. Freiburg im Breisgau 1994.
- Knorr, Andreas, Monopol oder Wettbewerb bei den Postdiensten?: Eine ökonomische Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Grünbuchs der EG-Kommission und der Reform des neuseeländischen Postwesens. Bayreuther Beiträge zur Volkswirtschaftslehre, Fuchsstadt 1993.
- Krönes, Gerhard, "Reform der Postreform – Überlegungen zur Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost". In: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 4, 1992, S. 392–406.
- Monopolkommission, Mehr Wettbewerb auf allen Märkten. 10. Hauptgutachten. Köln 1994.
- Neu, Werner, Walpurga Steckbacher, Ulrich Stumpf, Preisregulierung im Monopolbereich des Postdienstes. Diskussionsbeiträge, Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste. Bad Honnef 1992.

- Perelman, Sergio, Pierre Pestieau, "A Comparative Performance Study of Postal Services: A Productive Efficiency Approach". In: *Annales d'Économie et de Statistique*, No. 33, 1994, S. 187-202.
- Rosen, Harvey S., *Public Finance*. Second Ed., Homewood, Ill., 1988.
- Samuelson, Paul A., *Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure*. *Review of Economics and Statistics*, Vol. 37, 1955, S. 350-356.
- Scheurle, Klaus-Dieter, *Ziele und Maßnahmen der neuen Bundesregierung zur Deregulierung und Privatisierung von Telekom und Postdienst*. Stellungnahme des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation anlässlich der Veranstaltung "Zukunftsmärkte Post/Telekom" am 28.01.95 in Bad Homburg (unveröffentlichtes Manuskript).
- Sohmen, Egon, *Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik*. Tübingen 1976.
- Soltwedel, Rüdiger, et al., *Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik*. Kieler Studien, 202, Tübingen 1986.
- Dieselben, *Zur Staatlichen Marktregulierung in der Bundesrepublik*. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Kiel 1987.
- Speckbacher, Walpurga (Hrsg.), *Die Zukunft der Postdienste in Europa: Proceedings der Internationalen Konferenz "Die Zukunft der Postdienste in Europa"*, Bonn, 25./26.10.1990. Berlin 1991.
- Stiglitz, Joseph E., *Economics of the Public Sector*. New York 1986.
- Stumpf, Ulrich, *Remailing in the European Community: Economic Analysis of Alternative Regulatory Environments*. *Diskussionsbeiträge*, 89, Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste. Bad Honnef 1992.
- , *Terminal dues Reform: Towards a Domestic Tariff Based System*. *Diskussionsbeiträge*, Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste. Bad Honnef 1992.
- , *Frank Pieper, The Development of the Single Market for Postal Services: Comments on the Green Paper*. *Diskussionsbeiträge*, 98, Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste. Bad Honnef 1992.
- Stuyck, J.H.V. (Ed.), *State Entrepreneurship, National Monopolies and European Community Law: Competition and Free Movement in the Energy, Postal and Telecommunications Markets in the EEC*. Acts of a seminar held at the Catholique University of Nijmegen (The Netherlands) on 4 December 1992. Deventer 1993.
- United States Postal Service, *Cost and Revenue Analysis*. Fiscal Year 1992. Finance and Planning. Washington, D.C., o.J. (Anfang 1993).

Waterson, Michael, "Privatization and the British Post Office". In: *International Review of Applied Economics*, 2, 1992, S. 152-165.

Weizsäcker, Carl-Christian von, "Free Entry into Telecommunications?" In: Herbert Giersch (Hrsg.), *New Opportunities for Entrepreneurship. Symposium 1983. Tübingen 1984*, S. 107-128.