

Dicke, Hugo

**Working Paper — Digitized Version**

## Die Reform des Postwesens in Deutschland

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 258

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Dicke, Hugo (1995) : Die Reform des Postwesens in Deutschland, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 258, ISBN 3894561041, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/48021>

**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.*

# Die Reform des Postwesens in Deutschland

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

## AUS DEM INHALT

630480

Zur Zeit werden die Weichen für die dritte Stufe der Postreform gestellt. Die Bundesregierung hat ein detailliertes Regulierungskonzept für den Bereich der gelben Post entworfen. Dieses Konzept läuft auf einen weitgehenden Schutz der staatlichen Deutschen Post AG vor Wettbewerbern hinaus.

Eine effizienzorientierte Reform der gelben Post müßte ganz andere Maßnahmen beinhalten, als sie die Bundesregierung vorsieht. Vordringlich sind folgende Reformelemente:

- Die Anteile des Staates an der Deutschen Post AG sollten unverzüglich an der Börse ("bestens") verkauft werden.
- Die Kontrollfunktion des Regulierungsrates sollte an das Bundeskartellamt übertragen und der Regulierungsrat aufgelöst werden.
- Wenn es schon, wie im "Eckpunkte-Papier" des Bundespostministers vorgesehen, einen Regulierungsrat geben soll, dann ist zumindest die Unabhängigkeit von der Bundesregierung anzustreben. Ein Vorbild könnte hier die Deutsche Bundesbank sein. Außerdem wäre der Auftrag an den Regulierungsrat neu zu formulieren: Seine Aufgabe sollte nicht die Regulierung, sondern die Deregulierung sowie seine eigene Abschaffung sein. Ein Vorbild könnte hier die Treuhandanstalt sein.
- Die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost sollte von Regulierungsaufgaben befreit werden. Die Anstalt sollte lediglich die Rechte des Bundes nach dem Aktiengesetz wahrnehmen.
- Die Quersubventionierung des "Pflichtbereichs" durch den "Monopolbereich" (Briefdienste) sollte explizit verboten werden. Besser wäre es, den "Pflichtbereich" der Deutschen Post AG unverzüglich aufzuheben und die entsprechenden Leistungen in den echten "Wettbewerbsbereich" überzuführen.
- Solange und soweit die Deutsche Post AG noch Monopolrechte hat, sollten ihre Preise an die niedrigeren Preise potentieller Wettbewerber in anderen Ländern gebunden sein.

Es sollte in der Wirtschaftspolitik Einigkeit darüber hergestellt werden, daß ein europäischer Gleichklang bei der Liberalisierung nicht notwendig ist. Das Warten auf Europa kann leicht als Alibi benutzt werden, im Bereich der Deregulierung untätig zu bleiben.

# Inhaltsverzeichnis

<b>I. Einleitung</b> .....	3
<b>II. Lassen sich die staatlichen Eingriffe in das Postwesen ökonomisch begründen?</b> .....	5
1. Vorbemerkungen .....	5
2. Rechtfertigungslehren für staatliche Markteingriffe .....	6
a. Grundsätzliches .....	6
b. Die Daseinsvorsorge als öffentliches Gut? .....	7
c. Natürliches Monopol .....	8
d. Ruinöse Konkurrenz .....	8
e. Asymmetrische Informationsverteilung.....	9
f. Externe Effekte.....	9
3. Was bleibt an Rechtfertigungen für das staatliche Postwesen? .....	10
<b>III. Zur Organisationsstruktur des Postwesens in Deutschland</b> .....	12
1. Vorbemerkungen .....	12
2. Die Postreform I (die Ausgangslage vor dem Postneuordnungsgesetz 1994) .....	13
3. Die Postreform II (das Postneuordnungsgesetz 1994) .....	14
<b>IV. Gegenwart und Zukunft des Postwesens in Deutschland</b> .....	17
1. Die Lage .....	17
2. Zu den Eckpunkten des Postministeriums für die Postreform III.....	19
3. Zur Zukunft.....	21
a. Grundsätzliche Anmerkungen .....	21
b. Die gelben Postdienste der Zukunft .....	22
4. Neuralgische Punkte der künftigen Entwicklung des Postwesens .....	22
<b>V. Zusammenfassung und wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen</b> .....	24
<b>Anhang</b> .....	27
1. Zur Organisation des Postwesens in der EG .....	27
a. Vorbemerkungen .....	27
b. Bestandsaufnahme der Regulierungen .....	28
c. Qualitäts- und Preisvergleich im Postwesen.....	32
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	35

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

**Dicke, H.:**

Die Reform des Postwesens in Deutschland / von Hugo Dicke,  
Hans H. Glismann, Ernst-Jürgen Horn. Institut für Weltwirtschaft  
Kiel. - Kiel : Inst. für Weltwirtschaft, 1995

(Kieler Diskussionsbeiträge ; 258)

ISBN 3-89456-104-1

NE: Glismann, Hans H.; Horn Ernst-Jürgen;; GT



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

D-24100 Kiel

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung ist es auch nicht  
gestattet, den Band oder Teile daraus

auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0455 - 0420

## 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 bis heute das Postwesen mit einem dichten Netz von Regulierungen überzogen hat und da die Bundesregierung bis heute alleiniger Eigentümer der Deutschen 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)

– das Porto für Standardbriefe in Deutschland höher ist als in anderen Ländern mit ver-

gleichbarem 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 der 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

Tabelle 1 — Kennziffern zu den Postdiensten in ausgewählten Ländern 1992<sup>a</sup>

	Deutschland	Vereinigtes Königreich	Frankreich	Finnland	Vereinigte Staaten
<i>Basiskennziffern</i>					
(1) Bevölkerung (Mill.)	80,6	57,9	57,4	5,0	255,0
(2) Fläche (1 000 km <sup>2</sup> )	357	244	641	337	9 202
(3) Bruttoinlandsprodukt (Mrd. US-\$)	1 789	1 054	1 322	106	6 020
<i>Strukturkennziffern: Postdienste</i>					
(4) Beschäftigte <sup>b</sup>					
(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 <sup>2</sup>	790	779	429	71	74
(5) Einnahmen bzw. Ausgaben					
(a) Einnahmen in vH von (3)	0,63	0,90	—	1,00	0,78 <sup>c</sup>
(b) Ausgaben in vH von (3)	1,09	0,85	—	0,96	0,79 <sup>c</sup>
(c) Saldo aus (a) und (b)	-0,46	0,05	—	0,04	-0,01 <sup>c</sup>
(6) Einnahmen je Beschäftigten (US-\$)	40 037	49 664	—	44 369	68 766 <sup>c</sup>
(7) Zahl der Postämter <sup>d</sup>					
(a) je 1 Million Einwohner	273	345	294	415	157
(b) je 1 000 km <sup>2</sup>	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) Porto für Standardbrief (US-\$)	0,63	0,36	0,42	0,53	0,24

<sup>a</sup>Postgebiete. — <sup>b</sup>Teilzeitbeschäftigte mit 50 vH bewertet. — <sup>c</sup>Wegen offensichtlich inkorrektur Daten des Weltpostvereins ist U.S. Postal Service die alternative Quelle. — <sup>d</sup>Ortsfeste Ämter.

Quelle: Bureau International de l'Union Postale Universelle (1993), U.S. Postal Service (1993).

versandt werden. Bemerkenswert ist zudem, daß auch ausgeprägte Flächenstaaten wie die Vereinigten Staaten eine annähernd gleiche Beförderungseffizienz aufweisen wie die deutsche 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 Vereinigten Staaten ist um einen Tag höher als in Deutschland. Berücksichtigt man, daß in allen genannten Ländern die Märkte für Postdienstleistungen hochgradig reguliert sind — mit dem politischen Ziel, die Versorgung der Bürger zu verbessern —, so scheint die Regulierung in Deutschland die geringste Effizienz aufzuweisen.<sup>1</sup> 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 Deutschland keine grundsätzlichen Barrieren entgegen. Der neu geschaffene Artikel 87f 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 143b 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. November 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 an einer solchen klaren Absichtserklärung. Hier ist bislang nur von weiteren Schritten zur Marktöffnung bei Postdiensten die Rede. Die naheliegende Frage, ob und inwieweit nicht eine vollständige Liberalisierung des Postmarktes gesamtwirtschaftlich vorteilhafter wäre als eine mehr oder weniger unvollständige Marktöffnung, ist in der politischen Diskussion noch nicht aufgeworfen worden.

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. Lassen sich die staatlichen Eingriffe in das Postwesen ökonomisch begründen?

### 1. Vorbemerkungen

Die Wirtschaftswissenschaft hat eine Reihe von Grundsätzen aufgestellt, anhand derer jedwede Tätigkeit — in abstrakter Form freilich — dahingehend analysiert werden kann, ob sie denn „wohlfahrtsmaximierend“ ist. 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.<sup>2</sup>

Zu diesen Grundsätzen — die unter dem Stichwort der „Pareto-Optimalität“ zusammengefaßt werden — gehört, daß jede Aktivität so weit 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 so 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 Kalkülen, 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 Wettschwimmen 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?<sup>3</sup> 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 so hoch ist wie der dafür zu zahlende Preis — im Regelfall das Porto. Das Porto wiederum hätte gerade jene 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 Bedingungen gibt es für ein fundamentales Eingreifen des Staates in Postdienste aus ökonomischer Sicht grundsätzlich keine Veranlassung.<sup>4</sup> Dennoch gehört der Markt für das Postwesen zu den Sektoren in Deutschland, und im Grunde aller Länder, die seit jeher am intensivsten mit Regeln und staatlichen Monopolrechten durchdrungen sind. Die Gründe dafür scheinen vielschichtig zu sein, und sie reichen von der direkten behördlichen — ge-

wissermaßen 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: 127 ff.).

Im folgenden geht es darum, eine mögliche Sonderstellung der Postdienste zu diskutieren. Eine solche Sonderstellung könnte zuallererst darin begründet sein, daß die Postdienste unentbehrlich für die Daseinsvorsorge aller Bürger seien; niemand dürfe durch ein höheres Porto 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 würde<sup>5</sup> — wird auch mit jener Gesetzesvorschrift begründet, derzufolge die Regierung auf die Herstellung (oder Wahrung) der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu achten habe (§ 1 Raumordnungsgesetz im *BGBI.* 1993).

Daseinsvorsorge wie auch Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, 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 Einheitlichkeit der Lebensverhält-

nisse 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 „der Markt“ dies 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 der von Transportkosten unabhängigen Preise.

Wenn festgestellt würde, daß die Lebensverhältnisse in Randlagen ungünstig sind, so ließen sich Daseinsvorsorge und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse 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 ein höheres Porto 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 Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse 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 klassischen 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 Pri-



vaten 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 alleiniger Nachfrager (Monopsonist) 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 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“ einordnen. 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 pareto-optimal wäre. Wenn zum Beispiel ein Markt ohne besondere staatliche Einflußnahme dahin tendiert, daß es nur noch einen Anbieter — einen Monopolisten — gibt, der Monopolpreise ver-

langen 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. 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 bestehen. Nicht-Rivalität bedeutet, daß — sofern das Gut einmal angeboten wird — ein 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 Vereinheit-

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

Ebenso einfach ist die Beurteilung des zweiten Kriteriums, wenn man es denn heranziehen will: Bürger, die entlegener wohnen, sind besonders leicht vom Nutzen, den die gelben Postdienste bringen, auszuschließen; dies war geradezu der Ansatzpunkt des Gedankens der Daseinsvorsorge.

### c. Natürliches Monopol

Ein natürliches Monopol liegt dann vor, wenn der Wettbewerb dazu führen würde, daß auf einem Markt nur ein einziger Anbieter übrigbliebe. 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 würde 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 nämlich, 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. Solange 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. Es 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) übrigblieben, 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 Quali-

tät werden dann nur zu relativ niedrigen Marktpreisen von den Nachfragern aufgenommen. Die Bereitstellung qualitativ hochwertiger Güter kann unter diesen Umständen für die Anbieter weniger lohnend sein als die Bereitstellung qualitativ minderwertiger 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.<sup>6</sup>

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 aufwies: Private Anbieter von Postdienstleistungen würden für diese Externalität über den Markt nicht entschädigt; ohne Regulierung würde 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 negati-

ven 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 ebenso rational handeln 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“ (Kommission 1992). 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 handele. Im Rahmen einer ökonomischen Bewertung staatlicher Dienste sind derartige Selbst-Inpflichtnahmen des Staates so lange als unerheblich anzusehen, wie 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, daß es in der Wirtschaftswissenschaft gängige Argumente nicht rechtfertigen, die Postdienste im staatlichen Eigentum zu führen und in Form eines Monopols anzubieten (Übersicht 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 Dienstleistungen der Postverwaltung „reserviert“ werden sollen, 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 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 hohe 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.

(5) Was die *Externalitäten* angeht, so ist bei den Postdiensten nur mit Mühe, wenn überhaupt, auszumachen, worin diese denn bestehen könnten. Daß sich die Nachfrage nach Postdiensten durch einen Haushalt negativ auf die Nachfrage nach Postdiensten durch einen anderen Haushalt auswirkt, ist nicht zu vermuten. Aller-

Übersicht 1 — Ökonomische Rechtfertigungslehren für staatliche Regulierung im allgemeinen und im 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. <sup>a</sup>	nein	nein	nein	nein
b. ruinöse Konkurrenz	evtl. <sup>a</sup>	nein	nein	nein	nein
c. asymmetrische Informationen	evtl. <sup>a</sup>	nein	nein	nein	nein
d. externe Effekte	evtl. <sup>a</sup>	nein	nein	nein	nein

<sup>a</sup> „Eventuell“ bedeutet: nach präziser theoretischer und empirischer Bestimmung des Einzelfalls und nach Feststellung der Regulierungskosten und Regulierungserträge.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

dings kann in Randregionen die Zustellung der Post an einen Haushalt die Grenzkosten der Zustellung der Post an den benachbarten Haushalt senken. Das könnte aber lediglich dazu führen, daß das Durchschnittsporto, in diesem Fall in die entlegenen Regionen, ebenfalls sinkt. 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 in Deutschland

#### 1. Vorbemerkungen

Das Postneuordnungsgesetz vom September 1994 (das sogenannte 2. Poststrukturgesetz), das am 1. Januar 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.<sup>7</sup> 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, Sammel-sendungen 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 Ände-

rungen betrachtet, die das Postneuordnungsgesetz 1994 mit sich gebracht hat.

## 2. 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. Juli 1989 in Kraft trat, sah eine Trennung des Post- und Fernmeldewesens (als Unternehmen mit unternehmerischen und betrieblichen Aufgaben) von dem Bundesminister für Post und Telekommunikation (mit politischen und hoheitlichen Aufgaben) vor. Seitdem gibt es unter dem Dach der Deutschen Bundespost die drei eigenständigen öffentlichen Unternehmen Postdienst, 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 Postdienst 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 teilweise 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.<sup>8</sup> Zu den Monopolleistungen gehören im Rahmen der Postdienste nur die „Briefdienste“.<sup>9</sup> 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). Die übrigen Dienste des Unternehmens, die nicht unter den Beförderungsvorbehalt fallen, sind fast durchweg 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.<sup>10</sup> Auch der Postzeitungsdienst ist ein Pflichtdienst 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 (§ 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. Die Pflichtleistungen umfassen dabei und damit zusammenhängend noch eine Reihe weiterer 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 ungeachtet der dabei entstehenden Kosten als Beförderungspflicht von Postsendungen 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 bei 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.

### 3. Die Postreform II (das Postneuordnungsgesetz 1994)

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

(1) 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 obliegen.

(2) Das Postumwandlungsgesetz behandelt den „Errichtungsakt“ unter anderem der Deutschen Post AG, die mit dem Postwesen befaßt sein sollte.

(3) Das Postpersonalrechtsgesetz behandelt die dienstrechtlichen Übergangsvorschriften (das „Beleihungsmodell“ der bislang im Postbereich beschäftigten Beamten). Außerdem wurden im Postsozialversicherungsorganisationsgesetz die Unfallversicherungen und die Betriebskrankenkassenangelegenheiten geregelt.

(4) Änderungen des Gesetzes über das Postwesen enthalten zum ersten Mal die Berücksichtigung von Wettbewerbern (der neue § 1 Abs. 1 des Gesetzes über das Postwesen), belassen es jedoch bei den heutigen Regelungen über die Reichweite der Postmonopole (bis zum 31. Dezember 1997).

(5) Das Gesetz über die Regulierung der Telekommunikation und des Postwesens betrifft die hoheitlichen Befugnisse des Bundes und die Beteiligungsrechte der Länder bei Regulierungsent-



scheidungen 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 (vgl. zum folgenden auch BMWi 1995). 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. Dezember 1999 ausschließlich durch Kapitalerhöhung gegen Einlage),
- über die Verwendung der Dividenden zu entscheiden und 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 Bun-

desanstalt umfangreiche Kompetenzen bei der Aufsicht über die Aktiengesellschaften 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 die Veränderung des äußeren Erscheinungsbildes der Unternehmen,
- Beratung bei der Ausarbeitung von Führungsgrundsätzen,
- Abschluß von Manteltarifverträgen,
- Überleitungsmaßnahmen für das Personal,
- Wahrnehmung sozialer 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 vorberaten.

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 zwischengeschaltete 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 schrift-

lichen 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 festgelegt (neuer Abs. 4 des § 2 PostG). Nach dem derzeitigen Stand umfaßt der Monopolbereich folgende Leistungen: 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. Januar 1994). Vom Pflichtdienst ausgenommen werden allerdings Klein-

- 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 etwa 10 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 gerechtfertig-

tigten 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 Entgeltregulierungen (§ 8 PTRRegG) 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 Abschöpfung von Mehrerlösen,
- 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 Übersicht 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 Mono-

polbereich angehören. Der Pflichtbereich unterscheidet sich vom Monopolbereich dadurch, daß private Anbieter — die in ihrer unternehmerischen Entscheidung frei sind — zugelassen sind; die Deutsche Post AG unterliegt im Pflichtbereich weitgehend dem im Monopolbereich gültigen Auflagen (Übersicht 2). Nur wenige Sendungsarten sind dem Wettbewerb ohne Einschränkungen überlassen. Zu diesen gehören einige Arten von Kleingutsendungen (Postdienst-Pflichtleistungsverordnung vom 12. Januar 1994) sowie Sendungen von Gütern über 20 kg

## Übersicht 2 — Zustand nach Postreform II

Postdienst	Institutionen	Gegenstand	Marktbedingungen	Kontrolle
Monopolbereich	Deutsche Post AG	Briefe und Postkarten („schriftliche Mitteilungen“) mit einem Porto bis zum Zehnfachen des Standardbriefes (derzeit 1 DM) Massensendungen bis zu 250 g pro Sendung (ab 1.1.96 bis zu 100 g)	Kontrahierungszwang („Dienstleistungspflicht“) „Tarifeinheit im Raum“ Flächendeckende Zustellung („Infrastrukturaufgabe“) „Tarifgenehmigung“	Gesetzliche (amtliche) Kontrolle durch – Bundespostminister – Regulierungsrat – Bundesanstalt für Post und Telekommunikation – Verwaltungsrat/Aufsichtsrat der Deutschen Post AG
„Pflichtbereich ohne Monopolrecht“	Deutsche Post AG und andere Anbieter	Kleingüter <sup>a</sup> bis zu 20 kg etc.	Für die Deutsche Post AG: Aufgaben wie im Monopolbereich Andere Anbieter: Vertragsfreiheit	Für die Deutsche Post AG: zum Teil wie im Monopolbereich
Wettbewerbsbereich	Deutsche Post AG und andere Anbieter	Alle Sendungen außer Briefen, Postkarten, Kleingütern bis zu 20 kg, Massensendungen bis zu 250 g (ab 1.1.96 bis zu 100 g) und Presseerzeugnissen.	Vertragsfreiheit	Ökonomische Kontrolle durch Wettbewerb

<sup>a</sup>Kleingüter definiert der Gesetzgeber als Sendungen 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 Postdienst-Pflichtleistungsverordnung vom 12.1.1994). Mit anderen Worten kann jeder Brief oder jede Massensendung, die aus dem Monopolbereich herausfällt, ein „Kleingut“ sein.

Quelle: Zusammengestellt nach Angaben des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation und nach den gesetzlichen Bestimmungen.

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 Qualität durch den Wettbewerb.

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 offensteht?<sup>11</sup> 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 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, das Porto 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.

## **2. Zu den Eckpunkten des Postministeriums für die Postreform III**

Gegenwärtig wird die dritte Postreform diskutiert. Was amtlicherseits an Vorstellungen zur Postreform III erarbeitet wurde, hat Eingang gefunden in die „Eckpunkte für einen künftigen Regulierungsrahmen im Postbereich“ (BMPT 1995). Die Veröffentlichung der Eckpunkte wurde vom Bundesminister für Post- und Telekommunikation (BMPT) mit der Bitte um eine öffentliche Kommentierung verbunden. Gleichzeitig wurde angekündigt, daß im Herbst 1995 auf der Grundlage dieses Eckpunktepapiers und der bis dahin eingegangenen Kommentare ein Referentenentwurf für ein „Gesetz zur Regulierung des Postmarktes“ erarbeitet würde (BMPT 1995: 861). Daß die Ausarbeitung eines Regulierungsgesetzes und nicht eines Liberalisierungsgesetzes angekündigt wird, dürfte die Intentionen richtig wiedergeben, die auch in den Eckpunkten deutlich werden.

Wie aus der Zusammenfassung der Eckpunkte hervorgeht (Übersicht 3), ist keine Ausweitung desjenigen Segments der Postdienstleistungen vorgesehen, der als Wettbewerbsbereich bezeichnet wird. Die bisherigen Monopol- und Pflichtbereiche sollen auch weiterhin einem dichten Netzwerk sektorspezifischer Regelungen unterworfen bleiben. Die Abgrenzung von Monopol- und Pflichtbereich nach der Art der Postdienstleistungen soll weitgehend bestehen bleiben. Monopol- und Pflichtbereich sollen jedoch in institutioneller Hinsicht umgestaltet werden. So soll der bisherige Monopolbereich in Segmente nach Kriterien des Gewichts, des Preises und des Inhalts der Sendungen aufgeteilt werden. Der Zugang zu den einzelnen Segmenten des Monopolbereichs soll durch Lizenzen mit jeweils unterschiedlichen Lizenzrechten und -pflichten geregelt werden. Neben der staatlichen Deutsche Post AG, auf deren Privatisierung sich im Eckpunktepapier kein Hinweis findet, sollen auch

private Unternehmen Lizenzen erhalten können. In einem der drei geplanten Marktsegmente soll die Deutsche Post AG bis zum Jahre 2004 alleiniger Lizenznehmer (A-Lizenz) sein. Voraussichtlich wird dieses Segment alle Briefsendungen bis zu einem Höchstgewicht von 350 Gramm und bis zu einem Preis, der dem Fünffachen des Standardbriefportos entspricht, umfassen. Die beiden anderen Marktsegmente sollen zum 1. Januar 1998 für private Unternehmen geöffnet werden. Diese privaten Unternehmen werden Lizenzen beantragen und sich in den Lizenzverträgen verpflichten müssen, Auflagen bezüglich Art und Umfang der lizenzierten Postdienstleistungen zu erfüllen. Auch Anbieter im nicht-lizenzierten Pflicht- bzw. Universaldienstbereich müssen eine Vielzahl von gesetzlich festgelegten Auflagen erfüllen. Die Auflagen sind weitgehend an den Verhältnissen des derzeitigen Angebotes an Postdienstleistungen der Deutschen Post AG ausgerichtet. Beispielsweise müßte ein Bewerber um eine A-Lizenz sich in seinem Lizenzvertrag verpflichten, Standards bezüglich Einsammlung, Beförderung und Zustellung im Bundesgebiet einzuhalten, die die Deutsche Post AG zur Zeit erfüllt. Gleichzeitig gibt es eine Pflicht zur Genehmigung von Preisen.

Die Verfasser des Eckpunktepapiers sehen offensichtlich nur eine einzige Struktur in bezug auf das Ziel einer Grundversorgung der Bürger mit Postdienstleistungen als optimal an: jene Angebotsstruktur, die über Jahrzehnte hinweg im staatlichen Postwesen entstanden ist. Ob wirtschaftlicher und technischer Wandel oder Veränderungen in den Präferenzen der Kunden unter Wettbewerbsbedingungen eine andere Angebotsstruktur hervorrufen würden, die der vorhandenen überlegen ist, scheint keine Frage gewesen zu sein, der Gewicht beigemessen wurde. Allenfalls wurde daran gedacht, daß es im Wettbewerb mehrerer Lizenznehmer dazu kommen könnte, daß die Deutsche Post AG gezwungen werden könnte, ihre Angebotsstruktur anzupassen. Dies wird offensichtlich im vorhinein als unerwünscht klassifiziert. Nur so ist die im Eckpunktepapier vorgesehene Regelung verständlich, daß ein Lizenznehmer sich bereit erklären muß, gegebenenfalls Abgaben zugunsten eines Infrastrukturfonds zu leisten, falls er die Univer-

## Übersicht 3 — Postreform III

Postdienst	Bundesregierung Eckpunkte für einen künftigen Regulierungsrahmen des BMPT vom 15.6.1995	Kommission der EU Vorschläge
Bisheriger Monopolbereich	<p>Umwandlung des Monopolbereichs in einen lizenzierten Bereich (schriftliche Mitteilungen bis zu einem Gewicht von 2 000 g; Inlands- und Auslandssendungen); Aufteilung in drei Segmente zum 1.1.1998</p> <p>Vergabe von Lizenzen für die drei Marktsegmente mit jeweils unterschiedlichen Bedingungen:</p> <p><i>A-Lizenz:</i> Beförderung (Einsammeln, Beförderung, Zustellung) gewöhnlicher Briefsendungen unter einem Gewicht von x Gramm und unter einem Preis von y DM im gesamten Bundesgebiet (x und y in Anlehnung an die Vorschläge der Kommission der EU); Vergabe der A-Lizenz am 1.1.1998 nur an die Deutsche Post AG.; Anzahl der A-Lizenzen ab 1.1.2004 unbeschränkt</p> <p><i>B-Lizenz:</i> Beförderung gewöhnlicher Briefsendungen, deren Gewicht x Gramm oder y DM übersteigt, auch in Teilen des Bundesgebietes und in beschränktem Funktionsumfang (z.B. nur Einsammeln, nur Beförderung)</p> <p><i>C-Lizenz:</i> Beförderung adressierter Massensendungen, auch in Teilen des Bundesgebietes und in beschränktem Funktionsumfang</p> <p>Umfang der lizenzierten Bereiche und Festlegung der Lizenzklassen können durch Rechtsverordnung verändert werden.</p> <p>Auflagen für den Lizenznehmer betreffen z.B. Versorgungsgrad, Versorgungsqualität, Genehmigung von Entgelten, Gewährung eines offenen Dienstzugangs, gesellschaftsrechtliche Ausgliederung von Postdienstaktivitäten, Katastrophen- und Krisenvorsorge, Datenschutz. Besondere regulatorische Auflagen gibt es für marktbeherrschende Lizenznehmer (Marktbeherrschung im Sinne § 22 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen) im Bereich der Lizenzklasse A, z.B. die gesamtschuldnerische Verpflichtung bundesweit, flächendeckend Briefsendungen bis 2 000 g unter bestimmten Bedingungen zu befördern, Verpflichtung zur Zahlung einer Infrastrukturabgabe von Anbietern mit einer A-Lizenz, die die Universaldienstmindeststandards nicht erfüllen, an A-Lizenznehmer, die diese Standards erfüllen, sowie Beachtung besonderer Rechnungslegungsvorschriften.</p> <p>Schaffung einer Regulierungsbehörde des Bundes mit Informations-, Untersuchungs- und Sanktionsrechten; Begebung eines neuen Postgesetzes für die vorhandenen Gesetze</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Harmonisierung der Abgrenzung des Monopolbereichs</li> <li>2. Verkleinerung des Monopols auf Brief- und Postkartendienste</li> <li>3. Festlegung nationaler Höchstpreise (Porto bis zum Fünffachen des nationalen Portos für Standardbriefe) und Höchstgewichte (bis 350 g)</li> <li>4. Überführung des Monopols in nationale Duopole bei Massensendungen</li> <li>5. Freigabe der Kurierdienste auch im bisherigen Monopolbereich</li> <li>6. Einschränkung des Monopols bei allen Sendungen in das Ausland (bis zur jeweiligen Staatsgrenze)</li> </ol>
Bisheriger Pflichtbereich (ohne Monopolrecht, aber mit Universaldienstpflicht)	<p>Alle Postdienstleistungen (außerhalb des bisherigen Monopolbereichs), die heute der Deutschen Post AG als Pflichtleistungen auferlegt sind, werden der Universalienpflicht unterworfen (z.B. schriftliche Mitteilungen, die einer anderen Sendung beigelegt sind und ausschließlich den Inhalt betreffen, wiederkehrend erscheinende Druckschriften, Kuriersendungen). Es werden Mindeststandards festgelegt, z. B. Dichte des Einlieferungsnetzes, Öffnungszeiten, Laufzeiten, Verlustraten, Tarifierungsprinzipien etc. Abdeckung von Defiziten im Universalien durch Überschüssen der A-Lizenznehmer (bis 2004 die DPAG) ist möglich.</p> <p>Bei nicht ausreichender oder angemessener Erfüllung von Universalienleistungen können entweder marktbeherrschende Lizenznehmer im Rahmen ihrer Lizenz verpflichtet werden, solche defizitären Dienstleistungen anzubieten, oder diese defizitären Dienstleistungen können ausgeschrieben und an Unternehmen vergeben werden, die sich verpflichten, diese Leistungen anzubieten. Nachgewiesene Verluste aus solchen Dienstleistungen können ausgeglichen werden durch Zwangsabgaben dritter A-Lizenznehmer.</p> <p>Anpassung der Universaliendefinition an die Nachfrageentwicklung.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Harmonisierung der Abgrenzungen, der Zugangs-, Vertrags- und Marktbedingungen</li> <li>8. 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.</li> <li>9. Rückwirkungen auf den Pflichtbereich durch Maßnahmen, die unter dem „Monopolbereich“ genannt werden, insbesondere die Nummern 2, 3, 4 und 6</li> </ol>
Wettbewerbsbereich	Alle Postdienstleistungen, die die definierten Universalienmindeststandards eindeutig überschreiten.	Nur Vorschlag der Harmonisierung bekannt.

Quelle: BMPT (1995), Kommission (1992), eigene Zusammenstellung.

saldienstauflage nicht hinreichend erfüllen sollte. Die Infrastrukturfondsmittel sollen dem A-Lizenznehmer zufließen, der die Auflagen erfüllt,

vermutlich also der Deutschen Post AG. Die Infrastrukturfondsabgabe hat ähnlich wie der Kohlepfennig die Funktion, Produktionsstrukturen

im vermeintlichen Interesse der Bürger zu konservieren. Der „Briefpfennig“ muß allerdings im Unterschied zum Kohlepfennig vom Wettbewerber und nicht vom Konsumenten aufgebracht werden.

Die Auflagen im lizenzierten Monopolbereich und im nichtlizenzierten Universaldienstbereich wirken ökonomisch wie Marktzugangsbarrieren: Die neu in den Markt tretenden Unternehmen werden quasi gezwungen, ein zur Deutschen Post AG spiegelbildliches Angebotspotential aufzubauen; der hierfür erforderliche Finanzierungsbedarf ist groß. Potentielle Investoren müssen in ihrem Investitionskalkül berücksichtigen, daß die Regulierungsbehörde sie zu Zwangsabgaben verpflichten kann, die de facto dem bereits etablierten Anbieter, der staatlichen Post, zufließen werden. Die Deutsche Post AG kann im Falle nachgewiesener Defizite im A-Lizenzbereich mit einem Ausgleich aus dem Infrastrukturfonds rechnen und zugleich darf sie im Falle von Überschüssen im A-Lizenzbereich diese zur Abdeckung von Defiziten im Pflichtbereich verwenden. Ob letztere Bestimmung aufgegeben wird und durch ein von der EG-Kommission vorgeschlagenes Verbot der Quersubventionierung ersetzt wird, bleibt abzuwarten.

Zusammenfassend läßt sich über die Eckpunkte sagen, daß bewährte Grundsätze der sozialen Marktwirtschaft, wie Konsumentensouveränität, Gewerbe- und Vertragsfreiheit sowie Wettbewerbsneutralität des Staates, keine Beachtung gefunden haben. Das Mißtrauen gegen die Steuerung des Angebots durch in ihren Entscheidungen souveräne Konsumenten, die zwischen Angeboten mit unterschiedlicher Qualität und unterschiedlichen Preisen wählen können, ist groß; groß ist auch das Selbstvertrauen der regulierenden Instanzen, die wahre Nachfrage und deren Entwicklung zu erkennen. Alle Erfahrung mit staatlicher Marktsteuerung in westlichen Ländern, im Kohle-, Stahl- und Agrarbereich zeigt, daß solche Instanzen sich regelmäßig und gründlich irren, daß die Preise und Kosten unter Regulierungsbedingungen höher, die Qualität aber schlechter ist als auf einem wettbewerblich organisierten Markt. Insgesamt gesehen dürfte die Regulierungsdichte im Bereich der Postdienste in Deutschland, folgt man den Reformvorstellun-

gen der Bundesregierung, in den nächsten Jahren kräftig zunehmen.

Was die Vorschläge der *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* angeht, so zeigt die Übersicht 3, 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 — das Porto innerhalb der EG stärker vereinheitlichen sehen. Insgesamt gesehen kann man festhalten, daß die Kommission der Europäischen Gemeinschaften keine wesentlichen strukturellen Änderungen der Postdienste anstrebt.

### 3. Zur Zukunft

#### a. Grundsätzliche Anmerkungen

Vorschläge, den Status quo zu ändern, stoßen nicht nur bei den zuständigen Fachministerien regelmäßig auf Widerstand, sondern auch bei den vom bestehenden Zustand profitierenden sonstigen öffentlichen und privaten Institutionen. Der Philosoph Marquard (1984) hat gezeigt, daß konservative Reaktionen auf gravierende Änderungswünsche in der Tat zu rechtfertigen sind; der Schaden durch Konservieren müsse schon erheblich sein, um kräftige Einschnitte im chirurgischen Sinne zu begründen. Der Schaden, für den die staatlichen Lenkungsversuche im Bereich der gelben Post verantwortlich zu machen sind, kann wohl als erheblich bezeichnet werden.

Ein Instrument, systematische Änderungen zu verhindern, besteht in dem Verlangen, die Auswirkungen einer geforderten Änderung detailliert zu beschreiben. Dies ist gewissermaßen ein Trick, um den Umstürzler auf die gedankliche Ebene des Konservativen zu zwingen. Wer an die Stelle der staatlichen Zwangs-Alterssicherung freiwillige private Regelungen setzen will oder wer das staatliche Postmonopol und die wohletablierte Daseinsvorsorge durch dieses

Monopol abschaffen will, möge doch bitte beschreiben, wie die Welt denn ohne diese Einrichtungen aussähe. Damit wird auf die Ebene vorausschauenden Planens gezogen, wer gerade die Freiheit — d.h. auch die Unberechenbarkeit von Marktergebnissen — zur Grundlage seiner Vorschläge gemacht hat.

#### b. Die gelben Postdienste der Zukunft

Es geht hier nicht darum, wie jene Zukunft aussehen wird, die von Regulierungsräten, Lizenzvergaben und dem Staat als Eigentümer der Deutschen Post AG vermutlich bestimmt wird, sondern darum, wie der Markt der gelben Post ohne marktspezifische Eingriffe, also auch zum Beispiel ohne Infrastrukturfonds, aussehen würde. Denn solche Eingriffe, das hat Kapitel II gezeigt, sind wirtschaftswissenschaftlich nicht zu rechtfertigen.

Selbst unter diesen Voraussetzungen muß jede Vorhersage vage und sehr allgemein bleiben. Voraussichtlich wird sich der Markt der gelben Post nicht grundsätzlich von anderen freien Märkten unterscheiden: Poststellen werden (nur) dort etabliert, wo sich das ökonomisch lohnt; die Daseinsvorsorge für den allein und fernab von anderen Siedlungen und Fernstraßen bestehenden Haushalt wird wohl eher durch den Telefon-, Fernseh- und Fax-Anschluß befriedigt als durch den Postboten. Die Dienste des letzteren wären sehr teuer und daher selten nachgefragt. Vielleicht wird es, je nach Bevölkerungsdichte und/oder regionaler Präferenzstruktur der Einwohner, weniger Postämter und mehr zentrale Postzustell- und -abholorte geben, mit individuellen Schließfächern, oder aber weniger zentrale Postämter und mehr dezentrale Postzustell- und -abholorte; Banken zum Beispiel nehmen pro Schließfach derzeit ein geringes Entgelt pro Jahr, bieten allerdings dafür einen Sicherheitsstandard, der bei normalen Briefen übertrieben wäre. Eines bräuchte der gelbe Markt der Zukunft sicher nicht: gesamtwirtschaftliche Regulierungsräte oder eine zentrale Lizenzvergabe für private Anbieter von Postdiensten. Mit anderen Worten bedeutet dies, daß die künftige Organisationsstruktur des Postmarktes nicht im einzelnen vorhersehbar ist. Was vorhergesehen werden

kann, sind Ersparnisse im administrativen Bereich, die allen Steuerzahlern zugute kommen, sowie ein Ende der Umverteilungen im Postwesen von den Bewohnern der Ballungsgebiete zu denen in Randgebieten.

#### 4. 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 würden, 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 folgende Bereiche:

*die Preispolitik:* Höhe und Struktur der Preise können im Wettbewerbsbereich nach unternehmerischem Kalkül frei gestaltet werden; im Monopol- und Pflichtbereich bedürfen preispolitische Maßnahmen hingegen der Genehmigung durch den Bundesminister für Post und Telekommunikation im Benehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft (§ 4 PTRRegG);<sup>12</sup>

*die Sortimentspolitik:* Umfang und Zusammensetzung der Dienstleistungen sind durch die Geschäftsführung gestaltbar;

*die Qualitätspolitik:* Änderungen in der Beschaffenheit von Leistungen im Wettbewerbsbereich und — ganz überwiegend — im Monopol- und Pflichtbereich liegen im Kompetenzbereich des Vorstandes der Deutschen Post AG; allerdings ist der Bundesminister für Post und Telekommunikation befugt, für den Monopol- und Pflichtbereich durch Rechtsverordnung Qualitätsvorgaben festzulegen;



*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, also dem Staat, repräsentiert durch seine Vertreter.

Da die postspezifischen Rechtsvorschriften hinsichtlich der Kontrolle der Post AG durch die verschiedenen Gremien recht vage sind, ist zu vermuten, daß der Informationsvorsprung des Vorstandes stärker noch als bei Vorständen privater Aktiengesellschaften, 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. April 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 rechnen. Vor allem die hohe Substitutionselastizität einmal zwischen Geschäftsbriefen und Fernkopien per Telefon (Fax) und ein anderes Mal zwischen Inlandsbeförderung und Postmonopolumgehung durch sogenanntes Remailing setzen der Preis-

erhöhung 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, bei der die Post garantiert, 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 betrifft, so sind die Anstrengungen der Post AG vor allem auf die im Wettbewerb angebotenen Dienste gerichtet. Zuverlässigkeit und Schnelligkeit des Paketdienstes wurden durch Errichtung von Frachtzentren erhöht. Im Monopolbereich Briefdienst hingegen wurden durch verschiedene Maßnah-

men, 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 wurde 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 Eytt 1995) beläuft, könnte noch erhöht werden, wenn die kürzeren Laufzeiten für Pakete die Attraktivität des Paketdienstes der Post AG bei den Kunden steigern. Nunmehr beabsichtigt die Post AG auch, den Monopolbereich zu rationalisieren. Vorgesehen 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

### *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, sind die Ausgaben für die Postdienste ungewöhnlich hoch und ist 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 sowohl in der *Postreform II* als auch in seinen „Eckpunkte“-Planungen dem Wettbewerb kaum eine Chance gegeben hat. Der staatlichen Deutschen 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 faktisch 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 Quersubventio-

nen 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 und Quersubventionierungen zu beseitigen. Neben der Planung gibt es (noch unverbindliche) Überlegungen der Bundesregierung, denen zufolge in einzelnen Bereichen mehr Wettbewerb zugelassen werden soll. Zum Beispiel könnte der Monopolbereich bei der „Infopost“ und den Kurierdiensten weiter eingeschränkt werden. 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.

#### *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 ausgezehnt 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 knapper, klarer, allgemeinverständlicher und übersichtlicher Form das tägliche Leben mit notwendigen 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: Da gibt es 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. All dies 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 sollte umgehend — wie dies für alle Unternehmen gilt bzw. gelten sollte — an das Bundeskartellamt übertragen werden. Dieses Amt kann dann auch auf dem Markt für Postdienste auf Einhaltung der Bestimmungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen achten. Die Wettbewerbsaufsicht könnte dabei unter anderem den durchaus strittigen Punkt klären helfen, was denn der relevante Markt im Kleingüterverkehr ist: Die Deutsche Post AG scheint ihren Markt als einen Markt zu definieren, der auch potentielle Nachfrager — wie z.B. den internen Werkverkehr — enthält und kommt damit auf einen Marktanteil der Gelben Post von „nur“ 26 vH. Für PROGNOSE (Eytt 1995) dagegen zählt lediglich, was gewerblich abgewickelt wird; bezogen auf diesen relevanten Markt erreicht die Deutsche Post AG einen Marktanteil im Kleingüterverkehr von 55 vH. Es kann kaum ein Zweifel bestehen, daß PROGNOSE, indem es den Intra-Firmenverkehr nicht mitzählt, die 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— unter anderem— bei einem Marktanteil eines Unternehmens von mindestens einem Drittel. Die Kartellbehörde kann dann ein eventuell mißbräuchliches Verhalten der Deutschen Post AG, etwa bei der Tarifgestaltung, für unwirksam erklären.

Daraus folgt, daß der Regulierungsrat am Ende der Laufzeit des derzeit geltenden Postregulierungsgesetzes aufgelöst werden sollte.

(2) Wenn es schon, wie im „Eckpunkte“-Papier des Bundespostministers vorgesehen, einen Regulierungsrat geben soll, dann ist zumindest Unabhängigkeit von der Bundesregierung anzustreben; ein Vorbild könnte hier die Deutsche Bundesbank sein. Außerdem wäre der Auftrag an den Regulierungsrat neu zu formulieren: Seine Aufgabe sollte nicht die Regulierung, sondern die Deregulierung sein sowie seine eigene Abschaffung; ein Vorbild könnte hier die Treuhandanstalt sein.

(3) Die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost sollte von Regulierungsaufgaben befreit werden. Die Anstalt sollte lediglich die Rechte des Bundes nach dem Aktiengesetz wahrnehmen. Es hat sich gezeigt, daß die vom Gesetzgeber beanspruchten „übergeordneten politischen Gründe“ für eine 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. So müßte beispielsweise im Zuge der Abschaffung der Sonderrechte im Monopolbereich die Nachtflugerlaubnis zurückgenommen oder potentiellen Konkurrenten auch eingeräumt werden.

(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 Bereich der Deregulierung 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. die Übersichten 2 und 3). Auf jeden Fall sollte es ein explizites Verbot der Quersubventionierung des Pflichtbereichs durch den Monopolbereich geben. Dazu gehört auch, daß subventionierte Investitionen zugunsten des Wettbewerbsbereichs der Post ausgeschlossen sind. 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 verbotene 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 außer-europäische Industrieländer in Betracht.

(8) Ebenfalls unverzüglich ist eine Vorschrift aufzunehmen, derzufolge die Defizitfinanzierung und auch die Gestellung von Bürgschaften durch andere Bereiche der Post, wie die Postbank oder die Telekom, untersagt wird. Denn 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 sowie der offensichtlichen Ineffizienz des deutschen Postwesens. Die Unwirtschaftlichkeit des Post-

wesens 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 sollte von der Vertragstreue des Staates seinen (bisherigen) Dienern gegenüber ausgehen. Auf dieser Basis lassen sich drei Strategien des Beschäftigungsabbaus 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 Konkursstatbestand 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 An-

nahme 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. Dieses letztere Verfahren hat 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 älteren Mitarbeiter 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.

## Anhang

### 1. Zur Organisation des Postwesens in der EG

#### a. Vorbemerkungen

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 (Kommission 1992) werden eine Harmonisierung der nationalen Postgesetze und eine Liberalisierung (Marktöff-

nung) als Methoden der Integration der Postmärkte diskutiert.<sup>13</sup> Der Gedanke 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“ (Kommission 1992: 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 der Merkmale

- Abgrenzung des Monopolbereichs,
- Rechtsform des Monopolisten,
- Beschaffenheit der Leistungen und Leistungsentgelte,
- Aufsicht über das Postwesen,
- Zugang zu den Kapitalmärkten

verdeutlicht werden. 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

Tabelle A1 — Zur Abgrenzung der Monopoldienste im Postwesen der EG-Mitgliedstaaten nach nationalem Recht 1990

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

+: Ja, es gibt ein Monopolrecht. -: Nein, es gibt kein Monopolrecht. — <sup>a</sup>Umfaßt auch die Zustellung von Presseerzeugnissen. — <sup>b</sup>Die Kategorie Drucksache gibt es hier nicht. Vielmehr gibt es hier die Unterscheidung nach Briefen erster und zweiter Klasse. Briefe, die andernorts als Drucksache eingestuft würden, werden hier als Briefe behandelt, die zum Monopoldienstbereich gehören können. — <sup>c</sup>Im Grünbuch 1 kg. — <sup>d</sup>Ohne Berücksichtigung der Stadtkurierdienste (Abholung und Zustellung innerhalb einer Stadt). Auch Postkarten sind nicht eingeschlossen. — <sup>e</sup>Drucksachen fallen rechtlich gesehen unter das Monopol, das jedoch anscheinend nicht streng durchgesetzt wird. — <sup>f</sup>Es war 1990 beabsichtigt, das Monopol für die Expreßdienste abzuschaffen. — <sup>g</sup>Universaldienstverpflichtung bis 7 kg. — <sup>h</sup>Inhalt: Pakete und Dokumente bis 1 kg. — <sup>i</sup>Der Paketdienst wurde in Italien zwar dem Wettbewerbsbereich zugeordnet, die Beförderungen von Paketen zwischen großen Städten bleiben jedoch im Monopolbereich. — <sup>j</sup>In Verbindung mit der Gewichtsgrenze von 500 g sollte Plänen zufolge auch eine Preisgrenze eingeführt werden. Postkarten sind nicht dem Monopoldienst zugeordnet. — <sup>k</sup>Es gilt eine Preisgrenze von 1 £. Eine Senkung dieser Grenze auf etwa 0,33 £ wurde erwogen.

Quelle: Kommission (1992), eigene Recherchen.

Praxis abweichen. Tabelle A1 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 (Päckchen und Post-Pakete) sind durchweg nicht dem Monopolbereich zugeordnet. Nicht alle Mitgliedstaaten definieren Briefsendungen und Paketsendungen in gleicher Weise; Päckchen, die keine persönlichen Mitteilungen enthalten, können auch als Briefsendungen aufgegeben werden, sofern sie den entsprechenden Kriterien für die Höchstmaße und das Höchstgewicht genügen.<sup>14</sup> Die Unterscheidung wird durch den Kunden — und nicht etwa durch den Postdienst —

getroffen. Es liegt am Kunden, ob er die Sendung als Päckchen oder als Brief deklariert.

Aus der Darstellung der Monopoldienste durch die EG, wie sie in Tabelle A1 wiedergegeben ist, 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 neben dem Vereinigten Königreich 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. Januar 1995 Massendruck-sachen („Infopost“), die je Drucksache mindestens 250 Gramm (ab 1. Januar 1996: 100 Gramm) schwer sind und eine Mindestanzahl aufweisen, aus dem Monopolbereich herausgenommen. Etwa 50 Unternehmen wur-

den auf ihren Antrag hin vom Bundesminister für Post und Telekommunikation eine Lizenz für die Beförderung und Zustellung solcher Massendrucksachen erteilt (FAZ 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 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. Auch für die nationalen Kurierdienste vieler Mitgliedstaaten gibt es — anders als in Deutschland, wo die Preisgrenze des Monopolbereichs auch für Kurierdienste gilt — 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),
- (3) Abgangsverteilung (z.B. Empfang der abgeholtten 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 zugeliieferten Post auf die Poststellen, die die Post den einzelnen Kunden zustellen),
- (6) Zustellung (z.B. Austragung der Post zum Kunden).<sup>15</sup>

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.

Das Recht zum Angebot der einzelnen Teilfunktionen ist 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 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 1995 — 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.

#### *Beschaffenheit der 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 (vollständige Tarifeinheit im Raum). 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 betrifft, 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 (Kommission 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 (Deutsche Bundesbank lfd. Jgg.).

### c. Qualitäts- und Preisvergleich im Postwesen

Beschaffenheit und Preise der Postdienste im Monopolbereich können anhand unterschiedlicher Kriterien beurteilt werden.<sup>16</sup> 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.

Über die Laufzeit gibt es Statistiken der Postdienste selbst und auch von Verbraucherorganisationen. Die Statistiken weichen jedoch 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 erreichten; in Deutschland waren 91 vH nach den Erhebungen der deutschen Post und 81 vH nach Erhebungen Dritter nach einem Tag zugestellt (Kommission 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, betrug 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 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* 1994). Immer noch arbeiten die staatlichen Postdienste mit drei Tagen als Ziel für die Versendung und Zustellung im internationalen Briefverkehr. Nur 53,2 vH aller Briefe 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 m<sup>2</sup>, so gibt es im Durchschnitt der Europäischen Gemeinschaft 4,1 Postämter je 100 m<sup>2</sup>, 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 (Knorr 1993).

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 Jahre 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* 1994).

## Endnoten

- 1 Dies gilt angesichts der gravierenden Unterschiede in den Marktergebnissen auch, wenn man die Möglichkeit in Betracht zieht, daß die amtlichen Stastiken auf dem Gebiet der Postdienste nicht vollständig international vergleichbar sein mögen.
- 2 Auf die statistischen Verästelungen bei der Berechnung des Sozialprodukts ist hier nicht weiter einzugehen. Oftmals wird das Nettoinlandsprodukt zu konstanten Marktpreisen pro Kopf als die allein relevante Meß- und Zielgröße angesehen („Netto“, weil Abschreibungen auf Sachkapital schwerlich „Wohlfahrt“ sein können; „Inland“, weil zum Beispiel die Lohneinkommen der im Ausland tätigen 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 Faktorkosten — das ist das vielzitierte „Volkseinkommen“ — im Auge.
- 3 Vgl. zu einer umfassenden Diskussion der ordnungs- und wettbewerbspolitischen Fragen bezüglich des Marktes für Postdienste insbesondere Crew (1993, 1995).
- 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 Vereinigten Staaten sehr niedrige Porti bei höherer Leistungsfähigkeit der Postdienste aufwiesen (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 Dollar 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.
- 6 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 sind insbesondere deren Gegenwerte nicht einforderbar, so daß kein Wirtschaftssubjekt bereit wäre, ein privatwirtschaftliches Angebot zu unterbreiten (Sohmen 1976: 285 ff.).
- 7 Zur Diskussion über die Reform der Postdienste in Deutschland vgl. insbesondere: Jäger (1994a, 1994b), Monopolkommission (1994), Krönes (1992), Stumpf (1992, 1993), Neu et al. (1992) und 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) untersuchen die Privatisierung der Postdienste in den Niederlanden.
- 8 Zur Problematik staatlich vorgegebener Infrastrukturaufgaben für die Postdienste vgl. insbesondere Blankart und Knieps (1992, 1995) sowie Knieps und Blankart (1994).
- 9 Der Begriff „Briefdienste“ ist recht unscharf, da nicht jeder Brief eine „schriftliche Mitteilung ... von Person zu Person“ enthält (z.B. ein nicht „beanschrifteter“ Katalog).
- 10 Die Angaben über Kostendeckungsgrade beziehen sich auf die zweite Hälfte der achtziger Jahre (Kommission 1992).
- 11 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 1984: 126 f.). Dieser Vorschlag ist als etwas skurril bezeichnet worden (Glismann 1984: 135).
- 12 Nach Maßgabe der §§ 13 und 14 PRegG, in denen die „Aufgaben des Regulierungsrates“ und die „Beschlüsse des Regulierungsrates“ festgelegt werden; nach § 13, Abs. 3, Nr. 1, beschließt der Regulierungsrat über „die Entscheidung über die Genehmigung von Leistungsentgelten ...“, § 14 regelt das Verfahren, wenn der Bundesminister für Post und Telekommunikation einen Beschluß des Regulierungsrates „nicht berücksichtigen kann“.
- 13 Siehe auch Knorr (1993), Stuyck (1993), Hahn (1993), Gröner und Knorr (1991, 1992), Stumpf und Pieper (1992) und Speckbacher (1991).
- 14 Dem geltenden Preis- und Leistungsverzeichnis der Deutschen Post AG (Stand 1. Juli 1995) kann man folgende Grenzwerte entnehmen: für Maxibriefe 353 x 250 x 50 mm und 1 000 g, für Warensendungen (die als Briefsendungen eingeordnet sind) 600 x 300 x 150 mm und 500 g sowie für Päckchen 600 x 300 x 150 mm und 2 000 g.
- 15 Schätzungen zufolge (Kommission 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.
- 16 Zu einem internationalen Leistungsvergleich 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.

## Literaturverzeichnis

- BGBI. (Bundesgesetzblatt, Teil 1)* (1993). Raumordnungsgesetz. (19): 630–635.
- Blankart, C.B., und G. Knieps (1992). Netzökonomik. *Jahrbuch für neue politische Ökonomie* 11: 73–87.
- (1995). Infrastrukturfonds als Instrumente zur Realisierung politischer Ziele. Diskussionsbeiträge 18. Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik, Freiburg im Breisgau.
- BMPT (Bundesministerium für Post und Telekommunikation) (1995). Verfügung 130: Öffentliche Kommentierung zu den Eckpunkten für einen künftigen Regulierungsrahmen im Postbereich. *Amtsblatt* (13): 858–861.
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft) (1995). *Orientierungen für eine Postreform III*. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft. BMWi-Studienreihe 85. Bonn.
- Braubach, U. (1992). *Deregulierung der Postdienste*. Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik 90. Köln.
- (1994). Deregulierung der Deutschen Bundespost Postdienst. *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft* 65 (1): 34–66.
- Bureau International de l'Union Postale Universelle (1993). *Statistique des Services Postaux 1992*. Bern.
- Coase, R. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics* 3 (3): 1–44.
- Crew, M.A. (Hrsg.) (1993). *Regulation and the Nature of Postal and Delivery Services*. Boston.
- (1995). *Commercialization of Postal and Delivery Services: National and International Perspectives*. Boston.
- Department of Trade and Industry (1994). *The Future of Postal Services: A Consultative Document*. HMSO, London.
- Deutsche Bundesbank (Ifd. Jgg.). *Kapitalmarktstatistik* (vormals: Wertpapierstatistik). Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 2. Frankfurt am Main.
- Elixmann, D., und M. Weber (1994). *Die Privatisierung und Aktienplatzierung der niederländischen Post- und Telekommunikationsgesellschaft Koninklijke PTT Nederland NV (KPN)*. Bad Honnef.
- Eytt, D. (1995). Zukünftige Anforderungen an Post- und private Kurier-, Express- und Paketdienste. Vortrag anlässlich der Veranstaltung „Zukunftsmärkte Post/Telekom“ am 30./31. Januar 1995 in Bad Homburg.
- FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung)* (1995). Ein Info-Brief als Service für Vereine, Privatleute und Gewerbetreibende. 31. März.
- Glismann, H.H. (1984). Comment on Free Entry into Telecommunications? In H. Giersch (Hrsg.), *New Opportunities for Entrepreneurship*. Tübingen.
- Gröner, H., und A. Knorr (1991). Monopol für Postdienste und EG-Binnenmarkt. *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 36: 109–133.
- (1992). Europäische Integration im Bereich der Postdienste — aber wie? *Ordo* 43: 423–452.
- Hahn, W. (1993). Postreform im Lichte der EU-Liberalisierungspolitik. *Ifo-Schnelldienst* 46 (35/36): 24–33.

- Handelsblatt* (1994). Für Briefe gibt es noch keinen Binnenmarkt. 30. Juni.
- Jäger, B. (1994a). *Postreform I und II: Die gradualistische Telekommunikationspolitik in Deutschland im Lichte der Positiven Theorie staatlicher Regulierung und Deregulierung*. Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik 93. Köln.
- (1994b). Postreform II: Ökonomische Analyse der Reformgründe und -eckpunkte. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 43 (1): 15–46.
- Knieps, G., und C.B. Blankart (1994). Effiziente Instrumente der Infrastrukturfinanzierung: Die Infrastrukturfondslösung im Postbereich. Diskussionsbeiträge 11. Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik, Freiburg im Breisgau.
- Knorr, A. (1993). *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 14. Fuchsstadt.
- Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (1992). Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste. KOM (92) 476. Endgültiges Ratsdokument Nr. 7390/92. In Deutscher Bundestag, *Drucksache* 12/3328 vom 30. September 1992. Bonn.
- Krönes, G. (1992). Reform der Postreform — Überlegungen zur Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 15 (4): 392–406.
- Marquard, O. (1984). *Abschied vom Prinzipiellen*. Stuttgart.
- Monopolkommission (1994). *Mehr Wettbewerb auf allen Märkten. 10. Hauptgutachten*. Köln.
- Neu, W., W. Steckbacher und U. Stumpf (1992). Preisregulierung im Monopolbereich des Postdienstes. Diskussionsbeiträge 92. Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste, Bad Honnef.
- Perelman, S., und P. Pestieau (1994). A Comparative Performance Study of Postal Services: A Productive Efficiency Approach. *Annales d'Économie et de Statistique* 33: 187–202.
- Rosen, H.S. (1988). *Public Finance*. Homewood, Ill.
- Samuelson, P.A. (1955). Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics* 37 (4): 350–356.
- Sohmen, E. (1976). *Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik*. Tübingen.
- Soltwedel, R., et al. (1986). *Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik*. Kieler Studien 202, Tübingen.
- (1987). *Zur Staatlichen Marktregulierung in der Bundesrepublik*. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Speckbacher, W. (Hrsg.) (1991). *Die Zukunft der Postdienste in Europa*. Proceedings der Internationalen Konferenz „Die Zukunft der Postdienste in Europa“, Bonn, 25./26. Oktober 1990. Berlin.
- Stiglitz, J.E. (1986). *Economics of the Public Sector*. New York.
- Stumpf, U. (1992). Remailing in the European Community: Economic Analysis of Alternative Regulatory Environments. Diskussionsbeiträge 89. Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste, Bad Honnef.
- (1993). Terminal dues Reform: Towards a Domestic Tariff Based System. Diskussionsbeiträge 115. Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste, Bad Honnef.

- Stumpf, U., und F. Pieper (1992). The Development of the Single Market for Postal Services: Comments on the Green Paper. Diskussionsbeiträge 98. Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste, Bad Honnef.
- Stuyck, J.H.V. (Hrsg.) (1993). *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. European Monographs 6. Deventer.
- U.S. Postal Service (1993). *Cost and Revenue Analysis. Fiscal Year 1992. Finance and Planning*. Washington, D.C.
- Waterson, M. (1992). Privatization and the British Post Office. *International Review of Applied Economics* 6 (2): 152–165.
- Weizsäcker, C.C. von (1984). Free Entry into Telecommunications? H. Giersch (Hrsg.), *New Opportunities for Entrepreneurship*. Tübingen.