

Beiträge aus der angewandten Wirtschaftsforschung

Nr. 25 (2008)

**Die Legitimation des Briefmonopols
zur Finanzierung des Universaldienstes
im Briefverkehr**

Alexander Geist
Korbinian von Blanckenburg
Andreas Hadamitzky

Institut für Finanzwissenschaft
Wilmergasse 6-8, D-48143 Münster
www.wiwi.uni-muenster.de/iff1

1. Problemstellung und Gang der Untersuchung

Aktuell bezahlen wir für die Versendung eines Standardbriefs innerhalb Deutschlands 55 Cent. Und zwar ganz unabhängig davon, wie weit entfernt sich der Zielort befindet und auf welche Art und v.a. mit welchem Aufwand der Brief zugestellt wird. Dies ist nicht etwa ein Ergebnis von Marktprozessen und Wettbewerb, sondern ein Resultat bisheriger staatlicher Regulierung und Vorschriften. Trotz der vollständigen Liberalisierung des Briefmarktes zu Beginn 2008 besitzt der Verbraucher faktisch keine Auswahl in Bezug auf die Anbieter in diesem Segment. Die Deutsche Post AG besitzt im Bereich der Standardbriefe nach wie vor eine marktbeherrschende Stellung (Marktanteil ca. 90%) und wird von den politischen Akteuren in etwa durch die Einführung des Mindestlohns für Briefträger oder die Beibehaltung der Umsatzsteuerbefreiung für die Leistungen der Deutsche Post AG gestützt. Dieses Vorgehen spricht für ein Kompromiss zwischen der Christdemokratische Union und der SPD, die bis zum Schluss noch die Öffnung der Briefmärkte verhindern wollte, dass nach außen zwar eine wettbewerbskonforme Lösung präsentiert, jedoch im Grunde am Bestehen der alten Exklusivlizenz der Deutschen Post AG festgehalten werden soll. Mit dem faktischen Festhalten am Briefmonopol wurde der Sorge Rechnung getragen, dass die so genannten Universaldienstleistungen, wozu u.a. eine flächendeckende Versorgung mit Briefdienst gehört,¹ im Wettbewerb nicht adäquat erbracht werden würden. Hier setzt der folgende Beitrag an und untersucht, ob zum einen diese Sorge berechtigt ist und zum anderen, ob das faktische Festhalten am Briefmonopol ein legitimes Mittel zur Erfüllung des Universaldienstes darstellt.

Die Untersuchung soll angelehnt an das Maßnahmen-Legitimationsschema² von *Grossekettler* erfolgen. Zuerst werden das mit den Universaldienstleistungen verbundene Ziel und das aktuell verwendete Instrument zur Zielrealisation konkretisiert und erläutert. Daraufhin erfolgt die eigentliche Prüfung, in der sowohl das Ziel als auch die Instrumentenwahl hinsichtlich ihrer ökonomischen Legitimität kritisch überprüft werden. Abschließend sollen die Ergebnisse zusammengefasst werden.

¹ Vgl. §51 Abs. 1 Satz 1 PostG in Verbindung mit §52 PostG und §6 Abs. 3 Satz 1 PUDLV.

² Ausführlich zum Beurteilungsschema Grossekettler (2003), S.626ff.

2. Analyse der Legitimation des staatlichen Eingriffs in Verbindung mit dem Universaldienst im Briefverkehr

2.1 Beschreibung der Zielsetzung und des gewählten Instruments

Bevor in den darauffolgenden Unterpunkten die eigentliche Legitimationsprüfung erfolgt, soll zunächst das mit den Universaldienstleistungen im Briefverkehr verfolgte Ziel und das gewählte Instrument zur Zielrealisation näher beschrieben werden. Ohne sehr detailliert auf den rechtlichen Rahmen der Universaldienstleistungen im Briefverkehr einzugehen, geht aus dem Art. 87 f Abs. 1 GG hervor, dass der Bund einen Gewährleistungsauftrag für „flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen“ im Bereich Postwesen erhält. Mit den Regelungen im Postgesetz und der Post-Universaldienstleistungsverordnung zur Ausgestaltung des Universaldienstes kommt er diesem Auftrag nach. Nach §11 Abs. 1 Satz 1 PostG sind Universaldienstleistungen ein „Mindestangebot an Postdienstleistungen ..., die flächendeckend in einer bestimmten Qualität und zu einem erschwinglichen Preis erbracht werden“. Die Konkretisierung findet in der Post-Universaldienstleistungsverordnung statt.³ Übertragend auf den Briefverkehr wurde für die vorliegende Arbeit die *flächendeckende Versorgung mit Briefdienstleistungen in einer bestimmten Qualität und zu einem erschwinglichen Preis* als das zu untersuchende Ziel definiert. Vor der vollständigen Liberalisierung des Marktes wurde das Instrument der Exklusivlizenz der Deutschen Post AG verwendet. Mit der Exklusivlizenz wurde der Deutschen Post AG für die Erbringung der Universaldienstleistungen im genannten Segment das ausschließliche Recht⁴ zur Briefbeförderung gewährt.⁵ Durch die vorgeschriebene Einheitstarifizierung erfolgt dabei eine Quersubventionierung von den profitablen zu defizitären Briefdiensten,⁶ die ohne gesetzliche Regelungen nicht freiwillig erbracht werden würden.⁷ Zwar können nun rein rechtlich auch andere Unternehmen zum Erbringen des Universaldienstes verpflichtet werden,⁸ jedoch handelt es sich im Standardbriefsegment faktisch ausschließlich um die Deutsche Post AG. Auf die Gründe, warum langfristig keine Konkurrenz für die Deutsche Post AG im betrachteten Segment zu erwarten ist, wird noch im Folgenden eingegangen. Darüber hinaus kann die Deutsche Post AG für die Erbringung von defizitären Briefdiensten nach §15 Postgesetz noch zusätzlich Ausgleichszahlungen von der

³ Der Einheitstarif wurde im §6 Abs. 1 Satz 1. PUDLV definiert.

⁴ Die im §51 PostG genannten Ausnahmen für die Geltung der Exklusivlizenz und die sich ergebenden Marktnischen bedürfen einer gesonderten Analyse.

⁵ Vgl. §52 PostG.

⁶ Vgl. Lorentzen (2000), S. 200.

⁷ Die Versender der Briefe aufs Land werden dabei von den Briefversendern in die Stadt, die tendenziell geringere Kosten verursachen und somit einen geringeren Preis zahlen würden, subventioniert.

⁸ Vgl. §12 Postgesetz

Regulierungsbehörde verlangen. Das gewählte Instrument wird im Folgenden somit mit „*Als-ob-Exklusivlizenz der Deutschen Post AG*“ bezeichnet.

2.1 Legitimation des Maßnahmenziels

Zunächst gilt es zu fragen, ob das Ziel des staatlichen Eingriffs legitim ist. In der Ökonomischen Theorie der Politik wird auf erhebliche Mängel der politischen Willensbildung hingewiesen,⁹ weshalb nicht alles wofür sich Politiker als Volksvertreter entscheiden auch legitim sein muss.¹⁰ Um dem entgegenzuwirken, dass politische Entscheidungen für die Vorteilsnutzung einzelner Interessengruppen genutzt werden, soll ein Maßnahmenziel nur dann als ein Gemeinwohlziel klassifiziert werden, wenn sich die Bürger dafür auch bei schiedsrichterlicher Unabhängigkeit und unter dem so genannten „Schleier des Nichtwissens“ entscheiden würden.¹¹ Der „Schleier des Nichtwissens“ impliziert v.a. die Unkenntnis über die eigene Position in der Gesellschaft.¹²

Ein funktionsfähiger Briefdienst spielt als Kommunikationsform für die Teilnahme der Bürger am wirtschaftlichen und sozialen Geschehen, aber auch als Infrastruktureinrichtung für die wirtschaftliche Entwicklung der Regionen eine bedeutende Rolle.¹³ Zudem wurden für das Versenden von Briefen sehr niedrige Preis- und Einkommenselastizitäten¹⁴ ermittelt, woraus eine hohe Bedürfnisdringlichkeit der Briefdienste abgeleitet werden kann.¹⁵ Es erscheint also plausibel anzunehmen, dass die Bürger gerade bei Unkenntnis ihrer gesellschaftlichen Stellung, eine Zugangsgewährung für alle Bürger zu einem erschwinglichen Preis zu einem für das Dasein wichtigem Gut als Gemeinwohlziel akzeptieren würden.¹⁶ Dies impliziert jedoch nicht, dass der Staat automatisch zum Eingriff legitimiert wäre.¹⁷ Es ist zunächst zu prüfen, ob ein Marktversagen vorliegt.

⁹ Vgl. Bernholz/Breyer (1994), S. 166ff.

¹⁰ Vgl. Grossekketter (2003), S. 626f.

¹¹ Vgl. Grossekketter (2003), S. 627f.

¹² Vgl. dazu Rawls (1979), S. 159.

¹³ Vgl. Müller (1997), S. 160ff.

¹⁴ Die Preiselastizität der Nachfrage gibt an, um wie viel Prozent sich die Nachfrage verändert, wenn der Preis um ein Prozent variiert. Die Einkommenselastizität gibt an, um wie viel sich die Nachfrage verändert, wenn das Einkommen um ein Prozent variiert.

¹⁵ Siehe Tab. 1, Anhang, S. A1.

¹⁶ Dabei wurde lediglich die aktuelle Lage berücksichtigt. Die an Bedeutung gewinnende Substitutionsmöglichkeit durch E-Mails wurde zunächst vernachlässigt.

¹⁷ Vgl. Blankart (2002), S. 32.

2.2 Legitimation des staatlichen Handlungsbedarfs

Grundsätzlich kann das System der Märkte¹⁸ die Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen besser versorgen als eine staatliche Institution. Bei einem staatlichen Eingreifen in den Markt ist deshalb immer zu begründen, warum durch die Intervention bessere Ergebnisse erzielt werden als durch den unregulierten Marktmechanismus.¹⁹ Staatliches Eingreifen soll dann als gerechtfertigt angesehen werden, wenn es zur Heilung von Koordinationsmängeln (Marktversagen) eingesetzt wird oder wenn die Bürger von der Zielrealisation aus anderen Gründen einen Nettovorteil hätten.²⁰

Man spricht von Marktversagen, wenn die Märkte nicht zu gesamtwirtschaftlich optimalen Ergebnissen führen.²¹ Die Ursachen können im Vorliegen von Unteilbarkeiten, externer Effekte, Informationsmängeln sowie Anpassungsmängeln liegen.²² Da im Briefverkehr insbesondere die Unteilbarkeiten als Ursache für ein Marktversagen in Frage kommen, sollen diese näher erläutert werden.

Unteilbarkeiten liegen dann vor, wenn Kapazitäten bestimmter Ressourcen nicht beliebig variiert werden können. Dies hat oft zur Folge, dass eine Ausweitung der Outputmenge zu sinkenden Durchschnittskosten führt. Ein Grund für sinkende Durchschnittskosten kann z.B. in der Realisierung von Größenvorteilen liegen.^{23 24} Wenn die Kosten der Produktion der gesamten Menge durch einen Hersteller geringer sind, als die der Produktion von Teilmengen durch mehrere Hersteller, spricht man von subadditiven Kostenstrukturen.²⁵ Wenn Subadditivität im nachfragerrelevanten Bereich vorliegt, ist es kostengünstiger, wenn ein Anbieter den gesamten Markt versorgt, als wenn es mehrere tun. Es entsteht ein natürliches Monopol.²⁶ Natürlich auch deshalb, weil selbst bei zunächst herrschendem Wettbewerb auf dem Markt derjenige Anbieter mit der größten Outputmenge und somit den geringsten Durchschnittskosten die Wettbewerber kontinuierlich vom Markt verdrängen würde.²⁷ Ein vom Markteintritt der Konkurrenz geschützter Monopolist könnte die Nachfrager durch überhöhte Preise ausbeuten. In

¹⁸ Zur Funktionsfähigkeit der Märkte ausführlich Fritsch/Wein/Ewers (2001), S. 6ff.

¹⁹ Vgl. Fritsch/Wein/Ewers (2001), S. 1.

²⁰ Vgl. Grosseckler (2003), S.628.

²¹ Vgl. Teichmann (2001), S. 204.

²² Vgl. Fritsch/Wein/Ewers (2001), S. 95.

²³ Weitere Gründe für sinkende Durchschnittskosten, wie etwa Verbundvorteile, sollen an dieser Stelle nicht explizit erläutert werden.

²⁴ Die wichtigsten Ursachen für Größenvorteile stellen z.B. Mindesteinsatzmengen der Produktionsfaktoren, die so genannte Zwei-Drittel-Regel oder Lernkurveneffekte dar. Vgl. dazu Fritsch/Wein/Ewers (2001), S. 187f.

²⁵ Vgl. Fritsch/Wein/Ewers (2001), S. 187ff.

²⁶ Vgl. Teichmann (2001), S. 205.; Fritsch/Wein/Ewers (2001) S. 191f.

²⁷ Vgl. Siebke (1999), S. 88.

Folge dessen, würde eine geringere als gesamtwirtschaftlich optimale Menge bereitgestellt werden. Weiterhin ist die dynamische Ineffizienz von Monopolisten zu nennen, die im Gegensatz zu den im Wettbewerb stehenden Unternehmen nur bedingt einen Anreiz zu Innovationen oder zu einer adäquaten Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen haben.²⁸

Der natürliche Monopolist wird seine Marktmacht jedoch nicht ausnutzen, wenn er damit rechnen muss, dass potenzielle Konkurrenten in den Markt eintreten und ihn im Preis unterbieten können, also wenn sein Markt bestreitbar ist. Die Bestreitbarkeit hängt stark davon ab, welche irreversiblen Kosten bei einem Markteintritt, die so genannten sunk costs, anfallen.²⁹ Ein staatlicher Eingriff ist also nur dann erforderlich, wenn sowohl subadditive Kostenstrukturen im nachfragerrelevanten Bereich als auch die Nichtbestreitbarkeit des Marktes vorliegen.³⁰

Als Ursache für ein Marktversagen auf dem Briefdienstmarkt kommen insbesondere die Unteilbarkeiten in Frage. Die Wertschöpfungskette der Briefbeförderung kann sehr vereinfacht in vier Stufen und zwar in Einsammlung, Sortierung (Ein- und Abgangssortierung), Transport und Zustellung eingeteilt werden. Da die Zustellung den höchsten Kostenanteil beansprucht³¹ und darüber hinaus gerade auf dieser Stufe Subadditivitäten vermutet werden dürfen,³² soll in der vorliegenden Arbeit insbesondere diese Wertschöpfungsstufe einer näheren Betrachtung unterzogen werden. Es erscheint plausibel anzunehmen, dass bei bestehender Größe des Zustellnetzes die Stückkosten pro Brief mit steigender Anzahl an Zustelladressen pro Region (z.B. im städtischen Gebiet mit einer hohen Siedlungsdichte) oder mit steigender Anzahl an Briefen pro Zustelladresse (z.B. in einem Hochhaus) sinken. Es liegen also Dichte- und somit Größenvorteile vor. Diese sind insbesondere in den geringeren Wegekosten pro Brief begründet.³³ Es ist weiterhin davon auszugehen, dass gerade in ländlichen Gebieten mit einer geringen Siedlungsdichte aufgrund einer Mindestkapazitätsgröße³⁴ Subadditivität vorliegt. So kann z.B. der Briefträger die Briefe mit einem Auto, einem Fahrrad oder zu Fuß zustellen. Seine Kapazität wird aufgrund der unterschiedlichen Traglast durch das gewählte Mittel determi-

²⁸ Vgl. Fritsch/Wein/Ewers (2001), S. 198.

²⁹ Vgl. Baumol/Panzar/Willig (1982), S. 45f., S. 202.

³⁰ Vgl. Berg/Cassel/Hartwig (1999), S. 202.

³¹ Vgl. Dogson/Rodriguez et al. (2004), Tab 5.7, S. 72. Danach macht die Einsammlung der Briefe in Deutschland 13,2%, Sortierung 17,4% und Zustellung 69,4%.

³² Vgl. Kruse (2005), S. 18f.

³³ Vgl. ebenda.; eigene Beispiele.

³⁴ So kann z.B. der Briefträger die Briefe mit einem Auto, einem Fahrrad oder zu Fuß zustellen. Seine Kapazität wird aufgrund der unterschiedlichen Traglast durch das gewählte Mittel determiniert. Eine weitere Variation der Kapazität ist kaum vorstellbar, weshalb selbst bei einem einzigen Brief mindestens die Kapazitätsgröße „Briefträger zu Fuß“ gewählt werden muss. Im ländlichen Gebiet bei weiten Entfernungen ist sogar die Mindestkapazitätsgröße „Briefträger Auto“ notwendig.

niert. Eine weitere Variation der Kapazität ist kaum vorstellbar, weshalb selbst bei einem einzigen Brief mindestens die Kapazitätsgröße „Briefträger zu Fuß“ gewählt werden muss. Im ländlichen Gebiet bei weiten Entfernungen ist sogar die Mindestkapazitätsgröße „Briefträger Auto“ notwendig.

In städtischen Gebieten mit einer hohen Siedlungsdichte liegt dagegen keine Subadditivität vor.³⁵ Der Grund liegt darin, dass die Mindestkapazitätsgröße in einem Gebiet mit vielen Briefzustellungen in der Regel überschritten wird und die Durchschnittskosten somit nicht stets fallen werden. Wenn man den städtischen Markt jedoch bestehend aus mehreren kleinen Lokalmärkten ansieht, dann kann davon ausgegangen werden, dass auf den einzelnen Lokalmärkten ebenfalls Subadditivitäten vorliegen. Es ist also kostengünstiger, wenn ein Anbieter einen Teilmarkt versorgt, als wenn es mehrere tun. Bei der Zustellung kann auf den einzelnen Zustellmärkten das Bestehen natürlicher Monopole gefolgert werden.

Bisher wurde nur der Bereich der Zustellung betrachtet. Bei den restlichen Stufen können bis auf die Einsammlung im ländlichen Gebiet keine bis geringe Subadditivität vermutet werden,³⁶ weshalb anzunehmen ist, dass *auf den meisten Märkten bis auf die Zustellung Wettbewerb bestehen würde.*^{37,38} Jedoch muss ein Neuanbieter auch die Zustellung übernehmen, bei der, wie bereits festgestellt, ein natürliches Monopol vorliegt. Hinsichtlich der Komplettlösung der Briefbeförderung kann *die Zustellung somit als monopolistisches Bottleneck* interpretiert werden.³⁹ Zwar liegen auf dem Markt nur geringe Irreversibilitäten vor,⁴⁰ jedoch ist ein Markteintritt aufgrund einer enormen Größe, die erforderlich wäre, um auch die Zustellung im Vergleich zur Deutschen Post AG nur annähernd konkurrenzfähig zu gestalten, als eine sehr hohe Markteintrittsbarriere zu sehen.⁴¹ Das natürliche Monopol ist deshalb nur als bedingt bestreitbar einzustufen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das zu untersuchende Ziel für legitim befunden und dem Markt ein Versagen im Bestehen eines bedingt bestreitbaren natürlichen Monopols attestiert wurde. Bei einem vollkommen liberalisierten Markt könnte der Monopolist die Bürger durch überhöhte Preise ausbeuten. Zudem können Zweifel angebracht werden, ob der Mono-

³⁵ Vgl. Kruse (2005), S. 33, PNZ-23-35.

³⁶ Vgl. Kruse (2005), S. 33, PNZ-23-35.

³⁷ Vgl. Kruse (2005), S. 48.

³⁸ Es ist nicht ersichtlich, warum z.B. bei der Einsammlung der Briefe Warenhäuser oder gar Kioske der Post Nachfrage nicht wegkonkurrieren könnten.

³⁹ Vgl. Kruse (2005), S. 48.

⁴⁰ Vgl. Lorentzen (2000), S. 52.

⁴¹ Die erforderliche Größe impliziert zudem erhebliche Planungs- und Koordinationskosten, die als sunk costs interpretiert werden könnten.

polist in den unrentablen Regionen den Briefdienst überhaupt bereitstellen würde, weshalb neben der Erschwinglichkeit der Preise auch die Zielkomponente der flächendeckenden Versorgung nicht erfüllt werden würde. Es besteht also staatlicher Regulierungsbedarf.

2.3 Legitimation der Instrumentenwahl

Im letzten Schritt muss die Legitimation des gewählten Instruments zur Zielrealisation überprüft werden. Dazu ist das Instrument hinsichtlich seiner Effektivität, also ob das Instrument überhaupt geeignet ist, das Ziel zu erreichen, seiner Erforderlichkeit, ob das Instrument dasjenige ist, das das Zielniveau mit den niedrigsten Kosten erreicht und abschließend seiner Verhältnismäßigkeit, also ob der Nutzen der Zielrealisation in einem angemessenen Verhältnis zu den erforderlichen Kosten steht, zu prüfen.⁴²

Die Umsetzung des staatlichen Handlungsbedarfs erfolgt durch das Einsetzen eines Instruments. Dieses ist ebenfalls hinsichtlich seiner Legitimität zu überprüfen. Neben dem in Deutschland faktisch verwendeten Instrument der Als-ob-Exklusivlizenz der Deutschen Post AG, das bereits vorgestellt wurde, soll ein Alternativvorschlag betrachtet werden, das in groben Grundsätzen mit dem in den USA eingesetzten *Worksharing* vergleichbar ist.⁴³ Der Alternativvorschlag soll zunächst kurz erläutert werden.

Die Grundlage des Konzepts bildet die Aufspaltung der Wertschöpfungskette in einzelne Teilleistungen. Diejenigen, bei denen kein natürliches Monopol vorliegt, wozu die weitesten Teile der Einsammlung, aber auch Transport und Sortierung gehören, werden für den Wettbewerb freigegeben. Um die adäquate Qualität zu gewährleisten werden an die Anbieter zunächst an den Nachweis der Erfüllung der Qualitätsstandards geknüpfte Lizenzen vergeben. Bei der Zustellung wird der gesamte Markt in Zustellgebiete mit jeweiligen Zustellzentren, in denen die Briefe ankommen, eingeteilt. Aufgrund der subadditiven Kostenstrukturen der Zustellung in den einzelnen Lokalmärkten, kann kein Wettbewerb *in dem Markt*, sondern durch ein Ausschreibungsverfahren des zeitlich begrenzten Zustellrechts ein Wettbewerb *um den Markt* geschaffen werden. Bei Erfüllung von Mindestqualitätsstandards wird derjenige Anbieter, der den geringsten Preis fordert, ausgewählt und darf in dem Gebiet zustellen. Das Ausschreibungsverfahren kann aufgrund fehlender Irreversibilitäten nach einem bestimmten Zeitraum wiederholt werden, ohne dass der bestehende Anbieter gegenüber den potenziellen Neu-

⁴² Vgl. zu diesem Abschnitt Grosseckttler (2003), S.629.

⁴³ Ausführlich zum amerikanischen „Worksharing“ siehe Haldi/Olson (2003). Der Vorschlag ist in einzelnen Teilen an das Szenario „Vertikale Desintegration“ von Kruse (2005), S. 48 angelehnt.

anbietern nennenswerte Vorteile aufweisen würde.⁴⁴ Somit wird der bestehende Anbieter zur Effizienz diszipliniert. Weiterhin sollen die Versender, die zurzeit die komplette Beförderung bezahlen, nur bis zum Zustellzentrum die sich im Wettbewerb bildende Preise zahlen. Für die eigentliche Zustellung wird von den Einwohnern des Zustellgebiets ein Beitrag, der sich nach der gewünschten Anzahl an Zustellungen z.B. pro Woche richten kann, erhoben. Damit der Zugang zu Briefdienstleistungen für alle gewährt werden kann, sollen für sozial schwache Haushalte in den Gebieten, in denen die Zustellung einen relativ hohen Beitrag erfordert, ein Teil des Beitrags für die Grundversorgung mit Briefdiensten (z.B. Zustellung drei mal in der Woche) vom Staat übernommen werden. Aufgrund der Eingängigkeit des Namens soll in der folgenden Prüfung der eben in Grundzügen erläuterte Vorschlag ebenfalls als *Worksharing* bezeichnet werden.

Im Folgenden sollen die beiden Instrumente hinsichtlich ihrer Effektivität, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit untersucht werden. In die Verpflichtung der Deutschen Post AG Universaldienstleistungen durchzuführen, kann das Niveau der flächendeckenden Versorgung vertraglich integriert werden. Auch die Erschwinglichkeit vom Preisniveau kann in Verträgen festgehalten werden, nötigenfalls muss eine Ausgleichszahlung an das Postunternehmen fließen. Die Als-ob-Exklusivlizenz der Deutsche Post AG ist somit effektiv. Das Konzept des Worksharings ist ebenfalls effektiv, da es anzunehmen ist, dass im Wettbewerb in den meisten Gebieten bei der Einsammlung, Sortierung und Transport ein flächendeckendes Angebot zustande kommt. Bei der Zustellung und den Gebieten, in den auch bei den restlichen Stufen kein Angebot zustande kommt, kann durch die Variation des Ausschreibungspreises das Angebot gegebenenfalls „erkauft“ werden. Die Erschwinglichkeit des Preises kann in dem Sinne gewährleistet werden, dass die Wettbewerbspreise bei den Vorstufen, die sich herausbilden werden, aufgrund der Erfahrungen in anderen Ländern, geringer sein werden, als die aktuellen und als erschwinglich angesehenen Preise. Bei der Zustellung kann der Staat mit Hilfe von Transfers gegebenenfalls nachsteuern. Somit sind beide Maßnahmen effektiv.

Als Nächstes sollen die beiden Instrumente auf ihre Erforderlichkeit geprüft werden. Es ist zu fragen, welche der Maßnahmen das erreichte Ziel mit den geringsten Kosten realisieren kann. Bei der Als-ob-Exklusivlizenz der Deutsche Post AG wird aufgrund der Monopolstellung der Deutschen Post AG der Wettbewerb in Gänze ausgehebelt. Dagegen basiert das vorgestellte Worksharing-Konzept nahezu komplett auf Wettbewerb und zwar entweder im oder um den Markt. Es ist daher sinnvoll anzunehmen, dass bei dem Worksharing-Konzept in Folge einer

⁴⁴ Vgl. Blankart (2002), S. 32.

höheren Effizienz in den Teilleistungen die Gesamtlösung deutlich kostengünstiger produziert werden kann, als durch ein Zwangsmonopol. Dies belegen die Erfahrungen aus den USA, wo durch das Worksharing neben dem höheren Sendungsvolumen und einem geringeren Preis für den Kunden erhebliche Kostenersparnisse nachgewiesen werden konnten.⁴⁵ Des Weiteren spürt jeder Konsument die tatsächlich verursachten Kosten, so dass diesem Konzept im Gegensatz zur Quersubventionierung der Als-ob-Exklusivlizenz die Allokationseffizienz attestiert werden kann. Zwar werden durch die Ausschreibungen und Koordination der Marktprozesse evtl. höhere Transaktionskosten fällig, jedoch kann angenommen werden, dass die Effizienzsteigerung die zusätzlichen Transaktionskosten bei weitem überwiegen wird. Es kann also festgehalten werden, dass das Instrument der Als-ob-Exklusivlizenz der Deutsche Post AG nicht erforderlich wäre, da mit Worksharing ein Instrument vorhanden ist, mit dem das gleiche Ziel zu deutlich geringeren Kosten erreicht werden kann. Ferner sind keine weiteren Instrumente ersichtlich, die das Ziel gegenüber dem Worksharing mit geringeren Kosten erreichen könnten. Somit kann das Worksharing-Konzept als erforderlich bezeichnet werden. Darüber hinaus ist dieser auch verhältnismäßig, da angenommen werden kann, dass der zusätzliche Nutzen, der bei den Bürgern durch geringere Preise entsteht, höher sein wird als die zusätzlichen Transaktionskosten. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das gewählte Instrument der Als-ob-Exklusivlizenz der Deutsche Post AG zwar effektiv, aber nicht erforderlich und somit auch nicht legitim ist.

⁴⁵ Vgl. Kruse (2005)

3. Schlussbetrachtung und Ausblick

Die durchgeführte Analyse der staatlichen Reglementierung im Briefverkehr hat ergeben, dass das mit den Universaldienstleistungen verfolgte Ziel aufgrund der Bedeutung des Briefdienstes sowohl in sozialer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht legitim ist. Darüber hinaus wurde gezeigt, dass es berechnete Zweifel gibt, dass dieses Ziel bei vollständiger Liberalisierung des Marktes aufgrund des Vorliegens eines natürlichen Monopols, bei dem die Zustellung als monopolistisches Bottleneck fungiert, überhaupt erreicht. Somit wird ein staatlicher Eingriff als gerechtfertigt und sogar als notwendig angesehen. Kritisch wird jedoch das bisher zur Realisation gewählte Instrument der faktischen Festhaltung am Briefmonopol, was im vorliegenden Beitrag mit Als-ob-Exklusivlizenz der Deutsche Post AG bezeichnet wurde, gesehen, da ein anderes Instrument (Worksharing), das im vorliegenden Beitrag in Grundsätzen vorgestellt wurde, die Zielerreichung zu deutlich geringeren Kosten gewährleisten kann. Somit bleibt es festzuhalten, dass das Briefmonopol ökonomisch nicht legitimiert werden kann. Es ist aber auch fraglich, ob eine vollständige Liberalisierung des Marktes aufgrund des Vorliegens eines nur bedingt bestreitbaren und nicht disziplinierten natürlichen Monopols zur Zielerreichung führen kann. In der Untersuchung der optimalen Regulierung, auf die nur sehr kurz eingegangen wurde, besteht also weiterer Forschungsbedarf.

Zukünftig ist weiterhin die Substitutionsmöglichkeit des elektronischen Briefverkehrs zu berücksichtigen. Es ist nicht ersichtlich, warum zukünftig bei Existenz von ausreichender Sicherheit der elektronischen Unterschrift und des Datenverkehrs allgemein nicht der komplette Briefverkehr über das Internet erfolgen kann. Bei ausreichender Sicherheit des virtuellen Briefverkehrs muss das Daseinsvorsorgeargument sehr kritisch hinterfragt werden. Die Legitimität der Universaldienstleistungen im Briefverkehr ist dann zu verneinen, da der Zugang zum klassischen Briefdienst nicht mehr für das Dasein notwendig wäre. Auch die Regulierung ist dann zu überdenken, da der virtuelle Briefverkehr ein echtes Substitut zum klassischen Briefverkehr darstellen würde und selbst ein natürlicher Monopolist durch die Konkurrenz des elektronischen Briefes diszipliniert werden würde.

Literaturverzeichnis

Baumol, W.J./ Panzar, J.C./ Willig, R.D. (1982), Contestable Markets and the theory of Industry Structure, New York.

Berg, H./ Cassel, D./ Hartwig, K-H. (1999), Theorie der Wirtschaftspolitik in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2, 7. Aufl. S. 173-298, München.

Bernholz, P./ Breyer, F. (1994), Grundlagen der Politischen Ökonomie, Band 2: Ökonomische Theorie der Politik, 3. Aufl., Tübingen.

Blankart, C.B. (2002), Daseinsvorsorge ökonomisch betrachtet, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 51, Heft 1, S. 28-41.

Dodgson, J./ Rodriguez, J.M./Van der Veer J.P./Gibson, S./Hernandez, J, Veronese, B. (2004), Economics of Postal Services – A Report to the European Commission DG-Markt, London, Online im Internet: http://europa.eu.int/comm/internal_market/post/doc/studies/2004-nera-final-postal-report_en.pdf [Stand: 03.07.2008].

Elixmann, D./ Pospischil, R. und andere (1989): Ein ökonometrisches Prognose- und Simulationsmodell für die Deutsche Bundespost; Diskussionsbeitrag des Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste, Nr. 48; Bad Honnef.

Forsthoff, E. (1938), Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart und Berlin.

Fritsch, M./ Wein, T./ Ewers, H-J. (2005), Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 5. Aufl., München.

Fuest, W./ Kroker R./ Schatz K-W. (2002), Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen und die Daseinsvorsorge, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 269, 2001/8, Köln.

Grossekettler, H. (2003), Öffentliche Finanzen, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 1, 8. Aufl. S. 561-717, München.

Haldi, J./Olson, W.J. (2003), An evaluation of U.S. Postal Service Worksharing, Online im Internet: <http://www.mfsanet.org/files/public/EvalOfUSPSWorksharing.pdf> [Stand: 03.07.2008].

Kruse, J./Liebe, A (2005), Netzzugang und Wettbewerb bei Briefdiensten, Hamburg.

Lorentzen, C. (2000), Die Preisregulierung der Briefdienste, Frankfurt am Main.

Müller, K. (1997), Die Postdienste aus der Sicht der Institutionenökonomik, Frankfurt am Main.

Peter, M./Schnitzler, L. (1997): Nicht kampflos nehmen lassen, in: Wirtschaftswoche Nr. 50/1997, S. 90-95.

Rawls, J. (1979), Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt am Main.

Siebke, J. (1999), Preistheorie in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2, 7. Aufl. S. 63-126, München.

Teichmann, U. (2001), Wirtschaftspolitik, eine Einführung in die demokratische und die instrumentelle Wirtschaftspolitik, 5 Aufl., München.

Werthmann, C. (2004), Staatliche Regulierung des Postwesens, Münster.

Anhang

Tab. 1: Preis- und Einkommenselastizitäten der Postdienste im Vergleich zu anderen Gütern

	Preiselastizität	Einkommenselastizität
Briefe	-0,5	1,0
Drucksachen	-0,5	1,1
Wurfsendungen	-3,7	2,6
Päckchen	-0,8	0,6
Pakete	-0,8	0,6
Nahrungs- und Genussmittel	-0,7	0,6
Elektrizität, Gas, Brennstoffe	-1,6	1,4
Möbel und Haushaltstextilien	-2,0	2,7

Quelle: Müller (2005)

Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung

1. **Manfred Borchert**
The Changing Character of the European Banking (November 2003)
2. **Anne Kretschmer**
Suchmöglichkeiten am Arbeitsmarkt – Zur Bedeutung von Arbeitsvermittlungsorganisationen (Mai 2004)
3. **Ulrich van Suntum**
Methodische Probleme des Benchmarking - Der Bertelsmann-Benchmarking-Index (Juni 2004)
4. **Mark Trede und Bernd Wilfling**
Estimating Exchange Rate Dynamics with Diffusion Processes:
An Application to Greek EMU Data (2004)
5. **Manfred Borchert**
The Impact of Banking Behaviour on Monetary Strategy (Oktober 2004)
6. **Mark Trede und Cornelia Savu**
Goodness-of-fit tests for parametric families of Archimedean copulas (Oktober 2004)
7. **Andreas Behr**
A Rolling MTAR model to test for efficient stock Pricing and asymmetric adjustment (November 2004)
8. **Anne Kretschmer**
Das australische Arbeitsvermittlungssystem – Vorbild für Deutschland? (Januar 2005)
9. **Robert Vehrkamp und Klaus Hafemann**
Korruption, Arbeitsmarkt und Beschäftigung – Ergebnisse einer empirischen Analyse für die osteuropäischen Transformationsländer (Mai 2005)
10. **Tholen Eekhoff**
Combination Versus Competition – The Welfare Trade-offs Revisited (August 2005)
11. **Christian Lorenz**
Der KMD-Kartellcheck – Marktscreening nach Kartellstrukturen am Beispiel des deutschen Zementmarkts (August 2005)
12. **Holger Bonus und Ivo Bayer**
Europäische Identität und symbolische Politik (August 2005)

13. **Manfred Borchert**
The Impact of Banking Behaviour on Monetary Strategy in Europe (revised and extended edition 2005)

14. **Andreas Behr und Ulrich Pötter**
Downward Wage Rigidity in Europe: A New Flexible Parametric Approach and Empirical Results (November 2005)

15. **Cornelia Savu und Win Lon Ng**
The ScoD Model – Analyzing Durations with a Semiparametric Copula Approach (April 2006)

16. **Andreas Behr und Ulrich Pötter**
Analysing wage differences between the USA and Germany using proportional hazards models (April 2006)

17. **Ulrich van Suntum und Karsten Rusche**
Integrierte Regionalprognose 2020 – Ökonomisch-demographische Perspektiven in Deutschlands Regionen – (Mai 2006)

18. **Mark Wipprich**
Efficiency and vertical networks: A note on demand uncertainty and separated markets (Dezember 2006)

19. **Ulrich van Suntum und Klaus Hafemann**
Effizienter Steuerverbund statt korrigierenden Finanzausgleichs – ein Vorschlag zur Neuordnung der Bund-Länder-Einnahmenverteilung (März 2007)

20. **Ulrich van Suntum und Andreas Westermeier**
Umlegung der Erbschaftsteuer auf die Einkommensteuer (Oktober 2007)

21. **Sebastian Gundel und Heiko Peters**
Wie gut sind Immigranten in den deutschen Arbeitsmarkt integriert?
Löhne von Immigranten und Deutschen im Vergleich (November 2007)

22. **Karsten Rusche**
Bestimmung und Prognose regionaler Wohneigentumsquoten mithilfe eines ökonomisch-mathematischen Mischverfahrens (Februar 2008)

23. **Korbinian von Blanckenburg und Gerrit Reher**
Testverfahren zur Beurteilung der Funktionsfähigkeit von Marktprozessen

24. **Heinz Grossekketter**
Marktprozessbedingte Controllingaufgaben in Unternehmen (September 2008)

25. **Alexander Geist, Korbinian von Blanckenburg und Andreas Hadamitzky**
Die Legitimation des Briefmonopols zur Finanzierung des Universaldienstes im Briefverkehr (September 2008)