



universität
wien

MAGISTERARBEIT

Titel der Magisterarbeit

„Die Liberalisierung des Postmarktes in der
Europäischen Union und die Finanzierung des
Universaldienstes“

Verfasser

Jan Cesnak, Bakk.

angestrebter akademischer Grad

Magister der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

(Mag. rer. soc. oec.)

Wien, im Februar 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 066 915

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Magisterstudium Betriebswirtschaft

Betreuer:

o. Univ.-Prof. Dr. Jörg Finsinger

Danksagung

Ich möchte mich beim Herrn Univ.-Prof. Dr. Jörg Finsinger für seine Betreuung bedanken.

Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre hiermit an Eides Statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Quellen verfasst habe. Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht.

Ich versichere, dass die Arbeit bisher in gleicher oder ähnlicher Form keiner anderen Prüfungsbehörde weder im In- noch im Ausland vorgelegt und auch nicht veröffentlicht wurde.

Wien, Februar 2011

Inhaltsverzeichnis

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	IX
1. EINLEITUNG	1
2. DER WEG ZUR LIBERALISIERUNG	3
2.1 FINANZIERUNG DES UNIVERSALDIENSTES	6
3. LIBERALISIERUNG INNERHALB DER EU	15
3.1 DEUTSCHLAND	15
3.2 FINNLAND	16
3.3 GROBBRITANNIEN	17
3.4 NIEDERLANDE	19
3.5 SCHWEDEN	20
3.6 ÖSTERREICH	20
4. LIZENZEN MIT GEGENLEISTUNGEN	25
4.1 DER SOZIALE ÜBERSCHUSS	26
4.1.1 <i>Auswirkung der Liberalisierung auf den Gewinn</i>	27
4.1.2 <i>Auswirkung der Liberalisierung auf die Konsumentenrente</i>	27
4.2 VORTEILE	30
4.3 BERECHNUNG DER HÖHE DES BETRAGES	31
4.3.1 <i>Die vermiedenen Nettokosten (Net Avoided Cost)</i>	32
4.3.2 <i>Entry Pricing</i>	33
4.3.3 <i>Die Rentabilitätskosten (Profitability Cost)</i>	35
4.4 DIE MARKTEINSTEIGER NICHT VON ANFANG AN BELASTEN	37
5. DER ZUGANGSPROBLEM	41
6. SCHLUSSFOLGERUNG	45
7. LITERATURVERZEICHNIS	49
8. ZUSAMMENFASSUNG	53
9. LEBENS LAUF	55

Abkürzungsverzeichnis

AB	Aktiebolag (Aktiengesellschaft)
AG	Aktiengesellschaft
B	fixer Betrag
BE	Belgien
C	Kosten
E2E	End-to-End
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
FR	Frankreich
G_k	Gewinn
KR	Konsumentenrente
NERA	National Economic Research Associates
OFTEL	The Office of Telecommunications
p	Preis
SE	Schweden
SÜ	sozialer Überschuss
UK	United Kingdom
UPU	Universal Postal Union
x	Menge
Z	Zahlungsbereitschaft

1. Einleitung

Die Europäische Union hat schon vor mehreren Jahren Maßnahmen zu einer schrittweisen und kontrollierten Liberalisierung des Postdienstes systematisch angenommen. Da der Ausmaß, die Bedingungen und die Qualität des postalischen Universaldienstes in einzelnen Mitgliedstaaten der EU ein anderes Niveau erreicht hatten, war es notwendig, solche Maßnahmen zu erlassen, die zum angemessenen Gleichgewicht führen sollten, wobei die Rechte und Pflichten der Dienstanbieter aufbewahrt werden müssten. Die Mitgliedstaaten der EU sind in dieser Frage nicht der gleichen Ansicht. Einige Mitgliedsländer sind bezüglich der Finanzierung der Postämter eher skeptisch. Der Vorteil eines liberalisierten Marktes liegt im Druck auf die Preissenkung der Produkte, der zugleich durch den Wettbewerb verursacht wird. Es sollte zur Qualitätserhöhung kommen. Die Effizienz der Postdienstleistungen sollte sich steigern und das Angebot könnte sich erweitern. Die Liberalisierung ermöglicht den neuen Wettbewerbern, in den Markt einzutreten. Gleichzeitig wird es zur Verbesserung der Effektivität des etablierten Universaldienstanbieters kommen. Andererseits gibt es aber Befürchtungen bezüglich den dünnbesiedelten Regionen.

In der Entschließung vom 7. Februar 1994 haben sich die Mitgliedstaaten zum Universaldienst verpflichtet. Dieser Universaldienst bietet für alle Nutzer ständig flächendeckende postalische Dienstleistungen einer bestimmten Qualität zu tragbaren Preisen. Daher müssen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass die Dichte der Abhol- und Zugangspunkte den Bedürfnissen der Nutzer entspricht. Die Europäische Kommission will einen diskriminierungsfreien Zugang zur Postinfrastruktur gewährleisten. Sie schlägt aber nicht vor, wie sie den Universaldienst finanzieren will.

Die Eintreibung von Steuernmitteln zur Finanzierung des Universaldienstes verursacht Wohlfahrtsverluste, die letztendlich höher sein können als ohne Liberalisierung. Eine der Möglichkeiten, wie man diese Verluste aus Universaldienst kompensieren könnte, und die auch in der EU-Richtlinie 97/67/ES enthalten sind, ist die Gründung eines Fonds. Die Kommission schlägt vor, dass alle Unternehmen, die eine individuelle Bewilligung besitzen, zu diesem Fonds beitragen müssen.

Eine andere Möglichkeit wäre, die Preise des Postdienstes zu differenzieren - je nach dem wo die Sendung aufgegeben und zugestellt wurde. Diese Lösung wäre jedoch von der Anzahl der Konkurrenten abhängig. Auch der reservierte Dienst dient als eine Form der Universaldienstfinanzierung in mehreren EU-Mitgliedstaaten. Einige Postunternehmen, die den Universaldienst gewähren, bekommen Subventionen aus dem Staatsbudget.

2. Der Weg zur Liberalisierung

„Die Grünen Schweiz lehnen eine weitere Liberalisierung des Postmarktes entschieden ab. Geradezu absurd ist es, der Post wichtige Finanzquellen zu entziehen und dann für die Finanzierung der Grundversorgung staatliche Unterstützung vorzusehen. Auch aus ökologischen Gründen ist klar: es braucht nicht drei verschiedene Brieflieferanten für einen Briefkasten“¹, sagt die Grüne Partei der Schweiz.

Anfang 2008 wurde auch in Deutschland der Briefmarkt für die privaten Postkunden geöffnet. Diese Öffnung hat kaum Vorteile gebracht. Zu diesem Ergebnis ist das PostKundenForum ein Jahr nach dem Ende des Briefmonopols gekommen. Aufgrund weiterer bestehender Markteintrittsbarrieren ist der Marktanteil der neuen Postdienstleister sogar gesunken und liegt unter zehn Prozent.²

"Die vom Regulierer vorgelegten Zahlen zeigen, dass das Auslaufen des Briefmonopols allein noch keinen Wettbewerb schafft"³, kritisiert der Vorsitzende des PostKundenForums, Elmar Müller, die Untätigkeit der Bundesregierung bei der Regulierung des Briefmarktes im Jahr 2008. *"Damit die privaten Postkunden von den neuen Freiheiten auch profitieren können, müssen die zahlreichen Hürden für die privaten Postdienstleister schnellstmöglich beseitigt werden"⁴*, fügt Elmar Müller hinzu. Um den Postdienstleistungssektor für den Wettbewerb schrittweise zu öffnen, hat die EU-Kommission eine Postrichtlinie entwickelt. Das oberste Ziel dieser Richtlinie ist die Verbesserung der Dienstqualität. Nicht nur kurze Zustellzeiten, sondern auch bequeme Zugangsmöglichkeiten sind von zentraler Bedeutung.

In ihrer Entschließung vom 7. Februar 1994 hat der Rat der europäischen Union das Hauptziel der Postpolitik genannt: Liberalisierung des Postmarktes innerhalb der Gemeinschaft, wobei der Universaldienst eingehalten werden muss. Für diesen Zweck wurde die Postrichtlinie Nr. 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom

¹ Grüne Partei der Schweiz (2007), S. 1

² vgl. Pressemeldung des PostKundenForums (2009), S. 11-12

³ Pressemeldung des PostKundenForums (2009), S. 11-12

⁴ Pressemeldung des PostKundenForums (2009), S. 11-12

15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität erlassen⁵:

- RICHTLINIE 97/67/EG (23) *„Die Mitgliedstaaten sollten die Möglichkeit haben die Erteilung von Lizenzen an die Bedingung zu knüpfen, Universaldienstpflichten zu übernehmen oder Zahlungen in einen Ausgleichsfonds zu leisten, der unverhältnismäßige finanzielle Nachteile ausgleicht, die sich für die Anbieter von Universaldienstleistungen aus der Universaldienstpflicht ergeben.“*⁶
- RICHTLINIE 97/67/EG (26) *„Im Interesse einer effizienten Bewerksstellung des Universaldienstes und zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen sollten die Tarife im Universaldienst objektiv, transparent, nichtdiskriminierend und kostenorientiert sein.“*⁷

Die Richtlinie 97/67/EG Art. 26 verhindert nicht die Umsetzung von Maßnahmen, die liberaler sind als vorgeschrieben ist.

Die Mitgliedstaaten haben sich zum Universaldienst verpflichtet, der den Nutzern zur Verfügung steht. Dieser Universaldienst bietet für alle Nutzer ständig flächendeckende postalische Dienstleistungen einer bestimmten Qualität zu tragbaren Preisen. Daher müssen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass die Dichte der Abhol- und Zugangspunkte den Bedürfnissen der Nutzer entspricht. Der Universaldienst muss an mindestens fünf Arbeitstagen pro Woche gewährleistet werden und mindestens eine Abholung und eine Hauszustellung umfassen (Art. 3). Als Universaldienst wird eine Sicherstellung der flächendeckenden, täglichen Auslieferung zum Einheitspreis und ihre Erreichbarkeit auch in dünn besiedelten Gebieten bezeichnet.⁸

⁵ vgl. Richtlinie 2002/39/EG (2002)

⁶ Richtlinie 97/67/EG (1997)

⁷ Richtlinie 97/67/EG (1997)

⁸ vgl. Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung (2009), S. 1

Mit dem Richtlinienvorschlag der EU-Kommission KOM(2006) 549 werden folgende politische Ziele⁹ verfolgt:

- die europäischen Postmärkte sollen vollständig geöffnet werden;
- der Universaldienst von hoher Qualität und zu tragbaren Preisen für alle soll aufrecht erhalten werden;
- die Binnenmarkthindernisse sollen abgebaut werden.

Die Kommission schlägt Folgendes vor:

- *„weitere Einschränkung und letztliche Aufhebung von Postmonopolen,*
- *im Bedarfsfall die Anwendung begleitender Sicherungs- und Finanzierungsmechanismen zur Sicherstellung des Universaldienstes,*
- *die Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Postinfrastruktur (wie Postfächer, Postleitzahlendatenbanken oder Informationen über Adressenänderungen).“¹⁰*

Das zweite Instrument ist durchaus fraglich, weil es noch nicht sicher ist, wie die Kommission das Universaldienst finanzieren will. Einerseits gibt es Vorschriften, wie der Postmarkt liberalisiert werden muss und die von allen Mitgliedstaaten einzuhalten sind. Andererseits gibt es aber keine eindeutige Lösung der Universaldienstfinanzierung, und diese Frage wird von jedem einzelnen Mitgliedstaat selbst gelöst. Eines ist allerdings klar, die Postliberalisierung muss symmetrisch verlaufen. Eine unter nicht gleichen Bedingungen durchgeführte Öffnung der Postmärkte würde zu Wettbewerbsverzerrungen führen und zugleich ein offenes Investitionsklima verhindern.

⁹ vgl. Zentrum für europäische Politik (2006), S. 1

¹⁰ Zentrum für europäische Politik (2006), S. 2

2.1 Finanzierung des Universaldienstes

Will der Staat für eine Universaldienstleistung einen bestimmten Preis einhalten, sind Zuschüsse notwendig. Dabei ergeben sich aus dem Europäischen Recht zwei Möglichkeiten:

- die Finanzierung über staatliche Mittel – allerdings ist der Verteilungsschlüssel diskutabel und wird sicherlich weitere Komplikationen mit sich bringen; oder
- die Finanzierung über eine sektorspezifische Universaldienststeuer.

Im nationalen Recht wird derzeit nur die Universaldienststeuer realisiert.¹¹

Der Staat soll die durch den Universaldienst verursachten Verluste decken. Eine Trennlinie zwischen Verlusten aus dem schlechten Wirtschaften und aus der Grundversorgungspflicht ist nicht eindeutig festzustellen. Es fehlen dann die Anreize zur Kostenersparnis.

Die Eintreibung von Steuernmitteln zur Finanzierung des Universaldienstes verursacht Wohlfahrtsverluste, die letztendlich höher sein können als ohne Liberalisierung. Bei diesem Punkt liegt ein „trade off“ zwischen einer Liberalisierung mit expliziten Subventionen und einem nicht-wettbewerblichen Markt mit interner Subventionierung vor. Welches Marktergebnis besser sein wird, ist noch nicht klar.

Die Aufgabe des Staates liegt darin die politisch erwünschte Grundversorgung von defizitären Leistungen sicherzustellen. Es liegt die Vermutung nahe, dass diese Versorgung aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert werden. Da die öffentlichen Ausgaben in Konkurrenz stehen, bleibt der Umfang des Universaldienstes beschränkt. Es besteht auch die Möglichkeit, Universaldienste mit Hilfe einer sektorbezogenen Universaldienststeuer zu finanzieren. Dabei bildet diese Steuer die Einnahmeseite eines zu schaffenden Universaldienstfonds, aus dem die Bereitstellung der defizitären Universaldienstleistungen subventioniert wird.¹²

¹¹ vgl. Knieps (2005), S. 9-10

¹² vgl. Knieps (2005), S. 10

Jetzt stellt sich die Frage nach einem fairen Finanzierungsmechanismus, um die Verluste der Post aus Universaldienst zu kompensieren. Eine der Möglichkeiten, wie man die Verluste aus Universaldienst kompensieren könnte und die auch in der EU-Richtlinie 97/67/EG enthält ist, ist die Gründung eines Fonds. Heutzutage gibt es Ähnliches z.B. in Italien, wobei die Beiträge nur seitens des Staates bezahlt werden, um angemessene Preise des Universaldienstes einzuhalten. Ähnliche Systeme der Kompensation gibt es in Belgien, Frankreich, Portugal, Bulgarien, Zypern, Niederlande, Slowenien oder Spanien. Universaldienstanbieter in anderen EU-Ländern finanzieren ihre Tätigkeit im Rahmen einer „Vertragserfüllung im öffentlichen Interesse“. Die Kommission schlägt vor, dass alle Unternehmen, die eine individuelle Bewilligung besitzen (d.h. sie sind zu einer solcher Tätigkeiten berechtigt, die dem Universaldienst gleichgestellt ist), zu diesem Fonds beitragen müssen. Der Beitrag wird maximal in der Höhe von 6% des Umsatzes sein. Falls die Geldmittel im Fonds nicht ausreichend sein werden, wird die Differenz vom Staat bezahlt.¹³

Knieps argumentiert, dass die Grundidee bei der Fondslösung in der Schaffung symmetrischer Regulierungsbedingungen für alle aktiven und potenziellen Anbieter liegt. Das Ziel dieser Bedingungen ist eine umfassende Marktöffnung, wobei defizitäre Universaldienstleistungen aufrechterhalten werden. Gemäß Knieps sollen die Universaldienstleistungen zu dem geringsten Subventionsbetrag bereitgestellt werden, der aus einem Universaldienstfonds finanziert wird. Falls eine Universaldienstleistung überhaupt nicht defizitär ist oder der Subventionsbedarf entfällt, muss auch eine Subventionierung aus dem Fonds entfallen. Laut Knieps wird der kostengünstigste Anbieter von (defizitären) Universaldienstleistungen in einem bestimmten Sektor (z.B. im Telekommunikationssektor) im Rahmen eines Ausschreibungswettbewerb ermittelt. Um das Prinzip symmetrischer Regulierungsbedingungen einzuhalten, müssen sich alle Anbieter von lukrativen Leistungen in diesem Sektor an der Finanzierung des Universaldienstes beteiligen. Dadurch, dass sämtliche Anbieter von lukrativen Leistungen eine umsatzabhängige Universaldienststeuer in den Universaldienstfonds einzahlen, spielt das Kriterium der Marktbeherrschung bei der Erhebung der Abgaben keine Rolle. Folglich werden keine Anbieter aufgrund der Unternehmensgröße weder benachteiligt, noch bevorzugt.¹⁴

¹³ vgl. Webnoviny.sk von 2.12.2009

¹⁴ vgl. Knieps, (2005), S. 10

Eine andere Möglichkeit wäre, die Preise des Postdienstes zu differenzieren - je nach dem, wo die Sendung aufgegeben und zugestellt worden ist. Eine Preisdifferenzierung liegt dann vor, wenn ein gleiches Gut oder ein gleicher Dienst an verschiedene Kunden zu unterschiedlichen Preisen angeboten wird.¹⁵

Eine quantitative Preisdifferenzierung ist am Postmarkt keine Neuheit (z.B. große Kunden bekommen oft Mengenrabatte). Daneben könnte das Postunternehmen eine räumliche Preisdifferenzierung (z.B. unterschiedliche Preise in dünnbesiedelten Regionen) oder eine zeitliche Preisdifferenzierung (z.B. unterschiedliche Preise während der Weihnachtszeit) einführen.

Damit eine Preisdifferenzierung möglich wäre, müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden. Erstens, muss es sich um einen unvollkommenen Markt handeln. Im Vergleich zu diesem liegt ein vollkommener Markt dann vor, wenn der Marktpreis gegeben und für alle gleich ist. Das bedeutet, dass entweder ein Angebotsmonopol oder eine monopolistische Konkurrenz vorliegt. Zweitens, muss sich der Markt in kleinere Teilmärkte aufteilen lassen, die voneinander abzugrenzen sind, damit kein Zwischenhändler auf Grund von Preisdifferenzen einen Gewinn erzielt (sog. Arbitragegewinn). Diese Voraussetzungen könnten auf einem liberalisierten Markt unter bestimmten Bedingungen auftreten, und zwar unter einer monopolistischen Konkurrenz.

D.h. diese Lösung wäre von der Anzahl der Konkurrenten abhängig. Einige Mitgliedstaaten nützen auch andere Formen der Finanzlastkompensation des Universaldienstes (SE, BE, FR, UK). Reservierter Dienst dient als eine Form der Universaldienstfinanzierung in mehreren EU-Mitgliedstaaten. Dieser Dienst kann nur von den Universaldiensteanbietern angeboten werden.

Einige Postunternehmen, die den Universaldienst gewähren, bekommen Subventionen aus dem Staatsbudget.

Im Verhältnis zur Universaldienstfinanzierung kommt die Mehrwertsteuer in Frage. Die Postdienste werden innerhalb der Gemeinschaft als Dienste angesehen, die öffentlichen Interessen dienen. Aus diesem Grund und aufgrund der Unterstützung einer günstigeren

¹⁵ vgl. Simon (2009), S. 257

Preispolitik wäre möglich, den Universaldienst, der durch die öffentlichen Postunternehmen angeboten wird, von der Mehrwertsteuer zu befreien. Die Mitgliedstaaten der EU haben sich unterschiedlich verhalten. In einigen Staaten ist nur der Universaldienst mehrwertsteuerfrei, der von öffentlichen Postunternehmen angeboten wird (Schweden, Slowenien). In manchen Ländern sind nur reservierte Postdienste (Österreich, Lettland) oder nur die Briefpost (Litauen) mehrwertsteuerfrei, in anderen sind alle Postdienste mehrwertsteuerfrei (Slowakei), die innerhalb des Universaldienstes angeboten werden. Manche Länder bemühen sich, alle Postdienste, die der Universaldienstanbieter anbietet, von der Mehrwertsteuer zu befreien.

Die Liberalisierung des Postmarktes bringt sowohl Vorteile als auch Nachteile mit sich. Man kann sich von mehreren Anbietern den günstigsten wählen. Neue Unternehmen bringen auch neue Arbeitsplätze mit. Der Einfluss auf die Arbeitslosigkeit ist aber schwer vorzusehen, da der bisherige Monopolunternehmer, auf Grund der Konkurrenz, seine Kosten minimieren muss, was letztendlich zur Erhöhung der Arbeitslosigkeit führen kann.

Seit dem Jahr 1998 ist die Zahl aller Beschäftigten bei der Post in Österreich, ohne die zugekauften Unternehmen, um 13.467 Personen oder 37% zurückgegangen, was einem durchschnittlichen Abgang von mehr als 1.300 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen pro Jahr entspricht. Nach dem Jahresende 2007 sind zwei Großkunden aus dem Versandhandel verloren worden. Die Beschäftigung im 1. Quartal 2008 hat sich wieder um 330 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen reduziert. Der Zuwachs an Beschäftigten bei den neuen Postdienstleistern kompensiert die Beschäftigungsverluste beim ehemaligen Postmonopolisten nicht.¹⁶

In Ländern, wo der Postmarkt voll liberalisiert ist, kann die Konkurrenz nicht das ganze Gebiet bedienen und konzentriert sich eher auf große, gewinnbringende Agglomerationen. In dem Landesgebiet ist keine Initiative seitens der Konkurrenz zu erwarten, d.h. die Liberalisierung ist in diesem Fall nicht wünschenswert.

Das ganze System muss so eingestellt werden, dass sich jeder Markteindringling nicht die lukrativsten Geschäfte aussucht und der Post nur verlustbringende Tätigkeiten übrig bleiben (die Gefahr des Rosinenpickens). Zum Beispiel wäre die Postzustellung in

¹⁶ vgl. Hermann (2008), S. 9

dünnbesiedelten Regionen, die durch die Post sichergestellt werden muss, nicht rentabel. In der liberalisierten Unternehmensumwelt ist der Universaldienst jedenfalls lästig.

Noch bevor sich die Mitgliedstaaten für die Liberalisierung entscheiden, müssen klare Regeln der Universaldienstfinanzierung angenommen werden, um die traditionellen Unternehmen nicht zu benachteiligen. Preisliche Unterbietung durch Lohndumping (Verhalten von Arbeitgebern, das zur Unterschreitung eines ortsüblichen Lohns oder Tariflohns führt, die eine Existenzgefährdung des Arbeitnehmers verursachen kann) soll verhindert werden.

Es gibt mehrere Möglichkeiten, um den Postmarkt zu liberalisieren:

- Liberalisierung des Postmarktes mittels Reduzierungen der Produktpalette, sowie der Preis- und Gewichtsgrenzen in dem reservierten Dienst.
- Liberalisierung des Postmarktes durch den Eintritt der Konkurrenz und durch ihre Teilnahme an der Transportkette des Universaldienstsanbieters.
- Liberalisierung des Postmarktes durch die Entwicklung der Marktbedingungen für potenzielle Konkurrenz, die selbständig auf dem Markt tätig ist.

Wegen der Zeitknappheit hat sich der Rat der Europäischen Union für die erste Möglichkeit entschieden. Bezüglich der Möglichkeit des Eintrittes von weiteren Anbietern der Postdienstleistungen ins Postnetz wurde festgestellt, dass diese Art der Marktöffnung (upstream liberalisation) die Liberalisierung überwiegend in der Anfangsphase des Postverkehrsprozesses enthält. Das bedeutet, wenn wir den ganzen Verkehrsprozess der Postsendungen in einzelne Phasen verteilen, d.h. Leerung der Briefkästen, Sortieren, Versand und Zustellung, ist es klar, dass jede dieser Tätigkeiten separat ausgeübt wird, also von verschiedenen Unternehmen. Laut der Definition des Postdienstes ist diese nur solche Tätigkeit, die alle vier genannten Phasen enthält. Bei der upstream liberalisation droht die Gefahr des Rosinenpickens. Dies kann folglich den Universaldienst gefährden.

Im Fall einer Voll liberalisierung ist es nicht möglich, Universaldienste für regulierte bzw. nicht regulierte Preise anzubieten, wenn man ihr Anbieten in dünnbesiedelten Gebieten kompensiert. Wäre dem nicht so, würde der Universaldienstanbieter gegenüber denjenigen, die den Universaldienst nicht anbieten, diskriminiert.

Gemäß RI. 97/67/EG (4) ¹⁷ sollte der Universaldienst mindestens folgendes Angebot umfassen:

- Abholung, Sortieren, Transport und Zustellung von Postsendungen bis 2 kg;
- Abholung, Sortieren, Transport und Zustellung von Postpaketen bis 10 kg;
- die Dienste für Einschreib- und Wertsendungen;
- Zustellung von Postpaketen, wenn diese im Ausland von einem in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Universaldienstanbieter nachgenommen wurden.

Nächste wichtige Anforderung gegenüber den Universaldienst Anbietern ist, dass sie den Dienst allen Kunden zu günstigen Preisen anbieten müssen. Auf dem liberalisierten Markt muss man sicherstellen, dass es in der Zukunft nicht zur Preiserhöhung für den Universaldienst kommt. Heutzutage werden die Universaldienstpreise in einigen EU-Ländern reguliert, weil sie reservierte Dienste anbieten. Der Regulator nimmt berechnete Kosten des Universaldienst anbieters in Betracht und ermöglicht auch einen angemessenen Gewinn. Seine Monopolstellung ermöglicht in diesem Bereich die Erhaltung von günstigen Preisen für Endkonsumenten.

Die Vorbereitung für die Liberalisierung des Postmarktes hat nicht nur im legislativen Rahmen stattgefunden. Es wurde auch in neue Technologien und Entwicklung neuer Dienstleistungen und Produkten auf Internetbasis investiert. Mehrere traditionellen Postunternehmen wurden in dieser Tätigkeit vom Staat durch Subventionen oder Steuerbefreiungen unterstützt. Es sind mehrere strategischen Allianzen entstanden als eine Reaktion auf die Globalisierung des Postmarktes. Fast alle Universaldienstanbieter haben in Automatisierung von Sortieranlagen, Lieferzentren und Schalter investiert. Es wurden neuen Zentren der Hybridpost aufgebaut.

¹⁷ vgl. Richtlinie 97/67/EG (1997)

Mit Hybridpost wird ein gemischtes logistisches System für die Zustellung von Briefen bezeichnet. Der Brief legt die Strecke vom Versender bis in die gewünschte Region des Empfängers als eine elektronische Datei zurück. Anschließend wird die Datei in dieser Zielregion gedruckt, kuvertiert und vom anbietenden Postdienstleister oder dessen Kooperationspartner zugestellt.¹⁸

Es muss viel in neue Technologien investiert werden. Der Universaldienstanbieter muss konkurrenzfähig sein. Sonst gehen die Kunden zu seiner Konkurrenz über, und es bleiben ihm nur die unattraktiven, nicht gewinnbringenden Tätigkeiten übrig, die er gemäß dem Gesetz ausüben muss. Letztendlich müsste der Staat seine Schulden decken, d.h. im Endeffekt werden alle Steuerzahler davon betroffen. Solche Art der Subventionierung wäre gegenüber denjenigen, die z. B. Postdienste nicht nutzen, unfair. Die Post könnte zwar die Preise ihrer Produkte erhöhen, sie muss aber damit rechnen, dass ihre Konkurrenz eine bessere Alternative für die Kunden sein wird. Die Post muss ihre Kosten minimieren und ihre Arbeitsprozesse rationalisieren. Es ist sehr wahrscheinlich, dass mehrere Menschen ihre Arbeit verlieren. Dies ist aber notwendig für die Erhaltung von Preisen und Konkurrenzfähigkeit in der Zukunft. Die Folgen könnten dramatisch sein, falls die traditionellen Postunternehmen von der Liberalisierung unvorbereitet betroffen wären.

Es ist durchaus wichtig, die Konkurrenz und geschützte sozialrechtliche Ansprüche der Arbeitnehmer effektiv zu verknüpfen, damit es nicht zur Minderung der üblichen Gewohnheiten kommt. Mehrere Organisationen, die Postmitarbeiter schützen, haben sich geäußert, dass eine heftige Liberalisierung zur Reduzierung der Postämter und folglich zum Abbau von Mitarbeitern führen wird.

Die Reorganisation des Postunternehmens und die Investitionen in neue und rationalisierte Technologien erhöhen die Produktivität ohne Zweifel. Ebenso wichtig für die Effizienzsteigerungen in Österreich war auch eine Erhöhung des Arbeitspensums der Postmitarbeiter. Zum Beispiel, die Reorganisation der Rayons hat dazu geführt, dass heute jeder durchschnittliche Briefträger und jede durchschnittliche Briefträgerin fähig sind, fast doppelt so viele Abgabestellen zu bedienen als noch vor zehn Jahren. Früher hatten besonders schnelle Zusteller und schnelle Zustellerinnen ihre Schicht unter

¹⁸ vgl. Die zweite Post S. 3

Umständen schon nach sechs Stunden erledigt. Heute braucht jeder von ihnen acht Stunden. Es ist auch nicht möglich, dass die Kollegen die Rayons für ausgefallene Kollegen übernehmen. Stattdessen werden die Rayons im Team aufgeteilt. Die Beschäftigten sind damit einverstanden, dass dadurch die Effizienz erhöht wurde. Sie befürchten sich aber, dass dieses Transformationsprozess nie aufhört.¹⁹

Ungefähr zwei Millionen Mitarbeiter arbeiten im Postsektor innerhalb der ganzen Gemeinschaft und der Postmarkt hat einen Wert von 90 Milliarden Euro. Das größte Problem hier ist die Höhe des Mindestlohnes, die Anzahl von freien Tagen und das Recht auf Streik der Mitarbeiter. Ein gutes Beispiel ist die niederländische TNT und ihr Streit mit deutscher Regierung um die Höhe des Stundenlohnes. Die Bundesregierung hat beschlossen, auf dem deutschen Postmarkt einen Mindestlohn einzuführen – seit 2008 müssen alle Briefdienste ihren Zustellern neun Euro Stundenlohn in Ostdeutschland und 9,80 Euro im Westen bezahlen. *„Einen breiten Wettbewerb wird es unter diesen Bedingungen nicht geben“*²⁰, sagt der Unternehmensberater Horst Manner-Romberg. TNT konnte den Mindestlohn in dieser Höhe nicht garantieren und zahlte den Mitarbeitern nur 7,50 pro Stunde. TNT sagte, dass die deutsche Regierung dadurch die Deutsche Post schützt.²¹

Die Liberalisierung der Postmärkte in Europa ist verzögert worden. Deutschland hat den ersten Termin (1. Jänner 2008) der Voll liberalisierung des Postmarktes verschoben. Auch Spanien oder Frankreich werden ihre Märkte erst im Jahr 2011 öffnen. Einige Staaten sogar später. *„Auch die Europäische Kommission kritisiert die deutsche Regierung für die Marktabschottung. Wettbewerbskommissarin Neelie Kroes sieht in dem Post-Mindestlohn der Deutschen einen Beweis für die mangelnde Liberalisierung des Briefmarktes in der gesamten EU. Die Deutsche Post bekomme doch im Ausland auch die andere Seite zu spüren: Während sie in Deutschland den Wettbewerbern den Markteintritt so schwer wie möglich mache, scheitere sie in anderen Ländern selbst an der Vormachtstellung nationaler Unternehmen.“*²²

¹⁹ vgl. Hermann (2008), S. 11

²⁰ Birger (2007), S. 2

²¹ vgl. Birger (2007), S. 2

²² Birger (2007), S. 3

3. Liberalisierung innerhalb der EU

Alle Mitgliedstaaten haben den zum 1. Januar 2006 in Kraft getretenen letzten Marktöffnungsschritt auf unterschiedlicher Weise umgesetzt. In Deutschland können die Postunternehmen so genannte „höherwertige“ Briefdienstleistungen – z.B. mit garantierter Übernachtzustellung – anbieten. In Deutschland und Großbritannien sind darüber hinaus die etablierten Betreiber verpflichtet, Wettbewerbern einen freien Zugang zum eigenen Zustellnetz zu gewähren. Trotz der teilweisen Liberalisierung haben die etablierten Betreiber in allen Mitgliedstaaten der EU und Norwegen einen Marktanteil von deutlich über 90% erreicht, wobei die meisten dieser Länder fast 100% des Briefmarktes bedienen.²³

Deutschland, Finnland, Großbritannien, die Niederlande und Schweden, haben ihre nationalen Briefmärkte stärker geöffnet als von der Postrichtlinie gefordert wurde.

3.1 Deutschland

Deutschland begann mit einer schrittweisen Öffnung des Briefmarktes im Jahr 1998, als es das Briefmonopol auf Sendungen bis zu 200 Gramm bzw. bis zum 5-fachen des Standard-Portos reduzierte. Die vollständige Liberalisierung war im Postgesetz von 1998 für das Jahr 2003 geplant und hat sich durch eine Gesetzesänderung um fünf Jahre verschoben (auf das Jahresende). Am Anfang der Jahre 2003 und 2006 wurden die Preis- und Gewichtsgrenzen entsprechend der Postrichtlinie abgesenkt. Von großer Bedeutung war in Deutschland die im Jahr 1998 durchgeführte Ausnahme der sog. „höherwertigen Dienstleistungen“ vom Monopol – obwohl sie unterhalb der Preis- und Gewichtsgrenzen lagen. Auf dieser Weise wurden Lizenzen an Unternehmen vergeben, die ihren Kunden entweder die Übernachtzustellung garantieren oder Sendungsverfolgung anbieten. So konnten sich langsam seit 1998 relativ kleine, lokaltätige Anbieter als Konkurrenten der Deutschen Post AG etablieren. Schritt für Schritt haben sich seit 1998 zumeist relativ kleine, lokal tätige Anbieter als

²³ vgl. Dieke (2007), S. 7

Konkurrenten der Deutschen Post AG etabliert. Lediglich innerhalb kleiner Gebiete konnten die strengen Lizenzanforderungen betreffend der höherwertigen Qualität erfüllt werden. Die lokalen Zusteller bieten ihre Dienstleistungen überwiegend denjenigen Kunden an, die viel Post für die regionalen Empfänger beanspruchen, wie etwa Verbände, Krankenkassen, Versorgungsunternehmen oder kommunale Behörden. Die vollständige Liberalisierung bewirkte in Deutschland eine Marktkonsolidierung. Durch Kooperationen und Unternehmenskäufe trugen vor allem TNT Post Deutschland und die Pin AG zum Aufbau bundesweiter Zustellnetze bei. Der Marktanteil der Deutschen Post hat sich langsam verringert und erreichte im Jahr 2006 90,3%. In demselben Jahr 2006 nahmen ihre Wettbewerber insgesamt über 1,5 Mrd. Euro ein, wobei die größten Umsatzanteile auf höherwertige Dienstleistungen entfielen. Bei schweren Sendungen, die über der Gewichtsgrenze des Monopols lagen, hat sich der Wettbewerb nur in sehr geringem Umfang entwickelt. Der Regulator hat noch dazu der Deutschen Post auferlegt, dass sie ihren Kunden und Wettbewerbern den Zugang zum Netz gewähren muss. Das bedeutet, dass diese spezielle Rabatte bekommen, wenn sie ihre Sendungen vorsortiert und in großen Mengen in den Briefzentren einliefern. Seither können nicht nur die Endkunden – wie es bis Sommer 2005 war – sondern auch gewerbliche Konsolidierer diese Rabatte der Deutschen Post nutzen und damit Produkte für ihre Kunden entwickeln. Folglich hat sich der Markt für Konsolidierung rapid entwickelt. Im Jahr 2006 waren es bereits 500 Mio. Briefe, die durch die Konsolidierer bearbeitet worden sind.²⁴

3.2 Finnland

Der reservierte Bereich wurde in Finnland im Jahr 1993 (im gleichen Jahr wie in Schweden) abgeschafft. Bis heute hat sich kein Wettbewerber auf dem finnischen Briefmarkt durchgesetzt. Im Jahr 1995 beantragte ein weiteres Unternehmen eine Lizenz zur Briefbeförderung. Anschließend begann eine Diskussion über eine mögliche Gefährdung des Universaldienstes durch den potenziellen Wettbewerb. Als Ergebnis dieser Debatte wurde im Jahr 1997 ein Gesetz verabschiedet, „*das in Abhängigkeit der*

²⁴ vgl. Dieke (2007), S. 7

*Bevölkerungsdichte der Versorgungsgebiete eines Wettbewerbers eine zusätzliche Umsatzsteuer von 5%–20% erhebt*²⁵.

Gemäß diesem Gesetz ist jeder Anbieter, der nur im Großraum Helsinki zustellt, verpflichtet, auf seine erzielten Umsätze einen maximalen Steuersatz von 20% zu entrichten. Falls das Gebiet eine Dichte von weniger als 250 Einwohner pro Quadratkilometer aufweist, fällt diese Steuer nicht an. Gemäß dem Postgesetz müsste jeder Dienstleistungsanbieter mindestens an fünf Tagen pro Woche zustellen. Ein gutes Beispiel von abschreckenden Lizenzbedingungen stellt das Unternehmen Suomen Suoramainonta Oy dar, dem im Jahr 1997 eine Lizenz für die Zustellung von adressierten Briefsendungen im Großraum Helsinki erteilt wurde, wobei es bis heute das Briefzustellgeschäft nicht gestartet hat und traditionell nicht adressierte Sendungen sowie Zeitungen und Zeitschriften zustellt.²⁶

3.3 Großbritannien

Die Liberalisierung des Briefmarktes in Großbritannien wurde auf ungewöhnlicher Weise durchgeführt. Einerseits hat die Regulierungsbehörde (Postal Services Commission, Postcomm) vom Gesetzgeber eine Ermächtigung erhalten, über die Marktöffnung selbst zu entscheiden. Andererseits hat Postcomm eine Marktöffnungsstrategie umgesetzt, die sich erheblich von der Absicht der Gemeinschaft unterscheidet, d.h. von der schrittweisen Reduktion der Gewichtsgrenzen. Im Jahr 2002 wurde vom Postcomm ein Liberalisierungsplan vorgestellt, in dem es um die Öffnung der Massensendungen für den Wettbewerb ginge. Dieses Marktsegment zeigte sich für die Wettbewerber als besonders interessant. Ab April 2002 durften die Wettbewerber nur solche Sendungen befördern, die zu mindestens 4000 Stück eingeliefert werden, was einem Anteil von 30% des Briefmarktes entsprach. Drei Jahre später sollten noch weitere 30% des Marktes durch Absenkung der Mindesteinlieferungsmenge liberalisiert werden. Im Jahr 2007 sollte sogar das ganze Postmonopol voll aufgehoben werden. Wegen einer unbefriedigenden Wettbewerbsentwicklung hat sich das Postcomm im Jahr 2005 entschieden, die zweite Liberalisierungsstufe zu überspringen und den Briefmarkt

²⁵ Dieke (2007), S. 8

²⁶ vgl. Dieke (2007), S. 8

schon ab Januar 2006 vollständig zu liberalisieren. Trotz dieser vollständigen Beseitigung des Postmonopols hat sich in Großbritannien bisher nahezu kein Wettbewerber in der Zustellung durchgesetzt. Zum Beispiel der Wettbewerber der Royal Mail, der selbst zustellt, hat in den Jahren 2006 bis 2007 einen Marktanteil von 0,2% erreicht. Da Royal Mail Netzzugangsprodukte anbietet, besteht aus Kundensicht etwas Wettbewerb. Auf Druck des Regulators wurde der erste Netzzugangsvertrag zwischen Royal Mail und UK Mail im Februar 2004 abgeschlossen. Seitdem bietet Royal Mail nicht nur Großversendern, sondern auch Wettbewerbern attraktive Rabatte für Vorsortierung und Transportleistungen an. Im Geschäftsjahr 2005/06 haben die Zugangsdienste einen Marktanteil von 2,8% erzielt - 1,3% entfielen auf Konsolidierer; 1,5% der gesamten Zustellmenge wurden direkt von Endkunden mittels Zugangsverträgen eingeliefert.²⁷

Royal Mail behauptet schon lange, dass seine „one-price-goes-anywhere“-Postdienstleistung nur Verluste verursacht. Während einer 168-jährigen Geschichte des Universaldienstes ist es im Jahr 2007 das erste mal passiert, dass er in die roten Zahlen gestürzt hat. Laut Royal Mail, verlor die Grundversorgung im Jahr 2007 rund EUR 100 Mio. Noch im Jahr 2005 war sie noch Gewinnbringend (mehr als £ 50 Mio.).²⁸

Die Finanzierung des Universaldienstes im Postsektor hat sich traditionell auf die Gewährung eines reservierten Bereichs den Universaldiensteanbietern verlassen. Zusammen mit der wachsenden elektronischen Substitution kann die aktuelle Unterstützung der Liberalisierungspolitik die traditionelle Grundversorgung in Gefahr bringen. Daher besteht ein erhöhtes Interesse daran, die Kosten für die Erbringung des Universaldienstes zu kennen. Die dritte EG-Postrichtlinie schlägt ein Berechnungsverfahren vor, das die Nettokosten der Universaldienstverpflichtung bestimmt, und die Anbieter von Universaldienstleistungen kompensiert.

Die maximale Höhe der öffentlichen Zuschüsse, die dem Royal Mail gewährt werden, kann so hoch wie die Nettokosten der Dienstleistungen - die von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sind - sein. Auf der anderen Seite ist eine Überkompensation untersagt, um Quersubventionierung anderer gewerblicher Tätigkeiten des öffentlichen Dienstes zu verhindern.

²⁷ vgl. Dieke (2007), S. 8

²⁸ vgl. Mailonline (2008), S. 2

Es wird berichtet, dass der Status quo unhaltbar sei und dass der Universaldienst nicht unter den gegenwärtigen Politik fortgesetzt werden könne. Es wird weiter argumentiert, dass Royal Mail in der Lage sein müsse, auf den Rückgang im Briefmarkt schnell zu reagieren, und den Universaldienst aufrechtzuerhalten.²⁹

3.4 Niederlande

Auch in den Niederlanden wurde eine stärkere Öffnung des Briefmarktes umgesetzt als in der Postrichtlinie. Einerseits unterliegt die Beförderung und Zustellung von Werbesendungen (sog. inhaltsgleichen Sendungen) nicht dem Monopol, andererseits wurde die Gewichtsgrenze für Briefsendungen auf 100 g schon im Jahr 2000 reduziert (statt dem Richtlinievorschlag 350 g). In Abhängigkeit des Marktöffnungsprozesses in Deutschland war vorgesehen, den niederländischen Briefmarkt mit Jahresbeginn 2008 vollständig zu liberalisieren.³⁰

Die Niederlande haben ihre Entscheidung erneut verschoben. Als Grund wird in einem Beschluss der Regierung unter anderem die Unsicherheit auf dem deutschen Postmarkt angeführt.³¹

Vor allem bei der Zustellung von Werbesendungen hat sich bereits Wettbewerb eingestellt. Zwei Unternehmen haben parallele Zustellnetzwerke aufgebaut - Sandd (im Eigentum einer Wagniskapitalgesellschaft) und Selektmail (im Eigentum der Deutschen Post). Beide Wettbewerber stellen in der Regel nur an zwei Wochentagen zu, was deutlich geringere Zustellkosten verursacht. Außerdem gibt es einige Verlage, regionale Zustellunternehmen sowie Nischenanbieter, die z.B. Business- to-Business-Post befördern und ausschließlich in Postfächer zustellen. Im Jahr 2007 hatte die niederländische TNT Post einen Marktanteil von über 90%.³²

²⁹ vgl. BERR Department for Business Enterprise & Regulatory Reform (2009), S. 3

³⁰ vgl. Dieke (2007), S. 9

³¹ vgl. Handelsblatt (2008), S. 2

³² vgl. Dieke (2007), S. 8

3.5 Schweden

Schweden hat seinen Postmarkt am 1. Januar 1993 vollständig geöffnet. So wurde das staatliche Monopol noch vor dem Inkrafttreten der Postrichtlinie abgeschafft. Der sektorspezifische Regulierungsrahmen trat 1994 in Kraft. Gleichzeitig wurde eine unabhängige Regulierungsbehörde etabliert. Zeitgleich wurden auch die Postdienstleistungen mehrwertsteuerpflichtig. Die schwedische Posten AB hatte im 2007 einen Marktanteil von knapp über 90%. Der bedeutendste Konkurrent der Posten AB ist CityMail, die zugleich eine Tochtergesellschaft des norwegischen Postunternehmens ist. CityMail erzielte 2005 einen Marktanteil von 7,9%. City Mail wurde Mitte 1990er gegründet. Das Unternehmen füllte eine Marktlücke. Es begann mit der Zustellung vorsortierter Sendungen in dicht besiedelten Regionen in Südschweden. Zuerst nur in Stockholm, später auch in weiteren Städten. Im Jahr 2007 hat CityMail ca. 45% der schwedischen Haushalte abgedeckt. Die Zustellung erfolgt zweimal pro Woche. Mit dieser Geschäftsstrategie braucht CityMail keine Investitionen in aufwendige Sortiertechnologie aufzugeben. Daneben können die Kosten der Zustellung durch geringere wöchentliche Zustelltage begrenzt werden. Trotz diesen Kostenersparnissen geriet das Unternehmen als Folge des wettbewerbswidrigen Verhaltens der schwedischen Posten AB mehrfach in große finanziellen Schwierigkeiten. Die Posten AB hat nämlich ihre Preise für solche Versender reduziert, die schon von City Mail bedient wurden. Diese Probleme konnte die Wettbewerbsbehörde bis Ende der Neunzigerjahre nicht beseitigen. Es ist nicht damit zu rechnen, dass neue große potenzielle Konkurrenten in den schwedischen Postmarkt eindringen werden. Die Posten AB hat auch trotz der Marktöffnung nur wenig an ihren Marktanteilen verloren.³³

3.6 Österreich

Die Anforderungen der europäischen Postrichtlinien wurden seitens des Österreichs zum letztmöglichen Zeitpunkt – mit dem Postgesetz 1997- umgesetzt. Ab 1998 wurden vom Postmonopol Sendungen ausgenommen, die 350 Gramm oder mehr wiegten und die mehr als fünfmal den Standardtarif kosteten. Gleichzeitig wurde die Post- und

³³ vgl. Dieke (2007), S. 8

Telekom AG zur Grundversorgung verpflichtet. Auf der Staatsverwaltung wurden Kriterien festgeschrieben, durch die ein Universaldienst sichergestellt werden sollte. Seit 2006 hat sich der reservierte Bereich auf Sendungen unter 50 Gramm beschränkt. So stehen zwei Drittel des Postmarktes für den Wettbewerb offen. Die völlige Liberalisierung wurde bis 2011 verschoben. Zu diesem Zeitpunkt müssen die letzten Zutrittsbarrieren aufgehoben werden. Seit 2008 hat Österreich seine eigene Postregulierungsbehörde. Im Bereich der Paket- und Expresszustellung kämpft die Österreichische Post AG mit starker Konkurrenz. Dagegen nimmt sie im Bereich der Briefsendungen nach wie vor eine dominante Stelle ein. Es wird geschätzt, dass ihre Wettbewerber weniger als ein Prozent aller adressierten Briefe in Österreich zustellen. Größere Konkurrenz gibt es bei der Zustellung von Zeitungen und es gibt zwei neue potentielle Wettbewerber, die ab 2011 die Briefe zustellen könnten. Einer dieser Konkurrenten gehört zum Teil der niederländischen Post, der andere – Feibra - ist die zugekaufte Tochtergesellschaft der Österreichischen Post AG.³⁴

Im Jahr 1996 wurde die damalige Post- und Telegraphenverwaltung aus der staatlichen Verwaltung ausgegliedert und in eine Aktiengesellschaft transformiert. Zuerst sind die verschiedenen Unternehmensbereiche unter dem Dach der Post und Telekom AG geblieben, die dann ab 1999 schrittweise abgespalten wurden - zuerst die Telekom, dann der Postbus und anschließend die Postsparkasse.

Gleichzeitig wurde ein erstes Kostensenkungsprogramm, sowie ein Rationalisierungsprogramm gestartet. Das Ziel dieser Programme war einerseits die Reduktion von Beschäftigung durch Frühpensionierungsprogramme und Sonderzahlungen für ein freiwilliges Ausscheiden aus dem Unternehmen, und andererseits die Errichtung vollautomatisierter Sortierzentren. Das Ergebnis beider Programme war eine Strukturreform, die aus mehreren Teilen³⁵ bestand:

- Das Unternehmen wurde in drei Geschäftsfelder gegliedert – die Bereiche Brief (incl. des reservierten Bereichs), Paket & Logistik und Filialnetz. Folglich wurden die Brief- und Paketzustellung voneinander getrennt, wodurch die räumliche Einheit mit dem Schalterdienst im Postamt aufgelöst wurde.

³⁴ vgl. Hermann (2008), S. 4

³⁵ vgl. Hermann (2008), S. 5

- Das Filialnetz wurde in großem Maße verkleinert, und es wurde mehr Konzentration dem Verteilernetz verschenkt.

Im Jahr 2001 übernahm die Post ihren größten Konkurrenten Feibra im Bereich der Werbemittelzustellung. Seit 2005 ist Feibra eine 100prozentige Tochter der Post AG. Um ihre Marktführerschaft zu verteidigen und weiter zu wachsen, hat sich die Post auch in anderen Branchen, sowie im Ausland engagiert. Zum einem hat sie ein inländisches Logistikunternehmen zum anderen eine lokale Gratiszeitung in Wien gekauft. Sie hat ihre Produktpalette hinreichend ausgeweitet, und hat sich stärker auf die Kundenbetreuung konzentriert, in dem sie eigene Betreuungsstrukturen für Großkunden (so genannte Key-Account Management Strukturen) eingerichtet hat.³⁶

Im Jahr 2002 wurde die Postsparkasse verkauft. Im Zeitraum 1999 – 2005 (noch vor der Teilprivatisierung) wurden mehr als 300 Mio. Euro in die Logistik und Modernisierung der Verteilerzentren investiert. Vor dieser Restrukturierung gab es 39 Verteilerzentren Österreichweit. Heute gibt es insgesamt 45 und alle sind in großem Umfang automatisiert. Im Vergleich zum Jahr 2001 existieren heute im Bereich des Zustellnetzes nur 320 Standorte. Zwischen 2002 und 2007 kam es zur Verkleinerung des Filialnetzes, wobei 951 Postfilialen geschlossen wurden. Heute gibt es 1334 Filialen. Nicht nur das Filialnetz, sondern auch das Netz an Postbriefkästen wurde drastisch verkleinert. Zwischen 2004 und 2006 sind 2800 Briefkästen abmontiert worden.³⁷

Als eine Reaktion auf Liberalisierung hat die österreichische Post AG viel Geld in die Modernisierung der Infrastruktur investiert. Es wurde dadurch die durchschnittliche Zustelldauer deutlich verkürzt. Die Modernisierung war auch mit den Nachteilen verbunden. Die Konzentration des Zustellnetzwerkes und der Übergang von der Bahn zum LKW (als alleiniges Transportmittel) haben negativen Folgen für die Umwelt. Effizienzsteigerungen wurden zu einem durch die Intensivierung der Arbeit der Postmitarbeiter bedingt. Die durchschnittliche Zahl der Abgabestelle pro Rayon wurde verdoppelt und die Kommunikation mit dem Postempfänger ist kaum mehr möglich. Zudem befürchten die Postbeschäftigten, dass dieser Prozess niemals aufhört und die

³⁶ vgl. Hermann (2008), S. 6

³⁷ vgl. Hermann (2008), S. 7

Belastungen immer größer werden. Seit 1998 wurde die Anzahl der Postmitarbeiter sowie das Netz an Postfilialen reduziert. Für die Bewohner in abgelegenen Gemeinden hat sich der Zugang zur Postdienstleistungen verschlechtert. Die Kunden in den Postfilialen müssen oft lange Zeit warten und das Schalterpersonal steht unter dem Druck, damit er nicht viel Zeit mit einem einzelnen Kunden verbringt. Es scheint, dass die Liberalisierung keinesfalls zu einer Verbesserung der Versorgung geführt hat. Qualitätskriterien, wie z.B. ein intensiver Kundenkontakt, haben gelitten. Die Konkurrenten der Post AG legen im Briefbereich einen niedrigeren Wert auf die Qualität und orientieren sich eher auf flexible Strukturen und billige Arbeitskraft.³⁸

Die Folgen der Liberalisierung sind unterschiedlich. Auf der einen Seite haben die Großkunden von einer Möglichkeit der individuellen Preisverhandlung profitiert, andererseits gab es für die Privatkunden eine beträchtliche Erhöhung der Standardtarife. Viel haben auch die Postbeschäftigten verloren. Ihre Zahl wurde deutlich reduziert und ihre Arbeitsbedingungen haben sich durch strengere Anforderungen verschlechtert. Die Situation sieht bei den neuen Konkurrenten noch schlechter aus. Die Zusteller und Zustellerinnen sind meistens selbständig beschäftigt, werden nach Stücklohn entlohnt, die oft unterhalb des gesellschaftlich anerkannten Existenzminimums liegt. Außerdem haben sie keine soziale Sicherheit. Auch bei gesetzlich geregelten Beschäftigungsverhältnissen dürfte es häufig vor allem seitens vieler kleinen Subunternehmen zu Verletzungen der arbeitsrechtlichen Vorschriften kommen.³⁹

In der europäischen Postpolitik wird die Liberalisierung der Postmärkte als volkswirtschaftlich sinnvoll angesehen. Sie führt zu zahlreichen Produktinnovationen und sinkt die Preise. Sie zwingt die ehemaligen Monopolisten, dass sie effizienter und kostenorientierter werden. Trotz dieser Auffassung wurde die Marktöffnung eher zurückhaltend betrieben. In der EU wurden die maximalen Gewichtsgrenzen für die Postmonopole eingeführt und später schrittweise abgesenkt. Es hat sich herausgegeben, dass, sich der Wettbewerb nur langsam entwickelt hat, auch wenn die Märkte vollständig liberalisiert wurden. Auch in vollliberalisierten Briefmärkten war es für einen etablierten Betreiber möglich, einen Marktanteil von über 90% zu behalten.⁴⁰

³⁸ vgl. Hermann (2008), S. 7

³⁹ vgl. Hermann (2008), S. 18

⁴⁰ Dieke (2007), S. 9

„Das wesentliche Motiv für eine schrittweise Liberalisierung war es, den ehemaligen Postverwaltungen eine Schonfrist zur Vorbereitung auf den Wettbewerb zu geben. In der Retrospektive erscheint diese Vorsichtsmaßnahme unbegründet, weil die etablierten Betreiber ihre Position auch dort behaupten konnten, wo Briefmärkte vollständig liberalisiert wurden. Die schrittweise Liberalisierung mittels Gewichtsgrenzen erscheint daher heute eher als unglücklicher politischer Kompromiss denn als sachgerechte Übergangslösung.“⁴¹

⁴¹ Dieke (2007), S. 9

4. Lizenzen mit Gegenleistungen

Es wäre möglich, Lizenzen seitens des Monopolunternehmers zu vergeben. Die Zahl der Genehmigungen für solche Anbieter darf nicht begrenzt werden. Jeder Markteinsteiger sollte einen fixen Betrag zahlen, damit er den Markt überhaupt bedienen darf. Die Fairness dieser Lösung liegt darin, dass die Konkurrenten die ganze Infrastruktur der Post, d.h. die Maschinen, das Personal, etc. verwenden dürfen, wobei sie nur die variablen Kosten tragen werden. Der Konkurrent kann sich die Technologie natürlich auch selbst besorgen. Die Möglichkeit, die technologische Ausstattung der Post zu nutzen, muss folglich unentgeltlich sein. Die Postkästen, die Räume des Postamtes, etc. müssen dem Konkurrenten zur Verfügung gestellt werden und dieser sollte nur die damit verbundenen variablen Kosten decken. Der Newcommer erspart sich dadurch die Kosten für neue Räumlichkeiten, Büroausstattung, etc., also die großen fixen Kosten, die zugleich die Marktzutrittsbarriere darstellen.

Jeder Markteindringling sollte einen fixen Betrag B zahlen, damit er den Markt bedienen darf. Die Höhe des Betrages soll natürlich kleiner sein, als er letztendlich auf dem Markt verdient (G_k), damit es für ihn lohnend wäre.

Es gilt also: $B < G_k$

Die Lizenzen sollten jährlich angepasst werden, um der Post sozusagen immer neue Geldmittel zur Verfügung zu stellen.

Der Unterschied zur Fondslösung liegt darin, dass die Konkurrenten etwas als Gegenwert bekommen, und nicht nur bloße Zahlungen leisten. Die Post hat hochentwickelte Infrastruktur. Sie kann alle Briefkästen, Sortiermaschinen, Räumlichkeiten, etc. den Konkurrenten zur Verfügung stellen. Somit werden zahlreiche Ressourcen eingespart. Alles wird auch ökologischer abgewickelt, was vor allem für die „grünen Parteien“ wichtig ist. Man kann sich auch weitere Komplikationen ersparen, die aus dem Verhalten des ehemaligen Monopolisten resultieren.

Mit der Liberalisierung verliert die Post ihre Stelle als ehemaliger Monopolist. Während sie in neue Technologien investiert hat, verfolgen ihre Mitkonkurrenten auf dem

liberalisierten Markt eine technisch weniger intensive Geschäftsstrategie, die auf niedrigere Arbeitskosten basiert. Oft kombinieren die Geschäftsmodelle der Konkurrenten die Brief- mit einer Zeitungszustellung. Der Konkurrent muss um den Zugang zu den Hausbrieffachanlagen kämpfen, welche schon vor der Markteröffnung durch die Post installiert wurden. Diese Anlagen sind so konstruiert, dass niemand anderer einen Zugang zu ihnen hat. Gemäß dem Postgesetz sind diese Fachanlagen seit dem Jahr 2003 durch Anlagen zu ersetzen, die jedem zugänglich sind. *„Nach einem Entscheid des Verfassungsgerichtshofes aus dem Jahr 2006 ist allerdings unklar, wer für die Umrüstung zahlen muss. Deshalb geht die Umstellung nur sehr schleppend voran.“*⁴² Aus dieser Sicht wäre es besser, wenn nur die Post selbst diese Hausbrieffachanlagen für den Konkurrenten bedienen würde, bzw. hätten die Konkurrenten die gleiche Möglichkeit, wenn sie sich die Lizenz kaufen würden.

Die Konkurrenz kann die Maschinen so lange sie will nützen und der Post nur die variablen Kosten zahlen. Die Post hat schon in neue Technologien investiert, die die Arbeit sparen. Sie stehen jederzeit zur Verfügung. Aus der Sicht der Post ist es egal, ob sie einhundert oder tausend Briefe verarbeitet, wenn ihr die variablen Kosten bezahlt werden. Solche Lösung bringt der Post sicheres Einkommen. Es werden weniger Leute entlassen, bzw. es müssen neue Mitarbeiter angestellt werden, weil die Konkurrenz zur Preissenkungen führen kann, was letztendlich zur Erhöhung der Nachfrage führt. Also es können neue Arbeitskräfte gebraucht werden.

4.1 Der soziale Überschuss

Es wäre theoretisch möglich, den sozialen Überschuss zu vergrößern und ein besseres Ergebnis zu bekommen als ohne Liberalisierung. Der soziale Überschuss bezeichnet das Maß für volkswirtschaftliche Effizienz. Man berechnet den sozialen Überschuss als die Summe von Konsumentenrente für bestimmte Menge x ($KR_{(x)}$) und Produzentengewinne (PG). Es gilt also⁴³:

$S\ddot{U} = KR_{(x)} + p_{(x)}x - C(p_{(x)})$ wobei $p_{(x)}x - C(p_{(x)})$ die Produzentengewinne sind.

⁴² vgl. Hermann (2008), S. 9

⁴³ vgl. Borrmann (1999), S. 16-20

Wenn wir die Auswirkung der Liberalisierung auf den sozialen Überschuss analysieren wollen, müssen wir uns beide Summanden separat anschauen:

4.1.1 Auswirkung der Liberalisierung auf den Gewinn

Nehmen wir an, dass die Nachfrage konstant ist. Der soziale Überschuss ändert sich nicht, es kommt nur zum Transfer des Geldmittels von dem bisherigen Monopolisten zu seinem Konkurrenten. Was für einen ein Gewinn ist, kann für den anderen sein Verlust bedeuten. Der Monopolist hat umso höhere Verluste, je höhere Gewinne sein Konkurrent erreicht.

Es gilt also:

$$S\ddot{U} = KR_{(x)} + [p_{1(x_1)}x_1 - C_1(p_{1(x_1)}) - p_{2(x_2)}x_2 - C_2(p_{2(x_2)})] + p_{2(x_2)}x_2 - C_2(p_{2(x_2)})$$

wobei $p_{1(x_1)}x_1 - C_1(p_{1(x_1)})$ und $p_{2(x_2)}x_2 - C_2(p_{2(x_2)})$ Gewinne der Postunternehmen für die verkaufte Menge x zum Preis p repräsentieren.

Das gesamte Geldbudget im Markt bleibt gleich und es wird nur unter mehreren Unternehmen verteilt. Der fixe Betrag B wird auch berücksichtigt und bedeutet Kosten für den Konkurrenten, bzw. Einnahmen für den Monopolisten und ändert die Höhe des sozialen Überschusses nicht.

Die Konkurrenz führt zu Preiskämpfen. Werden die Preise niedriger, steigt die Nachfrage der Kunden. Ist die Nachfrage nicht mehr konstant und werden mehrere Produkten gekauft, können auch Gewinne der Postunternehmen steigen.

4.1.2 Auswirkung der Liberalisierung auf die Konsumentenrente

Niedrigere Preise bedeuten letztlich größere Konsumentenrente. Die Konsumentenrente heißt einen Nettonutzen aus einem Kauf, der als die maximale Zahlungsbereitschaft

minus die Kaufsumme $p_n x_n$ errechnet wird, wenn der Käufer die Menge x_n zum Preis p_n erwerben kann.

Jeder Käufer ist bereit, eine bestimmte Summe p_n für eine bestimmte Menge x_n zu bezahlen. Würde der Preis in immer kleineren Schritten auf p_n abgesenkt, „dann nähert sich die Summe der Fläche unter der Nachfragekurve an. Diese Fläche stellt folglich die maximale Zahlungsbereitschaft für die Menge x_n dar.“⁴⁴

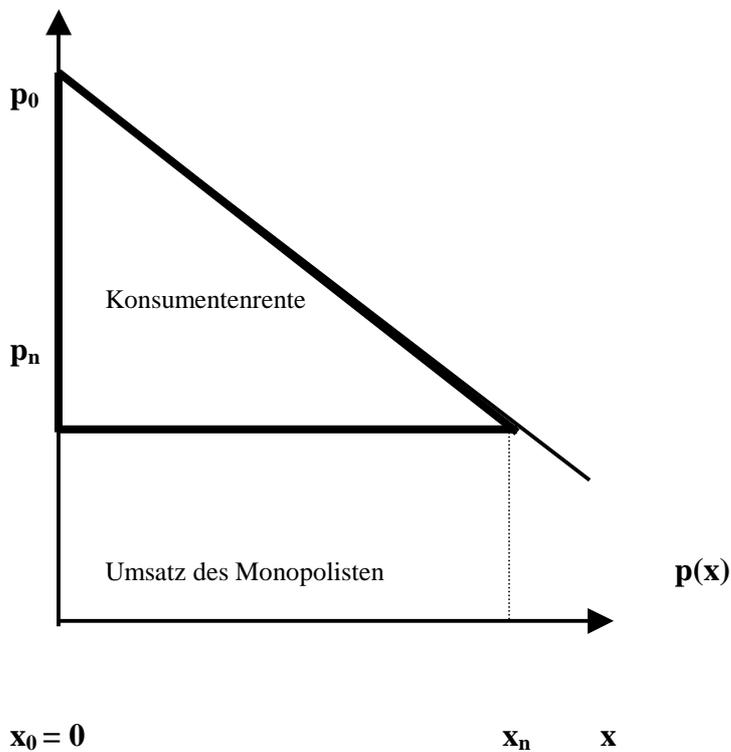


Abbildung 1: Die Konsumentenrente⁴⁵

⁴⁴ Borrmann (1999), S. 18

⁴⁵ Borrmann (1999), S. 18

Die maximale Zahlungsbereitschaft, im folgenden mit $Z(x)$ bezeichnet, kann als Integral geschrieben werden⁴⁶:

$$Z(x) = \int_0^x p(x)dx$$

Die Konsumentenrente $KR(x)$ lässt sich dann als Differenz schreiben⁴⁷:

$$KR(x) = Z(x) - p(x)x$$

Werden also die Preise niedriger, steigt der Unterschied zwischen $Z(x)$ und $p(x)x$, also die Konsumentenrente.

Letztendlich könnte der soziale Überschuss größer sein als im monopolistischen Markt. Es kann auch passieren, dass das etablierte Unternehmen höhere Gewinne erzielt, obwohl es zur Liberalisierung des Postmarktes kommt. Die Konkurrenz schlägt die Preise nach unten, was folglich zu den Kostenersparnissen führt, wenn man die Gewinnschwelle einhalten will. Werden die Kostenersparnisse genug hoch sein, kann das Unternehmen einen höheren Gewinn erzielen. Die Unternehmen werden zu den Kostenersparnissen mittels Liberalisierung gezwungen sein. Es wird keine staatliche Unterstützung möglich sein, um ihre Verluste aus schlechtem Wirtschaften zu decken. Die Kostendeckungsgarantie hat unerwünschte Wirkung auf das Verhalten des Managements, weil es keinen Anreiz gibt, Kosten zu minimieren. Auch dies kann zur Erhöhung des sozialen Überschusses beitragen, weil es nicht zur Reussourcenverschwendung kommt.

Jeder Markteinsteiger muss sich normalerweise die geeignete Technologie selbst kaufen oder diese mieten. Jeder Konkurrent kann die Technologie des Monopolunternehmers verwenden, wenn er sich die Lizenz kauft. Die Post muss dies ermöglichen, was auch in der Legislative enthalten werden muss. Das ist ein zusätzlicher Nutzen, der aus dem Kauf der Lizenz resultiert. Diese Möglichkeit wird freiwillig sein. Jedes Unternehmen kann sich natürlich die Technologie und Ausstattung selbst besorgen. Man kann sich

⁴⁶ vgl. Borrmann (1999), S. 18

⁴⁷ vgl. Borrmann (1999), S. 18-19

selbst entscheiden, in welcher Phase des Arbeitsprozesses er diese Chance nützt. So kann man durch Kooperation und Spezialisierung bessere Dienstleistungen anbieten (z.B. kürzere Zustellzeiten), bzw. es können Skalenvorteile eintreten, die auf Grund von Arbeitsteilung und Spezialisierung entstehen. Wenn man sich schon die Lizenz kauft, muss die weitere Verwendung der ganzen Postinfrastruktur unentgeltlich sein, bzw. es müssen nur variable Kosten seitens der Konkurrenz gedeckt werden. Sonst könnte sich jemand anderer die notwendige Technologie kaufen, diese selbst zu niedrigeren Preisen vermieten und Arbitragegewinne erzielen. Letztendlich muss auch das etablierte Unternehmen, das die Infrastruktur zur Verfügung gibt, seine Prozesse effektiv organisieren und damit die Kosten minimieren, um Spekulationen Dritter zu vermeiden. In diesem Bereich gehört ihm die Monopoleigenschaft, d.h. er muss sich so verhalten, dass die potentielle Konkurrenz vom Marktzutritt abgeschrocken sein wird.

Der Markteinsteiger erspart sich durch den Marktzutritt verbundene fixe, bzw. versunkene Kosten, die eine große Marktzutrittsbarriere bilden.

4.2 Vorteile

Obwohl die Lizenzvergabe als ein Instrument der Regulation gesehen werden kann, wird es für private Unternehmen unter bestimmten Voraussetzungen vorteilhafter sein, dieses System zu akzeptieren. Es wird für die Konkurrenz leichter sein, den Markt zu betreten, wobei die Anzahl von Konkurrenten größer sein kann als unter jetzigem Unionsvorschlag. Durch Zusammenschluss von mehreren kleineren Unternehmen können andere Alternativen für den aktuellen Dienstanbieter entstehen, die eine reale Konkurrenz darstellen. Je mehr Unternehmen sich im Markt befinden, desto kleiner ist die Chance, status quo zu erhalten. Die etablierten Postunternehmen können durch Aquisition von Konkurrenten ihre marktbeherrschende Stellung verstärken. Große Konkurrenz führt zur Kostenersparnissen und Preissenkungen, was sich letztendlich günstig auf den sozialen Überschuss auswirken kann.

4.3 Berechnung der Höhe des Betrages

Die Höhe des Betrages, den der Markteinsteiger für die Möglichkeit, den Markt überhaupt bedienen zu können, zahlen wird, ist eine wichtige Frage. Es gibt mehrere Möglichkeiten, wie man dieses Problem lösen kann.

Der Liberalisierungsindex ist ein wichtiger Indikator des Liberalisierungsgrades und stellt für jeden untersuchten Postmarkt den Stand der Liberalisierung dar. Dabei spiegelt der Wert 0 einen vollkommen monopolistischen und regulierten Markt. Ein Markt, der einen Wert von 100 aufweist, ist ein vollkommen offener Markt mit einer großen Anzahl von Anbietern mit ähnlichen Marktanteilen und keinen rechtlichen Beschränkungen der Konkurrenz. Der Index ist ein aus zwei Komponenten zusammengesetzter Mittelwert. Der eine erfasst quantitativ messbare Daten wie die Marktanteile; der andere stellt wichtige qualitative Aspekte dar wie den rechtlichen Regulierungs- bzw. Liberalisierungsstatus eines Marktes oder Eintrittsschranken.⁴⁸

Der Index könnte eine Grundlage für die Beurteilung der Höhe jedes Beitrages bilden.

Es besteht ein erhöhtes Interesse daran, die Kosten für die Erbringung des Universaldienstes zu wissen, um Universaldiensteanbieter zu kompensieren. In einem wettbewerbsintensiven Umfeld ist die Berechnung der Kosten der Grundversorgung von entscheidender Bedeutung für die Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit der etablierten Universaldiensteanbieter und für die Möglichkeit, geeignete Mechanismen für ihre Finanzierung finden zu können.

Im Folgenden sind die wichtigsten Methoden zur Schätzung der Kosten des Universaldienstes beschrieben. Die Methoden werden auf Grund ihrer Anwendbarkeit für verschiedene Fragen bevorzugt.

⁴⁸ vgl. Bender (2001), S. 3

4.3.1 Die vermiedenen Nettokosten (*Net Avoided Cost*)

Die Methode der vermiedenen Nettokosten für die Ableitung der Kosten des Universaldienstes hat ihren Ursprung in der Telekommunikation (OFTEL, 1995). Eine Studie zur Schätzung der Kosten des Universaldienstes im Postbereich wurde auf Antrag der Europäischen Kommission durchgeführt. Es wurde auch die Methode der vermiedenen Nettokosten verwendet (NERA, 1998). Diese Methode berechnet die operativen Ergebnisse eines Monopolisten mit und ohne Universaldienstverpflichtung und errechnet die Differenz. Um diese Differenz zu ermitteln, müssen alle Dienstleistungen der Universaldienstverpflichtung einzeln geprüft, und auch die Kunden segmentiert werden. Dann wird bestimmt, für welche Kundensegmente diese Dienste gewinnbringend angeboten werden können und für welche Kundensegmente Verluste auftreten. Wird das Anbieten einer Dienstleistung in einem bestimmten Kundensegment zu einem Verlust führen, spricht man von einem unprofitablen Marktsegment. Wird mit der Grundversorgungspflicht aufgehört, könnten sich die Anbieter von Universaldienstleistungen die "Netto-Kosten" ersparen, die aus den unprofitablen Marktsegmenten resultieren. Diese Nettokosten sind gleich den Aufwendungen aus den unprofitablen Segmenten abzüglich der Einnahmen aus den unprofitablen Marktsegmenten.⁴⁹

Im Prinzip entsprechen diese Ersparnisse den Kosten des Universaldienstes nach der Methode der vermiedenen Nettokosten. Um ein sinnvolles Maß zu erhalten, sollten zwei Ausbesserungen berücksichtigt werden. Erstens kann ein Bedienen individuell unrentabler Marktsegmente zur Gewinnsteigerung der anderen Marktsegmente führen. Wenn diese Erhöhung der Gewinne die Nettokosten der individuell unprofitablen Marktsegmente übersteigt, dann würde der Monopolist diese Marktsegmente bedienen, auch wenn er dazu nicht verpflichtet ist. Daher dürfen diese Nettokosten nicht den vermiedenen Nettokosten zugerechnet werden. Auf der anderen Seite kann das Absetzen einer Dienstleistung nur in bestimmten Kundensegmenten mit hohen Kosten verbunden sein. Sind diese Kosten zu hoch, entscheidet sich der Monopolist, diese Dienstleistung in diesem Marktsegment wieder anzubieten, auch nach der Auslösung der Universaldienstverpflichtung. Aus diesem Grund sind diejenige Nettokosten, die aus

⁴⁹ vgl. Dietl S. 1-2

dem Bedienen von unprofitablen Marktsegmenten resultieren, nicht Teil der vermiedenen Nettokosten. Die Notwendigkeit eines zweiten Verbesserungsvorschlags ergibt sich aus dem politischen Ziel, die Effizienz der öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern. Letztlich sollten die Behörden nur die tatsächlichen Kosten kompensieren, die einem effizienten Anbieter von Universaldienstleistung für Erbringung eines Universaldienstes entstehen. Der Fachausdruck für diese Leistungsfähigkeit ist „*X-Effizienz*“. Ein x-effizienter Anbieter von Universaldienstleistung produziert mit verfügbaren Ressourcen und unter Nutzung der besten verfügbaren Technologie einen höchstmöglichen Betrag. In der Regel kann ein x-effizienter Anbieter von Universaldienstleistung diese zu einem niedrigeren Preis anbieten als die etablierten Anbieter. Um die vermiedenen Nettokosten für einen x-effizienten Monopolisten zu berechnen, sind die gegenwärtigen Kosten des Monopolisten auf ein hypothetisch effizientes Niveau normalisiert. Anschließend erfolgt die Marktsegmentierung. Dann können die relevanten Kosten des Universaldienstes abgeleitet werden. Es ist ebenso einfach, die vermiedenen Nettokosten abzuleiten. Allerdings, im Licht der Marktöffnung, beantwortet die Methode der vermiedenen Nettokosten eine falsche Frage. Das Überleben eines Monopolisten sicherzustellen, ist nicht mehr das einzige Problem. Die wichtigste Aufgabe ist, einem effizienten Anbieter von Universaldienstleistungen zu ermöglichen, einen „normalen“ Gewinn im Rahmen des Wettbewerbs zu erhalten. Allerdings entsprechen die vermiedenen Nettokosten der Kosten der Erbringung des Universaldienstes eines Monopolisten, nicht den Kosten der Bereitstellung des Universaldienstes in einer liberalisierten Umwelt.⁵⁰

4.3.2 *Entry Pricing*

Entry Pricing Methode wurde zwischen 1997 und 1998 von PricewaterhouseCoopers Entry entwickelt. Entry Pricing zeigt einen Rückgang der Gewinne eines Monopolisten, wenn der ehemalige Monopolist den Universaldienst auch nach der Markteröffnung weiter anbietet. Um diesen Wert zu ermitteln, ist das operative Ergebnis eines x-effizienten Monopolisten, der zur Erbringung eines Universaldienstes verpflichtet ist, mit dem operativen Ergebnis eines Anbieters von Universaldienstleistungen, der das gleiche Universaldienst in einem wettbewerblichen Markt anbietet, gegenüberzustellen.

⁵⁰ vgl. Dietl S. 1-2

Ähnlich wie bei der vermiedenen Nettokosten-Methode erfordert die tatsächliche Berechnung, dass zunächst jede Dienstleistung individuell geprüft wird und die Kunden segmentiert werden. Mit diesen Informationen können die einzelnen Marktsegmente bestimmt werden. Zweitens werden die Kosten und Einnahmen für jedes Marktsegment berechnet. Drittens sind die Kosten zu einem Niveau des x-effizienten Monopolisten normalisiert.⁵¹

Im Gegensatz zu der Methode der vermiedenen Nettokosten wird dann geschätzt, wo und in welchem Umfang der Markteintritt auftreten wird. Dieser vierte Schritt ermöglicht die Bestimmung der Dienstleistungen, welche von der Konkurrenz angeboten werden. Er erfordert eine Schätzung der Kosten der Wettbewerber. Diese Schätzung kann verwendet werden, um eine nähere Vorstellung von den Preisstrategien des Konkurrenten zu bekommen. Aus diesen Preisstrategien kann sich der Universaldienstleister den Verlust an Marktanteilen ableiten. Mit den Informationen über geplante Verluste an Marktanteilen können die Einnahmen aus jedem Marktsegment nach der Öffnung des Marktes abgeleitet werden. Darüber hinaus werden die Gesamtkosten für die Bereitstellung aller Dienste vor und nach der Markteröffnung berechnet. Zusätzliche Kosten eines effizienten Monopolisten für das Universaldienstleistungen auch nach der Markteröffnung sind gleich der Differenz in Einnahmen abzüglich der Differenz in Kosten. Die Differenz in Einnahmen ist die Summe der Einnahmen in einem monopolistischen Markt aus der gleichen Dienstleistung, die im Rahmen des Wettbewerbs bestreitbar sind abzüglich der Summe der Einnahmen aus der bestreitbaren Leistungen unter Wettbewerb. Die Differenz in Kosten sind die Gesamtkosten des Monopols abzüglich der Gesamtkosten im wettbewerblichen Markt. Der durch Entry Pricing abgeleitete Wert entspricht den zusätzlichen Kosten für den Universaldienst, der von einem effizienten Monopolisten im Rahmen eines Wettbewerbs angeboten wird. Aus diesem Grund werden diese Kosten als die Kosten der Liberalisierung für einen effizienten monopolistischen Dienstleister genannt. Diese Kosten sind niedriger als die tatsächlichen Kosten, die ein x-ineffizienter Dienstleistungsanbieter hat. Neben den höheren Kosten für die Erbringung von Dienstleistungen erhöhen auch die zusätzlichen Investitionen in effizienzsteigernde Umstrukturierungsprogramme die tatsächlichen Kosten. Die

⁵¹ vgl. Dietl S. 2-3

Kompensation gemäß Entry Pricing muss unter Einhaltung der unternehmerischen Freiheiten des ehemaligen Monopolisten gemacht werden, um die ausgelöste Ineffizienzen zu beseitigen. Effizienzsteigerung ist schwierig und kostspielig. Es ist also mit der Kompensation gemäß Entry Pricing nicht gewährleistet, dass die Anbieter des Universaldienstes in der Lage werden, einen normalen Gewinn in einem wettbewerbsorientierten Markt beizubehalten. Auf der anderen Seite ist es notwendig, die gegenwärtigen Kosten auf ein x-effizientes Niveau zu normalisieren, um dem ehemaligen Monopolisten maximale Anreize zur Steigerung der Effizienz zu geben. Die Bestimmung der x-Ebene ist sowohl ein politisches als auch ein praktisches Problem. Politisch müssen die Arbeitsplatzsicherheit und Anreize für Kosteneinsparungen ausgeglichen werden. Praktisch ist es schwierig, eine objektive Schätzung des x-effizienten Niveaus zu bestimmen und die mangelnde Vergleichbarkeit ermöglicht Manipulationen. Entry Pricing leitet die Kompensation ab, die der Monopolist zu bekommen hat, um in der Lage zu sein, kontinuierlich die Erbringung des Universaldienstes nach der Marktöffnung zu sichern. Allerdings ist dieser Wert nicht gleich den tatsächlichen Kosten des Universaldienstes im Rahmen des Wettbewerbs. Wie diese Kosten theoretisch in einem wettbewerbsorientierten Umgebung abgeleitet werden können, wird im nächsten Abschnitt gezeigt.⁵²

4.3.3 Die Rentabilitätskosten (*Profitability Cost*)

Im Rahmen des Wettbewerbs entsprechen der theoretischen Kosten des Universaldienstes die zusätzlichen Kosten, die einem Anbieter von Universaldienstleistungen im Rahmen des Wettbewerbs aufgrund der Grundversorgungspflicht entstehen.⁵³

Zur Ermittlung dieser Kosten muss ein Benchmark-Szenario spezifiziert werden. In diesem Benchmark-Szenario muss der ehemalige Monopolist einen Universaldienst unter Wettbewerb erbringen, ohne subventioniert zu werden. Nach der Spezifikation des Benchmark-Szenarios werden diejenige Dienstleistungen identifiziert, die zwar ein Teil des Universaldienstes sind, die aber nicht allen Kunden angeboten werden. Diese

⁵² vgl. Dietl S. 2-3

⁵³ vgl. Dietl S. 3-4

Informationen können für den Anbieter nützlich sein, um die zusätzlichen Kosten zu ermitteln, die er zu tragen hat, wenn er das gesamte Spektrum des Universaldienstes auch diesen Kunden anbietet. Panzar nennt diese Kosten als „Inkrementelle Nettokosten“ (*Net Incremental Cost*). Diese Nettokosten entsprechen der Differenz der Gesamtkosten abzüglich der zusätzlichen Einnahmen. Der Unterschied in den Gesamtkosten ergibt sich aus den Gesamtkosten in dem Benchmark-Szenario abzüglich Gesamtkosten nach der Einführung der Grundversorgungspflicht. Die zusätzlichen Einnahmen sind gleich der Einnahmen aus den Marktsegmenten, die erst nach der Einführung des Universaldienstes pflichtig bedient werden. Ohne Universaldienstverpflichtung kann der Dienstleister einzelne Leistungen zu höheren Preisen anbieten als es mit Grundversorgungspflicht verlangt wurde. Nach der Einführung des Universaldienstes treten auf Grund von niedrigeren Preisen immer wieder Verluste dort auf, wo diese durch die erhöhte Nachfrage nicht kompensiert werden. Diese Verluste sind als entgangene Einnahmen bekannt. Die Summe der inkrementellen Nettokosten und entgangenen Einnahmen entspricht den Rentabilitätskosten. Kompensation in der Höhe der Rentabilitätskosten stimmt mit dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit überein. Dem Dienstleistungsanbieter sind nur die tatsächlichen Kosten, die infolge der Erbringung des Universaldienstes auftreten, auszugleichen. Darüber hinaus wird berücksichtigt, dass der ehemalige Monopolist die Preise ohne Universaldienstverpflichtung anpassen kann.⁵⁴

Die beschriebenen Methoden zur Bestimmung der Kosten des Universaldienstes beantworten drei verschiedene Fragen. Die vermiedenen Nettokosten entsprechen den zusätzlichen Kosten, die einem Monopolisten durch die Erbringung des Universaldienstes entstehen. Es ist auch einfach, die vermiedenen Nettokosten zu ermitteln. Doch bezüglich der vorliegenden Marktöffnung ist diese Methode nicht ausreichend, um die Höhe der Entschädigung für die Bereitstellung des Universaldienstes bestimmen zu können. Entry Pricing zeigt die Höhe des Verlustes, wenn es erforderlich ist, den Universaldienst nach der Marktöffnung weiter anzubieten. Entry Pricing eignet sich besser für die praktische Anwendung. Für eine korrekte Anwendung der Entry Pricing Methode ist entscheidend, dass das gegenwärtige Potenzial des Monopolisten zur Verbesserung der Effizienz als angemessen beurteilt

⁵⁴ vgl. Dietl S. 3-4

wird. Die Rentabilitätskosten entsprechen den zusätzlichen Kosten, die einem Dienstanbieter durch Erbringung des Universaldienstes auf einem wettbewerblichen Markt entstehen. Sie entsprechen der Summe, die notwendig ist, damit ein Anbieter von Universaldienstleistungen die Universaldienstverpflichtung auf lange Zeit erfüllen kann.⁵⁵

4.4 Die Markteinsteiger nicht von Anfang an belasten

Es könnte passieren, dass trotz der Liberalisierung die etablierten Betreiber einen Marktanteil von deutlich über 90% haben werden. Die meisten der EU-Länder bedienen nahezu 100% des Briefmarktes, obwohl der Markt teilweise liberalisiert ist.⁵⁶

Man muss sich diesbezüglich die Frage stellen, ob es sinnvoll ist, den Markteinsteiger von Anfang an mit dem Lizenzbeitrag zu belasten. Er hat bisher keinen Gewinn erzielt, d.h. keinen Verlust dem Monopolisten verursacht, der weiterhin den Universaldienst finanzieren kann und braucht noch nicht kompensiert zu werden.

Die Antwort ist nein, weil sonst der Markteinsteiger schwer benachteiligt sein würde. Der Markt kann sich zum Konzept des bestreitbaren Marktes annähern, was eine disziplinierende Wirkung auf das Verhalten der Marktteilnehmer, bzw. auf diejenige Unternehmen haben kann, die trotz der Markteröffnung eine marktbeherrschende Stellung genießen.

Der Markt kann dann als vollkommen bestreitbar bezeichnet werden, wenn drei Bedingungen erfüllt sind:

- 1) freier Marktzutritt

- 2) kostenloser Marktaustritt

⁵⁵ vgl. Dietl S. 3-4

⁵⁶ vgl. Dieke (2007), S. 7

- 3) Die Zeitverzögerung beim Marktzutritt ist kürzer als die Zeitverzögerung bei der Preisanpassung.

Wichtig für einen freien Marktzutritt ist, dass es keine Asymmetrien zwischen potentiellen Markteinsteigern und aktuellen Marktteilnehmern gibt. Einerseits dürfen es keine Kosten geben, die nur für die potentiellen neuen Anbietern anfallen und welche nicht auch von bestehenden Marktteilnehmern getragen werden. Die Markteinsteiger müssen den gleichen Zugang zur verwandten Produktionstechnologie haben und über dieselben Informationen hinsichtlich der Nachfrage verfügen wie die aktuellen Marktteilnehmer. Der Markteinsteiger darf nicht durch legislative Beschränkungen von dem Markt ferngehalten werden. Andererseits dürfen es keine Unterschiede zwischen den Gütern geben, welche von potenziellen Markteinsteigern angeboten werden könnten und die die aktuellen Marktteilnehmer anbieten. Sie müssen die Güter als gleichwertig ansehen. Die Konsumenten dürfen keine Qualitätsunterschiede machen und Präferenzen für den bestehenden Anbieter erkennen lassen. Für die Konsumenten existieren keine Informationsprobleme hinsichtlich eines neuen Angebot. Bei der Wahl des Anbieters ist ausschließlich der Preis das einzige Entscheidungskriterium, wobei das Gut mit dem niedrigsten Preis gewählt wird. Kommt ein neues Gut auf den Markt, wird es von den Nachfragern sofort entdeckt, d.h. sie reagieren vollkommen rational und ohne Zeitverzögerung.⁵⁷

Mit dem kostenlosen Marktaustritt wird gemeint, dass jedes Unternehmen den Markt frei verlassen darf und alle Kosten, die es beim Markteintritt tragen musste, zurückgewinnen kann. Kauft ein Unternehmen beim Markteintritt eine Produktionsanlage und will es später den Markt wieder verlassen, hat es zwei Möglichkeiten. Erstens kann es die Anlage zum selben Preis (abzüglich der Amortisation) auf einem Sekundärmarkt wieder verkaufen. Zweitens kann es eine alternative Verwendung wählen und die Anlage in einem anderen Markt verwenden. Der kostenlose Marktaustritt weist eine Eigenschaft auf, dass alle Kosten vollkommen reversible sind, es gibt also keine versunkenen Kosten. Versunkene Kosten sind

⁵⁷ vgl. Borrmann (1999), S. 278-279

Kosten, die einmal aufgewandt wurden, können nicht mehr rückgängig gemacht werden.⁵⁸

Die Zeitverzögerung beim Marktzutritt bedeutet das Zeitintervall zwischen dem Bekanntwerden eines neuen Marktzutritts bei den aktuellen Marktteilnehmern und der tatsächlichen Fähigkeit des Markteinsteigers, die Güter den Konsumenten anzubieten. Mit der Zeitverzögerung bei der Preisanpassung ist eine Zeitspanne gemeint, die zwischen dem Wunsch der aktuellen Marktteilnehmern, ihre Preise infolge eines neuen Marktzutritts zu ändern, und der tatsächlichen Preisänderung vergeht. Weist der Markt die Eigenschaft der Bestreitbarkeit auf, ist es notwendig, dass die Zeitverzögerung beim Marktzutritt kürzer ist als die Zeitverzögerung bei der Preisanpassung.⁵⁹

Sind alle drei Bedingungen erfüllt, sind die aktuellen Marktteilnehmer der Drohung der sog. hit-and-run-entry Strategie durch potentielle Anbieter ausgesetzt. Entdeckt der potenzielle Anbieter auch die kleinste Möglichkeit, die Marktnachfrage teilweise oder insgesamt sofort selbst abzudecken, steigt er in den Markt ein (freier Marktzutritt). Gleich darauf kann er den Markt wieder verlassen (kostenloser Marktaustritt), und das noch bevor die aktuellen Marktteilnehmer in der Lage sind, auf den Eintritt zu reagieren und ihre Preise anzupassen. Da die Konsumenten rational und vollkommen informiert sind, werden sie ihre Nachfrage beim Newcomer befriedigen.⁶⁰

„Da aber die aktuellen Marktteilnehmer wissen, dass es potentielle Anbieter gibt, die den Markt bedienen könnten, wird deren eventuelle Marktmacht unter den Bedingungen eines bestreitbaren Marktes bereits durch die bloße Drohung des Marktzutritts, d.h. durch die potentielle Konkurrenz, wirksam kontrolliert. Tatsächlichen Marktzutritt braucht es gar nicht mehr zu geben, um die aktuellen Marktteilnehmer zu disziplinieren.“⁶¹

Der Markteinsteiger wird dadurch eine bessere Möglichkeit bekommen, in den Markt einsteigen zu können. Dieser reduziert die Marktmacht der etablierten Unternehmen. Nicht nur die legislative Regelung, sondern auch die hohen Eintrittsinvestitionen bilden die großen Eintrittsschranken. Will man wirklich den Wettbewerb unterstützen, so ist nicht nur das formale Abschaffen von Marktzutrittsbarrieren ausreichend. Man muss

⁵⁸ vgl. Borrmann (1999), S. 279

⁵⁹ vgl. Borrmann (1999), S. 279-280

⁶⁰ vgl. Borrmann (1999), S. 279-280

⁶¹ Borrmann (1999), S. 280

auch günstige Wirtschaftsbedingungen vorbereiten, d.h. vor allem die hohen Marktzutrittsinvestitionen mindern. Sonst wird es sich kaum etwas ändern, was man auch auf einigen Beispielen sehen kann (Finnland, Deutschland, etc.).

Noch vor der Liberalisierung muss geklärt werden, wie die Grundversorgung durch alternative Mechanismen finanziert wird. Solange keine funktionierenden alternativen Finanzierungsmechanismen existieren, stellt die Liberalisierung ein Risiko für die Grundversorgung dar. Darüber hinaus muss auch die Wettbewerbsgleichheit zwischen den diversen Postanbietern gesichert werden.

Es gibt noch viele Fragen bezüglich der optimalen Qualität einer Dienstleistung, die unbeantwortet bleiben, insbesondere in Bezug auf die üblichen Kompromisse zwischen Qualität, Kosten und Preis. Zum Beispiel, Joskow (2006) äußerte: *„Jedes Regulierungsmechanismus, das nur für Kostensenkungen Anreize bietet, schafft auch potenziell Anreize für niedrigere Qualität bei einer Dienstleistung, wenn die Qualität und Kosten positiv miteinander verwandt sind“*.⁶² Die Regulierungsbehörden sind oft misstrauisch, dass die Qualitätsminderungen automatisch eine Minderung der Universaldienstverpflichtung bedeuten, aber zur gleichen Zeit könnten die Kosten für die Universaldienstverpflichtung höher sein, wenn die Qualität streng einheitlich wäre.⁶³

⁶² Crew (2009), S. 23

⁶³ Crew (2009), S. 23

5. Der Zugangsproblem

In bestimmten Branchenklassen steht dem Wettbewerb die Möglichkeit eines Zugangs zu den Einrichtungen des Konkurrenten offen. Der Zugang ist in erster Linie in den vernetzten Wirtschaftszweigen möglich, in denen ein natürliches Monopol mit einzigartigen oder wesentlichen Einrichtungen besteht. Telekommunikationsunternehmen haben schon früher die Vorteile der Netzkupplung gesehen. In solchen Fällen wurde der Zugang auf Basis der Gegenseitigkeit zur Verfügung gestellt. Nationale Postunternehmen, auch als Anbieter von Universaldienstleistungen genannt, haben gegenseitig die Postlieferungen eines anderen zugestellt. Diese Beziehung war durch die Universal Postal Union (UPU) verwaltet. Vor kurzer Zeit hat der Zugang in der Telekommunikation eine andere Form von Verbindung zwischen zwei Monopolisten eingenommen. Telekommunikationsunternehmen wurden aufgefordert, einen Zugang zu den Einrichtungen für ihre Rivalen, darunter auch einige Konkurrenten, die E2E Dienstleistung anzubieten. Auch im Postsektor war der Zugang, mit wenigen Ausnahmen, nur zu den Upstream- Einrichtungen ermöglicht.⁶⁴

Die Erfahrungen in der Telekommunikationsbranche haben kaum einen Nutzen für die Lösung des Problems des Zugangs im Postsektor aus mehreren Gründen gebracht. Telekommunikationsunternehmen haben versunkene Anlagen, d. h. Einrichtungen, die nicht dupliziert werden sein können. Es ist nicht überraschend, dass die Vervielfältigung von Einrichtungen des örtlichen Telefonnetzes nicht üblich ist.⁶⁵

Diese Art von Wettbewerb kommt nicht oft vor, und nimmt deshalb einen differenzierten Wettbewerb zu. Im Gegensatz dazu gibt es im Postsektor Minimum von versunkenen Anlagen und keine wesentlichen Einrichtungen. Es gibt aber ein erhebliches wettbewerbliches Potenzial. Bis zur Markteröffnung in Europa wurde der Wettbewerb im Postsektor klein. Traditionell war der Zutritt verboten, um die Finanzierung des Universaldienstes zu ermöglichen.⁶⁶

⁶⁴ Crew (2010), S. 2

⁶⁵ Crew (2010), S. 2

⁶⁶ Crew (2010), S. 2

Der Wettbewerb wurde seit langem von Ökonomen als eine Kraft verstanden, die die Effizienz und die Wohlfahrt durch die Preis- und Kostensenkung steigert. Es ist der Kreislauf der Kosten- und Preissenkungen und steigender Nachfrage, den es attraktiv macht. Nach der vollständigen Liberalisierung wird dieser Kreislauf im Postsektor wahrscheinlich zum Teufelskreis mit höheren Kosten, verursacht durch den Verlust von Größenvorteilen und der daraus resultierenden finanziellen Verlusten.⁶⁷

Technologischer Wettbewerb hat Substitute für eine geringere Nachfrage nach Briefpost zur Verfügung gestellt. Daraus ergibt sich eine Erhöhung von Stückkosten des Postunternehmers, weil es zur Minderung der Skalenvorteile auf Grund von Outputsenkung gekommen ist. Inzwischen werden die Fixkosten der Universaldienstverpflichtung fortgesetzt. Es scheint unwahrscheinlich, dass der Universaldienst für Briefpost ohne einen reservierten Bereich unterstützt wird. Die Marktteilnehmer könnten den etablierten Anbieter in dem Low-Cost Markt unterbieten. Der etablierte Anbieter erhöht seine uniforme Preise. Dadurch wird ein größerer Markt attraktiver für den Markteinsteiger. Der Prozess kann zu einem Teufelskreis von Preiserhöhungen und weiteren Verlusten führen.⁶⁸

Diese Vermutung gilt für diejenigen Postunternehmer, die zum Universaldienst verpflichtet sind und einheitliche Preise haben. Dies wird damit verknüpft, dass diese Postunternehmen ihre unrentablen Belieferungswege durch gewinnbringende Leistungen quersubventionieren müssen. Das macht die Preise auf rentablen Strecken höher als nötig. Nach der Liberalisierung ermöglicht diese Preiserhöhung das Effekt des „Rosinen pickens“ durch weniger effizientere Wettbewerber, deren Kosten höher sind, als Kosten des etablierten Unternehmens, das aber niedrigere Preise auf den rentabelsten Strecken einhalten kann. Sobald ein Marktteilnehmer Gewinne auf diesen Strecken verliert, ist der etablierte Unternehmer dazu gezwungen, die Preise zu erhöhen, weil sich seine durchschnittlichen Stückkosten erhöht haben und er zusätzliche Einnahmen braucht, um seine Gewinnhöhe einzuhalten. Dies könnte zu einem kontinuierlichen Zyklus von höheren durchschnittlichen Stückkosten, entgangenen Gewinnen und zwingenden Zinserhöhungen führen.⁶⁹

⁶⁷ Crew (2009), S. 4

⁶⁸ Crew (2009), S. 5

⁶⁹ Crew (2004), S. 121-122

Verringerung der Universaldienstverpflichtung scheint auf den ersten Blick ein sehr effektives Instrument zu sein, wie der Postunternehmer die Markteröffnung überleben kann. Die allgemeine Idee ist, dass wenn die Einschränkung der Einheitspreise der Universaldienstverpflichtung ermäßigt wird, dürften dann die Postunternehmen weiterhin unter einem breiteren Spektrum von Nachfrage-, Kosten-, und Eintrittsszenarien lebensfähig bleiben, als sie unter strengen Einheitlichkeitsbedingungen sein könnten. Allerdings ist es schwierig zu sagen, wie die Einheitspreise für „single-piece Mail“ eliminiert werden können. Die wirtschaftlichen Vorteile des Einheitspreises liegen vor allem in den Einsparungen des Versenders in den Transaktionskosten. Die Wirkung eines Einheitspreises liegt auch in der Einführung einer Obergrenze für die Preise, die von kleinen Kunden verlangt werden können, einschließlich derjenigen, die in den kostspieligen Gebieten leben.⁷⁰

Die Minderung des Qualitätsstandards hat man als eine Möglichkeit der Kostenreduktion in dünnbesiedelten Gebieten diskutiert, wobei es zur Ermäßigung der Grundversorgungspflicht kommen muss und der reservierte Bereich, der diese Belastung kompensiert, nicht mehr in jetzigem Umfang notwendig sein wird. Es gibt mehrere Möglichkeiten zur Reduzierung der Grundversorgungspflicht. Eine liegt in der Minderung der Zuverlässigkeit. Das bedeutet, dass die Dienstleistungen in den kostspieligen Gebieten weniger zuverlässig sein werden.⁷¹

In der betriebswirtschaftlichen Literatur werden die Vorteile der Verringerung der Grundversorgungspflicht in einem wettbewerblichen Markt durch signifikante Änderungen in dem Dienststandard diskutiert, wo in Gebieten mit hohen Kosten signifikant niedriger Dienststandard eingeführt wurde (z. B. Lieferung drei Tage in der Woche statt von fünf oder sechs). Die Logik stützt auf Kostensenkung in den dünnbesiedelten Gebieten, die im Falle vom Einheitspreis durch gewinnbringende Dienstleistungen in dicht bevölkerten Regionen subventioniert werden müssen. Die primäre Kostensenkung wird wahrscheinlich durch eine Senkung der Fixkosten der täglichen Zustellung verursacht. Minderung des Qualitätsstandards auf diese oder jene Weise, darf jedoch den Wert der Grundversorgung selbst untergraben, weil sie auf dem

⁷⁰ Crew (2006), S. 8

⁷¹ Crew (2006), S. 8

Einheitlichkeitsprinzip basiert. Das heißt es kann zu Qualitätsminderungen in anderen Gebieten kommen.⁷²

Loyalität ist ein wichtiges Konzept für Postanbieter, als es manchmal behauptet wird, dass die Universaldienstverpflichtung eine Sichtbarkeit verleiht und den Markennamen des Unternehmens steigert. Dies kann bedeuten, dass die Postunternehmen eventuell einen höheren Preis erheben können als ein Markteinsteiger, ohne eine deutliche Erosion in der Nachfrage zu erwarten, da diese Preiserhöhung aufgrund der Loyalität seitens der Kunden akzeptiert wird. Im Laufe der Zeit verschwinden wahrscheinlich diese Vorteile, vor allem in dem Firmensegment und der Loyalitätsparameter könnte entsprechend angepasst werden. Die Reduzierung der Universaldienstverpflichtung bringt weitere Verbesserungen der Rentabilität des Postunternehmens, die aber zu kleinen Wohlfahrtsgewinnen führen können, weil sie gleichzeitig die Nachfrage untergraben. Die Auswirkung der Vollliberalisierung auf die Wohlfahrt ist negativ, weil sich die Marktteilnehmer nur die „low-cost-mail“ aussuchen, was zu signifikanten Erhöhungen des Stückpreises führt, damit die Gewinnschwelle aufrechterhalten wird. Wird der etablierte Postanbieter als Folge des Markteintritts nicht überlebensfähig sein, könnte der daraus resultierende Verlust im Bereich der Universaldienstverpflichtung viel höhere Wohlfahrtsverluste verursachen als nur die vorübergehende Gewinne aus dem Wettbewerb.⁷³

⁷² Crew (2006), S. 8

⁷³ Crew (2006), S. 11

6. Schlussfolgerung

Die Liberalisierung des Postmarktes bringt sowohl Vorteile als auch Nachteile mit sich. Man kann von mehreren Anbietern den günstigsten wählen. Neue Unternehmen schaffen auch neue Arbeitsplätze. Der Einfluss auf die Arbeitslosigkeit ist aber schwer vorzusehen, weil der bisherige Monopolunternehmer, auf Grund von Konkurrenz, seine Kosten minimieren muss, was letztendlich zur Erhöhung der Arbeitslosigkeit führen kann. Wie bereits in der vorigen Kapiteln erwähnt wurde, ist die Zahl aller Beschäftigten bei der Post in Österreich, ohne die zugekauften Unternehmen, seit dem Jahr 1998 um 13.467 Personen oder 37% zurückgegangen, was einem durchschnittlichen Abgang von mehr als 1.300 Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen pro Jahr entspricht.

In Ländern, wo der Postmarkt voll liberalisiert ist, kann die Konkurrenz nicht das ganze Gebiet bedienen und konzentriert sich eher auf große, gewinnbringende Agglomerationen. In dem Landesgebiet ist keine Initiative seitens der Konkurrenz zu erwarten, d.h. die Liberalisierung ist in diesem Fall nicht wünschenswert.

Es gibt mehrere Möglichkeiten, um den Postmarkt zu liberalisieren:

- Liberalisierung des Postmarktes mittels Reduzierungen der Produktemanzahl, sowie der Preis- und Gewichtsgrenzen in dem reservierten Dienst.
- Liberalisierung des Postmarktes durch den Eintritt der Konkurrenz und durch ihre Teilnahme an der Transportkette des Universaldiensteanbieters.
- Liberalisierung des Postmarktes durch die Entwicklung der Marktbedingungen für potenzielle Konkurrenz, die selbständig auf dem Markt tätig ist.

In der europäischen Postpolitik wird die Liberalisierung der Postmärkte als volkswirtschaftlich sinnvoll angesehen. Sie führt zu zahlreichen Produktinnovationen und reduziert die Preise. Sie zwingt die ehemaligen Monopolisten, effizienter und kostenorientierter zu werden. Trotz dieser Auffassung wurde die Marktöffnung eher

zurückhaltend betrieben. In der EU wurden die maximalen Gewichtsgrenzen für die Postmonopole eingeführt und später schrittweise abgesenkt. Es hat sich herausgegeben, dass auch wenn die Märkte vollständig liberalisiert wurden, hat sich der Wettbewerb nur langsam entwickelt.

Es wäre möglich, Lizenzen seitens des Monopolunternehmers zu vergeben. Die Zahl der Genehmigungen für solche Anbieter darf nicht begrenzt werden. Jeder Markteinsteiger sollte einen fixen Betrag zahlen, damit er den Markt überhaupt bedienen darf. Die Fairness dieser Lösung liegt darin, dass die Konkurrenten die ganze Infrastruktur der Post, d.h. die Maschinen, das Personal, etc. verwenden dürften, wobei sie nur die variablen Kosten tragen müssen. Der Konkurrent kann sich die Technologie natürlich auch selbst besorgen. Die Möglichkeit, technologische Ausstattung der Post zu nutzen, muss folglich unentgeltlich sein. Die Postkästen, die Räume des Postamtes, etc. müssen dem Konkurrenten zur Verfügung gestellt werden und dieser sollte nur die damit verbundenen variablen Kosten decken. Der Newcommer erspart sich dadurch die Kosten für neue Räumlichkeiten, Büroausstattung, etc., also die großen fixen Kosten, die zugleich eine Marktzutrittsbarriere darstellen.

Der Unterschied zur Fondslösung liegt darin, dass die Konkurrenten etwas als Gegenwert bekommen, und nicht nur bloße Zahlungen leisten. Die Post hat hochentwickelte Infrastruktur. Sie kann alle Briefkästen, Sortiermaschinen, Räumlichkeiten, etc. den Konkurrenten zur Verfügung stellen. Somit werden zahlreiche Ressourcen eingespart. Alles wird auch ökologischer abgewickelt, was vor allem für die „grünen Parteien“ wichtig ist. Man kann sich auch weitere Komplikationen ersparen, die aus dem Verhalten des ehemaligen Monopolisten resultieren.

Letztendlich könnte der soziale Überschuss größer sein als im monopolistischen Markt. Es kann auch passieren, dass das etablierte Unternehmen höhere Gewinne erzielt, obwohl es zur Liberalisierung des Postmarktes kommt. Obwohl die Lizenzvergabe als ein Instrument der Regulation gesehen werden kann, wird es für private Unternehmen unter bestimmten Voraussetzungen vorteilhafter sein, dieses System zu akzeptieren. Es wird für die Konkurrenz leichter sein, den Markt zu betreten, wobei die Anzahl von Konkurrenten größer sein kann als unter jetzigem Unionsvorschlag. Durch Zusammenschluss von mehreren kleineren Unternehmen können andere Alternativen

für die aktuellen Dienstleistern entstehen, die eine reale Konkurrenz darstellen. Je mehr Unternehmen sich im Markt befinden, desto kleiner ist die Chance, status quo zu erhalten. Die etablierten Postunternehmen können durch Erwerb von Konkurrenten ihre marktbeherrschende Stellung verstärken. Große Konkurrenz führt zur Kostenersparnissen und Preissenkungen, was sich letztendlich günstig auf den sozialen Überschuss auswirken kann.

Noch vor der Liberalisierung muss geklärt werden, wie die Grundversorgung durch alternative Mechanismen finanziert wird. Solange keine funktionierenden alternativen Finanzierungsmechanismen existieren, stellt die Liberalisierung ein Risiko für die Grundversorgung dar. Darüber hinaus muss auch die Wettbewerbsgleichheit unter den diversen Postanbietern gesichert werden.

7. Literaturverzeichnis

Bormann J., Finsinger J., *Markt und Regulierung*, München, Verlag Vahlen, 1999

Crew Michael A., Kleindorfer Paul R., *Competitive transformation of the postal and delivery sector*, Kluwer Academic Publishers, 2004

Crew Michael A., Kleindorfer Paul R., *Heightening Competition in the Postal and Delivery Sector*, Edward Elgar Publishing Limited, 2010

Crew Michael A., Kleindorfer Paul R., *Progress in the Competitive Agenda in the Postal and Delivery Sector*, Edward Elgar Publishing Limited, 2009

Crew Michael A., Kleindorfer Paul R., *Progress toward liberalization of the postal and delivery sector*, Springer Science+Business Media, Inc., 2006

Simon H., Fassnacht M., *Preismanagement*, 3 Auflage, Wiesbaden, 2009

Artikeln

Bender W., *Der Liberalisierungsindex – ein Wegweiser für die Postmärkte*, Der BvDP Liberalisierungsindex, Bundesverband Deutscher Postdienstleister e.V., Ausgabe 2001

BERR Department for Business Enterprise & Regulatory Reform, *The future of the Universal postal service in the UK*, February 2009

Dieke A., Niederprüm A., *Liberalisierung der Briefmärkte in Europa*, Zeitschrift - Volkswirtschaft: Das Magazin für Wirtschaftspolitik, Mai 2007

Dietl Helmut M., Grütter A, Lutzenberger M., *Methods of Estimating the Cost of the Universal Service Obligation*, University of Zurich

Hermann Ch., *Die Liberalisierung des österreichischen Postmarktes, neue Unternehmensstrategien und die Folgen für Beschäftigung und Arbeitsbedingungen*, Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) Schriftenreihe, März 2008

Knieps G., *Versorgungssicherheit und Universaldienste in Netzen: Wettbewerb mit Nebenbedingungen?*, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Versorgungssicherheit und Grundversorgung in offenen Netzen, Reihe B, B 285, Februar 2005

NERA, *Costing and Financing of Universal Service Obligations in the Postal Sector in the European Union*, Final Report for EC DG XIII, London, November 1998

OFTEL The Office of Telecommunications, *The Costs, Benefits and Funding of Universal Service in the UK*, Final Report for OFTEL, Cambridge, Report No. 95200

Internet

Birger Nicolai, *Die Deutsche Post behält die Post*, Weltonline, 08. 12. 2007
http://www.welt.de/wirtschaft/article1441418/Die_Deutsche_Post_behaelt_die_Post.html (Zugriff am 14.08.2010)

Die zweite Post Postbegriffe
<http://www.die-zweite-post.de/postbegriffe> (Zugriff am 04.08.2010)

Grüne Partei der Schweiz, *Nein zur Liberalisierung des Postmarktes*, 21.09.2007
http://www.gruene.ch/web/gruene/de/positionen/wirtschaft/service_public/medienmitteilungen/nein_liberalisierung_postmarkt_21-09-07.html (Zugriff am 04.08.2010)

Handelsblatt, *Post-Liberalisierung in Niederlanden erneut verschoben*, 16.05.2008
<http://www.handelsblatt.com/politik/international/post-liberalisierung-in-niederlanden-erneut-verschoben;1431122> (Zugriff am 14.08.2010)

Mailonline, *Royal Mail universal service is making loss for first time putting 168-year-old provision under fresh threat*, 08. 05. 2008

<http://www.dailymail.co.uk/news/article-1018693/Royal-Mail-universal-service-making-loss-time-putting-168-year-old-provision-fresh-threat.html> (Zugriff am 14.08.2010)

Pressemeldung des PostKundenForums, *Öffnung des Briefmarktes geht an Privatkunden vorbei: PostKundenForum fordert steuerliche Gleichbehandlung aller Postdienstleister*, 20.01.2009

http://www.postkundenforum.de/pkf/6/details.asp?category=6_13 (Zugriff 05.08.2010)

Webnoviny.sk, Online Zeitung vom 2.12.2009, Iveta Keselakova

<http://www.webnoviny.sk/ekonomika/novy-zakon-stanovuje-pravidla-na-pos/26791-clanok.html>

Zentrum für europäische Politik, *Begleitdokument zur Richtlinienentwurf KOM(2006) 594 über die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste: Zusammenfassung der Folgenabschätzung*, SEC(2006) 1292 vom 18.10.2006, 16.04.2007

http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Post/CEP_Folgenabschaetzung.pdf (Zugriff am 14.08.2010)

Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung

http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_services/124166_de.htm (Zugriff am 05.08.2010)

Richtlinien

Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft

Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität

Ich habe mich bemüht, sämtliche Inhaber der Bildrechte ausfindig zu machen und ihre Zustimmung zur Verwendung der Bilder in dieser Arbeit eingeholt. Sollte dennoch eine Urheberrechtsverletzung bekannt werden, ersuche ich um Meldung bei mir.

8. Zusammenfassung

Abstract English

The aim of this diploma thesis is to describe the process of liberalization of postal markets in the European Union. It analyzes in particular the problem of financing the universal service. There are presented several financing options and also their advantages and disadvantages. The focus of this study was to emphasize the funding of basic services through licensing, where many rights and business opportunities are given to the entrants. It is possible that the incumbent could profit under certain conditions of market competition and achieve higher profits than before liberalization. On the other hand, this solution means that new entrants have it easier to enter the market. So the liberalization will be more intensive, which may affect prices.

Abstract Deutsch

Ziel dieser Magisterarbeit ist es, das Prozess der Liberalisierung der Postmärkte innerhalb der Europäischen Union zu beschreiben. Sie analysiert vor allem das Problem der Finanzierung des Universaldienstes. Es werden mehrere Finanzierungsmöglichkeiten, sowie ihre Nachteile und Vorteile vorgestellt. Der Schwerpunkt dieser Arbeit war, die Finanzierung der Grundversorgung durch Lizenzvergabe hervorzuheben, wobei den Markteinsteigern zahlreiche Rechte und Handlungsmöglichkeiten eingeräumt werden. Es kann passieren, dass die etablierten Monopolunternehmen unter bestimmten Voraussetzungen vom Wettbewerb am Markt profitieren und größere Gewinne als vor der Liberalisierung erzielen. Andererseits bedeutet die Lösung, dass es die Markteinsteiger leichter haben, den Markt zu betreten. Also die Liberalisierung wird dadurch intensiver, was sich letztendlich in Preisen abspielen kann.

9. Lebenslauf

Persönliche Daten:

Name Jan Cesnak
Adresse Bystricka 78, 900 33 Marianka
Slowakei

Studium:

03/2009 – Universität Wien
Fakultät für Wirtschaftswissenschaften
(Magisterstudium Betriebswirtschaft)

10/2004 – 01/2009 Universität Wien, Bakk.
Fakultät für Wirtschaftswissenschaften
(Bakkalaureatsstudium Betriebswirtschaft)

Berufsausbildung:

09/2000 – 06/2004 Handelsakademie Imrich Karvas
Hrobakova 11
851 02 Bratislava, Slowakei

Berufserfahrung:

08/2010 – Techniker
HSF s.r.o., Malacky, Slowakei

07/2009 – 06/2010	EDV Abteilung Wüstenrot Bausparkasse, Bratislava
10/2006 – 06/2008	Rentenversicherung (Hilfsarbeit) Allianz, sdss a.s., Bratislava, Slowakei

Sprachkenntnisse:

Slowakisch	Muttersprache
Deutsch	fließend
Englisch	verhandlungsfähig
Tschechisch	verhandlungsfähig
Italienisch	Anfänger