

Elsenbast, Wolfgang; Paulus, Melanie

Article — Digitized Version

## Regulatory capture' der Gelben Post

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Elsenbast, Wolfgang; Paulus, Melanie (2000) : Regulatory capture' der Gelben Post, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 80, Iss. 12, pp. 760-764

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40529>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

Wolfgang Eisenbast, Melanie Paulus

## „Regulatory capture“ der Gelben Post?

*Die sektorspezifische Regulierung von Post und Telekommunikation soll den Missbrauch von Marktmacht in Form überhöhter Preise und anderer Wettbewerbsbeschränkungen verhindern. Ist es allerdings dem regulierten Unternehmen möglich, Einfluss auf die Regulierung zu nehmen, so ist deren Funktionsfähigkeit gefährdet. Worauf ist die politische Einflussnahme auf regulierten Märkten zurückzuführen? Welches sind die wirtschaftlichen Folgen? Was bedeutet dies für die vorgesehene vollständige Marktliberalisierung der Gelben Post zum 1. Januar 2003?*

**D**ie Einflussnahme von regulierten Unternehmen auf die Regulierung eines Wirtschaftssektors ist in der volkswirtschaftlichen Literatur als „regulatory capture“ bekannt. Eine treffende Charakterisierung hiervon ist: „‘Regulatory capture’ beschreibt eine Situation, in der ein bestimmter Spieler im Markt in der Lage ist, eine regulatorische Entscheidung herbeizuführen oder zu vermeiden, um seine spezifische Wettbewerbsposition zu verbessern bzw. um seine Interessen – und nicht die der Gesellschaft – durchzusetzen.“<sup>1</sup>

„Regulatory capture“ ist in mehrfacher Hinsicht gefährlich. Er verhindert gleichartige Wettbewerbschancen für die im Markt befindlichen Unternehmen; im Regelfall erfolgt dies durch eine Beeinflussung der Regulierung zugunsten des ehemaligen Monopolisten, insofern dieser über eine zu regulierende Marktmacht verfügt. Je nach Struktur des regulierten Sektors kann „regulatory capture“ auch durch mehrere Unternehmen gleichzeitig erfolgen, etwa wenn regulatorische Entscheidungen Kartellpreise festsetzen. Die Geschichte der sektorspezifischen Regulierung, insbesondere in den USA, ist von Anbeginn eine Geschichte der „regulatory capture“, gekennzeichnet durch

- die Behinderung des Marktzutritts neuer Unternehmen,
- ein Ausschalten des Preiswettbewerbs und
- die Behinderung neuer technischer Entwicklungen.

Eine erfolgreiche Etablierung neuer Anbieter wird beispielsweise durch eine zögerliche Marktöffnung, durch zu hohe Netzzugangpreise bei wesentlichen Einrichtungen<sup>2</sup> oder auch durch eine unvollständige Regulierung der Marktmacht auf der Ebene der End-to-end-Dienstleistungen erschwert.

In Deutschland ist eine sektorspezifische Regulierung bei der Post und der Telekommunikation eingeführt worden, um den Übergang vom Staatsmonopol zu einem funktionsfähigen Wettbewerb zu steuern. Die Regulierung soll einen Missbrauch von Marktmacht durch überhöhte Preise bzw. eine Behinderung des Wettbewerbs in den bereits liberalisierten Märkten verhindern. Aus dieser Zielsetzung für die Regulierungsbehörde ergeben sich Argumente für die Deutsche Post AG und die Deutsche Telekom AG, in Form eines „captures“ aktiv zu werden. Die Folge ist eine Gefährdung des funktionsfähigen Wettbewerbs, mithin der produktiven und allokativen Effizienz des Marktgeschehens. Zugleich werden den Nachfragern im Markt im Regelfall höhere Preise zugemutet. Sofern die Haushalte und Unternehmen nicht durch einen Konsum substitutiver Güter ausweichen können, ergibt sich (zumindest) ein negativer Einkommenseffekt, auch über die Überwälzung höherer Inputpreise der Unternehmen auf den Endnachfrager. Hierbei wirken die höheren Marktpreise wie eine Steuer zugunsten des etablierten Anbieters.

### „Regulatory capture“ und die Politik

Als Instrumente für „regulatory capture“ bieten sich erstens ein direktes Lobbying bei der Regulierungsinstanz und zweitens die indirekte Einflussnahme auf

---

*Dr. Wolfgang Eisenbast, 36, und Melanie Paulus, 35, Dipl.-Volkswirtin, sind wissenschaftliche Mitarbeiter der Monopolkommission, Bonn. Dieser Beitrag stellt die persönliche Ansicht der Verfasser dar, nicht die offizielle Ansicht der Monopolkommission.*

<sup>1</sup> Vgl. Tim Kelly: Universal service – an instrument for regulatory capture?, Analysys Publications, London 1994.

<sup>2</sup> Zu den Kriterien zur Feststellung einer wesentlichen Einrichtung vgl. Günter Knieps: Wettbewerb in Netzen, Walter-Eucken-Institut, Vorträge und Aufsätze 148, Tübingen 1996, S. 128 f.

die Regulierungsinstanz über die Politik an. Bei ehemaligen Staatsmonopolisten hat die zweite Variante besonderes Gewicht. Die Politik lässt sich in diesem Fall nicht ungern instrumentalisieren, insbesondere wenn mit einem „capture“ konkrete Interessen des Finanzministers einhergehen, so bei bevorstehenden Börsengängen von Staatsunternehmen in Form höherer Veräußerungserlöse. Auch kann sich der Politiker vor der Öffentlichkeit beweisen, d.h. sichtbar die Industriepolitik gestalten. Dies gilt speziell zu Zeiten der Globalisierung, wenn der wirtschaftliche Erfolg eines heimischen Spielers oder gar dessen Aufstieg in die Gruppe der sogenannten „global players“ als nationaler Erfolg gewertet wird. Ein „capture“ erscheint deshalb nicht unwahrscheinlich, wenn der Markt besondere Wachstumschancen verspricht.

Andere Beweggründe können eine arbeitsintensive Produktionsweise sein, d.h. die Angst der Politiker vor einer höheren Arbeitslosigkeit, an der auch Industriegewerkschaften ansetzen und sich als durchaus intendierten Nebeneffekt einen Teil der Rente sichern können. „Last but not least“ spielt in nicht wenigen Industrien das Argument der Daseinsvorsorge eine nicht zu vernachlässigende Rolle. Da dem Bürger meist die „Vor-Ort-Präsenz“ der etablierten Unternehmen bewusst ist, jedoch nicht der höhere Preis, den er dafür zahlen muss, wird er sich gegen wettbewerbsinduzierte Änderungen wenden, die ihm das naheliegende Gut streitig machen können. Dies wird von den regulierten Unternehmen antizipiert. Eine „Mystifizierung“ der mit der Daseinsvorsorge verbundenen Kosten bietet sich folglich an.

#### Ablauf der „Entgeltgenehmigung“

Aufgrund der hohen Regulierungsdichte und der Arbeitsintensität der Dienstleistungsproduktion sind Postmärkte prädestiniert für einen „regulatory capture“. Dies spiegelt sich auch in der jüngsten Entwicklung der deutschen Regulierungspolitik wider. In einer Übergangsvorschrift des Postgesetzes wurde der Deutschen Post AG ein zeitlich befristetes Exklusivrecht für die Erbringung bestimmter Dienstleistungen (Beförderung von Briefsendungen und adressierten Katalogen bis 200 Gramm bzw. einem Preis unterhalb von 5,50 DM, von inhaltsgleichen Briefsendungen bis 50 Gramm und einer Mindestzahl von 50 Stück) bis Ende 2002 zugebilligt.

Der „reservierte“ Briefdienst dient dazu, den Pensionsverpflichtungen gegenüber den Beamten der

früheren Deutschen Bundespost nachkommen zu können und nicht – wie häufig vorgetragen wird – um den Universaldienst zu finanzieren. Diese Übergangsvorschrift verhindert aktuell einen funktionsfähigen Wettbewerb im Bereich der Beförderung von Briefsendungen. Die implizite Begründung, der Staat sah sich finanziell nicht in der Lage, die Pensionsverpflichtungen zu decken, erscheint an sich ordnungspolitisch bedenklich, obgleich in der Zeit vor den sprudelnden Erlösen aus der UMTS-Auktion nachvollziehbar. Allerdings fordert das Postgesetz in § 20 eine Orientierung der Tarife an den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung<sup>3</sup>. Wie diese Kosten im Einzelnen zu ermitteln sind, ist offen gelassen, doch ist nach dem Gesetzestext klar, dass die Entgelte keine marktmachtbedingten Aufschläge enthalten sollen. Ziel ist der Schutz der Postkunden vor der Macht des Monopolisten.

Die Briefporti der Deutschen Post AG waren noch vor Inkrafttreten des Gesetzes vom damaligen Bundesminister für Post und Telekommunikation für die Zeit vom 3. Juli 1997 bis 31. August 2000 genehmigt worden. Nach der Übergangsvorschrift des Postgesetzes sollten die vor Inkrafttreten des Postgesetzes genehmigten Porti bis zu dem im Genehmigungsbescheid genannten Datum, „längstens bis zum 31. Dezember 2002“, weitergelten. Für die ab September 2000 von der Deutschen Post AG geforderten Porti war daher ein Genehmigungsverfahren erforderlich. Hierzu waren die Kosten der effizienten Leistungserstellung erstmals seit 1997 zu überprüfen. Folglich leitete die Regulierungsbehörde eine Kostenüberprüfung ein. Es wird vermutet, dass diese zu nicht unerheblichen Tarifreduktionen geführt hätte. Das Verfahren wurde jedoch im Frühjahr 2000 durch den Bundeswirtschaftsminister gestoppt. In einem Schreiben vom 27. März 2000 erteilte er dem Präsidenten der Regulierungsbehörde die allgemeine Weisung, dass alle Genehmigungen, die vor dem 1. Januar 1998 erteilt worden sind, bis zum 31. Dezember 2002 wirksam seien.

Ungeachtet der Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit dieses Vorgehens<sup>4</sup> ist festzuhalten, dass die Weisung des Ministers den im Postgesetz verankerten Schutz vor der Monopolmacht der Deutschen Post AG aushöhlt. Den Postkunden werden weiterhin Briefporti abverlangt, die nicht nach den Vorschriften des Gesetzes überprüft worden sind. Die Porti sind vermutlich höher, als sie es wären, wenn die Regulie-

<sup>3</sup> Hierbei sind neben den Versorgungslasten die Kosten der flächendeckenden Versorgung und die so genannten Kosten für die Einhaltung der wesentlichen Arbeitsbedingungen zu berücksichtigen.

<sup>4</sup> Nach Einschätzung der Monopolkommission steht die Weisung im Widerspruch zu dem zitierten Gesetzestext; vgl. Monopolkommission: Wettbewerbspolitik in Netzen, Hauptgutachten 1998/99, Bonn 2000, Tz. 63 bis 70.

rungsbehörde das gesetzlich vorgesehene Verfahren durchgeführt hätte. Auf jeden Fall unterblieb der vorgesehene Vergleich mit den Kosten der Briefbeförderung. Hierbei ist hervorzuheben, dass der Gesetzestext nicht einen Vergleich mit den tatsächlichen Kosten vorsieht. Den Vergleichsmaßstab bilden vielmehr die Kosten einer effizienten Leistungserstellung durch die Post. Die Weisung des Ministers hat somit die Regulierungsbehörde daran gehindert, entsprechend ihrem gesetzlichen Auftrag zum Schutz der Postkunden tätig zu werden.

Hervorzuheben ist ferner, dass die Deutsche Post AG kurz vor Erteilung der Weisung beabsichtigte, die Porti für Standardbriefe und für Postkarten um je 0,10 DM zu erhöhen, obgleich eine derartige Tarifierhebung wohl einer entsprechenden kostenmäßigen Grundlage entbehrte. Somit konnte die Weisung den Eindruck erwecken, einen Tarifierhöhungsantrag abgewehrt zu haben<sup>5</sup>. Die genauen Beweggründe des ministeriellen Vorgehens sind nicht im Einzelnen nachzuvollziehen, der bevorstehende Börsengang des Unternehmens mag hierbei eine Rolle gespielt haben. Auf jeden Fall wurde und wird es der Deutschen Post AG erleichtert, ihre Internationalisierungs- und Diversifikationsstrategie im Bereich des Kurier-, Express- und Paketmarktes (KEP-Markt) und des Frachtmarktes durch den Aufkauf weiterer Unternehmen zu forcieren. Das Ziel, ein bedeutender oder gar der bedeutende „global player“ im Logistikmarkt zu werden, wird unterstützt<sup>6</sup>. Zugleich mag ein gewisser Rationalisierungsdruck hinsichtlich der Entwicklung der inländischen Beschäftigtenzahlen gedämpft werden.

### **Ist die Marktöffnung zum 1. Januar 2003 gefährdet?**

Das Verhalten des Ministers im Umgang mit den Briefportien wirft die Frage auf, wie es mit der im Postgesetz vorgesehenen Marktöffnung zum 1. Januar 2003 steht. So hat die Bundesregierung bereits angedeutet, dass sie eine Verlängerung der Exklusivlizenz für erwägenswert hält; hierbei spielt eine im europäischen Kontext mögliche und vermutlich auch wahrscheinliche asymmetrische Marktöffnung die angeblich entscheidende Rolle<sup>7</sup>. Das Postgesetz stellt allerdings die weitere Liberalisierung unter den Vorbehalt des alle zwei Jahre zu erstellenden Tätig-

keitsberichtes der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post. Deren Präsident hat sich nun im August 2000 dahingehend geäußert, dass die Behörde keine Notwendigkeit für eine Verlängerung der Exklusivlizenz sieht<sup>8</sup>.

Unabhängig von dem Votum der Regulierungsbehörde besteht auch die Möglichkeit, das Postgesetz zu ändern. Auf beide Entscheidungswege wird die Deutsche Post AG Einfluss zu nehmen versuchen. Hierbei ist zu beachten, dass eine etwaige Verlängerung wohl kaum mehr mit dem Hinweis auf zu leistende Pensionszahlungen begründet werden kann. Stattdessen dürfte angestrebt werden, eine Verlängerung mit dem Argument zu erreichen, dass diese zur Absicherung des Universaldienstes notwendig sei. Damit würde jedoch unterstellt, dass die im Postgesetz vorgeschriebenen Regulierungsinstrumente nicht ausreichen, um den Universaldienst sicherzustellen. Eine solche Auffassung steht im Widerspruch zur einschlägigen wirtschaftswissenschaftlichen Literatur.

### **Die Exklusivlizenz ist für den Universaldienst unnötig!**

Zur Finanzierung etwaiger Defizite des Universaldienstes bedarf es keiner Exklusivlizenz und der durch sie begründeten Monopolrenten, da alternativ ein Ausgleich über explizite Kompensationszahlungen („universal service costing“) möglich ist. Hierdurch wird der Kompensationsbedarf klarer spezifiziert; übermäßigen Informationsrenten der Deutschen Post AG könnte vorgebeugt werden<sup>9</sup>. Als zentrales Regulierungsinstrument im Falle einer Unterversorgung mit Universaldienstleistungen unter Wettbewerb sieht das Postgesetz jedoch eine Ausschreibung von defizitären Universaldienstleistungen vor. Diese werden in der wettbewerbspolitischen Literatur als „carrier of last resort auctions“ behandelt.

Der wesentliche Vorteil von Universaldienstauktionen ist es, dass die Ermittlung des realen Umfangs an Kompensationszahlungen einem marktwirtschaftlichen Bestimmungsprozess zugeleitet wird. Dies beruht darauf, dass bei Auktionen Informationen hinsichtlich des wirtschaftlichen Wertes der Eigenschaft, Universaldienstanbieter zu sein, offenbart werden. Prinzipiell kann in einer Universaldienstauktion der kosteneffiziente Auftragnehmer bestimmt werden.

<sup>5</sup> Vgl. Monopolkommission, a.a.O., Tz. 66. Dieser Eindruck stellte sich aber in der Öffentlichkeit nicht ein, da die Fachpresse in der Weisung eher einen ordnungspolitischen „Fauxpas“ sah.

<sup>6</sup> So tat das Unternehmen erst kürzlich kund, dass es die Kapitalmehrheit an dem Luftfrachtunternehmen DHL International zu einem Kaufpreis von 2,5 Mrd. Dollar erwerben werde.

<sup>7</sup> So lautet es in ihrer Stellungnahme zum Tätigkeitsbericht 1998/99 der Regulierungsbehörde und zum Sondergutachten 29 der Monopolkommission: „Nach Auffassung der Bundesregierung soll die Öffnung des Postmarktes in Deutschland im Einklang mit der Entwicklung in Europa fortgeführt werden.“

<sup>8</sup> Vgl. o. V.: Regulierer verlangt schnelles Ende des Briefmonopols, in: Handelsblatt vom 31. August 2000.

Neuere Studien bestätigen nun die implizite Hypothese des Postgesetzes, dass Universaldienstauktionen ein effizienzsteigerndes und praktikables Regulierungsinstrument sind<sup>10</sup>. Positive Erfahrungen mit prinzipiell vergleichbaren Auktionen wurden bei der Versteigerung von Frequenzen gemacht. Zwar ist die Umsetzung von Universaldienstauktionen aufgrund eines eventuell notwendigen Netzzusammenschlusses des erfolgreichen Bieters mit marktmächtigen Unternehmen sowie der Gestaltung möglichst anreizkompatibler Kompensationszahlungen komplexer, jedoch sollten derartige Verfahren – speziell in Industrien mit eher geringen Marktzutrittsbarrieren wie dem Postbereich (und somit einem potenziell großen Bieterkreis) – sich nach einer gewissen Phase des Experimentierens als erfolgreich erweisen<sup>11</sup>.

### Braucht die Post ein Monopol?

Für den Wirtschaftspolitiker dürften – obgleich klare ordnungspolitische Vorgaben für eine vollständige Marktöffnung vorliegen – die möglichen Folgen für die deutsche Volkswirtschaft und auch für die Deutsche Post AG interessant sein. Um diese abzuschätzen, hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie eine Studie in Auftrag gegeben, welche die Auswirkungen einer im europäischen Vergleich möglicherweise asymmetrischen Marktöffnung auf den deutschen Postmarkt untersucht<sup>12</sup>. Diese kommt zu dem Ergebnis, dass bei einer vollständigen Marktöffnung zum Jahre 2003 in den einzelnen Teilbereichen des Briefmarktes mittel- bis langfristig Preissenkungen von bis zu 30% realisierbar sind. Aufgrund der Dynamik des Wettbewerbs sei auch davon auszugehen, dass die Angebote sich stärker an den Präferenzen der Nachfrager orientieren werden. Die Postkunden würden damit sowohl von Preissenkungen als auch von einer größeren Angebotsvielfalt profitieren. Gleichzeitig wird festgestellt, dass in einem vollständig geöffneten Briefmarkt die Deutsche Post AG über Altvorteile verfügt, wie beispielsweise die Größenvorteile des eigenen Netzes sowie eine hohe Qualitätsreputation. Diesen steht eine im Vergleich zu den aktuellen und potenziellen Konkurrenten geringere personalpolitische Flexibilität gegenüber.

Für die Deutsche Post AG wird es folglich darauf ankommen, dass sie auch nach der Marktöffnung die

Umsätze erzielt, die sie braucht, um ihren Personalbestand zu finanzieren. Dazu kann sie ihre Startvorteile in den bestehenden Märkten nutzen und gleichzeitig in neue Märkte diversifizieren. Vorhandene Marktnischen sollten ihr Raum für eigene neue Angebote geben.

Ein weiteres zentrales Ergebnis der Studie ist: Unter Berücksichtigung der Summe der Umsätze aller von der Deutschen Post AG in letzter Zeit übernommenen Unternehmen (ca. 15 Mrd. DM) dürften Umsatzsteigerungen bei den neu erworbenen Unternehmen von ca. 2 bis 3 Prozentpunkten per annum ausreichen, um den zu erwartenden marktöffnungsbedingten Umsatzverlust auszugleichen. Somit sollte die Deutsche Post AG durchaus in der Lage sein, die Folgen der Marktöffnung trotz der Inflexibilität im Personalmanagement gut zu bestehen.

### Soll Deutschland auf Europa warten?

In ihrer Stellungnahme zum Sondergutachten 29 der Monopolkommission plädiert die Bundesregierung für eine „Öffnung des Postmarktes in Deutschland im Einklang mit der Entwicklung in Europa“. Das Auslaufen der gesetzlichen Exklusivlizenz zum 31. Dezember 2002 dürfe nicht zu einer „einseitigen Öffnung des Postmarktes in Deutschland“ führen. Die „Symmetrieeigenschaft“ der Liberalisierung bildet somit in der politischen Diskussion um den zukünftigen Ordnungsrahmen im Postsektor ein zentrales Argument. Hierbei eignet sich der mitunter populistische Appeal des Insistierens auf einer im europäischen Vergleich symmetrischen Marktöffnung vorzüglich für einen „regulatory capture“. Es ist daher zu erwarten, dass das Argument im weiteren Verlauf der Diskussion große Bedeutung genießen wird. Vor diesem Hintergrund scheint es geboten, diesen Aspekt näher zu beleuchten.

Eine asymmetrische Marktöffnung – so eine mögliche Argumentation – begünstige ausländische Postunternehmen. Diese seien in ihrem Heimatland keinem Wettbewerb ausgesetzt und könnten gegebenenfalls sogar ihre Monopolgewinne einsetzen, um Postdienstleistungen in Deutschland zu Dumpingpreisen anzubieten. Eine solche Argumentationslinie hat vornehmlich das Unternehmensinteresse der

<sup>9</sup> Hierzu Wolfgang Eisenbast: *Universaldienst unter Wettbewerb*, Baden-Baden 1999, S. 72 ff.; sowie die Studie von NERA: *Costing and financing universal service obligations in the postal sector in the European Union*, Final report for the European Commission DG XII, London 1998.

<sup>10</sup> Vgl. Wolfgang Eisenbast, a.a.O., S. 123-190, sowie S. 224 ff.; ebenso Jörg Borrmann: *Effiziente Verfahren zur Ausschreibung von Universaldienstleistungen im Postbereich*, Berlin 1995.

<sup>11</sup> Zu unterschiedlichen Auktionstypen vgl. Paul R. Milgrom: *Auctions and bidding: A primer*, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 3, Nr. 3, 1989, S. 3-22 ff. Spezifiziert auf Universaldienstauktionen werden Auktionstypen bei Wolfgang Eisenbast, a.a.O., S. 132 ff., beschrieben.

<sup>12</sup> Vgl. WIK-Newsletter Nr. 38, Bad Honnef 2000, S. 3 ff.

Deutschen Post AG im Auge und vernachlässigt die Verbraucher. Die Postkunden hingegen profitieren von der unter Wettbewerb entstehenden Marktdynamik, die zu Preissenkungen sowie zu stärker qualitativ und preislich differenzierten Angeboten führen wird. Da nicht nur Haushalte, sondern speziell die gewerbetreibende Wirtschaft postalische Dienstleistungen in Anspruch nehmen, übt die bei vollständiger Liberalisierung zu erwartende Angebotsverbesserung einen wohlfahrtssteigernden Effekt auf die Volkswirtschaft aus.

Hinsichtlich des Unternehmens Deutsche Post AG ist nochmals zu betonen, dass es aufgrund seines flächendeckenden Netzes, der zahlreichen Aufkäufe in- und ausländischer Unternehmen sowie seines hohen Bekanntheitsgrades über Vorteile verfügt, welche seine Konkurrenten nur in einer langfristigen Perspektive ausgleichen können. Zudem kann einem Dumping-Wettbewerb mit dem vorhandenen rechtlichen Instrumentarium der Missbrauchskontrolle wirkungsvoll begegnet werden<sup>13</sup>.

Angesichts der Interessendivergenzen in den einzelnen Mitgliedstaaten ist allerdings eine im europäischen Kontext symmetrische vollständige Marktöffnung im Postbereich vorläufig tatsächlich nicht zu erwarten. Wenn aber stets darauf beharrt wird, den Postsektor nur im Gleichschritt zu liberalisieren, entsteht eine Abhängigkeit von dem restriktivsten Mit-

gliedstaat. Auf die Möglichkeit, eine eigenständige wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik zu verfolgen, wird in diesem Fall weitgehend verzichtet.

### Fazit

Die Umstände bei der Entgeltregulierung der Deutschen Post AG weisen Eigenschaften eines „regulatory captures“ auf. Um die Postkunden und den Wettbewerb vor den Eigeninteressen der Deutschen Post AG und der Politik zu schützen, ist es folglich unabdingbar, dass sowohl die aktuelle als auch die zukünftige Unabhängigkeit regulatorischer Entscheidungen von politischer Einflussnahme gewährleistet wird<sup>14</sup>. Einer weiteren Einflussnahme auf die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post ist Einhalt zu gebieten.

Nicht unbeeinflusst hiervon ist festzustellen, dass die weitere Liberalisierung des deutschen Postmarktes gefährdet ist<sup>15</sup>. Aus wettbewerbs- und infrastrukturpolitischer Sicht gibt es allerdings keinen überzeugenden Grund für eine Verlängerung der zeitlich befristeten Exklusivlizenz der Deutschen Post AG über den 31. Dezember 2002 hinaus. Deshalb muss der Markt zu dem im Postgesetz vorgesehenen Zeitpunkt vollständig geöffnet werden. Dies gilt auch bei einer im europäischen Vergleich asymmetrischen Marktöffnung. Industriepolitische Visionen jedweder Couleur sind zurückzuweisen, da auch für den Postmarkt gilt, dass ein marktumfassender funktionsfähiger Wettbewerb letztlich die Ökonomie am besten fördert.

<sup>13</sup> Vgl. Monopolkommission, a.a.O., Tz. 61 ff.

<sup>14</sup> Die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde war bei ihrer Einrichtung eindeutig intendiert: „Für den Status und die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde ist es erforderlich, daß nicht jede Entscheidung durch das zuständige Bundesministerium kassiert werden kann. Gerade aus diesem Grunde sind die unabhängigen Beschlußkammern eingeführt worden.“; vgl. Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Post und Telekommunikation, BT-Drs. 13/4864, S. 82.

<sup>15</sup> Hinsichtlich dieser Gefahr ist auf die folgende Aussage des Vorstandsvorsitzenden der Deutschen Post AG, Klaus Zumwinkel, in einem Interview der Frankfurter Allgemeinen Zeitung hinzuweisen, „...dass in Europa völlig asymmetrisch zu Lasten Deutschlands liberalisiert wird – dem werden deutsche Politiker kaum zustimmen können“; vgl. Das Unternehmernesspräch: Niemand wird die Deutsche Post in die Knie zwingen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. September 2000.

**HERAUSGEBER:** Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) (Präsident: Prof. Dr. Thomas Straubhaar, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer).  
Internet: <http://www.hwwa.uni-hamburg.de>

**Geschäftsführend:** Dr. Otto G. Mayer

#### REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Cora Wacker-Theodorakopoulos, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

**Anschrift der Redaktion:** Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Tel.: (0 40) 4 28 34 306/307

Verantwortlich für den Inhalt des HWWA-Konjunkturforums: Dr. Eckhardt Wohlers, Dr. Günter Weinert.

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

#### Verlag, Anzeigenannahme und Bezug:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (0 72 21) 21 04-0, Telefax (0 72 21) 21 04 79. Internet: <http://www.nomos.de/nomos/zeitschr/wd/wd.htm>

**Bezugsbedingungen:** Abonnementpreis jährlich DM 148,- (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 74,- zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 12,-; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtsparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

**Anzeigenpreisliste:** Nr. 1 vom 1. 1. 1993

**Erscheinungsweise:** monatlich

**Druck:** AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 92318 Neumarkt/Opf.