

Netzzugang und Wettbewerb bei Briefdiensten

Ökonomische Studie

**im Auftrag des
Bundesverbandes
Internationaler Express- und Kurierdienste e.V.
(BIEK)**

Prof. Dr. Jörn Kruse
Helmut-Schmidt-Universität Hamburg

unter Mitarbeit von
Dipl.-Volkswirt Andreas Liebe
Helmut-Schmidt-Universität Hamburg

Januar 2005

0 EXECUTIVE SUMMARY

Die Zielsetzung von Liberalisierungsprozessen besteht in der Regel darin, in bisher (häufig staatlichen) monopolistischen und/oder durch staatliche Zugangsbarrieren "geschützten" Märkten die positiven Wirkungen eines funktionierenden Wettbewerbs bezüglich Effizienz und Marktdynamik zur Geltung zu bringen. Dies wäre gerade für den deutschen Briefsektor besonders dringlich.

Wie in einigen anderen Netzindustrien besteht auch im Postbereich das Kernproblem darin, die wettbewerbsgeeigneten Wertschöpfungsstufen der Konkurrenz Dritter zu öffnen, obwohl sie im bisherigen Monopolunternehmen vertikal integriert sind. Ein viel versprechendes (und eigentlich unabdingbares) Instrument dazu ist die Realisierung eines nichtdiskriminierenden Netzzugangs. Dies ist der Gegenstand der vorliegenden Studie.

Dazu wird erstens analysiert, ob im Briefbereich ein spezifischer Regulierungsbedarf besteht. Zweitens wird untersucht, ob positive Wirkungen auf die volkswirtschaftliche Effizienz und für die Marktbeteiligten zu erwarten bzw. in anderen Ländern schon eingetreten sind. Als Ergebnis der Studie können beide Fragen mit einem eindeutigen Ja beantwortet werden.

Die ökonomische, ordnungspolitische Analyse zeigt, dass als Folge (1) der subadditiven Kostenstruktur in den meisten Zustellbereichen und (2) der bestehenden vertikalen Integration zwischen Zustellungs- und Upstream-Stufen (bei dem bestehenden Sending-Party-Pays-Prinzip) die Zustellung ein monopolistischer Bottleneck ist, der (auch bei überhöhten Preisen) verhindert, dass die wettbewerbsgeeigneten Upstream-Stufen tatsächlich zu wettbewerblichen Märkten werden können.

Aufgrund dieser sehr hohen Markteintrittsbarrieren (zusätzlich zu den gegenwärtig noch immer bestehenden gesetzlichen Markteintrittsbarrieren in Form der DPAG-Exklusivlizenz) werden wesentliche volkswirtschaftliche Effizienzpotentiale nicht genutzt, was zu Lasten der Kunden und insgesamt der Verbraucher geht. Diese Tatsache konstituiert einen Regulierungsbedarf für die Schaffung und dauerhafte Gewährleistung nichtdiskriminierenden Netzzugangs für Dritte.

Es wird in der Studie aufgezeigt, dass eine solche Netzzugangsregulierung erwarten lässt, dass ein effektiver Wettbewerb für viele postalische Dienstleistungen entsteht, die Kosten und die Preise für die Kunden sinken, die Sendungsmengen (auch für das etablierte Postunternehmen) ansteigen und die volkswirtschaftliche Effizienz erhöht wird. Außerdem werden innovative Dienstleistungsprodukte entwickelt und das Geschäftsvolumen der Versender erhöht.

Die Erfahrungen in den USA zeigen, dass diese Wirkungen tatsächlich eintreten. Im dortigen Postsektor wird dies seit fast drei Jahrzehnten unter dem treffenden Begriff "Worksharing" praktiziert. Das heißt, dass die Dienstleistungen der einzelnen Stufen jeweils von solchen Unternehmen erbracht werden, die das am besten leisten können - und zwar (bis auf die Zustellung) im Wettbewerb. Viele Anbieter erbringen dabei zusätzliche Services für die versendenden Unternehmen, die auf diese Weise ihre Kosten senken und ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöhen können.

Die Kosteneinsparungen für das etablierte Postunternehmen USPS waren beträchtlich (z.B. 14 Mrd. US-\$ im Jahr 1999). Sie waren außerdem höher als der Umfang der Rabatte, die den Worksharing-Partnern gewährt wurden, so dass USPS einen finanziellen Nettovorteil erzielt hat. Da geschätzt wird, dass die einschlägigen Kosten der Kunden bzw. Konsolidierer nur ca. 20 % der Rabatte betragen haben, sind die volkswirtschaftlichen Ressourcenersparnisse ebenfalls gravierend gewesen, was sich als Folge der Wettbewerbsintensität überwiegend als Kostensenkung für die Versender niedergeschlagen hat. So sind die realen Preise für Briefsendungen (First-Class-Mail) seit der Einfüh-

rung des Worksharing um ca. 35 Prozent gesunken, für Werbesendungen und Periodika um jeweils 28 Prozent.

Als Folge dessen ist die Anzahl der Briefsendungen seit 1976 um 40 Prozent gestiegen, das Volumen der Werbesendungen seit 1978 sogar um 240 Prozent. 43 Prozent der gesamten First-Class-Mail und über 90 Prozent der Werbesendungen und Periodika werden jetzt in den USA durch Kooperationen zwischen privaten Konsolidierern auf den Upstream-Ebenen und USPS auf der Downstream-Ebene (Zustellung) befördert. Die Zahl der Briefe pro Einwohner liegt in den USA mehr als doppelt so hoch wie in Deutschland.

Durch das Worksharing ist das über USPS abgefertigte Postaufkommen zwischen 1976 und 2003 um 37 Prozent gestiegen. Die Umsätze der USPS haben sich im selben Zeitraum um 26 Prozent erhöht. Das heißt, USPS profitiert ebenfalls in verschiedener Weise vom Worksharing, obwohl es diesem Modell am Anfang sehr skeptisch gegenüber gestanden hat.

Diese Ergebnisse sind prinzipiell auf Deutschland übertragbar. Auch hier kann erwartet werden, dass die privaten Newcomer in ihrer Gesamtheit auf den Upstream-Stufen kostengünstiger und/oder qualitativ hochwertiger produzieren können und werden. Anderenfalls wäre für sie ein Markteintritt nicht rational. Insofern geht die Politik in Deutschland nicht das Risiko ein, dass ineffizienter Markteintritt erfolgt.

Als Folge sinkender Preise kann auch in Deutschland eine deutliche Erhöhung der Sendungsmengen (und des Geschäftsvolumens der Versender) als Folge eines Netzzugangs erwartet werden. Das heißt, dass die Deutsche Post AG eine Zunahme der Nachfrage nach Zustell-Dienstleistungen erfahren würde. Aufgrund der Dichtevorteile auf den Zustellrouten würden sich hier weitere Stückkosten-Senkungen ergeben.

Als Ergebnis aller einzelnen Effekte würde auch für Deutschland eine Erhöhung sowohl der technischen als auch der allokativen und qualitativen Effizienz des Postsektors eintreten. An der volkswirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit eines diskriminierungsfreien Netzzugangs im deutschen Postsektor kann kein Zweifel bestehen.