

**DIE POSTDIENSTE
AUS DER SICHT DER INSTITUTIONENÖKONOMIK**

Übersicht

	Seite
Einleitung und Aufbau der Studie	1
ERSTER TEIL: DIE INSTITUTIONENÖKONOMIK ZUR ANALYSE DER POST	7
I. Kapitel: Das Untersuchungsobjekt: Institution	9
II. Kapitel: Die Untersuchungsmethode: Ökonomik	51
ZWEITER TEIL: DIE KRITERIEN ZUR AUSWAHL DES INSTITUTIONELLEN ARRANGEMENTS.....	79
III. Kapitel: Die produktionstechnischen Charakteristika.....	81
IV. Kapitel: Die politischen Charakteristika	123
V. Kapitel: Das Effizienzkriterium.....	169
DRITTER TEIL: GEGENÜBERSTELLUNG ALTERNATIVER INSTITUTIONELLER FORMEN	225
VI. Kapitel: Das öffentliche Postunternehmen	227
VII. Kapitel: Die Regulierung des Postwesens	289
VIII. Kapitel: Die privaten Postunternehmen.....	373
VIERTER TEIL: DIE INSTITUTIONELLE GESTALTUNG DES POSTWESENS	447
IX. Kapitel: Die bisherige institutionelle Ausgestaltung.....	449
X. Kapitel: Das zukünftige institutionelle Design	483
Die Postdienste aus der Sicht der Institutionenökonomik - Ein Resümee.....	505

**DIE POSTDIENSTE
AUS DER SICHT DER INSTITUTIONENÖKONOMIK**

Gliederung

Einleitung und Aufbau der Studie	1
---	----------

ERSTER TEIL:

**DIE INSTITUTIONENÖKONOMIK
ZUR ANALYSE DER POST**

I. KAPITEL: DAS UNTERSUCHUNGSOBJEKT: INSTITUTION	9
A. Die Wurzeln der Institutionenanalyse	9
1. Soziologie.....	9
2. Deutsche Historische Schule und Amerikanischer Institutionalismus	10
3. Schottische Moralphilosophie und Österreichische Schule	10
4. Neuer Institutionalismus	11
B. Zum Institutionenbegriff.....	12
1. Das Grundproblem	12
2. Die Definition der Institution	13
3. Das Ziel einer Institution	15
4. Die Entstehung von Institutionen	16
5. Der Wandel von Institutionen	17

C. Die Post als Institution	18
1. Typologie institutioneller Regeln.....	18
1.1. Liberalisierung als Änderung der politischen Regeln.....	19
1.2. Deregulierung als Änderung der wirtschaftlichen Regeln.....	21
1.3. Privatisierung als Änderung der juristischen Regeln	23
1.4. Neustrukturierung als Änderung der organisatorischen Regeln.....	25
2. Typologie institutioneller Arrangements.....	26
2.1. Die staatliche Postbehörde.....	34
2.2. Das öffentliche Postunternehmen	36
2.3. Die Regulierung des Postwesens	41
2.4. Die privaten Postunternehmen.....	44
2.5. Der Markt für Postdienste.....	46
D. Institutionelle Zusammenfassung.....	48
II. KAPITEL: DIE UNTERSUCHUNGSMETHODE: ÖKONOMIK.....	51
A. Die traditionellen Methoden	51
1. Gemeinwohlorientierung.....	52
2. Kollektivismus	54

3. Transaktionskostenfreiheit	57
4. Homo Socialis	59
B. Abkehr von den traditionellen Methoden	61
1. Hinweise auf Interdependenzen.....	62
2. Hinwendung zu ökonomischen Methoden.....	64
C. Das neue methodische Paradigma	66
1. Selbstinteresse.....	66
2. Individualismus	70
3. Transaktionskosten.....	73
4. Homo Oeconomicus	73
D. Methodische Zusammenfassung.....	77

ZWEITER TEIL:

DIE KRITERIEN

ZUR AUSWAHL DES INSTITUTIONELLEN ARRANGEMENTS

III. KAPITEL: DIE PRODUKTIONSTECHNISCHEN CHARAKTERISTIKA ...	81
A. Die Geschäftsfelder im Postdienst	81
1. Die Briefdienste - der klassische Nachrichtenmarkt.....	82
2. Die Frachtdienste - der Transport von Kleingütern	83
3. Die Kurierdienste - der Sektor der besonderen Post.....	84

4. Die Infopost - das Direktmarketinginstrument	85
5. Die Pressepost - der Markt für Druckerzeugnisse	86
6. Philatelie - Sammelleidenschaft als Nebenprodukt	86
B. Das Spektrum der Güterarten	87
1. Ein Überblick.....	87
2. Kollektiv- und Privatgüter in reiner Form	89
3. Mischgüter	89
3.1. Unvollkommen öffentliche Güter	89
3.2. Natürliche Monopolgüter	90
3.3. Unvollkommen private Güter	94
4. Kritische Würdigung des Güterspektrums	96
C. Die Palette der Gütermerkmale.....	97
1. Der Ausschluß von der Nutzung.....	99
2. Die Rivalität im Konsum	101
3. Die Ablehnbarkeit des Konsums	102
4. Größenvorteile bei der Leistungserstellung	104
4.1. Größenvorteile in USA.....	105
4.2. Größenvorteile in Großbritannien	109
5. Umfangsvorteile bei der Leistungserstellung.....	109
5.1. Umfangsvorteile in USA.....	110

5.2. Umfangsvorteile in Großbritannien	112
6. Irreversibilitäten in den Produktionsfaktoren	113
7. Auslastung der postalischen Kapazitäten.....	114
8. Externe Effekte.....	115
D. Institutionelle Schlußfolgerung.....	118
1. Zusammenfassung der bisherigen Ergebnisse	118
2. Das Subsidiaritätsprinzip.....	119
3. Das »Versagen« der Institution Staat	121
IV. KAPITEL: DIE POLITISCHEN CHARAKTERISTIKA	123
A. Soziale Erwägungen	123
1. Ein einführendes Beispiel	123
2. Die zusätzlichen Leistungen des Postdienstes	125
2.1. Tarifprinzipien.....	126
2.1.1. Personelle Tarifeinheit.....	127
2.1.2. Räumliche Tarifeinheit.....	128
2.2. Kontrahierungszwang.....	129
2.3. Flächendeckungsgebot	129
2.3.1. Das Filialnetz.....	130
2.3.2. Das Einzugsgebiet der Filialen	131
2.4. Sozialpolitische Leitlinien	135

3. Das Postgeheimnis - Eine weitere Zusatzleistung?	139
4. Zusammenfassung zu den sozialen Erwägungen.....	141
B. Ein Begründungsversuch: Die Gemeinwirtschaftslehre	142
1. Erhebungen zum Postsektor	142
2. Die Anfänge der Gemeinwirtschaft bei der Post	144
3. Begriffliches zur Gemeinwirtschaft	145
3.1. Bedarfswirtschaftlichkeit versus Erwerbswirtschaftlichkeit	146
3.2. Gemeinwirtschaftslehre und Institutionenökonomik	148
4. Soziale Erwägungen als politische Lasten	149
C. Das politische Kalkül als Begründung	150
1. Politische Akteure im Postwesen	150
2. Die allgemeine Handlungsmaxime	151
3. Die konkrete Zielfunktion	152
4. Die verfügbaren Mittel	154
4.1. Das Niveau des Mitteleinsatzes	155
4.2. Die Struktur des Mitteleinsatzes	156
4.2.1. Allgemeine Interventionen	158
4.2.2. Postspezifische Interventionen	159
4.2.3. Allgemeine oder postspezifische Interventionen?	159

5. Die politische Bedeutung der Postdienste.....	160
5.1. Die soziale Rolle der Postdienste.....	160
5.2. Die individuelle Wertschätzung für Postdienstleistungen	161
6. Die verwendbaren Argumente.....	162
6.1. Das Grundbedürfnisargument.....	163
6.2. Das Gleichbehandlungsargument.....	164
6.3. Das Infrastrukturargument.....	165
D. Institutionelle Schlußfolgerung.....	165
1. Zusammenfassung der bisherigen Ergebnisse	166
2. Das »Versagen« der Institution Markt	167
V. KAPITEL: DAS EFFIZIENZKRITERIUM	169
A. Die traditionellen Effizienzkonzepte	170
1. Die Effektivität als Vorstufe der Effizienz.....	170
2. Die Effizienzstufen - Eine Systematik traditioneller Konzepte	172
2.1. Produktionseffizienz.....	173
2.1.1. Produktivität.....	176
2.1.2. Kosten-Wirksamkeit	180
2.1.3. Rentabilität.....	180
2.2. Allokationseffizienz	182

2.2.1. Preiseffizienz	184
2.2.2. Quantitative Effizienz	186
2.2.3. Qualitative Effizienz.....	188
2.3. Gesamteffizienz.....	190
B. Der Mangel des herkömmlichen Effizienzschemas	192
1. Das Verhältnis der traditionellen Effizienzstufen	193
2. Die Bedenken des Praktikers	195
3. Der Einwand der Institutionenökonomik.....	196
3.1. Die Schwachstelle des traditionellen Effizienzstufenkonstrukts	197
3.2. Transaktionskosten als Manko	197
C. Das Effizienzkriterium der Institutionenökonomik	198
1. Die Transaktion als Untersuchungseinheit	199
1.1. Transaktionsbegriff.....	199
1.2. Postalische Transaktionen	203
2. Die Kosten postalischer Transaktionen	206
2.1. Transaktionskostenbegriff.....	209
2.2. Transaktionskostenarten	212
2.3. Transaktionskostentheorien	213
2.3.1. Die Property Rights-Theorie.....	213
2.3.2. Die Prinzipal Agent-Theorie	216

2.4. Transaktionskosten versus Produktionskosten.....	217
3. Transaktionskosten als zusätzliches Effizienzkriterium	222
D. Zusammenfassung.....	223

DRITTER TEIL:
GEGENÜBERSTELLUNG
ALTERNATIVER INSTITUTIONELLER FORMEN

VI. KAPITEL: DAS ÖFFENTLICHE POSTUNTERNEHMEN	227
A. Produktions(in)effizienz	228
1. Die absolute Monopolmacht.....	228
1.1. Zu den institutionellen Ursachen der absoluten Machtposition	228
1.2. Zu den effizienzrelevanten Folgen der absoluten Machtposition	230
2. Das öffentliche Dienstrecht	232
2.1. Das Anreizsystem.....	234
2.2. Das Sanktionssystem	236
3. Das gehobene kameralistische Rechnungswesen	237
3.1. Finanzbuchführung.....	237
3.2. Kosten- und Leistungsrechnung	238
4. Das Interessenvertretungssystem oder der Personalrat	241

5. Die öffentliche Tarifpartnerschaft	242
5.1. Der Postminister als Tarifpartner	243
5.2. Die Postgewerkschaft als Tarifpartner	243
5.3. Die Interaktion der Kalküle	244
6. Zwischenergebnis	246
B. Transaktions(in)effizienz.....	246
1. Verdünnte Eigentumsrechte	247
1.1. Abgeschwächte Aneignungs-, Veräußerungs- und Koordinationsrechte	247
1.2. Die Kritik durch die These des »ownership doesn't matter«.....	250
2. Mangelnde Kontrolle	252
2.1. Mangelnde Kontrolle auf der politischen Ebene... 252	
2.2. Mangelnde Kontrolle durch den Bundesrechnungshof.....	254
3. Ungeeigneter Verbund von Ordnung und Betrieb.....	256
4. Wirkungslose Abnehmerreaktionen	260
5. Zwischenergebnis	262
C. Allokations(in)effizienz.....	262
1. Mengengesichtspunkte.....	263
1.1. Nachfrageinduzierte erhöhte Kapazitätsvorhaltung.....	264

1.2. Die Outputmaximierungshypothese	265
1.3. Die Quersubventionierungsmöglichkeit.....	269
2. Preisaspekte	270
2.1. Zum Preisoptimum.....	270
2.2. Setzt das öffentliche Unternehmen zu hohe oder zu niedrige Preise?	273
3. Qualitätsvariable.....	278
4. Zwischenergebnis.....	280
D. Institutionelle (In)Effizienz	280
1. Die Verteilung von Kosten und Leistungen.....	281
1.1. Die Ausgabeninzidenz	281
1.2. Die Einnahmeninzidenz	283
1.3. Die Gesamtinzidenz	284
2. Zur Effizienz des Verteilungsinstruments.....	285
3. Zwischenergebnis	286
VII. KAPITEL: DIE REGULIERUNG DES POSTWESENS.....	289
A. Transaktions(in)effizienz.....	290
1. Der politische Markt für Regulierung mit einem zweifachen Abweichen vom Gesetz von Say.....	290
1.1. Die politischen Anbieter als Wegbereiter	292
1.2. Die asymmetrische Nachfragestruktur	294

1.3. Das Resultat der Marktkräfte	297
2. Die »Gefangennahme« der Regulierungsinstanz.....	298
2.1. Zur formalen Stellung der Regulierungsinstanz...	299
2.2. Zum Verhalten der Regulierungsinstanz.....	301
2.2.1. Strategische Informationsweitergabe.....	301
2.2.2. Institutionelle Anreizstrukturen	302
2.3. Die Kosten der Regulierungsinstanz	305
3. Das Gesetz der zunehmenden Regulierungsdichte.....	307
4. Probleme des Prinzipals Kunde.....	309
5. Zwischenergebnis	312
B. Allokations(in)effizienz.....	313
1. Instrumente der Preisregulierung.....	314
1.1. Rentabilitätsbeschränkung.....	316
1.1.1. Die zulässige Kapitalrentabilität	317
1.1.2. Das betriebsnotwendige Kapital	320
1.1.3. Die Betriebskosten	321
1.1.4. Zu den Preisen im einzelnen.....	323
1.2. Preisniveauindexierung.....	325
1.2.1. Der Inflationsindex.....	328
1.2.2. Der Produktivitätsfaktor	332
1.2.2.1. Zur Höhe des Faktors X.....	333

1.2.2.2. Zur Geltungsdauer des Faktors X.....	335
1.2.3. Zu den Preisen im einzelnen.....	337
1.2.3.1. Zu den formalen Anreizen auf die Preisstruktur.....	337
1.2.3.2. Zu den ökonomischen Anreizen auf die Preisstruktur.....	339
1.2.3.3. Zur Begrenzung der Preisstrukturspielräume.....	340
1.3. Die Instrumente der Preisregulierung im Vergleich	342
2. Mengenregulierung.....	343
3. Instrumente der Qualitätsregulierung.....	345
3.1. Einführung qualitativer Minimalstandards	346
3.2. Einbeziehung der Dienstqualität in die Preiskontrollformel.....	347
3.3. Vor- und Nachteile der qualitativen Regulierung	348
4. Zwischenergebnis	350
C. Produktions(in)effizienz	350
1. Verzerrungen im Produktionsbereich: Der Averch-Johnson-Effekt.....	351
1.1. Das Grundmodell.....	351
1.2. Zwei Erweiterungen	356
2. Zur Relevanz des Averch-Johnson-Effektes	358
2.1. Zur Kritik am Modell von Averch und Johnson ..	358

2.2. Zur Verallgemeinerung des Averch-Johnson-Effektes.....	362
3. Weitere Verzerrungen im Produktionsbereich.....	365
4. Zwischenergebnis	367
D. Institutionelle (In)Effizienz	367
1. Das Verteilungsziel im Regulierungsarrangement.....	367
2. Die Kosten der regulatorischen Umverteilung	369
3. Zwischenergebnis	371
VIII. KAPITEL: DIE PRIVATEN POSTUNTERNEHMEN	373
A. Transaktions(in)effizienz.....	377
1. Prinzipal-Agent-Verhältnisse und Property Rights - Ein Überblick	377
1.1. Der Infrastrukturfonds	378
1.2. Die Hauptversammlung	378
1.3. Die Nachfrager	382
2. Finanzwirtschaftlich bedingte Transaktionskosten	385
2.1. Das Modell der finanzwirtschaftlichen Interventionen.....	385
2.2. Die Zusatzlast im Modell privater Postunternehmen	387
3. Submissionsbedingte Transaktionskosten.....	394
3.1. Die Kalkulationskosten der Verlierer	396

3.2. Der Fluch des Gewinners	398
3.3. Die fundamentale Transformation	400
4. Zwischenergebnis	402
B. Produktions(in)effizienz	403
1. Das Streben nach Gewinnmaximierung	404
2. Das Streben nach Rentabilitätsmaximierung	405
3. Gewinn- oder Rentabilitätsmaximierung?	407
3.1. Gewinn versus Umsatzrentabilität	409
3.2. Gewinn versus Gesamtkapitalrentabilität	409
3.3. Gewinn versus Eigenkapitalrentabilität	410
4. Zwischenergebnis	411
C. Allokations(in)effizienz	412
1. Determinanten postalischer Preise, Mengen und Qualitäten	413
1.1. Die Anbieterstruktur als Determinante der allokativen Parameter	414
1.1.1. Perfect Competition als optimale Anbieterstruktur	416
1.1.2. Innovative Competition als optimale Anbieterstruktur	417
1.1.3. Workable Competition als optimale Anbieterstruktur	419

1.2. Das Anbieterverhalten als Determinante der allokativen Parameter	420
1.2.1. Vier Verhalten-Ergebnis-Modelle in algebraischer Darstellung	421
1.2.2. Die Modelle in zusammenfassender graphischer Darstellung	426
1.2.3. Kompetitives versus kollusives Verhalten ...	429
1.3. Rückwirkungen vom Anbieterverhalten auf die Anbieterstruktur	430
2. Die Anbieterstruktur im Postwesen	431
2.1. Mögliche Motive für den Zutritt neuer Anbieter	432
2.2. Zutritts- und Austrittskosten neuer Anbieter	435
3. Das Anbieterverhalten im Postwesen.....	436
3.1. Die Zugangspreise bei Eintritt mit unvollständiger Produktionssequenz (downstream access)...	437
3.2. Die Zugangspreise bei Eintritt mit unvollständigem geographischen Netz (local access).....	440
4. Zwischenergebnis	441
D. Institutionelle (In)Effizienz	443
1. Die postalische Grundversorgung	443
2. Die Einheitlichkeit der postalischen Lebensverhältnisse	444
3. Zwischenergebnis	445

**VIERTER TEIL:
DIE INSTITUTIONELLE GESTALTUNG
DES POSTWESENS**

IX. KAPITEL: DIE BISHERIGE INSTITUTIONELLE AUSGESTALTUNG....	449
A. Die Zeit vor der Postreform und die Erkenntnisse aus dem Institutionenmodell eines öffentlichen Postunternehmens ...	450
1. Die institutionellen Entscheidungskriterien	450
1.1. Die produktionstechnischen Charakteristika.....	450
1.2. Die politischen Charakteristika	452
1.3. Der Stellenwert des Effizienzkriteriums	454
2. Die Institutionalisierung der Deutschen Bundespost	455
3. Die Effizienz des öffentlichen Postunternehmens.....	456
3.1. Produktionsineffizienz	456
3.2. Transaktionsineffizienz.....	459
3.3. Allokationsineffizienz.....	461
3.4. Institutionelle Ineffizienz	462
4. Regulierung als institutionelle Folge.....	462
B. Die Phase seit Beginn der Postreform bis heute und die zusätzlichen Erkenntnisse aus dem Regulierungsarrangement.....	464
1. Die institutionellen Entscheidungskriterien	464
1.1. Die produktionstechnischen Charakteristika.....	464

1.2. Die politischen Charakteristika	467
1.3. Der Stellenwert des Effizienzkriteriums	471
2. Die Institutionalisierung der DBP Postdienst / Deutschen Post AG	472
3. Die Effizienz im hybriden Regulierungsarrangement der Post.....	473
3.1. Produktions(in)effizienz.....	473
3.2. Transaktions(in)effizienz	477
3.3. Allokations(in)effizienz	479
3.4. Institutionelle (In-)Effizienz	481
4. Fazit: Weiterer institutioneller Gestaltungsbedarf	481
X. KAPITEL: DAS ZUKÜNFTIGE INSTITUTIONELLE DESIGN.....	483
A. Die Erkenntnisse aus dem Modell privater Postunter- nehmen als Orientierung für das Postwesen der Zukunft	484
1. Produktionseffizienz	485
2. Transaktionseffizienz.....	485
3. Allokationseffizienz.....	487
4. Institutionelle Effizienz.....	490
B. Eine abschließende Systematik der neuralgischen Punkte im künftigen institutionellen Design des Postwesens.....	491
1. Entscheidung für einen gangbaren Liberalisierungspfad	491
2. Dringende Erfordernisse zur Deregulierung	495

3. Privatisierung als Chance.....	500
4. Weiterer Neustrukturierungsbedarf.....	503
 Die Postdienste aus der Sicht der Institutionenökonomik - Ein Resümee.....	 505
 ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS.....	 XXIX
 LITERATURVERZEICHNIS.....	 XXXI

ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

Abb. 0.1.:	Aufbau der Studie.....	5
Abb. I.1.:	Zwei dualistische Institutioneneinteilungen im Zusammenhang	29
Abb. I.2.:	Institutioneller Ordnungsrahmen für das Postwesen... 	33
Abb. I.3.:	Synopsis der institutionellen Arrangements.....	50
Tab. III.1.:	Kostenkomponenten im USPS.....	106
Tab. III.2.:	Umfangsvor- bzw. -nachteile im USPS.....	110
Abb. III.3.:	Postalische Externalitäten	116
Abb. IV.1.:	Hexagonale Struktur der flächen- deckenden Versorgung.....	133
Tab. IV.2.:	Entwicklung der Arbeitsstellen von 1982 - 1992.....	134
Abb. IV.3.:	Optimale Höhe des Instrumenteneinsatzes.....	156
Tab. IV.4.:	Ausgaben und Einnahmen des Bundes im Postsektor	158
Tab. IV.5.:	Preis- und Einkommenselastizitäten der Post- dienste im Vergleich zu anderen Gütern.....	162
Tab. V.1.:	Produktivität im Postdienst nach Perelman und Pestieau.....	179
Abb. V.2.:	Die traditionellen Effizienzstufen.....	195
Abb. V.3.:	Der Schwachpunkt der herkömmlichen Stufenkonstruktion	197
Abb. V.4.:	Die postalische Produktionssequenz.....	203
Abb. V.5.:	Die postalischen Transaktionskosten	207
Abb. VI.1.:	Kapazitätsvorhaltung im öffentlichen Postunternehmen	265

Abb. VI.2.:	Preissetzung des öffentlichen Unternehmens	274
Abb. VII.1.:	Transaktionen im Regulierungsregime	310
Tab. VII.2.:	Kostenentwicklung und Referenzindizes im Briefdienst	331
Abb. VII.3.:	Kosten- und Referenzpreisindizes von 1975 bis 1989	331
Tab. VII.4.:	Beispielhafte Berechnungen des Preisindex regulierter Güter	339
Abb. VII.5.:	Gewinnmaximierung unter Rentabilitätsbeschränkung	353
Abb. VII.6.:	Grund- und Seitenansicht der Rentabilitätsregulierung	354
Abb. VIII.1.:	Finanzwirtschaftliche Tätigkeit des Infrastrukturfonds	388
Abb. VIII.2.:	Finanzwirtschaftlich bedingte Transaktionskosten	390
Tab. VIII.3.:	Gewinn versus Umsatzrentabilität	409
Tab. VIII.4.:	Gewinn versus Gesamtkapitalrentabilität	410
Tab. VIII.5.:	Gewinn versus Eigenkapitalrentabilität	410
Abb. VIII.6.:	Kollusives und kompetitives Verhalten im Überblick	427
Tab. VIII.7.:	Beispielhafte Kosten in zwei unterschiedlichen Regionen	440
Abb. IX.1.:	Postalische Leistungskategorien	468
Abb. IX.2.:	Die interne Struktur der DBP Postdienst	474
Tab. IX.3.:	Arbeitseinsatz der DBP Postdienst	477