

### **3.1 Allgemeine Angaben zu Teilprojekt C 5**

#### **3.1.1 Thema**

Staatliche Daseinsvorsorge im Wandel: das Beispiel der Postdienste

#### **3.1.2 Fachgebiet und Arbeitsrichtung**

Volkswirtschaftslehre, insbesondere Außenwirtschafts- und Wettbewerbstheorie- und -politik

#### **3.1.3 Leiter**

Prof. Dr. Andreas *Knorr*  
geb. 25. Juni 1964  
Universität Bremen  
FB 7 (Wirtschaftswissenschaft)  
Institut für Weltwirtschaft und Internationales Management (IWIM)  
28334 Bremen  
Tel.: 0421 218 2259  
e-mail: aknorr@uni-bremen.de

Der Projektleiter ist unbefristet am FB 7 (Wirtschaftswissenschaft) der Universität Bremen eingestellt.

#### **3.1.4 (entfällt)**

#### **3.1.5 Erklärung**

In dem Teilprojekt sind keine Untersuchungen am Menschen, Studien im Bereich der somatischen Zell- und Gentherapie, Tierversuche oder gentechnologische Untersuchungen vorgesehen.

#### **3.1.6 Beantragte Förderung des Teilprojektes (Ergänzungsausstattung)**

Haushaltsjahr	Personalkosten	Sächliche Verwaltungsausgaben	Investitionen	Gesamt
2003	72,0	3,0	•	75,0
2004	72,0	6,5	•	78,5
2005	72,0	6,8	•	78,8
2006	72,0	5,7	•	77,7
<b>2003-2006</b>	<b>288,0</b>	<b>22,0</b>	<b>•</b>	<b>310,0</b>

(Beträge in Tausend €)

### 3.2 Zusammenfassung

In den vergangenen drei Jahrzehnten verlor die staatliche Daseinsvorsorge kontinuierlich an Bedeutung. Davon noch immer weitgehend ausgenommen sind die Postdienste. Sie bilden bis heute den *hard case* für durchgreifenden und besonders wandlungsresistenten staatlichen Marktinterventionismus, der traditionell mit Daseinsvorsorgezielen begründet wird. In den 1990er Jahren hoben jedoch einige Staaten – Neuseeland, Schweden und Finnland – die Monopolrechte ihrer staatlichen Postverwaltungen auf und privatisierten diese (zumindest teilweise). Zugleich regelten diese *Pionierländer* die Bereitstellung der postalischen Universaldienstleistungen auch institutionell grundlegend neu. Demgegenüber gehört Deutschland zu den *Nachzügler*, die sich zusätzlich von Ländern der *Liberalisierungsmitte* (wie den USA und UK) abheben. *Wie läßt sich diese deutsche Nachzüglerposition bei den Postdiensten erklären?*

In diesem Teilprojekt soll Wandel der Staatlichkeit in einem weiteren Kernbereich der Interventionsdimension – der *Daseinsvorsorge* – untersucht werden. Der auch relativ zu den ihm unterliegenden Basisverkehrsträgern – Straßengüter-, Schienengüter- und Luftverkehr – sowie zum (Brief-)Substitut Telekommunikation – *verspätete/blockierte Wandel des Postwesens* soll erklärt werden. Eine etwaige Hinfälligkeit des Daseinsvorsorge-Rahmens in diesem interventionsstaatlichen *hard case* der Postdienste soll einschätzbar werden. In diesem Teilprojekt soll anhand der Postdienste auch untersucht werden, ob und inwieweit die Funktion des Staates als Garant der Daseinsvorsorge in einer Art und Weise neu verstanden werden könnte, der Modellcharakter für die anderen Daseinsvorsorge-Sektoren zukommt. So werden Chancen und Grenzen der Privatisierung der staatlichen Daseinsvorsorge sowie die ökonomische Effizienz alternativer institutioneller Arrangements beurteilbar.

Erste Phase (2003-2006)	Zweite Phase (2007-2010)	Dritte Phase (2011-2014)
<p><i>Theorie:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Daseinsvorsorge: Definition &amp; Konzeptionen</li> <li>– Daseinsvorsorge versus Wettbewerbsordnung</li> <li>– Nationale versus überstaatliche Regulierung</li> </ul> <p><i>Empirie:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Länderstudie I: <i>Liberalisierungsspitze</i></li> </ul>	<p><i>Theorie:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Auswertung neuerer Theorieansätze</li> </ul> <p><i>Empirie:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Länderstudie II: <i>Liberalisierungsmitte</i></li> <li>– Länderstudie III: <i>Liberalisierungsnachhut</i></li> <li>– Internationale Regulierung der Postdienste</li> </ul>	<p><i>Theorie:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Auswertung neuerer Theorieansätze</li> </ul> <p><i>Empirie:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Supranationale Regulierung der Postdienste</li> <li>– Interdependenzen zwischen (De-) Regulierung der Postdienste, der Telekommunikation und den unterliegenden Sektoren</li> </ul> <p><i>Synthese</i></p>

### 3.3 Problemaufriß und Stand der Forschung

#### 3.3.1 Problemaufriß

In den vergangenen drei Jahrzehnten wurden, beginnend in den USA, weltweit immer mehr Sektoren, auch und gerade das Verkehrswesen einschließlich des Nachrichtenverkehrs, dereguliert sowie die dort tätigen staatlichen Unternehmen zumindest teilprivatisiert. Im Rahmen dieses allgemeinen Liberalisierungstrends wurden zugleich zentrale staatliche Aufgaben im Bereich der *Daseinsvorsorge*<sup>1</sup> in private Trägerschaft übertragen. Trotz aller länderspezifischen und durchaus sehr unterschiedlichen institutionellen Arrangements der Bereitstellung zwischen den Endpolen Staat bzw. Privatwirtschaft vollzog sich also eine substantielle Verlagerung von Staatlichkeit.

Die Bereiche *Daseinsvorsorge* und *Sozialstaat* machen dabei erst zusammen genommen den *Interventionsstaat* aus, der im C-Bereich zur Untersuchung ansteht. Ein Wandel der Staatlichkeit müßte also auch den großen Bereich der Daseinsvorsorge erfassen, wenn er wirklich umfassend durchschlägt.

#### Die Postdienste: ein harter Kern traditioneller Daseinsvorsorge

Eine wichtige *Ausnahme* von dieser allgemeinen Liberalisierungs-Entwicklung – trotz einzelner Liberalisierungsschritte in der jüngeren Vergangenheit – bilden die Märkte für Postdienstleistungen. Sie werden im Kontext dieses Teilprojekts eingegrenzt auf die Leistungsbereiche Brief- und Paketdienst und bilden traditionell einen harten, nur schwerfällig liberalisierten Kern des Interventionsstaates. Vor allem der Briefdienst ist nach wie vor durch ungewöhnlich umfassende und restriktive staatliche Eingriffe gekennzeichnet, insbesondere durch ausgedehnte staatliche Angebotsmonopole. Begründet wird dies mit dem Argument, ein freier Wettbewerb auf den Postmärkten stehe der Erreichung politisch höherrangiger Ziele im Rahmen der staatlichen Daseinsvorsorge grundsätzlich entgegen. Als höherrangige Ziele gelten im Fall der Postdienste meist die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit bestimmten Basispostleistungen zu sozial verträglichen Preisen auf hohem

---

<sup>1</sup> Dieser Begriff wurde von dem Verwaltungsjuristen Ernst Forsthoff in seiner Schrift *Die Verwaltung als Leistungsträger* (1938) in die deutsche Diskussion eingeführt und hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg als Fachterminus flächendeckend nicht nur bei den Juristen durchgesetzt. Bezeichnet wird mit diesem Begriff der Bereich öffentlich besonders verantworteter Wirtschaft im kommunalen und nationalen Raum. Das reichte kommunal vom Wasser über Strom und Gas (und die öffentlichen Verkehrs- und Hygienebetriebe) bis zur nationalen Bahn, Luftfahrt und Post samt Telefon. Funktionell gesehen ergänzt der Begriff *Daseinsvorsorge* den des *Sozialstaats*, da in beiden Fällen Umverteilungszielen eine tragende Bedeutung zukommt (s. Haverkate/Huster 1999).

Qualitätsniveau. Hierzulande fällt dieses Zielbündel traditionell unter den Begriff der gemeinwirtschaftlichen Auflage (Plagemann 1987). Seit einiger Zeit finden sich dazu im deutschsprachigen politischen und wissenschaftlichen Sprachgebrauch auch die Begriffe Universaldienst, Universaldienstleistungen oder auch Universaldienstverpflichtung.<sup>2</sup>

Ohne staatliche Daseinsvorsorge, so das Argument weiter, würden einkommensschwache Bevölkerungsschichten sowie die in dünnbesiedelten bzw. peripheren Regionen ansässigen Wirtschaftseinheiten, deren postalische Versorgung (angeblich) weit überdurchschnittliche Kosten verursacht, vom Kommunikationsmittel Post abgeschnitten. Wettbewerbstheoretisch formuliert wird die Notwendigkeit einer staatlichen Daseinsvorsorge damit begründet, daß die Ergebnisse wettbewerblicher Marktprozesse ohne staatliche Leistungsbereitstellung erheblich von den politisch erwünschten Marktergebnissen abweichen würden. Die der Daseinsvorsorge unterworfenen Leistungen werden von den politischen Entscheidungsträgern subjektiv als meritorische Güter bewertet. Aus dieser Perspektive dient die staatliche Daseinsvorsorge – im Postwesen und ganz allgemein – mal wachstums-, mal sozial- oder regionalpolitischen Zwecken, wie etwa der Chancengleichheit und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (s. Eichhorn 1983, 1986). Insoweit zeigt sich die Daseinsvorsorge als eine gewissermaßen verdünnte Form sozialstaatlichen Handelns (s. auch Haverkate/Huster 1999).

Das staatliche Angebotsmonopol als effizientestes institutionelles Arrangement zur Sicherstellung des Universaldienstes wurde – und wird – des weiteren mit einem befürchteten *cream skimming*-Verhalten (zu deutsch *Rosinenpicken*) privater Zustelldienste begründet: Die Privaten würden sich (Stichwort nicht marktzutrittsresistentes natürliches Monopol) bei freiem Marktzutritt auf die besonders kostengünstig zu versorgenden Ballungsräume sowie auf die zahlungskräftigeren Marktsegmente (Geschäftskunden) konzentrieren. Infolge dieses selektiven Marktzutritts privater Konkurrenten könnten die staatlichen Postverwaltungen auf diesen für sie unter Monopolbedingungen hochprofitablen Teilmärkten die bislang üblichen Überschüsse nicht mehr erzielen. Damit bräche auch die bewährte Quersubventionierung defizitärer Universaldienste aus den Gewinnen im Monopolbereich zusammen, und damit wäre auch die Erreichung der sozialpolitischen Zwecksetzung nicht mehr möglich. Eine kritische wettbewerbstheoretische und industrieökonomische

---

<sup>2</sup> Die Bezeichnungen staatliche Daseinsvorsorge, Universaldienst, flächendeckende Versorgung sowie gemeinwirtschaftliche Aufgaben/Auflagen werden deshalb im folgenden synonym verwendet. Dieser Begriff ist überdies inhaltlich sowie hinsichtlich der damit verbundenen wirtschaftspolitischen Konsequenzen weitgehend deckungsgleich mit der angelsächsischen *public service*- bzw. der französischen *service public*-Konzeption.

Würdigung dieser Argumentation findet sich beispielsweise bei Kruse (1985), Windisch (1985) und Spulber (1989).

Die Befürworter einer vollständigen Marktöffnung bei den Postdiensten kritisieren die traditionelle Monopollösung der staatlichen Erbringung von Postdienstleistungen. Einige von ihnen lehnen die Notwendigkeit einer staatlichen Daseinsvorsorge im Postwesen sogar grundsätzlich ab. Sie begründen dies entweder, formuliert als Fundamentalkritik, mit dem ihrer Auffassung nach paternalistischen Charakter dieser Konzeption. Oder sie weisen darauf hin, daß die Versorgung mit einer Reihe lebensnotwendiger – und die Budgets gerade einkommensschwacher Haushalte viel stärker belastender – Güter und Dienstleistungen, wie z.B. Wohnraum, Lebensmittel und Benzin, auch nicht als Gegenstand der staatlichen Daseinsvorsorge angesehen würde. Nicht selten wird auch betont, das Konzept der staatlichen Daseinsvorsorge sei als Vehikel zur Durchsetzung gesamtwirtschaftlich schädlicher *rent-seeking*-Interessen anfällig (vgl. Hahn/Ratzenberger 1984).

#### **Liberalisierung im Ausland und die internationale, weltwirtschaftliche Entwicklung**

In den 1990er Jahren hoben nun, von der politischen wie wissenschaftlichen Öffentlichkeit kaum beachtet, einige äußerst dünnbesiedelte wohlfahrtsstaatlich organisierte Industrienationen – Neuseeland, Schweden und Finnland – schrittweise die Monopolrechte ihrer staatlichen Postverwaltungen auf und privatisierten diese zumindest teilweise. Gleichzeitig wurde in diesen Ländern auch die Bereitstellung von postalischen Universaldienstleistungen institutionell grundlegend neu geregelt. An die Stelle des staatlichen Angebotsmonopols traten Verträge der Regierung mit einem oder mehreren (auch privaten) Postunternehmen, die nun im Auftrag des Staates klar spezifizierte Universaldienstleistungen zu erbringen hatten (z.B. New Zealand Post/New Zealand Government 1998). Im Ergebnis öffneten diese Länder erstmals in der jüngeren Wirtschaftsgeschichte nicht nur die Märkte für Postdienstleistungen wieder in großem Stil für private Anbieter. Sie definierten damit auch die Funktion des Staates im Bereich Daseinsvorsorge im Rahmen der Postdienste grundlegend neu. Das könnte Modellcharakter nicht nur für andere Nationen oder Staatengruppen mit einem gemeinsamen Markt wie die EU haben – wo sich die Regulierung der Postdienste seit Anfang der 1990er Jahre zunehmend auf die supranationale Ebene verlagert (vgl. Emmerich 1989a; Grabitz 1990) –, sondern auch für diejenigen anderen Wirtschaftssektoren, die üblicherweise ebenfalls der staatlichen Daseinsvorsorge zugerechnet werden.

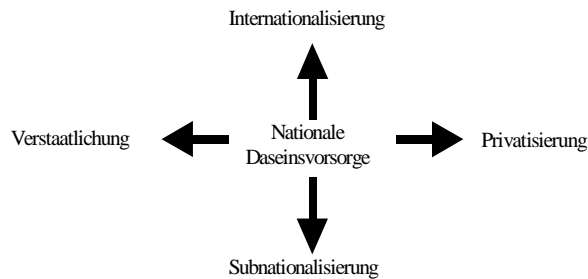
Schließlich lösten die Entwicklungen in den Reformstaaten sowie der Abschluß eines Dienstleistungsabkommens – des *General Agreement on Trade in Services* (kurz GATS) – im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) auch eine

Grundsatzdebatte über die künftige Rolle des Weltpostvereins (WPV) aus. Der WPV ist der traditionelle Regulierer grenzüberschreitender Postdienste (vgl. Schramm 1983) und damit auch der Garant grenzüberschreitender postalischer Universalien. Ein zentraler Aspekt dieser Diskussion ist die Frage nach der ‚richtigen‘ Aufgabenverteilung zwischen einzelstaatlichen, supranationalen und internationalen Akteuren, die prinzipiell als mögliche Träger von Daseinsvorsorge im allgemeinen wie des Postwesens im besonderen in Frage kommen (vgl. generell dazu aus politik- statt wirtschaftswissenschaftlicher Sicht Zacher/Sutton 1996). Es handelt sich im Kontext der Postdienste dabei im wesentlichen um Arrangements auf den folgenden drei Ebenen:

- innerhalb der EU, also zwischen den Mitgliedstaaten der EU und den EU-Organen;
- zwischen den Nationalstaaten bzw. regionalen Integrationsräumen und dem WPV; sowie schließlich
- zwischen den Nationalstaaten, regionalen Integrationsräumen und dem WPV einerseits und der WTO (vornehmlich im Rahmen des GATS) andererseits.

Damit ist zugleich das Potential für Zerfaserungsprozesse beziehungsweise für eine Rekonfiguration von Staatlichkeit im Kontext der staatlichen Daseinsvorsorge, gerade auch im Postwesen, skizziert. Allerdings läßt sich derzeit nicht abschließend beurteilen, in welche Richtung sich die Postmärkte in absehbarer Zukunft entwickeln werden. Kaum wahrscheinlich erscheint – legt man das im Dachpapier entwickelte und hier vereinfachte Schema zugrunde (vgl. Abbildung 1) – eine Bewegung in Richtung auf verstärkte Regionalisierung, Fragmentierung sowie (Rück-) Verstaatlichung. Angesichts der jüngeren politischen Entwicklungen weitaus realistischer sind – ausgehend vom weitgehend vergesellschafteten *Status quo* der Postdienste als Staatsmonopol auf nationaler Ebene – eine zunehmende Privatisierung der einzelstaatlichen Postverwaltungen sowie ihre wachsende Transnationalisierung in Gestalt grenzüberschreitender Kooperation. Zudem zeichnet sich - zumindest innerhalb der EU - eine trotz erheblicher institutioneller Widerstände recht deutliche Tendenz ab, Regulierungskompetenzen auf die supranationale Ebene zu verlagern.

**Abbildung 1: Die zwei Achsen interventionsstaatlichen Wandels**



### **Die Post als Referenzsektor des Teilprojektes „Staatliche Daseinsvorsorge im Wandel“**

Die Auswahl der Postdienstleistungen aus dem weiten Spektrum der Daseinsvorsorge ist (mindestens) dreifach begründet, handelt es sich bei der Post doch um eine Kerneinrichtung der westlichen Staatlichkeit:

1. Die Post war ein konstitutives Merkmal bei der Nationenbildung. Sie ist deshalb jeweils auf *zentraler (nationaler)* Ebene angesiedelt und kein Teil der in diesem Teilprojekt nicht betrachteten kommunalen Daseinsvorsorge (*public utilities* usf.).
2. Die Post nahm in der Blütezeit des DRIS, eingebunden in ihre originären Transportaufgaben, bestimmte sozialstaatliche Aufgaben wahr, insbesondere im Rahmen der staatlichen Arbeitsmarkt- und Gesellschaftspolitik (Stichworte: Erreichbarkeit des Bürgers, *binding the nation together*<sup>3</sup>). Die Post ist folglich in symptomatischer Weise repräsentativ für die Daseinsvorsorge insgesamt, die neben dem Sozialversicherungsstaat traditionell den zweiten großen interventionsstaatlichen Sektor bildet.
3. Die wirtschaftswissenschaftliche Beschäftigung mit den Postdiensten muß, und dies gilt für sämtliche Fragestellungen dieses Teilprojektes, stets die ihnen zugrunde liegenden *Basisverkehrsträger*<sup>4</sup> – den Luftverkehr, den Schienen- und den Straßengüterverkehr (denn ohne diese wäre es operativ unmöglich, die postalischen Dienste überhaupt zu erbringen) sowie das Substitutionsgut

<sup>3</sup> In Großbritannien etwa war die Post zudem die Rentenauszahlungsstelle. Zudem war die Post in dieser Zeit in allen Ländern ein besonders arbeitsintensives Unternehmen, das als großer Beschäftigungsträger für gering qualifizierte Arbeitskräfte in Erscheinung trat.

<sup>4</sup> Sie werden im folgenden *in toto* als unterliegende Sektoren bezeichnet.

Telekommunikation<sup>5</sup> - mit untersuchen. So wird über die Postdienste immer das *gesamte System* der nationalen Daseinsvorsorge und seiner Entstaatlichung erschlossen. Es handelt sich beim Postwesen insoweit um einen *Schlüsselsektor* der nationalisierten Daseinsvorsorge. Nur über die Auswahl der Post als Untersuchungsgegenstand können Art und Grad der Entstaatlichung des gesamten nationalen Daseinsvorsorgekomplexes in Deutschland analysiert werden. Dieser Komplexverbund ist auch deshalb besonders interessant, weil die Liberalisierung der unterliegenden Verkehrsträger sowie der Telekommunikation oft einer anderen Logik folgt als die der Postdienste und im Vergleich dazu noch viel umfassender vonstatten geht und ging.<sup>6</sup>

### 3.3.2 *Stand der Forschung*

#### **Daseinsvorsorge und Postwesen**

Trotz der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Postdienste und des sich seit einiger Zeit im nationalen wie internationalen Postwesen vollziehenden durchgreifenden Wandels von Staatlichkeit steckt die wirtschaftswissenschaftliche – anders als die rechtswissenschaftliche (Gramlich 1999; von Danwitz 1999) – Erforschung der Märkte für Postdienste und ihrer Liberalisierung weltweit, besonders ausgeprägt aber in Deutschland, noch in den Kinderschuhen. Das Gros aller Untersuchungen konzentriert sich auf Ursachen und Wirkungen der zunehmenden Entstaatlichung des Nachrichtenverkehrs und auf Branchenstudien zur Deregulierung und Privatisierung des Telekommunikationssektors. Demgegenüber ist die wirtschaftswissenschaftliche Erforschung der Postmärkte durch substantielle Erkenntnislücken und Wissensdefizite gekennzeichnet, die in diesem Teilprojekt angegangen werden sollen. Insbesondere mangelt es bislang an

- theoretisch wie empirisch fundierten Analysen des Konzeptes und der ökonomischen Notwendigkeit einer staatlichen *Daseinsvorsorge im allgemeinen* und auf den *Postmärkten*, konkret auf liberalisierten Postmärkten;
- *intra-national* vergleichenden theoretischen Untersuchungen alternativer Universaldienstkonzeptionen, einschließlich *international* komparativer Studien,

---

<sup>5</sup> Die Telekommunikation ist darüber hinaus auch aus folgendem Grund für die Analyse der Postmärkte von zentraler Bedeutung: Nahezu alle Länder der Erde (Ausnahmen: USA, Hongkong) hatten institutionell die Erbringung von Post- und Telekommunikationsdiensten bis zu ihrer Liberalisierung – wegen der engen Substitutionsbeziehungen zum Briefdienst – traditionell bei demselben staatlichen Angebotsmonopolisten angesiedelt. Damit sollte der intermodale Wettbewerb so weit wie möglich ausgeschaltet werden.

<sup>6</sup> Diese Sektoren können beispielsweise schon lange privatisiert sein, wie etwa der Güterfernverkehr. Oder sie können zur ersten Welle der Liberalisierung gehören (wie beim Luftverkehr oder der Telekommunikation der Fall), während die Postdienste selber noch im *status quo ante* verharren.



etwa mit dem angelsächsischen *public service*-Modell und dem französischen *service public*-Ansatz (vgl. schon zu Großbritannien Sturm 1996; Sturm u.a. 1998; Sturm/Müller 2001); sowie

- umfassenden und aktuellen *Länderstudien* über Marktöffnung und Deregulierung in den insoweit *fortgeschrittensten Nationen Schweden und Finnland*; hierzu liegen bislang lediglich einige Skizzen in Tagungsbänden vor. Zu ergänzen ist dies aufgrund der sehr unterschiedlichen Reformgeschwindigkeiten um neuere und gleichzeitig detaillierte Länderstudien über die Postmarkt(de)regulierung im ebenfalls zu den *Reformpionieren* gehörenden *Neuseeland* sowie um Vergleiche mit den, relativ gesehen, *weniger reformorientierten Staaten (Großbritannien und USA)* wie auch mit den *Liberalisierungsnachzüglern (Frankreich und Deutschland)*.

Näher ausgeführt wird zunächst die ökonomisch richtige Aufgabenverteilung zwischen Staat und privatem Sektor in einer marktwirtschaftlichen Ordnung, die in der Volkswirtschaftslehre seit jeher äußerst kontrovers diskutiert wird (Hamm 1961; Ambrosius 1984; Krakowski 1988; Mestmäcker 1988; Baum 1990; Hartwig 1998; Brede 2000). Gleichwohl haben die Wirtschaftswissenschaften bislang die ökonomische Analyse der staatlichen Daseinsvorsorge – beziehungsweise von Universaldienstverpflichtungen im allgemeinen und von Postdiensten im besonderen – systematisch vernachlässigt. Eine der wenigen Ausnahmen bilden die schon klassischen Beiträge von Coase (1939, 1947, 1961) sowie in neuerer Zeit die Untersuchungen von Bauer (1992) und vor allem von Elsenbast (1996, 1999). Elsenbast bezieht sich allerdings ausschließlich auf den deutschen Regulierungsrahmen ohne einen internationalen oder zumindest einen (EU-)europäischen Vergleich. Auch Campbell (2001) beschränkt sich im wesentlichen auf die Diskussion der Liberalisierung des US-amerikanischen Marktes für Kurierdienste sowie die dadurch ausgelöste partielle Marktöffnung auch der grenzüberschreitenden KEP-Dienste<sup>7</sup> (vgl. Käufer 1985; Rohde 1986; SPIEGEL 1987, European Express Organisation 1990). Rar und durchweg wenig aktuell sind schließlich politökonomisch orientierte Untersuchungen staatlicher und überstaatlicher Eingriffe in das Postwesen bzw. des Liberalisierungsprozesses (Blankart 1983; 1984; Heuermann/Schnöring 1990), wohingegen es nicht an allgemein gehaltenen Abhandlungen hierzu mangelt (von Weizsäcker 1982; Noll 1983; Noll/Owen 1983; Dixit 1996).

Ökonomisch vertiefte Untersuchungen des Postwesens finden sich nur in der vergleichenden Studie der OECD (1999a) und in den von Crew und Kleindorfer herausgegebenen Sammelbänden (1991, 1995, 1997, 1999, 2000). In diesen Sammelbänden werden einige Detail- und Spezialaspekte der (De-)Regulierung der Märkte

---

<sup>7</sup> KEP-Dienste = Kurier-, Expreß- und Paketdienste.

für postalische Dienstleistungen, in aller Regel im und für den angelsächsischen Bereich, diskutiert. Neben einigen ambitionierteren wissenschaftlichen Analysen enthalten diese Bände jedoch überwiegend rein deskriptive Beiträge von Praktikern. Hinzu kommen einige wenige – meist kurze und sowohl von der Datenlage her als auch hinsichtlich der Darstellung und Analyse der rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen ganz überwiegend veraltete – Länderstudien, insbesondere über die Postmärkte in

- Deutschland (Emmerich 1984, 1989a; Braubach 1992; Boss u.a. 1996; Schunck 1998),
- Großbritannien (Coase 1955; Senior 1983; Estrin/de Mesa 1988),
- Kanada (Adie 1990; Campbell 1994), und
- den USA (Skowronek 1982; Adie 1989).

Desweiteren existieren einige wenige als Ländervergleiche konzipierte Übersichten (Speckbacher 1989; Price Waterhouse 1995, 1996; Müller 1997; Busch 2001). Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang schließlich auch auf einige offizielle Dokumente (EU-Kommission 1992), die zum Teil auch den Charakter von Marktstudien haben (REGTP 2001). Demgegenüber existieren – weder in deutscher noch in englischer Sprache – bislang keine zugleich aktuell wie breit angelegten Untersuchungen zur Situation in den Ländern Frankreich (s. Limat 1988 sowie den Kurzbericht von Petel 1997), Finnland (Pollitt 1997) und Schweden (Nerep 1997; Selander 1997).

Dies kontrastiert auffällig mit der großen Zahl hervorragender und umfassender historischer Abhandlungen zu nahezu allen Aspekten der frühen Postgeschichte – und damit auch zur Entstehungsgeschichte der nationalen Postmonopole (vgl. für viele Behringer 1990).

### **Kompetenzverteilung**

Die Literaturrecherche weist auch auf einen eklatanten Mangel an ökonomisch fundierten Beiträgen zum effizienten *assignment* von Regulierungskompetenzen auf nationale, supra- und internationale Träger hin. Dies gilt insbesondere für den gesamten Bereich der Daseinsvorsorge, dessen etwaige supra- bzw. internationale Dimension bislang weder allgemein noch im Zusammenhang mit den Postdiensten wirtschaftswissenschaftlich thematisiert und problematisiert wurde.

Konkreter wurden in dem für das Teilprojekt relevanten Kontext die Aufgaben und das Verhältnis des WPV zu seinen Mitgliedsstaaten wirtschaftswissenschaftlich bislang ebenso wenig fundiert analysiert wie die Frage nach der optimalen Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten (letztere nur aus einer juristischen Perspektive, vgl. dazu etwa Neu 1999; Staab 2000). Zur Rolle der Welthandelsorganisation auf den Post- und Verkehrsmärkten finden sich schließlich

ebenfalls nur einige wenige Diskussionsbeiträge, die meist rein politischer Natur sind und überwiegend von der WTO und ihren Organen selbst ausgehen (vgl. WTO 1998, 2000). Ansonsten mangelt es auch hier an vertieften ökonomischen Studien, obschon mit den (modernen) Ansätzen der Theorie des fiskalischen Föderalismus, insbesondere das *laboratory federalism*, das adäquate Analyseinstrumentarium seit langem zur Verfügung steht.

### **Unterliegende Sektoren der Postdienste und Substitute**

Wirtschaftswissenschaftlich, auch und gerade im deutschen Sprachraum, weit besser erforscht ist dagegen der Wandel von Daeinsvorsorge-Staatlichkeit der anderen, für die Erbringung der Postdienste besonders wichtigen Verkehrsträger, also der

- Eisenbahn (für viele Aberle/Benz 1996; Eiermann 1997; Püttner 1997) und
- des Straßengüterverkehrs (Bayliss 1998).

Eine Ausnahme bildet jedoch der Luftfrachtverkehr, der bislang kaum Gegenstand theoretisch wie empirisch fundierter Abhandlungen war und der für die Erbringung postalischer Dienstleistungen von zentraler Bedeutung ist (Ausnahmen insoweit: Snoek 1961; Schneider 1993; OECD 1999b; Airbus 2000; Schmitz 2002).

Besonders zahlreich sind demgegenüber Länderstudien zum Prozeß der Entstaatlichung der Telekommunikationsmärkte sowie der ökonomischen Folgewirkungen ihrer Liberalisierung, sei es in

- Deutschland (Krüger u.a. 1995; Monopolkommission 2000; Immenga u.a. 2001),
- Großbritannien (OFTEL 1997),
- oder auch als Vergleich der weltweit bedeutendsten nationalen Märkte (OECD 1995, 1996; Guerrieri/Scharrer 2002).

### **Interdependenzen zwischen Postmärkten und unterliegenden Sektoren**

Die ungemein engen Interdependenzen zwischen der Entstaatlichung dieser unterschiedlichen Märkte als Ursache für eine Veränderung der Interventionsdichte im Postsektor – also die Ausstrahlungseffekte marktspezifischer staatlicher Interventionen bzw. ihr Abbau – werden in keiner der vorliegenden Untersuchungen zureichend thematisiert, obwohl ihnen für die Erklärung des Wandels von Staatlichkeit bei den Postdiensten eine sehr große Bedeutung zukommt (eine gewisse Ausnahme bilden lediglich König/Benz 1997). Wie bedeutend diese Wirkungen wirklich waren, läßt sich sehr anschaulich am Beispiel des 1973 in Memphis, USA, gegründeten und nun weltgrößten Kurier- und Expresunternehmen Federal Express aufzeigen.

Das Wachstum dieses Unternehmens wäre ohne die in den 1970er Jahren parallel eingeleitete Liberalisierung zunächst des inneramerikanischen und später des

grenzüberschreitenden Luftverkehrs sowie ohne die Teilöffnung des amerikanischen Postmarktes für das Segment Expresssendungen unmöglich gewesen. Was noch wichtiger ist: Ohne diese doppelte Marktöffnung hätte ebenso wenig der inzwischen volks- wie betriebswirtschaftlich so bedeutende Markt für zeitsensitive Brief- und Paketsendungen entstehen können. Wirtschaftswissenschaftlich blieb bislang übrigens auch die Tatsache nahezu unbeachtet, daß es sich hierbei streng genommen lediglich um eine erst durch den Rückzug des Staates möglich gewordene Renaissance des ältesten Teilmarktes im Postwesen handelte: Dieser Markt war im Mittelalter schon sehr erfolgreich von multinational tätigen Privatkurierdiensten geschaffen worden – in Europa nicht zuletzt vom Unternehmen der Familie Thurn und Taxis (Behringer 1990). Dieser Markt verlor mit dem Aufkommen der staatlichen nationalen Postverwaltungen in etwa ab dem 18. Jahrhundert wesentlich an Bedeutung, mit erheblichen negativen wirtschaftlichen Konsequenzen für die privaten Dienste (vgl. bereits Käufer 1985).

### **Fazit und zentrale Fragestellungen**

Bei den Märkten für postalische Dienstleistungen handelt es sich, insbesondere wegen der vielfältigen ökonomischen wie rechtlich-institutionellen Interdependenzen mit den unterliegenden Basisverkehrsträgern sowie zum Substitutionsgut Telekommunikation, um einen gesamtwirtschaftlich überaus bedeutenden Wirtschaftsbe- reich. Darüber hinaus sind die Postdienste eben deswegen der wirtschaftswissen- schaftlich theoretisch wie empirisch am aufwendigsten überhaupt zu untersuchende Komplexsektor der deutschen Volkswirtschaft, gerade auch verglichen mit Sektoren wie der Telekommunikation. All dies mag auch die Existenz der oben dargelegten Forschungslücken vor allem in der deutschsprachigen wirtschaftswissenschaftlichen Fachdiskussion mit erklären.

Für das Teilprojekt wurden aus der großen Zahl untersuchungswürdiger Berei- che die folgenden drei zentralen Fragestellungen ausgewählt:

- Was genau ist unter staatlicher Daseinsvorsorge zu verstehen, bzw. konkreter, wie lassen sich Ziele, Mittel und Träger – unter den Rahmenbedingungen und unter voller Beachtung der grundlegenden Funktionsvoraussetzungen einer marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung – ökonomisch sinnvoll formulie- ren bzw. bestimmen?
- Welche Ursachen hatte – im Ländervergleich – die Liberalisierung der Post- märkte? Dabei geht es auch um die Frage, warum die Transformation zuerst ge- rade in denjenigen Staaten erfolgte, in denen aus Sicht der Daseinsvorsorge die sachlichen Voraussetzungen (Besiedlungsdichte usf.) objektiv am schlechtes- ten waren. Außerdem ist in diesem Kontext relevant, warum sich gerade die klassischen Postdienste – im Gegensatz zu den übrigen klassischen Einrichtun-

gen der staatlichen Daseinsvorsorge, aber auch anders als die unterliegenden Sektoren sowie das Substitutionsgut Telekommunikation – bis dato nicht ebenso deutlich in Richtung Deregulierung und Privatisierung entwickelten wie diese?

- Wie ist die ökonomische Effizienz alternativer institutioneller Arrangements (im Sinne einer Typologie) zu beurteilen, die dazu dienen sollen, die Daseinsvorsorge im allgemeinen sowie konkret im Zusammenhang mit dem Postwesen sicherzustellen? Damit soll zugleich die für ein *benchmarking* und die Identifikation von *best practices* erforderliche, bislang aber fehlende Datenbasis geschaffen werden.

### 3.4 Eigene Vorarbeiten

Bereits in seiner Dissertation befaßte sich Knorr (1993) mit einigen der für dieses Teilprojekt relevanten Fragestellungen. Sie enthielt außerdem eine Fallstudie der Marktöffnung und der Sicherung des Universaldienstes im neuseeländischen Postwesen. Es folgten zahlreiche weitere Veröffentlichungen zu Einzelaspekten der Liberalisierung der Postmärkte (u.a. 1995, 1996 – z.T. zusammen mit Gröner). Die laufenden Forschungsvorhaben des Antragstellers konzentrieren sich darauf, die sich wandelnde Rolle und den Einfluß des Staates zu ermitteln, sowie die Entwicklung der Wettbewerbsverhältnisse auf ausgewählten Verkehrsmärkten zu untersuchen, insbesondere den Luftverkehr – und hier wiederum in zunehmendem Maße auf den wissenschaftlich bislang ebenfalls kaum beachteten Luftfrachtverkehr – (Arndt/Knorr 2002; Knorr 1998), die Telekommunikation (2002), den ÖPNV sowie das Eisenbahnwesen (Gröner/Knorr 2001).

#### Literaturangaben zu den eigenen Vorarbeiten

- Arndt, Andreas & Andreas Knorr (2002) „Entwicklungstendenzen im Weltluftverkehr und deren Auswirkungen auf den Verkehrsmarkt“ in: Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V., Hg. *Europäischer Luftverkehr – wem nützen die strategischen Allianzen?* Bergisch Gladbach: DVWG 7-20 (Schriftenreihe B der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V. – DVWG –, Bd. 246)
- Gröner, Helmut & Andreas Knorr (1990) „Entstaatlichung der Postdienste und EG-Binnenmarkt“ *Europäisches Wirtschafts- & Steuerrecht* 1:1 16-21
- (1991) „Kooperation und Wettbewerb nationaler Postdienste“ in: Walpurga Speckbacher, Hg. *Die Zukunft der Postdienste in Europa* Berlin u.a.: Springer 188-207
  - (1991) „Monopol für Postdienste und EG-Binnenmarkt“ in: Erhard Kantzenbach, Bruno Molitor & Otto G. Meyer, Hg. *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 36 109-133 (Wiederabdruck in: Fritz Holzwarth, Hg. *Helmut Gröner. „Wege zu mehr Wettbewerb“ – Schriften und Aufsätze – Zum 65. Geburtstag von Prof. Helmut Gröner* Baden-Baden: Nomos 1996 353-377)
  - (1992) „Europäische Integration im Bereich der Postdienste - aber wie?“ *ORDO* 43 423-452

- (1995) *Marktöffnung im Postwesen durch Lizenzierung?* Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) 116 S. (Walter Eucken Institut *Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik* Bd. 145)
- (1996) „Die Liberalisierung der Postdienste in der EU: Anmerkungen zum Maßnahmenpaket der Kommission“ *Europäisches Wirtschafts- & Steuerrecht* 7:7 225-234
- (1999) *Verdrängungswettbewerb im Frachtpostsektor?* Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) 69 S. (Walter Eucken Institut *Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik* Bd. 160)
- (2001) „Öffentliche Unternehmen in der Marktwirtschaft: das Beispiel Eisenbahn“ in: Fritz Söllner & Arno Wilfer, Hg. *Die Zukunft des Sozial- und Steuerstaates* Heidelberg: Physica 131-161
- Gröner, Helmut, Helmut Köhler & Andreas Knorr (1995) *Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte* Bern, Stuttgart und Wien: Paul Haupt, 113. S. (*Sozioökonomische Forschungen* Bd. 36)
- Knorr, Andreas (1993) *Monopol oder Wettbewerb bei den Postdiensten? Eine ökonomische Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Grünbuchs der EG-Kommission und der Reform des neuseeländischen Postwesens* Fuchsstadt: René F. Wilfer, 278 S. (*Bayreuther Beiträge zur Volkswirtschaftslehre* Bd. 14)
- (1996) „Wettbewerb bei den Postdiensten und öffentlicher Infrastrukturauftrag: ein Widerspruch?“ in: Heinz Berger, Hg. *Wettbewerb und Infrastruktur in Post- und Telekommunikationsmärkten* München und Wien: Oldenbourg 68-79 (= Beiheft 19 der *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*)
- (1998) „Bilaterale, regionale oder multilaterale Liberalisierung des Luftverkehrs?“ *Internationales Verkehrswesen* 50:9 383-387
- (1998) „Das Konzept der ‚Light-handed regulation‘“ *Wirtschaft und Wettbewerb (WuW)* 48 541-553
- (1998) „Zwanzig Jahre Deregulierung im amerikanischen Luftverkehr - eine Zwischenbilanz“ *ORDO* 49 419-464
- (1999) „Von nationalen zum globalen Markt: der internationale Handel mit Telekommunikationsleistungen“, in: Dietmar Fink & Arno Wilfert, Hg., *Handbuch Telekommunikation und Wirtschaft* Vahlen: München 275-291
- (2002) *Liberalisation in Telecommunications*, Hamburg: HWWA (Discussion Paper 192 ([http://www.hwwa.de/Publikationen/Discussion\\_Paper/DP2002.htm](http://www.hwwa.de/Publikationen/Discussion_Paper/DP2002.htm)); erscheint demnächst in: Paolo Guerrieri & Hans-Eckart Scharrer, Hg. *Trade, Investment and Competition Policies in the Global Economy: The Case of the International Telecommunications Regime* Baden-Baden: Nomos
- Smeets, Heinz-Dieter, Günter Hofner & Andreas Knorr (1991) „A Multilateral Framework of Principles and Rules for Trade in Services“ in: Thomas Oppermann & Josef Molsberger, Hg. *A New GATT for the Nineties and Europe '92* Baden-Baden: Nomos 191-211

### 3.5 Arbeitsprogramm (Ziele, Methoden, Arbeits- und Zeitplan)

#### 3.5.1 Forschungsziele

Forschungsziel dieses Teilprojektes ist es, die zuvor ausgemachten Erkenntnislücken in der wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Wandels von Staatlichkeit im Bereich der Daseinsvorsorge und nicht zuletzt der Daseinsvorsorge bei den Postdiensten – im Spannungsfeld von Monopol, Regulierung und Wettbewerb – theoretisch und empirisch fundiert und soweit als möglich zu schließen. Die nach-

stehende ausführlichere Übersicht faßt die Zielsetzungen des Teilprojektes sowie deren zeitliche Einordnung und geplante Verzahnung noch einmal zusammen.

Erste Phase (2003-2006)	Zweite Phase (2007-2010)	Dritte Phase (2011-2014)
<p><i>Theorie:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diskussion alternativer Daseinsvorsorgekonzeptionen</li> <li>2. Zielbeziehungen zwischen Daseinsvorsorge und Wettbewerbsordnung</li> <li>3. Nationale vs. internationale vs. supranationale Regulierung</li> </ol> <p><i>Empirie:</i></p> <p>Länderstudie I: <i>Liberalisierungspioniere</i> (NZ, SF, S)</p>	<p><i>Theorie:</i></p> <p>Auswertung der bei den Länderstudien und der fortlaufenden Literaturlauswertung gewonnenen neuen Erkenntnisse</p> <p><i>Empirie:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Länderstudie II: Liberalisierungsmitte (UK, USA)</li> <li>2. Länderstudie III: Liberalisierungsnachhut (D, F)</li> <li>3. Supra- und internationale Regulierung (EU, WPV)</li> </ol>	<p><i>Theorie:</i></p> <p>Auswertung der bei den Länderstudien und der fortlaufenden Literaturlauswertung gewonnenen neuen Erkenntnisse</p> <p><i>Empirie:</i></p> <p><i>Internationale Regulierung der Postdienste, der unterliegenden Sektoren und der Telekommunikation</i></p> <p><i>Abschließende vergleichende Synthese:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Interdependenzen zwischen Marktöffnung und Universaldienstverpflichtung im Postwesen (Ländervergleich)</li> <li>2. Interdependenzen zwischen Marktöffnung in den unterliegenden Sektoren und im Postwesen</li> <li>3. Politökonomische Analyse der länderspezifischen Differenzen</li> </ol>

Während der ersten Phase des Teilprojektes sollen zum einen die grundlegenden wirtschaftstheoretischen Implikationen der Daseinsvorsorge eruiert werden. Als Einstieg in die Thematik wird es aber notwendig sein, nicht zuletzt wegen der länderspezifisch sehr unterschiedlichen Begrifflichkeit, in einem wirtschaftshistorischen Aufriß die Entstehung des Konzeptes der Daseinsvorsorge und seines materiell-inhaltlichen Wandels über die Zeit hinweg länderübergreifend nachzuzeichnen. Dabei sollen insbesondere, im Vorgriff auf die im Rahmen des Teilprojektes später durchzuführenden Länderstudien, die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen der deutschen Daseinsvorsorge und dem angelsächsischen *public service*-Konzept, dem französischen *service public* sowie vergleichbaren skandinavischen (finnischen und schwedischen) Ansätzen herausgearbeitet werden.

Über diese länderspezifischen Differenzen hinaus werden Daseinsvorsorgeziele selbst in der wirtschaftspolitischen Praxis der einzelnen Staaten überdies noch je nach Sektor unterschiedlich weit gefaßt und konkretisiert. Schließlich weichen die zu ihrer Erreichung eingesetzten Instrumente erheblich voneinander ab. Beispielsweise findet in Deutschland im Eisenbahnverkehr seit der Bahnreform 1994 das sogenannte „Bestellerprinzip“ Anwendung. In der Telekommunikation bedient man sich hierzulande einer asymmetrischen Regulierung marktbeherrschender Anbieter, denen bestimmte, auf dem Verordnungsweg konkretisierte Universaldienstver-

pflichtungen auferlegt werden – und zwar ohne Ausgleich etwaiger daraus resultierender Zusatzkosten. Im Postwesen schließlich dominiert, nicht nur in Deutschland, die traditionelle Monopollösung. Auch auf der instrumentellen Ebene sind die länderspezifischen Unterschiede signifikant, wobei an dieser Stelle lediglich auf den, bereits weiter oben kurz erwähnten, in Neuseeland erstmals praktizierten Ansatz expliziter vertraglicher Vereinbarungen zwischen dem Staat und dem designierten Universaldienstleister hingewiesen werden soll.

Angesichts der Tatsache, daß alle Staaten versuchen, die Daseinsvorsorge durch gewisse – und mitunter massive – Eingriffe in wettbewerbliche Marktprozesse sicherzustellen, stellt sich für dieses Teilprojekt folgende erste, theoretisch wie empirisch zu beantwortende Grundsatzfrage: Wie können legitime Zielsetzungen der staatlichen Daseinsvorsorge in der ordnungskonformsten und gesamtwirtschaftlich effizientesten Manier erreicht werden, also mit möglichst ‚leichten‘ regulatorischen Eingriffen? Dabei sind insbesondere folgende Unterfragen von Belang: Weist das Postwesen diesbezüglich Branchenbesonderheiten auf, die umfassendere Interventionen erforderlich machen? Und auf welcher staatlichen oder überstaatlichen Ebene sollten die Kompetenzen zur Regulierung der Daseinsvorsorge speziell im Postwesen angesiedelt sein?

Vergleicht man weiter Stand und Ausmaß der Liberalisierung der Postdienste international und sektorübergreifend, fällt dreierlei auf: Erstens hinkt generell die Liberalisierung der Postdienste in fast allen Staaten erheblich hinter der Entstaatlichung anderer ehemals nicht minder hochgradig regulierter Sektoren her; dies gilt, wenn auch weniger ausgeprägt, ebenfalls für alle dem Postwesen unterliegenden Sektoren sowie vor allem für das Substitutionsgut Telekommunikation. Zweitens bestehen auch im Ländervergleich noch immer spürbare Differenzen zwischen den Liberalisierungspionieren und Nachzüglern wie nicht zuletzt Deutschland. Drittens sind Deregulierung und Privatisierung der Postdienste zuerst und am radikalsten gerade in denjenigen Staaten erfolgt, in denen aus Sicht der Daseinsvorsorge die sachlichen Voraussetzungen (Besiedlungsdichte usw.) objektiv am schlechtesten waren. Erklärungsbedürftig ist deshalb, welche institutionellen Widerstände in den einzelnen Ländern zu überwinden waren bzw. noch sind und vor allem, warum, wie und inwieweit es einigen Staaten gelang, den institutionellen Wandel gegen eben diese Widerstände durchzusetzen, anderen dagegen nicht bzw. weit weniger durchgreifend.

Vor allem auf der Basis umfassender Ländervergleiche soll schließlich die dritte Grundsatzfrage dieses Teilprojektes beantwortet werden: Welche Erkenntnisse lassen sich aus den sehr heterogenen institutionellen Arrangements in den Vergleichsländern allgemein sowie für das deutsche Postwesen im besonderen sinnvoll ableiten? Dabei soll zum einen die ökonomische Effizienz alternativer institutio-



ner Arrangements zur Sicherstellung der Daseinsvorsorge beurteilt werden. Auf der Grundlage dieser Typologie soll dann die für ein *benchmarking* und die Identifikation von *best practices* erforderliche, bislang aber fehlende, theoretische wie empirische Basis geschaffen werden.

### **Exkurs: Verknüpfung von Forschung und Lehre**

Im Rahmen der Forschungs- und Lehrtätigkeit des Projektleiters spielen die Aufgabenverteilung zwischen staatlichen und privaten Wirtschaftseinheiten, wettbewerbspolitische Fragestellungen sowie die Entwicklungen auf den nationalen und internationalen Verkehrs- und Kommunikationsmärkten eine zentrale Rolle. Sie würde von den durch die Einbindung in den Sfb möglichen Synergien ebenso profitieren wie die Ausbildung und Veröffentlichungstätigkeit der wissenschaftlichen Mitarbeiter.

Darüber hinaus ist ein regelmäßiger Lehrexport nicht nur in die parallel und komplementär zum etwaigen Sfb im Aufbau befindliche Bremer *Graduate School of Social Science* (GSSS, Graduiertenfakultät) vorgesehen. Daneben ist beabsichtigt, den im Teilprojekt behandelten Themenkomplex ebenfalls in die *grundständigen* wirtschafts- und betriebswirtschaftlichen Studiengänge des *FB 7* (Wirtschaftswissenschaften) zu integrieren, und zwar innerhalb der Fächergruppe Volkswirtschaftslehre B „Markt und Politik“ im Rahmen des Hauptstudiums.

### **3.5.2 Untersuchungsmethode**

#### **Methodische Vorgehensweise**

Die normative ökonomische Analyse der Daseinsvorsorge soll methodologisch aus zwei komplementären Perspektiven erfolgen: ordnungstheoretisch sowie institutionenökonomisch, und zwar konzipiert als vergleichende Institutionenanalyse. Die modernen Theorieansätze des fiskalischen Föderalismus, insbesondere des *laboratory federalism*, werden der normativen Analyse der optimalen Zuordnung von Regulierungsfunktionen im Rahmen der Daseinsvorsorge auf die möglichen staatlichen, zwischen- und überstaatlichen Träger zugrunde gelegt.

Die positive Analyse, also der Vergleich des institutionellen Wandels (bzw. des fehlenden Wandels) in den Länderstudien wird sich der üblichen politökonomischen Methoden bedienen (Expertenbefragungen, Analyse von Regierungsdokumenten usw.). Damit kann einerseits der Heterogenität staatlicher Strukturen und politischer Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren angemessen Rechnung getragen werden. Andererseits dient dieses Vorgehen der theoretischen Erklärung der in der sozialen Wirklichkeit beobachtbaren länderspezifischen Unterschiede bei der Entstaatlichung des Postwesens sowie dem Hinterherhinken der Privatisierung der Postdienste hinter den unterliegenden Sektoren und der Telekommunikation.

Schließlich soll versucht werden, mittels geeigneter und im Rahmen des Teilprojektes zu entwickelnder Indikatoren und Kennziffern das Ausmaß des Wandels zu quantifizieren, um etwaige Konvergenzprozesse offenzulegen. Da bei den Postdiensten, anders als in den gewählten Vergleichssektoren, die Reformen erst vor kurzer Zeit begonnen haben und die Datenbasis deshalb derzeit noch recht dünn ausfällt, ist ein kontinuierlicher *update* der Entwicklung quer durch die Länder und Branchen erforderlich, und mit fundierten Ergebnissen kann erst zum Ende der Laufzeit des Teilprojekts gerechnet werden.

### **Länderauswahl**

Der Wandel von Staatlichkeit ist in den Ländern unterschiedlich weit gediehen und reicht von der Beharrung auf dem nationalen *status quo ante* des DRIS über moderaten Wandel bis hin zu radikaler Liberalisierung. Die Länderauswahl erfolgt entsprechend diesen *drei Lagern von „Post-Staatlichkeit“*. Hiernach ist der Status der Bundesrepublik Deutschland als *Liberalisierungs-Nachzügler* nur im Kontrast zu den wenigen *Liberalisierungs-Pionieren* und zu der breiten dazwischen liegenden *Liberalisierungsmitte* zu erfassen. Für jede dieser drei Gruppen wurden zunächst je 2 Länder ausgewählt, um eine breitere Fallbasis und auch eine gewisse Varianz in der Untersuchung zu haben. Da die unterschiedlichen Ausmaße der Liberalisierung der Post nicht einfachen Entwicklungslogiken folgen, erlaubt es der Einbezug mehrerer Länder komplexeren Erklärungen nachzugehen.

Für die auszuwählenden Länder ist ein ähnlicher wirtschaftlicher Entwicklungsstand und eine geteilte Phase des DRIS zwingend: Dies soll die politökonomische Analyse vor verzerrenden Einflüssen zu großer Unterschiede bezüglich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der betrachteten Volkswirtschaften möglichst freihalten. Das begrenzt die Auswahl zunächst einmal auf die ältere OECD-Welt (also ohne Mexiko und die asiatischen Länder, die sich von den westlichen Ländern doch stark unterscheiden), also einerseits auf Westeuropa, andererseits auf Nordamerika (samt den Antipoden).

Vor allem für die Mitte und die Nachhut käme dann aber immer noch eine Vielfalt von Ländern in Betracht, so daß unsere Auswahl sich auf folgende Selektionskriterien stützen muß :

- Heterogenität hinsichtlich der für den Ablauf politischer Entscheidungsprozesse besonders relevanten institutionellen Rahmen- und Randbedingungen, insbesondere des (De-)Zentralisierungsgrades des Staatsaufbaus, sowie einer eher korporatistisch respektive eher pluralistisch organisierten Vertretung von Partikularinteressen. Hier stehen einerseits wenige föderalistische Länder (USA, CAN, D, CH, AT, AU) gegen viele zentralistische (UK, F, SW, FIN usw.), ande-

rerseits wenige korporatistische (D, AT, SW, FIN) gegen viele nicht korporatistische (USA, NZ einerseits, F andererseits).

- Heterogenität bezüglich der Sozialstaatsstruktur, also Einbeziehung sowohl von Ländern mit ausgeprägter Wohlfahrtsstaatstradition als auch von solchen mit begrenzter Wohlfahrtsstaatsausbildung und dominant wirtschaftsliberaler Ausrichtung. Insoweit kontrastiert das EG-Europa vor der Süderweiterung und einschließlich Skandinaviens (etwa D, F, SW, FIN, DN, NO usw.) mit den USA, aber auch mit den gebrochenen Traditionen in UK, NZ und AU.
- Heterogenität hinsichtlich demographischer und topographischer Kriterien wie Bevölkerungsdichte und Bevölkerungsverteilung im Raum sowie in der Fläche. Damit wird das in der politischen Diskussion der postalischen Daseinsvorsorge zentrale Argument der Herausforderung von flächendeckender Versorgung bzw. des auch räumlich möglichst universellen Zugangs zu postalischen Dienstleistungen variiert. Hier kontrastieren eher ausgewogene Länder wie D, UK und Benelux mit solchen Ländern, die starke Besiedlungsdisparitäten kennzeichnen, etwa AU, NZ, SW und FIN.
- Heterogenität bzgl. Art und Umfang des postalischen Monopolbereichs sowie der rechtlich-organisatorischen Struktur der staatlichen Postanbieter<sup>8</sup>, also kontrastierende Auswahl von Ländern, die der Liberalisierungsspitze, der Liberalisierungsmitte bzw. der Liberalisierungsnachhut zuzurechnen sind. Hier kontrastiert, wie schon dargestellt, die Spitze – derzeit *exklusiv* repräsentiert von den Ländern Schweden, Finnland und Neuseeland –, mit einem breiteren Mittelfeld an Liberalisierern (etwa UK, USA, CAN usw.) und einer auch breiten Nachhut (die sich meist in Kontinentaleuropa ohne Skandinavien findet).
- Heterogenität hinsichtlich der Zugehörigkeit zur EU. Da der Einfluß der EU mit untersucht werden soll, müssen EU-Länder stark im *sample* repräsentiert sein. Allerdings dürfen nicht nur EU-Länder untersucht werden, weil es sonst an Kontrast fehlt.

Eine Auswahl, die all dem systematisch Rechnung trüge, würde zu viele Länder erfordern. Aus forschungsstrategischer Sicht läßt sich aber eine knappere Auswahl rechtfertigen:

Für die *Liberalisierungsspitze* konzentrieren wir uns auf *alle* drei Fälle (**Finnland, Schweden** und **Neuseeland**). Die Hinzunahme eines Falls über den Standardumfang von zwei hinaus erklärt sich aus dem besonderen Interesse an den Pionierländern und daraus, daß dann insoweit eine Vollerhebung stattfinden kann.

---

<sup>8</sup> Unterschiede innerhalb der drei Gruppen existieren insbesondere hinsichtlich der Form der Privatisierung der Postunternehmen, aber auch im Vergleich von Postunternehmen mit unterliegenden Sektoren sowie der Telekommunikation.

Für die Liberalisierungsmitte wurden die Staaten **USA** und **Großbritannien** ausgewählt. Ausschlaggebend dafür war, daß beide Länder (anders als CAN) sonst als Liberalisierungsländer mit schwachen Wohlfahrtsstaaten erwartungsgemäß zu den Pionieren zählen würden, dies aber gerade bei den Postdiensten nicht der Fall ist. Da das Teilprojekt den Nachzüglerstatus Deutschlands erklären will, sind diese beiden Kontrastfälle in der Liberalisierungsmitte von besonderem Interesse. Im übrigen kontrastieren diese Länder auch unter dem Gesichtspunkt Zentralismus/Föderalismus, Siedlungsdichte/undichte. Sie fügen sich also in das obige Selektionsspektrum ein.

Bei der Liberalisierungsnachhut ist zunächst **Deutschland** als unser Ausgangsfall ausgewählt. Ein zweiter halbwegs vergleichbarer und kontrastierender Fall ist nicht leicht auszumachen, wenn man die kleinen Staaten schon einmal ausschließt. Es bleibt dann eigentlich, wenn man nicht nach Südeuropa ausweichen will, das schwerer vergleichbar ist, nur noch **Frankreich** als ein zentralistisches Gegenüber mit einer ausgeprägten Daseinsvorsorgekultur in der Auswahl.

Blickt man auf die gesamte Länderauswahl so finden sich zwei Länder außerhalb (USA, NZ) und fünf innerhalb (D, F, FIN, SE, UK) der EG. Die größere Länderzahl innerhalb der EG wird es erlauben, die Reichweite der unterschiedlichen Auswirkung der – auch zu untersuchenden – *Europäisierung des Daseinsvorsorge-regimes* auszuloten. In diesem Zusammenhang von großer Relevanz ist außerdem, daß bei der Liberalisierung der Postmärkte in den EU-Mitgliedstaaten seit den späten 1980er Jahren bislang gerade der EU eine durchschlagende Bedeutung zukommt (s. allgemein zur Daseinsvorsorge in all ihren Facetten Haverkate/Huster 1999: 285-367; Leibfried 2001). Diese Bedeutung rechtfertigt es bei der Länderauswahl, der Gruppe der (älteren) EU-Mitgliedsstaaten (bei Respektierung der sonstigen Auswahlbreite) ein besonderes Gewicht zu verleihen. Wie aus der sonstigen Europaforschung bekannt ist, sind erhebliche Umsetzungs- und Auswirkungsunterschiede von an sich gleichen EU-Regulierungsregimen zu verzeichnen, was eine breitere, gerade Unterschiede zwischen den Ländern betonende europäische Palette rechtfertigt, wie sie im Vergleich D, F, FIN, SW<sup>9</sup> und UK gegeben ist.

Die einschlägigen Charakteristika der sieben ausgewählten Länder werden im folgenden dargestellt.

---

<sup>9</sup> Hier liegen nur Schweden und Finnland recht eng beieinander. Man hätte insoweit ein Land weglassen können. Das unterblieb, weil beide Länder zusammen mit Neuseeland die Liberalisierungsspitze ausmachen, hier also die Fallzahl möglicher Länder ganz ausgeschöpft werden sollte.

*Kurzcharakterisierung der sieben ausgewählten Länder im Blick auf das Thema  
Daseinsvorsorge*

- **Schweden:** extrem dünn besiedeltes, zentralistisches Gemeinwesen; lange wohlfahrtsstaatliche Tradition vor vergleichsweise radikalem und umfassendem wirtschafts- und sozialpolitischem Paradigmenwechsel; das Postmonopol hat Schweden im Zuge des allgemeinen wirtschaftspolitischen Reformprozesses in Schweden als erstes Land der Erde abgeschafft – bei zugleich starker Betonung und kompensatorischer rechtlicher Verankerung der Daseinsvorsorge.
- **Finnland:** Extrem dünn besiedeltes, zentralistisches und korporatistisches Gemeinwesen; lange wohlfahrtsstaatliche Tradition vor partiellem wirtschaftspolitischem Kurswechsel; kein Postmonopol, dazu die mit Abstand höchste Liberalisierungsdichte auf dem - wegen der engen Substituierbarkeit stofflicher und nicht-stofflicher Informationsübermittlung zentralen - Vergleichsmarkt Telekommunikation; Daseinsvorsorge rechtlich stark abgesichert.
- **Neuseeland:** Extrem dünn besiedeltes, zentralistisches Gemeinwesen; lange wohlfahrtsstaatliche Tradition vor radikalem wirtschafts- und sozialpolitischem Paradigmenwechsel ab 1984; erstes Land, das Daseinsvorsorgeziele über vertragliche Vereinbarungen anstatt durch traditionelle Regulierung zu erreichen trachtete, ergänzt durch generellen Verzicht auf sektorspezifische Regulierungsbehörden; generell deutlich schwächere politische Bedeutung von staatlich vorgegebenen Daseinsvorsorgezielen seit den Reformen, statt dessen innerhalb der Länderkohorte das stärkste Vertrauen auf wettbewerbliche Marktprozesse als Garant auch sozial- und regionalpolitisch akzeptabler Marktergebnisse.
- **Großbritannien:** Extrem dicht besiedeltes, zentralistisches Gemeinwesen; lange wohlfahrtsstaatliche Tradition vor radikalem wirtschafts- und sozialpolitischem Paradigmenwechsel; Postmonopol jedoch vergleichsweise umfassend, wird aber schrittweise verkleinert; Daseinsvorsorgeziele im Postwesen und den Vergleichssektoren vergleichsweise schwach ausgeprägt.
- **USA:** Extrem dünn und sehr ungleichmäßig besiedeltes, ausgeprägt föderalistisches und pluralistisches Gemeinwesen; stark ausgeprägte wirtschaftsliberale Tradition; Postmonopol jedoch vergleichsweise umfassend, United States Postal Service kein reguliertes Privatunternehmen, sondern Staatsunternehmen mit weitgehender Selbstregulierungskompetenz ohne parlamentarische Kontrolle, das im 18. und 19. Jahrhundert als einzige bundesstaatliche Institution flächendeckend den amerikanischen Staat repräsentierte und bis heute besondere hoheitliche Aufgaben wahrnimmt (Postpolizei); Daseinsvorsorgeziele im Postwesen sehr stark ausgeprägt und auch in den Vergleichssektoren relevant, dort jedoch im Ländervergleich überwiegend marktwirtschaftlichere Lösungsansätze.
- **Deutschland:** Extrem dicht und gleichmäßig besiedeltes, föderalistisches, korporatistisches Gemeinwesen; weitgehend ungebrochene wohlfahrtsstaatliche Tradition ohne durchgreifende Reformen; Postmonopol sehr umfassend definiert; Daseinsvorsorge zentrales politisches Ziel im Postwesen sowie in der Mehrzahl der Vergleichssektoren.
- **Frankreich:** mittlere Besiedlungsdichte; abgesehen vom zentralistischen Staatsaufbau siehe Deutschland, jedoch noch umfassendere Abgrenzung des Monopolbereichs sowie, im Vergleich zu Deutschland, noch stärkere Betonung des *service public*-Charakters im Bereich

postalischer Dienstleistungen und der auf den Vergleichsmärkten gehandelten Dienstleistungen.

### **Exkurs: Kooperationspartner**

Folgende Kooperationspartner stehen für die in der Projektphase 1 vorgesehenen Länderstudien bereit bzw. sind angefragt:

*Schweden:*

- Mid Sweden University (Mitthögskolan): Dr. Hans Olofsson, Department of Engineering, Physics and Mathematics.

*Finnland:*

- Lappeenranta University of Technology: Prof. Dr. Kalevi Kyläheiko, Department of Business Administration.

*Neuseeland:*

- Massey University: Prof. Dr. Rolf D. Cremer (angefragt), College of Business.

### **Untersuchungszeitraum**

Den eindeutigen zeitlichen Schwerpunkt insbesondere der empirischen Teile der Untersuchung bildet die Periode ab Anfang der 1970er Jahre bis zur Gegenwart. Verantwortlich für diese Eingrenzung ist vor allem der damals einsetzende Deregulierungs- und Privatisierungstrend, zunächst auf den für die Erbringung von Postdiensten sehr wichtigen Luftverkehrsmärkten. Die Nachkriegszeit bis zu den 1970er Jahren läßt sich als die Kontrastperiode des DRIS verstehen, deren Konturen auf Grund von Sekundäranalysen in diesem Projekt herauszuarbeiten sind.

### **3.5.3 Arbeitsprogramm und Zeitplan**

Die Projektbearbeitung gliedert sich in drei Phasen von jeweils vier Jahren Dauer. Dabei sind vornehmlich die beiden ersten Projektphasen inhaltlich eng miteinander verzahnt.

### **Arbeitsprogramm**

*Arbeitsschritte für die erste Phase*

In der ersten Phase dieses Teilprojektes sind folgende Aufgaben zu erfüllen: Zunächst sind die ökonomischen Implikationen alternativer Definitionen von Daseinsvorsorge bzw. Universaldienst allgemein sowie speziell auf die Postdienste bezogen *theoretisch* herauszuarbeiten. Insbesondere werden in dieser Phase die Zielbeziehungen zwischen Daseinsvorsorge und der marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung, wiederum bezogen auf das Postwesen, zu analysieren sein. Dies schließt eine Untersuchung der inhaltlichen Wandlungen des Begriffs „staatliche

Daseinsvorsorge“ im Zeitverlauf mit ein. Im Vordergrund steht dabei der ausgeprägte inhaltliche Wandel des Daseinsvorsorgekonzeptes: Es sollte zunächst im 19. Jahrhundert dazu dienen, als konstitutive Staatsfunktion das Sozialstaatsprinzip in wichtigen Infrastrukturbereichen mit zu verankern, um den Sozialstaat damit abzusichern (,Kommunalsozialismus’). In dieser Deutung wurde das Konzept von Ernst Forsthoff 1938 kristallisiert und nach dem Zweiten Weltkrieg auch konsolidiert.

Diese Konsolidierung unter dem DRIS wird aber seit den mit-1980er Jahren verstärkt in Frage gestellt und an die Stelle des Daseinsvorsorgestaates der Regulierungsstaat gesetzt. Letzterer beschränkt sich darauf, zunehmend konkrete Daseinsvorsorge-Outputs vorzugeben, die Erbringung zu privatisieren, und sie allerdings in gewissem Umfang auch zu garantieren. Daraus folgt unmittelbar die Notwendigkeit aufzuzeigen, mit welchen alternativen institutionellen Arrangements Aufgaben im Rahmen der staatlichen Daseinsvorsorge im Postwesen grundsätzlich erfüllt werden könnten, und wie es um die Effizienz der jeweiligen Alternativ-Ansätze bestellt ist.

Zu analysieren ist in dieser Phase ebenfalls, wie sich die Kompetenzverteilung zwischen Nationalstaaten und supra- wie internationalen Organisationen (EU und Weltpostverein sowie WTO) auf den für die Erbringung von Postdienstleistungen relevanten Märkten (also einschließlich der angeführten Vergleichsmärkte) historisch dargestellt hat, heute darstellt und worin die Ursachen der Kompetenzverlagerung liegen, die sich im Zeitablauf ergeben haben.

Auf dieser positiven Betrachtung aufbauend ist in einem nächsten Schritt zu prüfen, wie sich die Kompetenzverteilung aus Sicht moderner ökonomischer Theorieansätze der *fiscal federalism*-Schule (insbesondere der Ansätze des *laboratory federalism*) aus Effizienzgründen idealerweise darstellen sollte (normative Betrachtung).

Schließlich sollen in der ersten Phase der *Status quo ante* wie der *Status quo* (Art und Umfang der Marktöffnung; Bedeutung staatlicher und privater Anbieter auf den einzelnen Teilmärkten; Art, Umfang, Bereitstellung und Finanzierung von Universaldiensten etc.) für drei ausgewählte nationale Pionier-Postmärkte vergleichend dargestellt werden. Es handelt sich dabei um Neuseeland, Finnland und Schweden, die als unbestrittene Liberalisierungs-Pioniere nicht nur ihre Postmärkte bislang weltweit am stärksten dereguliert und privatisiert haben. Sie eignen sich aufgrund ihrer topographischen und demographischen Merkmale darüber hinaus hervorragend dazu, die ökonomische Notwendigkeit einer staatlichen Daseinsvorsorge im Postwesen einschließlich der gegebenenfalls damit verbundenen Mehrkosten im Vergleich zu einer reinen Marktlösung zu eruieren.

#### *Arbeitsschritte für die zweite Phase*

Auf die in der ersten Phase gewonnenen Erkenntnisse unmittelbar aufbauend sollen in der zweiten Projektphase zunächst ergänzende Länderstudien durchgeführt werden. Diese Studien beziehen sich auf die im Vergleich zur Kontrollgruppe weit weniger liberalisierungswilligen Staaten, also die *Liberalisierungsnachhut* Deutschland und Frankreich, die bislang auch auf der EU-Ebene erfolgreich eine durchgreifende Marktöffnung zu verhindern wußten. Diese Studien beziehen sich ebenso auf die *Liberalisierungsmitte*, repräsentiert durch Großbritannien und die USA.

Ferner wird ausführlich die Rolle der EU bei der Liberalisierung der Postdienste zu untersuchen sein, und zwar im Innenverhältnis – also in ihrer Auswirkung auf die Mitgliedsstaaten, und dabei insbesondere auf die fünf einschlägigen Untersuchungsländer – wie gegenüber Drittstaaten und internationalen Organisationen.

Parallel zum empirischen Teil der Untersuchung wird eine Aufarbeitung aktueller theoretischer Arbeiten zur Ökonomie der Daseinsvorsorge erfolgen, deren Erkenntnisse unmittelbar in die empirische Untersuchung einfließen werden.

#### *Arbeitsschritte für die dritte Phase*

In der dritten Phase ist zunächst zur Abrundung und Vertiefung der Ergebnisse der zwei vorausgegangenen Arbeitsphasen der Themenkomplex WPV vs. WTO/GATS ausführlich zu untersuchen.

Weiter sollen, mit Hilfe des politökonomischen Analyseinstrumentariums und über die sieben Länderstudien, die Interdependenzen zwischen der Marktöffnung bei den Postdiensten und staatlicher Daseinsvorsorge – und damit der Wandel von Staatlichkeit in diesem Bereich – theoretisch und empirisch international vergleichend herausgearbeitet werden.

Ebenfalls vorrangig mit Hilfe der üblichen politökonomischen Erklärungsansätze wird schließlich die Frage beantwortet: Warum ist die Liberalisierung der Postdienste im Ländervergleich so unterschiedlich weit und vor allem anders als in den unterliegenden Sektoren und bei dem Substitutionsgut Telekommunikation – Sektoren also, in denen das Konzept der Daseinsvorsorge traditionell ebenfalls von großer politischer Bedeutung war und ist – bislang nachweislich am wenigsten weit fortgeschritten? Warum waren und sind die Staaten hier also weit weniger bereit, Regulierungskompetenzen auf- bzw. abzugeben?

In der dritten Phase erfolgt außerdem die abschließende vergleichende Synthese, die in einer englischsprachigen Monographie mit dem Arbeitstitel *Deregulating the Postman: Laggards and Pioneers in the OECD-World* münden wird.



### Zeitplan

Daraus ergibt sich folgender schematischer Ablauf der einzelnen Arbeitsschritte während der ersten vier Jahre:

Arbeitsschritte	2003	2004	2005	2006
Alternative Universaldienstdefinitionen				
Zielbeziehungen Universaldienst vs. Wettbewerbsordnung				
Kompetenzaufteilung Nationalstaaten vs. int./supranationale Organisationen				
Länderstudien I: NZ, FIN, SE				

### 3.6 Stellung innerhalb des Programms des Sonderforschungsbereichs und Entwicklungsperspektive des Teilprojektes

Das Teilprojekt beschäftigt sich mit dem Wandel von Staatlichkeit in der Interventionsdimension am Beispiel der staatlichen Daseinsvorsorge im Postwesen. Nicht nur, weil die staatlichen Postunternehmen in jedem Land der Erde eine wichtige Rolle auf den nationalen Arbeitsmärkten spielen, sondern auch wegen der enormen Bedeutung der postalisch-logistischen Infrastruktur für die wirtschaftliche und die nationale Entwicklung von Staaten werden in diesem Teilprojekt Transformationsprozesse in einem zentralen Bereich staatlicher Aktivität untersucht: der Daseinsvorsorge als der Zone zwischen sozialstaatlichen Aufgaben im engeren Sinne und marktschaffenden und markterhaltenden staatlichen Maßnahmen. Entsprechend den eingangs im Problemaufriß (unter 3.3.1) in *Abbildung 1* dargestellten Dimensionen von Staatlichkeit werden hier Ursachen, Ausprägungen und Konsequenzen dieses Wandels untersucht, um mögliche Verlagerungsprozesse entlang folgender, hier besonders relevanter Achsen analysieren zu können:

- Nationale Regulierungszuständigkeit *versus* Internationalisierung sowie
- staatliche Leistungserbringung *versus* Privatisierung (einschließlich der Schaffung von Funktionsvoraussetzungen für eine marktmäßige Ausgestaltung der Daseinsvorsorge).

In der erstgenannten Achse ist, zumindest für das Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten, eine Kompetenzverlagerung auf die supranationale Ebene

zu erwarten. Sie geht mit einer im gemeinsamen Markt stattfindenden Vereinheitlichung der Konzeption von Daseinsvorsorge einher, wie sie politisch vielfach für erforderlich gehalten wird.

Gleiches gilt für die internationale Ebene mit den Mitspielern WPV und (eventuell) WTO. Allerdings läßt sich, ebenfalls innerhalb und durchaus auch auf Veranlassung der EU, in den unterliegenden Sektoren und der Telekommunikation eine klare Tendenz zur Dezentralisierung der Verantwortlichkeit für die Definition und Finanzierung von Aufgaben in der staatlichen Daseinsvorsorge erkennen.

In der zweiten Achse werden Verlagerungen (auch) aus Effizienzgründen von den Nationalstaaten bzw. von supra- und internationalen politischen Entscheidungsträgern hin zu privaten Wirtschaftseinheiten erwartet. Bei den gegebenen ausgeprägten länder- bzw. regionalspezifischen Unterschieden in Art und Grad der Transformation bedeutet dies jedoch nicht zwingend, daß Staatlichkeit im Bereich der Daseinsvorsorge erodiert. Wahrscheinlicher ist vielmehr, daß erwerbswirtschaftliche und hoheitlich-regulierende Tätigkeiten im Postwesen entflochten werden. Dabei bleibt der Nationalstaat – der seinerseits in supra- und internationale Verpflichtungen eingebunden ist, so in Gestalt von Mindeststandards – der Garant von Daseinsvorsorge-*outputs*, die im politischen Prozeß festgelegt wurden und die von privaten Wirtschaftseinheiten produziert werden, die als staatliche Agenten wirken.

Das Projekt C5 verhält sich angesichts der weiter oben erläuterten recht starken sozialpolitischen Komponente im Konzept der postalischen Daseinsvorsorge komplementär zu den Projekten C1 („Sozialpolitik in offenen Volkswirtschaften“), C2 („Arbeitsmarktpolitik“) und C3 („Gesundheitswesen“). Anders als diese thematisiert und problematisiert es jedoch nicht den klassischen Sozialstaat, sondern konzentriert sich statt dessen als einziges auf die Transformation des damit verbundenen zentralen Konnexbereichs Daseinsvorsorge.

Gewisse inhaltliche Komplementaritäten einer solchen Konzentration auf den „Staat der Daseinsvorsorge“ bestehen darüber hinaus zu dem Projekt C4 („Bildungspolitik“), da dessen Gegenstand zumindest teilweise ebenfalls als Bestandteil der staatlichen Daseinsvorsorge angesehen werden kann, insbesondere bei einer besonders weiten Ausdehnung von Daseinsvorsorge in den Infrastrukturbereich bzw. die staatliche Infrastrukturverantwortung.

Da die Strukturveränderungen in der Daseinsvorsorge vielfach Reorganisationsprozesse im Sozialstaat insgesamt vorwegnehmen (vgl. Haverkate/Huster 1999: 285-367), hat dieses Projekt schließlich für die ganze Interventionsachse exemplarische Bedeutung.

Mit Projekt A1 („Sozialregulierung und Welthandel“) teilt dieses Projekt, soweit es sich auf EU und WTO konzentriert, eine gemeinsame Untersuchungsrichtung, auch wenn Projekt A1 andere Fallbeispiele in den Vordergrund stellt.

### **3.7 Abgrenzung gegenüber anderen geförderten Projekten**

Von den Antragstellern betriebene Projekte verwandten Zuschnitts werden weder von der DFG noch von anderen Zuwendungsgebern gefördert.

### Literatur

- Aberle, Gerd & Andrea Brenner (1996) *Bahnstrukturreform in Deutschland – Ziele und Umsetzungsprobleme* Köln: Dt. Instituts-Verlag
- Adie, Douglas (1989) *Monopoly Mail: Privatizing the United States Postal Service* New Brunswick, NJ: Transaction Publishers
- (1990) *The Mail Monopoly. Analysing Canadian Postal Service* Vancouver: Fraser Institute
- Airbus Industrie (2000) *Global Market Forecast 2000*, Blagnac Cedex: Airbus Industrie
- Ambrosius, Gerold (1984) *Der Staat als Unternehmer. Öffentliche Wirtschaft und Kapitalismus seit dem 19. Jahrhundert* Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht
- Bauer, Brigitte (1992) Ansätze zur Erfassung und Regulierung der Qualität im Monopolbereich der DBP Postdienst, Bad Honnef: Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste (Diskussionspapier Nr. 88 des WIK)
- Baum, Herbert (1990) „Die Rolle des Staates auf einem deregulierten Güterverkehrsmarkt: Marktzutritt, Wettbewerb, Sicherheit“ *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft* **61**:3 125-160
- Bayliss, Brian T. (1998), „Regulation in the road freight transport sector“ *Journal of transport economics and policy* **32**:1 113-131
- Behringer, Wolfgang (1990) *Thurn und Taxis. Die Geschichte ihrer Post und ihrer Unternehmen* München & Zürich: Piper
- Blankart, Charles Beat (1983) „Öffentliche Unternehmen aus der Sicht der Gemeinwirtschaftslehre und der Neuen Politischen Ökonomie“ *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* **6**:1 18-29
- (1984) „Das Wachstum des Postmonopols“ *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* **3** 172-197
- Boss, Alfred, Claus-Friedrich Laaser & Klaus-Werner Schatz u.a. [Eckhardt Bode, Hans Böhme, Alfred Boss, Ernst-Jürgen Horn, Claus-Friedrich Laaser, Astrid Rosenschon, Birgit Sander, Klaus-Werner Schatz, Rainer Schmidt, Henning Sickerschmidt, Jürgen Stehn & Hartmut Wolf] (1996) *Deregulierung in Deutschland. Eine empirische Analyse* Tübingen: J.C.B. Mohr (Hg. Horst Siebert)
- Braubach, Ursula (1992) *Deregulierung der Postdienste*, Diss. rer. pol. Köln
- Brede, Helmut, Hg. (2000) *Wettbewerb in Europa und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben* Baden-Baden: Nomos
- Busch, Berthold (2001) *Deregulierung der Postmärkte in Deutschland und Europa* Köln: Dt. Instituts-Verlag
- Campbell, James I., Jr. (2001) *The Rise of Global Delivery Services: A Case Study in International Regulatory Reform* Washington, D.C.: J. Campbell Press
- Campbell, Robert (1994) *The Politics of the Post. Canada's Postal System from Public Service to Privatization* Peterborough, CAN u.a.: Broadview Press
- Coase, Ronald (1939) „Rowland Hill and the Penny Post“ *Economica* **6**:4423-435
- (1947) „The Economics of Uniform Pricing Systems“ *The Manchester School of Economics and Social Studies* **15**:2 139-156
- (1955) „The Postal Monopoly in Great Britain: An Historical Survey“ in: John K. Eastham, Hg *Economic Essays in Commemoration of the Dundee School of Economics 1931-1955* Dundee: W. Calross 25-37
- (1961) „The British Post Office and the Messenger Companies“ *Journal of Law and Economics* **4**:1 12-65
- Crew, Michael & Paul Kleindorfer, Hg. (1991) *Competition and Innovation in Postal Services* Dordrecht u.a.: Kluwer Academic Publishers

- Hg. (1995) *Commercialization of Postal and Delivery Services: National and International Perspectives* Dordrecht u.a.: Kluwer Academic Publishers
- Hg. (1997) *Managing Chance in the Postal and Delivery Industries* Dordrecht u.a.: Kluwer Academic Publishers
- Hg. (1999) *Emerging Competition in Postal and Delivery Services* Dordrecht u.a.: Kluwer Academic Publishers
- Hg. (2000) *Future Directions in Postal Reform* Dordrecht u.a.: Kluwer Academic Publishers
- von Danwitz, Thomas (1999) *Alternative Zustelldienste und Liberalisierung des Postwesens* Köln: Heymann
- Dixit, Avinash (1996) *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Perspective* Cambridge, UK: Cambridge University Press
- Eichhorn, Peter (1983) „Aufgaben und Ziele öffentlicher Unternehmen in der sozialen Marktwirtschaft“ *Der Nahverkehr* 1:3 8-13
- (1986) „Begriff, Bedeutung und Besonderheiten der öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft“ in: Helmut Brede & Achim von Loesch, Hg. *Die Unternehmen der öffentlichen Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland* Baden-Baden: Nomos 13-29
- Eiermann, Rudolf (1997) „Ist die Bahnreform ein Erfolg?“ *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU)* 20:4 457-464
- Elsenbast, Wolfgang (1996) Die Infrastrukturverpflichtung im Postbereich aus Nutzersicht, Bad Honnef: Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste (Diskussionsbeitrag Nr. 162 des WIK)
- (1999) *Universaldienst unter Wettbewerb. Ökonomische Analyse neuer regulierungspolitischer Ansätze zur Sicherstellung der postalischen Infrastrukturversorgung* Baden-Baden: Nomos
- Emmerich, Volker (1984) „Anmerkungen zu den Postfinanzen“ *ORDO* 35 43-69
- (1989a) „Deutsche Bundespost“ in: Peter Oberender, Hg. *Marktökonomie* München: Vahlen 413-452
- (1989b), „Die Vereinbarkeit nationaler Dienstleistungsmonopole mit dem EWG-Vertrag“ in: Peter Forstmoser, Hans Giger, Anton Heini & Walter Schlupe, Hg. *Festschrift für Max Keller zum 65. Geburtstag* Zürich: Peter Schulthess Polygraphischer Verlag 685-699
- Estrin, Saul & David de Meza (1988) *Should the Post Office's Statutory Monopoly Be Lifted?* London: London School of Economics, vv. Man.
- EU-Kommission (1992) *Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste KOM(92) 476 endg.* Brüssel: EU (zugleich Bundestagsdrucksache 12/3328 vom 30. September 1992)
- European Express Organisation (1990) *Community Delivery Services – A Discussion Paper on the Proposed Green Paper on Postal and Private Delivery Services*, Brüssel: European Express Organisation
- Forsthoff, Erich (1938) *Die Verwaltung als Leistungsträger* Stuttgart & Berlin: Kohlhammer
- Grabitz, Eberhard (1990) „Dienstleistungsmonopole im Binnenmarkt“ *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht* 1:1 4-10
- Gramlich, Ludwig (1999) *Postrecht im Wandel* Chemnitz: GUC-Verlag
- Guerrieri, Paolo & Hans-Eckart Scharrer, Hg. (2002) *Trade, Investment and Competition Policies in the Global Economy: The Case of the International Telecommunications Regime* Baden-Baden: Nomos
- Hahn, Werner & Ralf Ratzenberger (1984) „Verteilungswirkungen interner Subventionen der Deutschen Bundespost“ *ifo-Schnelldienst* 37:19 13-25
- Hamm, Walter (1961) *Kollektiveigentum: Die Rolle öffentlicher Unternehmen in der Marktwirtschaft* Heidelberg: Quelle & Meyer

- Hartwig, Karl-Hans (1998) „Der Staat als Unternehmer: Zur Rolle der öffentlichen Unternehmen in der Sozialen Marktwirtschaft“ in: Dieter Cassel, Hg. *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft* Stuttgart: Lucius & Lucius 651-676
- Haverkate, Goerg & Stefan Huster (1999) *Europäisches Sozialrecht. Eine Einführung* Baden-Baden: Nomos
- Heuermann, Arnulf & Thomas Schnöring (1990) *Vor- und Nachteile einer Trennung von Post- und Fernmeldewesen* Berlin u.a.: Springer
- Immenga, Ulrich, Christian Kirchner, Günter Knieps & Jörn Kruse, Hg. (2001) *Telekommunikation im Wettbewerb. Eine ordnungspolitische Konzeption nach drei Jahren Wettbewerb* Baden-Baden: Nomos
- Kaufert, Erich (1985) *Die Bedeutung internationaler Kurierdienste im internationalen Handel* Baden-Baden: Nomos
- König, Klaus & Angelika Benz, Hg. (1997) *Privatisierung und staatliche Regulierung: Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk* Baden-Baden: Nomos
- Krakowski, Michael, Hg. (1988) *Regulierung in der Bundesrepublik Deutschland* Hamburg: HWWA
- Krüger, Reinald, Goenke Tetens & Axel Voss (1995) *Markteintrittsmöglichkeiten und ordnungspolitische Alternativen für deutsche Telekommunikationsnetze* Baden-Baden: Nomos
- Kruse, Jörn (1985) *Ökonomie der Monopolregulierung* Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht
- Limat, Robert (1988) „L'évolution du monopole postal en France“ in: Institut de Recherche d'Études et de Prospective Postales (IREPP), Hg. *La poste et le rendezvous européen* Paris: IREPP 67-70
- Mestmäcker, Ernst-Joachim (1988) „Staat und Unternehmen im europäischen Gemeinschaftsrecht“ *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* **52**:5 26-586
- Monopolkommission (2000) *Wettbewerb auf Telekommunikations- und Postmärkten? – Sondergutachten 29* Baden-Baden: Nomos
- Nerep, Erik (1997) „Current Competition Law Issues in Regard to the De-(Re-)Regulation of the Swedish Postal Services Market“ in: *Stumpf/Plum 1997* 79-139
- Neu, Sabine (1999) *Marktöffnung im nationalen und internationalen Postwesen. Der Deregulierungszwang des Europäischen Gemeinschaftsrechts* München: C.H. Beck
- New Zealand Post Ltd./New Zealand Government (1998) *Deed of Understanding between New Zealand Post Ltd. and the Government* Wellington, 17. Februar ([http://www.med.gvt.nz/pbt/post\\_pol/deed.html](http://www.med.gvt.nz/pbt/post_pol/deed.html))
- Noll, Roger (1983) „The Political Foundations of Regulatory Policy“ *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft – Journal of Theoretical and Institutional Economics* **139**:3 377-404
- & Bruce Owen (1983) *The Political Economy of Deregulation – Interest Groups in the Regulatory Process* Washington & London: American Enterprise Institute
- OECD (1995) *International Telecommunications: A Review of Issues and Developments* Paris: OECD
- (1996) *The Reform of International Satellite Organisations* Paris: OECD
- (1999a) *Promoting Competition in Postal Services* Paris: OECD
- (1999b) *Regulatory Reform in International Air Cargo Transportation* Paris: OECD
- OFTEL (1997) *Universal Telecommunication Services: Proposed Arrangement for Universal Service in the UK from 1997. Consultative Document*, London: Office of Telecommunications
- Petel, Yann (1997) „The New Regulatory Framework in France: Assessment and Prospects“ in: *Stumpf/Plum 1997* 33-41
- Plagemann, Jürgen (1987) *Gemeinwirtschaftliche Auflagen der Deutschen Bundespost in Monopol- und Wettbewerbsbereichen*, Bad Honnef: Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste (Diskussionspapier Nr. 35 des WIK)

- Pollit, Christian (1997) *Public Management Reform: Three Anglo-Finnish Cases* Helsinki: Ministry of Finance
- Price Waterhouse (1995) *A Strategic Review of Progressive Postal Administration. Competition, Commercialization, and Deregulation*, o.O.: Price Waterhouse
- (1996) *A Strategic Review of Progressive Postal Administration. Competition, Commercialization, and Deregulation. February 1996 Update*, o.O.: Price Waterhouse
- Püttner, Günter & Ambrosius Gerold, Hg. (1997) *Der regionalisierte Nahverkehr* Baden-Baden: Nomos
- Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (REGTP) (2001) *Tätigkeitsbericht 2000/2001* Bonn: REGTP
- Rohde, Jörg (1986) *Die Gebührenpolitik der Deutschen Bundespost im Kleingut und Fernmeldebereich*, Diss. rer. pol. Marburg
- Schmitz, Wolfgang (2002) „Strategische Allianzen im Luftfrachtbereich“ in: Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft, Hg. *Europäischer Luftverkehr – wem nützen die strategischen Allianzen?* Bergisch-Gladbach: DVWG 221-226 (*Schriftenreihe B der DVWG* Bd. 245)
- Schneider, Dirk (1993) *Wettbewerbsvorteile integrierter Systemanbieter im Luftfrachtmarkt* Frankfurt/Main u.a.: Peter Lang
- Schramm, Karl-Heinz (1983) *Der Weltpostverein* Berlin (Ost): Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik
- Schunck, Christian (1999) *Europäischer Wettbewerb auf Dienstleistungsmärkten: das Beispiel der „gelben“ Post* Marburg: Tectum
- Selander, Sten (1997) „Deregulation of the Postal Market: The Swedish Experience“, in: *Stumpf/Plum 1997* 61-66
- Senior, Ian (1983) *Liberating the letter* London: Institute of Economic Affairs
- Skowronek, Stephen (1982) *Building a New American State. The Expansion of National Administrative Capacities 1877-1920* Cambridge, UK: Cambridge University Press
- Snoek, Gerd (1961) *Wettbewerbs- und Wachstumsprobleme im internationalen Luftfrachtverkehr*, Diss. rer. pol. Universität Kiel
- Speckbacher, Walpurga (1989) „Ein internationaler Vergleich der Regulierung im Postwesen“ *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU)* 12:4 487-497
- SPIEGEL (1987) *Transportmärkte. Kurier-, Expreß- und Paketdienste* Hamburg: SPIEGEL (Verlagsreihe *Märkte im Wandel*, Bd. 13)
- Spulber, Daniel (1989) *Regulation and Markets* Cambridge, MA & London, UK: MIT Press
- Staab, Markus (2000) *Offener Netzzugang im deutschen Postwesen aus Sicht des Europäischen Gemeinschaftsrechts und des deutschen Verfassungsrechts*, Diss. jur., Universität Bonn
- Stumpf, Ulrich & Monika Plum, Hg. *Diffusion of New Regulatory Approaches in the Postal Sector* Bad Honnef: Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste
- Sturm, Roland (1996) „Voraussetzungen und Rahmenbedingungen einer Reform der nationalen Wettbewerbsordnungen in der Elektrizitätswirtschaft im deutsch-britischen Vergleich“ in: ders. & Stephen Wilks, Hg. *Wettbewerbspolitik und die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien* Baden-Baden: Nomos 59-76
- & Markus M. Müller (2001) „Öffentliche Daseinsvorsorge im deutsch-britischen Vergleich“ in: Schader-Stiftung, Hg. *Die Zukunft der Daseinsvorsorge. Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb* Darmstadt: Schader-Stiftung 107-132

- & Stephen Wilks, Edmund Ortwein & Markus M. Müller (1998) Wettbewerbspolitik und die Regulierung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien, London: Anglo-German Foundation
- von Weizsäcker, Carl Christian (1982) "Staatliche Deregulierung – normative und positive Theorie" *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* **118**:3 325-343
- Windisch, Rupert, Hg. (1987) *Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation* Tübingen: J.C.B Mohr
- WTO. Council for Trade in Services (1998) Postal and Courier Services. Background Note by the Secretariat (S/C/W/399) Genf: WTO, 12. Juni 1998
- (2000) Proposal for Memorandum of Understanding on Cooperation Between the WTO and the Universal Postal Union (S/C/W/180) Genf: WTO, 23. November 2000
- Zacher, Mark & Brent Sutton (1996) *Governing Global Networks: International Regime for Transportation and Communication* Cambridge, UK u.a.: Cambridge University Press