



Die Postreform in Deutschland

Eine Rückschau

Die Postreform in Deutschland

Kohlhammer

Kohlhammer

Der Präsident des Bundesrechnungshofes
als Bundesbeauftragter
für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Die Postreform in Deutschland



Die Postreform in Deutschland

Eine Rückschau

Der Präsident des Bundesrechnungshofes
als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit
in der Verwaltung

Alle Rechte vorbehalten

Herausgeber: Der Präsident des Bundesrechnungshofes als
Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. 53048 Bonn

Herstellung: medienhaus Plump, Rheinbreitbach

Verlag: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Printed in Germany 2009

ISBN 978-3-17-020861-2

Vorwort

In einem langjährigen Reformprozess hat sich der Bund weitgehend von seinem bis dahin größten Staatsbetrieb – der Deutschen Bundespost – getrennt und ihn nach und nach in den Wettbewerb entlassen.

Bürgerinnen und Bürger haben diesen Prozess nicht immer ohne Skepsis betrachtet. In der Kritik standen insbesondere die Auflösung von Postfilialen, der Abbau von Briefkästen sowie die Monopolstellung des ehemaligen Staatsunternehmens.

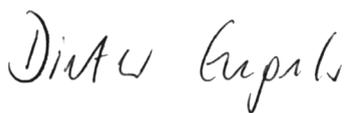
Diese Wahrnehmung, aber auch die Diskussion um einen Börsengang des zweitgrößten Staatsunternehmens – der Deutschen Bahn AG – sind Anlass für diesen Bericht.

Er fußt auf den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes und beleuchtet die wesentlichen Aspekte des Reformprozesses. Diese reichen von der Entwicklung und Umsetzung des rechtlichen Rahmens über ausgesuchte wirtschaftliche Effekte bis hin zu den Auswirkungen auf die Haushalte des Bundes und der Länder sowie auf den Beschäftigungsstand in den Branchen Post und Telekommunikation.

Der Bericht schließt mit einem Blick ins europäische Ausland. Im Vergleich zu anderen Mitgliedern der Europäischen Union wird deutlich, dass Deutschland zu den Staaten gehört, die die Vorgaben zur Liberalisierung der Post- und Telekommunikationsmärkte bereits weitgehend umgesetzt haben.

Mein besonderer Dank für diesen Bericht gilt meinen Kollegen Dr. Uwe Wartenberg und Uwe Schreiner sowie ihrem Autorenteam Frank Bolte und Claudia Kofler.

Bonn, im Dezember 2008



*Prof. Dr. Dieter Engels
Präsident des Bundesrechnungshofes als
Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit
in der Verwaltung*

INHALTSVERZEICHNIS

| | | |
|---------|--|----|
| 0 | ZUSAMMENFASSUNG | 13 |
| 1 | DIE ORGANISATION DES DEUTSCHEN POSTWESENS VOR DER POSTREFORM | 20 |
| 2 | DIE EUROPÄISCHE UND NATIONALE RECHTSETZUNG UND DEREN AUSWIRKUNGEN | 21 |
| 2.1 | Einleitung | 21 |
| 2.2 | Gemeinschaftsrechtliche Grundlagen des Telekommunikationssektors | 22 |
| 2.2.1 | Ursachen der Liberalisierungsbestrebungen | 22 |
| 2.2.2 | Schrittweise Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes | 25 |
| 2.2.3 | Schrittweise Harmonisierung des Telekommunikationsmarktes | 27 |
| 2.2.4 | Der neue Rechtsrahmen | 29 |
| 2.3 | Gemeinschaftsrechtliche Grundlagen des Postsektors | 33 |
| 2.3.1 | Die Idee eines Postbinnenmarktes | 33 |
| 2.3.2 | Die Richtlinien im Einzelnen | 36 |
| 2.3.2.1 | Die Richtlinie 97/67/EG (Postrichtlinie) | 36 |
| 2.3.2.2 | Die Richtlinie 2002/39/EG | 36 |
| 2.3.3 | Auswirkungen der Postrichtlinie | 37 |
| 2.3.4 | Die weitere Liberalisierung der Postdienste | 39 |
| 2.3.4.1 | Der Zeitpunkt der vollständigen Liberalisierung | 39 |
| 2.3.4.2 | Die Universaldienstverpflichtung | 40 |
| 2.3.4.3 | Flexible Finanzierung der Universaldienstverpflichtung | 41 |
| 2.3.4.4 | Garantierte Sozialstandards | 42 |
| 2.4 | Der Reformprozess in Deutschland | 45 |
| 2.4.1 | Der deutsche Reformweg | 45 |
| 2.4.1.1 | Die Postreform I | 45 |
| 2.4.1.2 | Die Postreform II | 47 |
| 2.4.1.3 | Die so genannte Postreform III (Liberalisierung der Märkte) | 51 |
| 2.4.2 | Umsetzung der europäischen Vorgaben in nationales Recht | 54 |
| 2.4.2.1 | Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2221/2004 | 55 |
| 2.4.2.2 | Vertragsverletzungsverfahren Nr. 4815/2006 | 56 |
| 2.4.2.3 | Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2006/2559 | 57 |
| 2.4.2.4 | Alte, offiziell eingestellte Vertragsverletzungsverfahren | 59 |
| 2.4.3 | Ausgewählte organisatorische und rechtliche Folgen der Postreformen | 60 |

| | | |
|---------|--|-----|
| 2.4.3.1 | Spannungsfeld zwischen weitgehender Liberalisierung und Erhalt des Bundesvermögens | 60 |
| 2.4.3.2 | Die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost | 62 |
| 2.4.3.3 | Dokumentation des Privatisierungsprozesses | 66 |
| 3 | ANMERKUNGEN ZU WIRTSCHAFTLICHEN AUSWIRKUNGEN DER POSTREFORMEN | 67 |
| 3.1 | Untersuchungsgegenstand | 67 |
| 3.2 | Auswirkungen auf den Bundeshaushalt | 69 |
| 3.2.1 | Beteiligung des Bundes an den Postnachfolgeunternehmen | 69 |
| 3.2.1.1 | Deutsche Post AG | 69 |
| 3.2.1.2 | Deutsche Telekom AG | 70 |
| 3.2.1.3 | Deutsche Postbank AG | 71 |
| 3.2.2 | Betriebliche Einnahmen und Ausgaben | 72 |
| 3.2.3 | Steuereinnahmen des Bundes | 79 |
| 3.2.4 | Steuereinnahmen des Gesamtstaates | 83 |
| 3.2.5 | Wertung der finanziellen Wirkungen | 84 |
| 3.3 | Auswirkungen auf den Beschäftigungsstand in den Branchen Post und Telekommunikation | 85 |
| 3.3.1 | Validität des vorliegenden Datenmaterials | 85 |
| 3.3.2 | Beschäftigung bei der Deutschen Bundespost und den Postnachfolgeunternehmen | 86 |
| 3.3.2.1 | Entwicklung der Beschäftigung bei der Deutschen Post AG | 87 |
| 3.3.2.2 | Entwicklung der Beschäftigung bei der Deutschen Telekom AG | 90 |
| 3.3.2.3 | Entwicklung der Beschäftigung bei der Deutschen Postbank AG | 91 |
| 3.3.2.4 | Entwicklung der Beschäftigung bei Mitbewerbern von Deutscher Post AG und Deutscher Telekom AG | 92 |
| 3.3.2.5 | Abbau der Beamtinnen und Beamten der ehemaligen Deutschen Bundespost | 94 |
| 3.3.3 | Wertung der Wirkungen auf den Beschäftigungsstand in den Branchen Post- und Telekommunikation | 97 |
| 3.4 | Auswirkungen auf die Nutzer der Post- und Fernmeldedienste | 98 |
| 3.4.1 | Auswirkungen auf die Nutzer von Telekommunikations- dienstleistungen | 98 |
| 3.4.2 | Wertung der Auswirkungen im Telekommunikationsmarkt | 101 |
| 3.4.3 | Auswirkungen auf die Nutzer von Postdienstleistungen | 101 |
| 3.4.4 | Wertung der Auswirkungen im Postmarkt | 106 |

| | | |
|-----|--|-----|
| 4 | DIE DEUTSCHE POSTREFORM IM VERGLEICH ZU ANDEREN STAATEN IN DER EUROPÄISCHEN UNION | 107 |
| 4.1 | Reform des Telekommunikationsmarktes | 107 |
| 4.2 | Reform des Postmarktes | 109 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|---------------|---|----|
| Abbildung 1: | Mindestlöhne in Europa. | 43 |
| Abbildung 2: | Rückführung der Bundesbeteiligung bei der Deutschen Post AG | 69 |
| Abbildung 3: | Rückführung der Bundesbeteiligung bei der Deutschen Telekom AG | 71 |
| Abbildung 4: | Einnahmen des Bundes aus Privatisierungserlösen und Dividenden | 73 |
| Abbildung 5: | Ausgaben des Bundes für Post-Pensionen | 74 |
| Abbildung 6: | Zahlungsströme in Bezug auf die Privatisierung der Deutschen Bundespost | 75 |
| Abbildung 7: | Entwicklung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen | 76 |
| Abbildung 8: | Mehrausgaben für Pensionen durch Forderungsverkauf | 77 |
| Abbildung 9: | Entwicklung des Vermögens aus Privatisierung der Deutschen Bundespost | 78 |
| Abbildung 10: | Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen aus den Branchen Post und Telekommunikation | 80 |
| Abbildung 11: | Verteilung der Ertragsteuereinnahmen der Postnachfolgeunternehmen | 82 |
| Abbildung 12: | Verteilung der postreforminduzierten Einnahmen und Ausgaben auf die Haushalte der Gebietskörperschaften | 84 |
| Abbildung 13: | Beschäftigte der Deutschen Bundespost und der Postnachfolgeunternehmen | 87 |
| Abbildung 14: | Beschäftigte der Deutschen Post AG | 88 |
| Abbildung 15: | Postbeschäftigte im lizenzierten Bereich | 89 |
| Abbildung 16: | Beschäftigte der Deutschen Post AG im Inland | 89 |
| Abbildung 17: | Beschäftigte der Deutschen Telekom AG im Inland | 90 |
| Abbildung 18: | Beschäftigte der Deutschen Postbank AG | 91 |
| Abbildung 19: | Beschäftigte in der Postbranche | 92 |
| Abbildung 20: | Beschäftigte bei Mitbewerbern der Deutschen Post AG | 93 |
| Abbildung 21: | Beschäftigte in der Telekommunikationsbranche | 94 |
| Abbildung 22: | Beamteninnen und Beamte bei den Postnachfolgeunternehmen | 95 |
| Abbildung 23: | Verteilung der Beamten auf die Postnachfolgeunternehmen | 96 |
| Abbildung 24: | Beschäftigte in der Post- und Telekommunikationsbranche | 97 |
| Abbildung 25: | Entwicklung des Preisindexes für Telekommunikationsleistungen | 99 |

| | | |
|---------------|---|-----|
| Abbildung 26: | Entwicklung des Telekom-Filialnetzes | 100 |
| Abbildung 27: | Entwicklung des Postfilialnetzes | 102 |
| Abbildung 28: | Entwicklung des Preisindexes für Postdienstleistungen | 106 |
| Abbildung 29: | Liberalisierung und Privatisierung des Postmarktes in den EU-Staaten | 110 |

*„Die Post ist wahrscheinlich die einzige kaufmännische Einrichtung,
die eine Regierung, gleich welcher Art, mit Erfolg betrieben hat.
Das Kapital, das sie vorstrecken muß, ist nicht sehr groß, ...
und die Erträge sind nicht nur sicher, sie gehen auch laufend ein.“*

(Adam Smith)¹

ZUSAMMENFASSUNG

0.1 Mit der Reform des Post- und Fernmeldewesens hat sich der Bund weitgehend von seinem bisherigen Staatsbetrieb Deutsche Bundespost getrennt. Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) hat die Entlassung des Postregals² in den Wettbewerb zum Anlass genommen, Rückschau auf die Geschichte der Postreform zu nehmen. Im Rahmen dieser Rückschau wollte er sich auf Evaluierungen und sonstige Auswertungen der Bundesverwaltung abstützen. Er musste feststellen, dass zwar gewaltige unstrukturierte Datenmengen in der Bundesverwaltung und bei den Unternehmen vorhanden sind, systematische Übersichten zur Entwicklung bestimmter Aspekte der Reform in der Bundesverwaltung jedoch nicht existieren. So wurden zwar viele Berichte veröffentlicht; die darin enthaltenen Daten sind oft jedoch weder konsistent noch kompatibel. Das Fehlen einer kontinuierlichen und konsistenten Fortschreibung der Kennzahlen der Postreform hat nicht nur eine Nachschau auf die wirtschaftlichen Effekte erschwert, sondern auch während des Privatisierungsprozesses zu Reibungsverlusten geführt. Der Bundesbeauftragte hat sich deshalb darauf beschränkt, die Umsetzung der europäischen Vorgaben in das nationale Recht zu betrachten und in ausgewählten Bereichen die Wirkungen der Postreform darzustellen.³

Der Bundesbeauftragte ist sich bewusst, dass er im Rahmen seiner Rückschau nicht sämtliche Wirkungen der Postreform in aller Tiefe behandelt hat. Daher sollen mit diesem Bericht schwerpunktmäßig Aussagen in Bereichen getroffen werden, die auch für künftige Privatisierungen staatlicher Einrichtungen und Beteiligungen von Bedeutung sein könnten. Insbesondere hätte ein stärkeres Abheben der Analyse der Markt-

¹ Smith, Adam, Der Wohlstand der Nationen (An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, London 1776), in der Übersetzung von Claus Recktenwald, München 1974, S. 697.

² Das Postregal, auch Postrecht (jus postarum), war ein Hoheitsrecht des Landesherrn zur alleinigen Postbeförderung. In den meisten Ländern wurde das Postregal zu einer landeshoheitlichen Aufgabe und war eng mit dem Postzwang verbunden, sich bei bestimmten Arten von Versendungen ausschließlich der Staatspost zu bedienen.

³ Die neuesten Zahlen und Daten aus dem Post- und dem Telekommunikationsmarkt, die wir in dieser Rückschau nicht mehr berücksichtigen konnten, hat die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Post, Telekommunikation und Eisenbahnen am 18. Dezember 2007 veröffentlicht. Siehe hierzu: Tätigkeitsbericht 2006/2007 – Lage und Entwicklung auf dem Gebiet des Postwesens – (Quelle: <http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/12185.pdf>)
Tätigkeitsbericht 2006/2007 für den Bereich Telekommunikation
(Quelle: <http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/12186.pdf>).

und Beschäftigungsauswirkungen auf Sekundäreffekte den Rahmen dieses Berichts gesprengt oder wäre höchst spekulativ.

0.2 Die Liberalisierung des Telekommunikationsrechts in der Bundesrepublik Deutschland wurde in erster Linie durch die Europäischen Gemeinschaften angestoßen. Ursachen für den wachsenden Liberalisierungsdruck waren der rasante technische Fortschritt insbesondere in der Mikroelektronik und die stark wachsende Bedeutung des Telekommunikationssektors für moderne Volkswirtschaften.

Im Jahr 1987 formulierte die Europäische Kommission mit dem „Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsendgeräte“ ihre wichtigsten politischen Ziele für den Telekommunikationssektor:

- schrittweiser Abbau der staatlichen Telekommunikationsmonopole,
- Aufbau eines integrierten europäischen Telekommunikationsnetzes,
- Förderung der Entwicklung möglichst preiswerter Dienste.

In den Folgejahren verwirklichte die Europäische Kommission schrittweise ihre politischen Ziele mit einer Vielzahl von Liberalisierungsrichtlinien. Diese waren von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umzusetzen. Nachdem die vollständige Liberalisierung der nationalen Telekommunikationsmärkte bis zum Ende des Jahres 2000 erreicht war und die ersten fundamentalen Harmonisierungsschritte vollzogen waren, wurde vom europäischen Gesetzgeber ein neuer Regulierungsrahmen für die Telekommunikation entwickelt, der das Erreichte sichern und die liberalisierten Märkte lenken sollte. Das von der Europäischen Kommission vorgelegte und im Jahr 2002 in Kraft getretene Paket bestand aus der Wettbewerbsrichtlinie und fünf Harmonisierungsrichtlinien; u. a. der „Rahmenrichtlinie“, die einen harmonisierten Rahmen für die Regulierung elektronischer Kommunikationsdienste und Kommunikationsnetze sowie zugehöriger Einrichtungen und Dienste bildet.

0.3 Mit dem „Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste“ hatte die Europäische Kommission im Jahr 1992 die programmatische Grundlage der Liberalisierung des Postmarktes geschaffen. Darin schlug sie vor, den wirtschaftlich bedeutsamen Postsektor nach folgenden Grundsätzen zu regeln:

- Entmonopolisierung,
- Entstaatlichung,
- Förderung einer stufenweisen und kontrollierten Liberalisierung des Postmarktes unter Sicherstellung einer dauerhaft garantierten Bereitstellung des Universaldienstes.

Die Postrichtlinie aus dem Jahr 1997 bildet den Gesamtrahmen für die Regulierung des europäischen Postsektors. Sie enthält gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Qualität der Dienstleistungen. Zusammen mit der Änderungsrichtlinie aus dem Jahr 2002 sind hier gemeinsame Mindeststandards u. a. für die Universaldienste, die Einrichtung unabhängiger Regulierungsbehörden und ein Zeitplan für die Umsetzung festgelegt. Alle Mitgliedstaaten, einschließlich jener, die der Europäischen Union am

1. Mai 2004 beigetreten sind, haben die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht mitgeteilt. Unter Berücksichtigung der Staaten, die ihre Märkte bereits 2006 bzw. zu einem früheren Zeitpunkt vollständig geöffnet haben, waren damit Ende 2007 ungefähr 60% des europäischen Briefpostvolumens dem Wettbewerb zugänglich.

Nach einem Vorschlag der Europäischen Kommission vom Oktober 2006 sollten die Postmärkte bis zum Jahr 2009 vollständig für den Wettbewerb geöffnet werden. Der Vorschlag wurde von den Mitgliedstaaten strittig diskutiert. Am 1. Oktober 2007 einigten sich die Mitgliedstaaten auf eine Kompromisslösung:

- eine vollständige Öffnung des Postsektors bis zum Jahr 2011,
- für elf Länder besteht die Möglichkeit, die Öffnung der Märkte bis zum Jahr 2013 aufzuschieben,
- unter der so genannten „Gegenseitigkeitsklausel“ können Mitgliedstaaten, die ihre Märkte bis zum Jahr 2011 öffnen, den Mitgliedstaaten, die sich entscheiden, die Öffnung der Märkte aufzuschieben, bis zum Jahr 2013 den Zugang zu ihren Märkten verweigern.

Zur Aufrechterhaltung von Universaldienstleistungen haben sich die Mitgliedstaaten darauf verständigt, dass sie Einheitstarife für ländliche und städtische Gebiete, eine angemessene Erreichbarkeit der Postämter und ein Minimum an Lieferbedingungen vorschreiben können. Sie haben sich weiter darauf verständigt, dass sie die Bestimmungen zur Finanzierung von Universaldienstverpflichtungen selbst entscheiden. Die Universaldienste können entweder mit Staatsgeldern finanziert oder Betreiber dazu verpflichtet werden, in einen gemeinsamen Fonds einzuzahlen. Um Sozialdumping zu vermeiden haben die Mitgliedstaaten ferner entschieden, dass grundsätzliche Rechte und Arbeitsbedingungen, die in den Mitgliedstaaten angewendet werden, sowie Mindestlöhne und das Streikrecht von der Richtlinie nicht betroffen sein werden. In 20 Mitgliedstaaten der Europäischen Union gibt es einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn. Gut die Hälfte davon hat die untere Lohngrenze zum Jahresbeginn 2008 angehoben. Die Einführung von Mindestlöhnen für Briefdienstleistungen in Deutschland zum 1. Januar 2008 hat gleichwohl zu kontroversen Debatten in Deutschland wie auch zwischen der Bundesregierung und der Europäischen Kommission geführt.

Mit der zum 1. Januar 2008 wirksam gewordenen vollständigen Liberalisierung des Briefmarktes ist das Post- und Fernmeldewesen endgültig aus dem staatlichen Monopol entlassen und steht nun im freien Wettbewerb. Der Staat, wenngleich auch noch zu eben über 30 % direkt und/oder indirekt Anteilseigner bei der Deutschen Post AG und der Deutschen Telekom AG, kann nun nur noch regulierend auf den Postmarkt und Telekommunikationsmarkt einwirken.

0.4 In der Bundesrepublik Deutschland wurde die Reform des Post- und Fernmeldewesens in drei Schritten umgesetzt. Im Jahr 1989 begann mit der Postreform I die Aufteilung der Deutschen Bundespost in die drei Teilbetriebe Postdienst, Fernmeldedienst (ab dem Jahr 1992: Telekom) und Postbank. Trotz der Aufgliederung in drei Unternehmensbereiche sollte die Einheit der „Deutschen Bundespost“ als Gegenstand bundeseigener Verwaltung erhalten bleiben. Einer formellen oder materiellen Privatisierung stand Art. 87 Abs. 1 Grundgesetz a. F. entgegen. Das Postverfassungsgesetz

schrieb den Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit für jedes der drei Unternehmen vor. Dieser wurde jedoch durch die Verpflichtung der Unternehmen, gegenseitig einen erfolgswirksamen Finanzausgleich zur Kompensation von Jahresfehlbeträgen vorzunehmen, durchbrochen.

0.5 Die Postreform II, die das damalige Bundesministerium für Post und Telekommunikation anlässlich der im Sommer 1994 verabschiedeten Gesetze als „eine der größten Reformen der deutschen Wirtschaftsgeschichte“ bezeichnete⁴, ist nicht nur der Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben geschuldet, sondern insbesondere auch dem durch die deutsche Wiedervereinigung entstandenen Investitionsbedarf in den neuen Bundesländern. Dieser wurde auf 60 Mrd. DM geschätzt. Das benötigte Eigenkapital konnte nur über die Privatisierung und den Börsengang der Unternehmen beschafft werden. Hierzu wurde 1994 das Grundgesetz geändert, indem der Bund zwar eine Infrastrukturgewährleistungsgarantie aufrechterhielt, die Dienstleistungen aber – anders als bislang – privatwirtschaftlich erbracht werden konnten. Mit dem Postneuordnungsgesetz wurden die Weichen für die Zusammenarbeit zwischen Bund und den privatisierten Unternehmen sowie zur Regulierung der Märkte gestellt. U. a. wurden:

- die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost errichtet, der neben weiteren Aufgaben die Wahrnehmung der Eigentümeraufgaben des Bundes zugewiesen wurde,
- die Aktiengesellschaften formal errichtet,
- Instrumente für einen flexiblen Einsatz der Beamtinnen und Beamten in den Unternehmen geschaffen, unter finanzieller Beteiligung der Unternehmen Unterstützungskassen geschaffen, um die Versorgungsleistungen an ehemalige Beamtinnen und Beamte sicherzustellen,
- ein Regulierungsrat aus Vertretern des Bundes und der Länder und unabhängige Beschlusskammern beim Bundesministerium für Post und Telekommunikation eingerichtet.

0.6 Die so genannte Postreform III wurde mit der Verabschiedung des Telekommunikationsgesetzes vom 25. Juli 1996 eingeleitet. Mit diesem Gesetz wurden die Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte vollzogen und die europäischen Vorgaben weiter umgesetzt. Mit dem Postgesetz vom 22. Dezember 1997 hat der Gesetzgeber auch im Bereich der Postdienstleistungen die gesetzliche Grundlage für den Übergang von einem bis zu diesem Zeitpunkt noch weitgehend monopolisierten Postmarkt in einen Wettbewerbsmarkt geschaffen; entsprechend wurde der Postmarkt mit Beginn des Jahres 2008 vollständig für den Wettbewerb geöffnet.

Mit Organisationserlass des Bundeskanzlers wurden schließlich das Bundesministerium für Post und Telekommunikation mit Ablauf des 31. Dezember 1997 aufgelöst und die Zuständigkeiten neu verteilt. Die Rollen des Anteilseigners und „Privatisierers“ fielen dem Bundesministerium der Finanzen und seinem nachgeordneten Geschäftsbereich zu. Die Rollen des „Rechtsetzers“ und „Regulierers“ übernahmen

⁴ Vgl. Jahresbericht der Bundesregierung 1994, Überblick.

das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und dessen Geschäftsbereich. Dies führte zu erheblichen Spannungen zwischen den beteiligten Ressorts bzw. deren Geschäftsbereichen. Während das Bundesministerium der Finanzen alle Spielräume für den Abbau der Regulierung nutzen möchte, vertritt die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen die Auffassung, die Deutsche Telekom AG werde ihre dominierende Marktstellung noch lange Zeit behalten. Daher sei eine sektorspezifische Regulierung noch über einen ebenso langen Zeitraum erforderlich⁵. Ferner sei eine Regulierung noch so lange erforderlich, wie Engpässe einen funktionsfähigen Wettbewerb verhindern.

0.7 Das Bundesministerium der Finanzen wird bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben von der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost unterstützt. Deren Aufgaben wurden im Laufe der Jahre, zuletzt im Jahre 2006 mit der Auflösung des Treuhandvermögens, erheblich reduziert. Die Bundesanstalt hat ihre strategischen Ziele mit Blick auf ihre veränderten Aufgaben noch nicht formuliert und dokumentiert. Eine im Jahr 1999 durch die Leitung des Bundesministeriums der Finanzen beauftragte Bestandsprüfung liegt noch nicht vor. Die Bundesanstalt nimmt ihre Aufsichtsfunktionen über die Postbeamtenkrankenkasse nicht im vollen Umfang wahr. Sie hat daher nur geringen Einfluss, unwirtschaftlichem Handeln vorzubeugen und die Belange der Versicherten in ausreichendem Maße zu wahren. Das Verhältnis der Sozialeinrichtungen zur Bundesanstalt für Post und Telekommunikation sowie die künftige Positionierung der Bundesanstalt wird nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen gegenwärtig überprüft.

0.8 Durch die Postreform wird der Bundeshaushalt in erheblichem Umfang belastet. Mit dem Wegfall der Ablieferungen der ehemaligen Deutschen Bundespost in Höhe von jährlich rd. 2,9 Mrd. Euro und den zusätzlichen Pensionsausgaben von jährlich durchschnittlich rd. 5,9 Mrd. Euro in den nächsten zehn Jahren fehlen im Bundeshaushalt jährlich rd. 8,8 Mrd. Euro. Die postreforminduzierten jährlichen Steuermehreinnahmen des Bundes können – vorbehaltlich der konjunkturellen Entwicklung – auf etwa 2,7 Mrd. Euro geschätzt werden (2,2 Mrd. Euro Umsatzsteuer, 0,5 Mrd. Euro Ertragsteuer). Diese Einnahmen schließen den durch die Postreform entstandenen Fehlbetrag im Bundeshaushalt von jährlich rd. 8,8 Mrd. Euro nur zu rd. 31 %. Die verbleibende Lücke von rd. 6,1 Mrd. Euro kann nur bei steigender wirtschaftlicher Entwicklung geschlossen werden. Sie vergrößert sich bei konjunkturellen Einbrüchen. Die Postreform wird den Bundeshaushalt voraussichtlich noch bis zum Jahr 2070 finanziell belasten.

Die postreforminduzierten jährlichen Steuermehreinnahmen des Gesamtstaates können – vorbehaltlich der konjunkturellen Entwicklung – auf etwa 6,7 Mrd. Euro geschätzt werden (5,0 Mrd. Euro Umsatzsteuer, 1,7 Mrd. Euro Ertragsteuer). Werden die dem Bund entstandenen Pensionslasten hiervon abgesetzt, so verbleibt ein positiver Saldo von rd. 0,8 Mrd. Euro, der aber lediglich

⁵ http://www.bundesnetzagentur.de/enid/5211eef6e1b73a24c184ba721a240f3c,0/Sachgebiete/Telekommunikation_2v.html

rd. 28 % der früheren Ablieferungen in Höhe von 2,9 Mrd. Euro ausmacht. Während die Länder und Gemeinden zusätzliche Steuereinnahmen in Höhe von rd. 4 Mrd. Euro verzeichnen können, wird der Bund durch die gegenüber den früheren Abführungen geringeren Steuereinnahmen und die Pensionslasten belastet.

0.9 Die Zahl der in der Post- und Telekommunikationsbranche beschäftigten Personen ist gegenüber dem Personalbestand der ehemaligen Deutschen Bundespost zurückgegangen. Die ehemalige Deutsche Bundespost beschäftigte rund eine halbe Million Menschen in Deutschland (West). Nach der deutschen Wiedervereinigung im Jahr 1990 wuchs das Personal aufgrund der Übernahme der Deutschen Post der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik kurzzeitig auf über 660.000 Bedienstete an. Bis zum Jahr 1998 wurde der Personalbestand wieder auf unter eine halbe Million Beschäftigte im gesamten Staatsgebiet des wiedervereinigten Deutschlands abgesenkt.

Die Deutsche Post AG übernahm im Jahr 1995 von der Deutschen Bundespost POSTDIENST rd. 307.000 Beschäftigte. Durch weltweite Firmenaufkäufe erhöhte sie ihren Personalbestand auf über 485.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (2006). Ein Großteil dieser Bediensteten wird aufgrund von Unternehmensaufkäufen im Ausland auch dort beschäftigt. Angaben zur Zahl der Inlandsbeschäftigten enthielten ihre Geschäftsberichte zuletzt im Jahr 2003. Damals wurden von rd. 369.000 Beschäftigten rd. 207.000 Bedienstete im Inland eingesetzt.

Die Deutsche Telekom AG übernahm im Jahr 1995 von der Deutschen Bundespost TELEKOM rd. 230.000 Beschäftigte. Durch weltweite Firmenaufkäufe erhöhte sie ihren Personalbestand auf über 248.000 Bedienstete. Davon werden rd. 167.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (2006) in Deutschland beschäftigt.

Die Deutsche Postbank AG übernahm im Jahr 1995 von der Deutschen Bundespost POSTBANK rd. 16.000 Beschäftigte. Nachdem der Personalbestand bis zum Jahr 2005 auf rd. 9.500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abgebaut worden war, verdoppelte sich die Zahl der Bediensteten durch Integration zweier Firmen auf rd. 22.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (2006). Etwa 9.600 der neuen Beschäftigten übernahm sie von der Deutschen Post AG. Die Beschäftigten der Deutschen Postbank AG werden fast gänzlich im Inland beschäftigt.

Die Mitbewerber der Postnachfolgeunternehmen haben einen Teil der bei den Postnachfolgeunternehmen weggefallenen Arbeitsplätze kompensiert. Mangels valider Daten zur Inlandsbeschäftigung der Deutschen Post AG sind Aussagen über den Grad der Kompensation nicht möglich. Die seit der betrieblichen Trennung der ehemaligen Deutschen Bundespost in die drei Unternehmensbereiche weggefallenen Arbeitsplätze im Bereich des Fernmeldedienstes/Telekommunikation wurden zu 85,9 % von den Mitbewerbern ausgeglichen. Keine Aussagen können zur Qualität der neugeschaffenen Arbeitsplätze und zu deren Bezahlung gemacht werden.

Die Deutsche Postbank AG ist nicht mehr dem Postsektor, sondern dem Bankensektor zuzurechnen. Sie ist in diesen Markt als neuer Mitbewerber eingetreten und hat dort die Beschäftigung erhöht.

0.10 Ein Teil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Postnachfolgeunternehmen stehen in einem Beamtenverhältnis. Ihre Zahl wurde in den Jahren 1995 bis 2006 insgesamt um rd. 59 % reduziert. Die Deutsche Post AG trennte sich von rd. 57 % ihrer Beamtinnen und Beamten. Die Deutsche Telekom AG hat rd. 63 % ihrer beamteten Bediensteten abgebaut. Bei der Deutschen Postbank AG gab es im Jahr 2006 lediglich rd. 28 % weniger Beamtinnen und Beamte gegenüber dem Jahr 1995. Dies liegt in der Personalübernahme der aufgekauften Deutsche Post Retail GmbH begründet. Noch ein Jahr zuvor hatte die Deutsche Postbank AG bereits rd. 72 % ihrer beamteten Bediensteten abgebaut. Der wegen Dienstunfähigkeit pensionierte Anteil von bei den Postnachfolgeunternehmen beamteten Beschäftigten ist ungewöhnlich hoch.

0.11 Für die Bürgerinnen und Bürger hat sich die Postreform im Wesentlichen positiv, teilweise jedoch auch negativ ausgewirkt. Bei Telekommunikationsdienstleistungen können sie von einem erheblich gesteigerten Leistungsangebot durch neue Technologien bei gleichzeitig starkem Preisverfall profitieren. Auch bei der Postversorgung erhalten sie mindestens ein den Anforderungen der Post-Universaldienstleistungsverordnung genügendes Leistungsangebot zu Preisen, die etwa 18 % über den quersubventionierten Preisen der ehemaligen Staatspost liegen. Die Mindestleistungen nach der Post-Universaldienstleistungsverordnung liegen in Teilbereichen allerdings unter dem Standard, den die ehemalige Deutsche Bundespost angeboten hat.

0.12 Die Bundesrepublik Deutschland ist im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union bezüglich der Liberalisierung und Privatisierung des Telekommunikationsmarktes gut aufgestellt. Mit der vollständigen Liberalisierung des Postmarktes seit dem 1. Januar 2008 gehört sie zu den Vorreitern innerhalb der Europäischen Union. Es ist nun an der Wirtschaft, den Markt durch Wettbewerb mit dem Quasi-Monopolisten Deutsche Post AG zu nutzen.

In dem nachfolgenden Bericht wird dargestellt:

- Die Organisation des deutschen Postwesens vor der Postreform (Tz. 1)
- Die europäische und nationale Rechtsetzung und deren Auswirkungen (Tz. 2)
- Anmerkungen zu einigen wirtschaftlichen Auswirkungen der Postreformen (Tz. 3)
- Stand der Postreformen in der Europäischen Union (Tz. 4)

1 DIE ORGANISATION DES DEUTSCHEN POST- WESENS VOR DER POSTREFORM

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949⁶ legte in Art. 87 Abs. 1⁷ fest, dass die Bundespost in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau zu führen ist. Es stand damit in der Tradition der Verfassungen des Norddeutschen Bundes vom 16. April 1867⁸, des Deutschen Reiches vom 16. April 1871⁹ und des Deutschen Reiches vom 11. August 1919¹⁰, die allesamt das Post- und Telegraphenwesen samt dem Fernsprechwesen zur ausschließlichen Sache des Bundes bzw. des Reiches erklärt hatten.¹¹ Mit dem Reichspostfinanzgesetz von 1924¹² wurde die Postverwaltung wirtschaftlich verselbständigt und als „selbständiges Unternehmen“ unter der Bezeichnung „Deutsche Reichspost“ vom Reichspostminister verwaltet. Das Vermögen der Deutschen Reichspost wurde als Sondervermögen vom sonstigen Reichsvermögen abgetrennt. Damit erhielt die Deutsche Reichspost nicht nur einen eigenen Haushalt, sondern auch eine vom Parlament stark entkoppelte Entscheidungs- und Kontrollstruktur (Postverwaltungsrat).

Durch die Verordnung zur Überleitung der Verwaltung des Post- und Fernmeldewesens in die Verwaltung des Bundes¹³ wurde zum 1. April 1950 die Deutsche Bundespost begründet und das Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen errichtet. Dieses Bundesministerium war oberste Behörde der Deutschen Bundespost. In einem dreistufig gegliederten Verwaltungsaufbau wurden die Aufgaben des Post- und Fernmeldewesens in der obersten Verwaltungsstufe vom Ministerium, in der Mittelstufe von den Oberpostdirektionen sowie in der Ortsstufe von den Ämtern des Post- und Fernmeldewesens wahrgenommen. Daneben bestanden die Zentralämter und die Ingenieurakademie der Deutschen Bundespost¹⁴ als obere Verwaltungsbehörden.

Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen war sowohl politischer Minister mit parlamentarischer Verantwortung als auch Leiter der Betriebsverwaltung der Deutschen Bundespost. Als Sondervermögen des Bundes mit eigener Haushalts- und Rechnungsführung wurde das Vermögen der Deutschen Bundespost getrennt

⁶ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. I S. 1, [BGBl. III 100-1].

⁷ Geändert durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 20. Dezember 1993, BGBl. I S. 2089.

⁸ Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 16. April 1867, BGBl. S. 1, Art. 48 - 52.

⁹ Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871, RGBl. S. 63, Art. 48 - 52.

¹⁰ Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, RGBl. S. 1383, Art. 88.

¹¹ In der Reichsverfassung von 1871 bestanden Ausnahmeregelungen für die Königreiche Bayern und Württemberg.

¹² Reichspostfinanzgesetz vom 18. März 1924, RGBl. S. 287.

¹³ Verordnung zur Überleitung der Verwaltung des Post- und Fernmeldewesens in die Verwaltung des Bundes vom 31. Mai 1950, BGBl. I S. 94. Durch die Verordnung wurden die Hauptverwaltung für das Post- und Fernmeldewesen des Vereinigten Wirtschaftsgebietes sowie die Oberpostdirektionen in den Ländern Baden, Rheinland-Pfalz und Württemberg-Hohenzollern zur Deutschen Bundespost zusammengefasst.

¹⁴ Ab dem Jahr 1979 als Fachbereich Post- und Fernmeldewesen an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung fortgeführt.

vom übrigen Bundesvermögen verwaltet. Bei der Leitung der Deutschen Bundespost wurde der Bundesminister von einem Verwaltungsrat unterstützt. Die Rechts- und Aufgabenstellung der Deutschen Bundespost, die Zusammensetzung und die Aufgaben des Verwaltungsrats sowie das Haushalts- und Kassenwesen wurden durch das Postverwaltungsgesetz¹⁵ definiert. Die primäre Aufgabe der Deutschen Bundespost bestand in der Abwicklung des Nachrichtenverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland. Sie hatte das alleinige Recht, Einrichtungen zur entgeltlichen Beförderung von Sendungen von Person zu Person und Fernmeldeanlagen zu errichten und zu betreiben (Post- und Fernmeldemonopol). Die Inanspruchnahme der Fernmeldeleistungen und -einrichtungen durch die Bürgerinnen und Bürger wurde durch das Fernmeldeanlagen-gesetz¹⁶ und die dazu erlassenen Benutzungsordnungen geregelt.

Zentrales finanzpolitisches Ziel der Deutschen Bundespost war die Sicherung der Eigenwirtschaftlichkeit. Die politische Zielbestimmung wurde der wirtschaftlichen stets übergeordnet. So besagte § 2 des Postverwaltungsgesetzes, dass die Deutsche Bundespost „nach den Grundsätzen der Politik der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere der Verkehrs-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik verwaltet wird“ und dabei „den Interessen der deutschen Volkswirtschaft Rechnung zu tragen“ ist.

2 DIE EUROPÄISCHE UND NATIONALE RECHTSETZUNG UND DEREN AUSWIRKUNGEN

2.1 Einleitung

Die Reform des Telekommunikations- und Postmarktes in der Bundesrepublik wurde maßgeblich durch die Rechtsetzung der Organe der Europäischen Gemeinschaften angestoßen, die eine Liberalisierung und Harmonisierung der Märkte zum Ziel hatte. Aufgrund der Bedeutsamkeit des europäischen Rechtsrahmens für den nationalen Reformprozess sind im Folgenden die wichtigsten europarechtlichen Regelungen skizziert. Dabei sind - entsprechend der europäischen Rechtsetzung - die Prozesse im Telekommunikationsrecht und im Postrecht als jeweils eigenständige Themenbereiche dargestellt (Vgl. Tz. 2.2 und 2.3)

Im Anschluss daran folgt eine kurze Darstellung der wichtigsten nationalen Reformgedanken und deren rechtlicher Umsetzung. Die deutsche Gesetzgebung war auf die Reform der Deutschen Bundespost gerichtet, die sowohl für Telekommunikation als auch für Briefpost im weitesten Sinne zuständig war. Daher werden die Regelungsgegenstände Telekommunikation und Post gemeinsam behandelt und in den so genannten Postreformen I bis III dargestellt. Hier wird deutlich, dass die Ausgestaltung des nationalen Reformwegs nicht allein durch europäische Vorgaben geprägt war, sondern dass auch der durch die deutsche Wiedervereinigung entstandene Investitionsbedarf Motor einer möglichst raschen Privatisierung war.

¹⁵ Gesetz über die Verwaltung der Deutschen Bundespost vom 24. Juli 1953, BGBl. I S. 676.

¹⁶ Gesetz über Fernmeldeanlagen vom 14. Januar 1928, RGBl. I S. 8.

Mit der Beschreibung der europäischen und nationalen Entwicklung hat der Bundesbeauftragte den Hintergrund gezeichnet, vor dem er im Weiteren ausgewählte Problemkreise unter den Gesichtspunkten der Ordnungsmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit beleuchtet. Dies sind Vertragsverletzungsverfahren, die die Europäische Kommission wegen nach ihrer Auffassung unzureichender Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet hat sowie ausgewählte organisatorische und rechtliche Folgen der Postreformen.

Kapitel 2 zeigt auf,

- welche europarechtlichen Vorgaben es für die Reform der Telekommunikations- und Postmärkte gab (Tz. 2.2 und 2.3),
- wie der Reformprozess in Deutschland gestaltet wurde (vgl. Tz. 2.4.1),
- wie die europäischen Vorgaben in nationales Recht umgesetzt wurden (vgl. Tz. 2.4.2) und
- welche organisatorischen und rechtlichen Folgen die Postreformen in ausgewählten Bereichen hatten (vgl. Tz. 2.4.3).

2.2 GEMEINSCHAFTSRECHTLICHE GRUNDLAGEN DES TELEKOMMUNIKATIONSSEKTORS

2.2.1 Ursachen der Liberalisierungsbestrebungen

Die Liberalisierung des Telekommunikationsrechts in der Bundesrepublik Deutschland wurde in erster Linie durch die Europäischen Gemeinschaften angestoßen. Ursachen für den wachsenden Liberalisierungsdruck waren der rasante technische Fortschritt insbesondere in der Mikroelektronik und die stark wachsende Bedeutung des Telekommunikationssektors für moderne Volkswirtschaften.

Die Liberalisierung des Telekommunikationsrechts in der Bundesrepublik Deutschland wurde in erster Linie durch die Europäischen Gemeinschaften angestoßen. Bereits im Vorfeld der Bildung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gab es Diskussionen zur Vereinheitlichung der nationalen Postverwaltungen in einer Europäischen Postunion. Aber erst seit Mitte der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts wuch – mit ausgelöst durch den technischen Fortschritt – die strikt nationale, hoheitliche Verantwortung für das monopolisierte Fernmeldewesen einer ausgeprägten Europäisierung der Telekommunikationspolitik.¹⁷ In den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft wurde damals die Versorgung der Bevölkerung mit Telekommunikationsdienstleistungen als Aufgabe staatlicher Daseinsfürsorge und damit als ausschließliche Staatsaufgabe gesehen. Damit konnten Telekommunikationsdienstleistungen dem Wettbewerb nicht oder nur äußerst eingeschränkt zu-

¹⁷ Vgl. Schmidt, Susanne K., Liberalisierung in Europa: Die Rolle der Europäischen Kommission, Campus Verlag 1998, S. 104.

gänglich gemacht werden. Die Leistungen wurden von staatlichen Fernmeldeorganisationen erbracht, die mit entsprechenden Monopolrechten ausgestattet waren.

Diese Monopolrechte wurden u. a. wie folgt gerechtfertigt:

- Zum einen betrachtete man das Telekommunikationsnetz als natürliches Monopol; ein Wettbewerb auf Ebene der Netze und der technischen Infrastrukturen war seinerzeit nicht vorstellbar.
- Zum anderen hielt man eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung – und zwar zu gleichen Bedingungen ohne Rücksicht auf die topographische Lage des einzelnen Fernsprechteilnehmers (Tarifeinheit) – nur dann für gewährleistet, wenn die ausschließlichen Rechte einer staatlichen Fernmeldeorganisation übertragen waren.
- Darüber hinaus befürchtete man, dass private Anbieter sich auf wirtschaftlich besonders rentable Regionen konzentrieren würden und damit die politisch gewollte, flächendeckende Versorgung gefährdeten.

Der rasante technische Fortschritt insbesondere in der Mikroelektronik und die stark wachsende Bedeutung des Telekommunikationssektors für moderne Volkswirtschaften ließen den Liberalisierungsdruck in diesem Bereich jedoch immer stärker werden. Ausschlaggebend war die Erkenntnis, dass die Telekommunikation das gesamte Wirtschaftsleben und die gesellschaftlichen Abläufe zunehmend bestimmen wird. Zudem wurde die EU-Kommunikationspolitik durch die Beschleunigung der weltweiten Reformbewegung insgesamt beeinflusst. So zeigten die US-amerikanischen Telekommunikationsmärkte, dass eine Wettbewerbsöffnung auch auf diesem Sektor erfolgreich sein kann. Im Jahr 1993 wurden vor allem die Vereinigten Staaten von Amerika von einer Welle von Multimilliardendollar „Mega-merger“ (Fusionen / Joint Ventures) erfasst, einerseits zwischen Telekom-/ Kabel-TV-/ Software-Unternehmen (Stichwort „Multi-media“), andererseits zwischen Unternehmen der Festnetz und Mobilfunknetz Branche (Stichwort „personal communications“).¹⁸ Es wurde bezweifelt, dass staatliche Verwaltungsmonopole den herausragenden Anforderungen moderner Volkswirtschaften, deren Erfolg maßgeblich von einer funktionsfähigen Telekommunikation abhängig ist, gewachsen seien. Die Europäische Kommission ging davon aus, dass gegen Ende des zwanzigsten Jahrhunderts 7% des Bruttosozialprodukts in der Gemeinschaft direkt vom Telekommunikationssektor abhängig sein würden.¹⁹

Maßgebliche Leitlinie für die spätere Politik der Gemeinschaft auf dem Telekommunikationssektor war das „Grünbuch über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte“ aus dem Jahr 1987.²⁰ Darin war das Ziel formuliert, die staatlichen Telekommuni-

¹⁸ Vgl. Vortrag von Dr. Herbert Ungerer, Leiter der Abteilung COMP.C2 der Europäischen Kommission am 15. Februar 1995 in Köln anlässlich der Euroforum Konferenz „Die Strategie der EU-Kommission zur Förderung des Wettbewerbs zwischen den Kabelnetzbetreibern“. (Quelle: http://ec.europa.eu/comm/competition/speeches/text/sp1995_005_de.html)

¹⁹ Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD und F.D.P. vom 30. Januar 1996, Entwurf eines Telekommunikationsgesetzes, Begründung A. Allgemeiner Teil, Entwicklung und Bedeutung des Telekommunikationsmarktes, BT-Drs. 13/3609, S. 33.

²⁰ Vgl. KOM (87) 290 endg. vom 30. Juni 1987. KOM (87) 290. Das Grünbuch ist in der Bundestagsdrucksache 11/930 abgedruckt.

kationsmonopole in den Mitgliedstaaten schrittweise aufzulösen. Mit Blick auf die angestrebte Marköffnung wurde zwischen den drei Bereichen

- Endgeräte,
- Dienste und
- Netze

differenziert, die mit unterschiedlicher Geschwindigkeit vollständig liberalisiert werden sollten.

Seit der Veröffentlichung des Grünbuches sind vier wesentliche Regelungsziele durch die Politik der Kommission im Telekommunikationssektor verfolgt worden:

- Liberalisierung durch schrittweise Aufhebung besonderer und ausschließlicher Rechte im Telekommunikationssektor;
- Harmonisierung durch Angleichung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Errichtung von Telekommunikationsnetzen und die Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen einschließlich des Sprachtelefondienstes;
- Gewährleistung eines fairen und chancengleichen Wettbewerbs durch Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Wettbewerbsregeln und
- Gewährleistung von Universaldienstleistungen. Universaldienstleistungen sind ein Mindestangebot an Diensten für die Öffentlichkeit, für die eine bestimmte Qualität festgelegt ist und zu denen alle Endnutzer unabhängig von ihrem Wohn- oder Geschäftsort zu einem erschwinglichen Preis Zugang haben müssen und deren Erbringung für die Öffentlichkeit als Grundversorgung unabdingbar geworden ist.²¹

Ihre Befugnis zur Regulierung des Telekommunikationssektors leitet die Europäische Kommission aus ihren wettbewerbsrechtlichen Zuständigkeiten gemäß Art. 81 – 86 (ex-Art. 85 – 90) i. V. m. Art. 31 (ex-Art. 37) des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV)²² ab. Aufgrund der von Art. 86 Abs. 3 EGV eingeräumten Befugnis zum Erlass von Richtlinien hat die Europäische Kommission seit 1988 zahlreiche Liberalisierungsrichtlinien an die Mitgliedstaaten gerichtet, die auf den Abbau der den nationalen Monopolunternehmen gewährten „besonderen und ausschließlichen Rechte“ auf dem Telekommunikationsmarkt zielten.²³ In einer Entscheidung aus dem Jahr 1991²⁴ bestätigte der Europäische Gerichtshof die Rechtmäßigkeit der zuvor von einigen Mitgliedstaaten in Zweifel gezogenen, auf Art. 86 Abs. 3 EGV gestützten Vorgehensweise der Kommission.

Der europäische Rat und das Parlament stützen sich für ihre Harmonisierungsmaßnahmen auf Art. 95 (ex-Art. 100 a) EGV, der zu Harmonisierungsmaßnahmen mit

²¹ Vgl. Telekommunikationsgesetz vom 22. Juni 2004, BGBl. I S. 1190, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18. Februar 2007, BGBl. I S. 106, § 78 Abs. 1.

²² Konsolidierte Fassung des Vertrages zur Gründung der europäischen Gemeinschaft, ABl. C 325 vom 24. Dezember 2002. Zur Begründungskette vgl. Richtlinie 88/301/EWG der Kommission vom 16. Mai 1988 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikations-Endgeräte, ABl. L 131 vom 27. Mai 1988, S. 73 ff.

²³ Vgl. u. a. Richtlinie 88/301/EWG der Kommission vom 16. Mai 1988 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikations-Endgeräte, ABl. L 131 vom 27. Mai 1988, S. 73.

²⁴ EuGH, Rs. C-202/88, Telekommunikations-Endgeräte, EuGH-Slg. 1991 S. I-1223 ff.

dem Ziel der Verwirklichung des Binnenmarktes ermächtigt. Unter Berufung auf diese Vorschrift erließen der Rat und das Europäische Parlament parallel zu den Liberalisierungsmaßnahmen der Kommission ab 1990 mehrere Harmonisierungsrichtlinien.

2.2.2 Schrittweise Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes

Im Jahr 1987 formulierte die Europäische Kommission mit dem „Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsendgeräte“ ihre wichtigsten politischen Ziele für den Telekommunikationssektor. Hierzu zählten u. a.:

- schrittweiser Abbau der staatlichen Telekommunikationsmonopole,
- Aufbau eines integrierten europäischen Telekommunikationsnetzes und
- Förderung der Entwicklung möglichst preiswerter Dienste.

In den Folgejahren verwirklichte die Europäische Kommission schrittweise ihre politischen Ziele mit einer Vielzahl von Liberalisierungsrichtlinien. Diese waren von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umzusetzen. Ende des Jahres 2000 waren alle nationalen Telekommunikationsmärkte innerhalb der Europäischen Union für den Wettbewerb geöffnet.

Im November 1984 veröffentlichte der Rat der Europäischen Gemeinschaften eine Empfehlung zur Harmonisierung auf dem Gebiet des Fernmeldewesens.²⁵ Im Juni 1987 legte die Kommission der Europäischen Gemeinschaften das „Grünbuch“²⁶ vor. Darin wurden zwei wichtige Ziele genannt:

- der Aufbau eines integrierten europäischen Telekommunikationsnetzes und
- die Förderung der Entwicklung möglichst preiswerter Dienste.

Das Programm des Grünbuchs sah ferner vor, dass die ausschließlichen Rechte der Fernmeldeverwaltungen für die Infrastruktur und den Telefondienst eng ausgelegt und regelmäßig überprüft werden müssten. Alle anderen Dienste und der Endgerätemarkt wären zu liberalisieren. Außerdem wurden die Trennung der betrieblichen von den hoheitlichen Tätigkeiten der Fernmeldeverwaltungen genannt sowie die Anwendung des europäischen Wettbewerbsrechts auf die Fernmeldeverwaltungen und privaten Anbieter angekündigt. Zur Umsetzung des im Grünbuch vorgezeichneten Liberalisierungsprogramms wurde im Jahr 1988 zunächst der Endgerätemarkt liberalisiert. Mit der Endgeräterichtlinie²⁷ sollten die Monopolrechte für den Verkauf und den Betrieb von Telekommunikationsendgeräten aufgehoben werden.

²⁵ Empfehlung 84/549/EWG des Rates vom 12. November 1984 betreffend die Durchführung der Harmonisierung auf dem Gebiet des Fernmeldewesens, ABl. EG L 298/49 vom 16. November 1984.

²⁶ Vgl. Fußnote 20.

²⁷ Richtlinie 88/301/EWG der Kommission vom 16. Mai 1988 über den Wettbewerb auf dem Markt der Telekommunikationsendgeräte, ABl. L 131 vom 27. Mai 1988, S. 73; hierzu EuGH, EuZW 1991; ergänzt wurde die Endgeräterichtlinie durch die Richtlinie 91/263/EWG des Rates vom 29. April 1991 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Telekommunikations-einrichtungen einschließlich der gegenseitigen Anerkennung ihrer Konformität, ABl. L 128 vom 23. Mai 1991, S. 1.

Einen weiteren wichtigen Schritt in Richtung Liberalisierung des Telekommunikationssektors bildete die Diensterichtlinie der Kommission.²⁸ Diese begrenzt den Monopolbereich auf den Sprachtelefondienst und die Netze.²⁹ Gleichzeitig wurde der Begriff des Sprachtelefondienstes definiert.³⁰ Diese Begriffsbestimmung wurde auch vom Telekommunikationsgesetz (TKG) übernommen³¹. Die Diensterichtlinie wurde in der Folgezeit durch eine Vielzahl von Änderungs- und Ergänzungsrichtlinien abgeändert. Diesbezüglich ist vor allem die Kabelrichtlinie aus dem Jahr 1995 bedeutsam.³² Mit ihr wurden die Fernseekabelnetze für sämtliche Telekommunikationsdienste mit Ausnahme des Sprachtelefondienstes geöffnet. Die Mitgliedstaaten haben dafür zu sorgen, dass der chancengleiche Zugang sämtlicher Diensteanbieter zum breitbandigen Kabelnetz sichergestellt ist. Geändert wurde die Diensterichtlinie u. a. durch eine Richtlinie zur rechtlichen Trennung des breitbandigen Kabelnetzes von 1999.³³ Durch diese Richtlinie sollte der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Netzen gestärkt werden. Die Kommission begnügte sich mit einer schlichten rechtlichen Trennung, also der Übertragung des Betriebs des breitbandigen Kabelnetzes auf 100%ige Tochtergesellschaften.³⁴ Allerdings behielt sich die Kommission weiterreichende Maßnahmen im Einzelfall ausdrücklich vor.³⁵ Vor diesem gemeinschaftsrechtlichen Hintergrund ist es in Deutschland nur teilweise zu einer Entflechtung der monopolistischen Strukturen durch Verkauf der regionalen Kabelgesellschaften gekommen (z.B. „Ish“ in Nordrhein-Westfalen). Im März 2003 wurde der Verkauf der Kabelaktivitäten der Deutschen Telekom in den verbleibenden Regionen an ein amerikanisches Konsortium abgeschlossen. Seitdem liegt der überwiegende Teil des deutschen Kabelnetzes in der Hand eines Anbieters, der Kabel Deutschland GmbH. Im Herbst 2004 scheiterte ein Versuch von Kabel Deutschland GmbH, die drei üb-

²⁸ Richtlinie 90/388/EWG der Kommission vom 28. Juni 1990 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienstleistungen, ABl. L 192 vom 24. Juli 1990, S. 10.

²⁹ Nach Art. 2 Abs. 1 der Diensterichtlinie gewährleisten die Mitgliedstaaten zwar die Beseitigung der besonderen und ausschließlichen Rechte bei der Erbringung von Telekommunikationsdienstleistungen mit Ausnahme des Sprach-Telefondienstes; Art. 4 Abs. 1 der Diensterichtlinie impliziert hingegen die Berechtigung der Mitgliedstaaten auf Beibehaltung des Netzmonopols, denn nach dieser Vorschrift sind die Mitgliedstaaten, die für die Errichtung und Nutzung der öffentlichen Netze die Gewährung besonderer oder ausschließlicher Rechte aufrechterhalten, verpflichtet, einen chancengleichen Netzzugang zu garantieren.

³⁰ Vgl. Art. 1, 7. Spiegelstrich der Diensterichtlinie.

³¹ Vgl. § 3 Nr. 15 TKG i. d. F. vom 25. Juli 1996, BGBl. I S. 1120, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Bekämpfung des Missbrauchs von 0190er-/0900er-Mehrwertdiensternummern vom 9. August 2003, BGBl. I S. 1590.

³² Richtlinie 95/51/EG der Kommission vom 18. Oktober 1995 zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG hinsichtlich der Aufhebung der Einschränkungen bei der Nutzung von Kabelfernsehnetzen für die Erbringung bereits liberalisierter Telekommunikationsdienste, ABl. L 256 vom 26. Oktober 1995, S. 49.

³³ Richtlinie 99/64/EG der Kommission vom 23. Juni 1999 zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG im Hinblick auf die Organisation ein und demselben Betreiber gehörender Telekommunikations- und Kabelfernsehnetze in rechtlich getrennten Einheiten, ABl. L 175 vom 10. Juli 1999, S. 39.

³⁴ Vgl. den 11. Erwägungsgrund der Richtlinie.

³⁵ Vgl. den 12. Erwägungsgrund der Richtlinie: „Die Einzelfallentscheidungen können Maßnahmen beinhalten, wie etwa Einräumung der Möglichkeit einer Beteiligung Dritter an dem Kabelnetz oder die Veräußerung des gesamten Kabelgeschäfts“.

rigen regionalen Kabelnetzgesellschaften Ish (Nordrhein-Westfalen), Iesy (Hessen) und Kabel Baden-Württemberg zu übernehmen, an Bedenken des Bundeskartellamts. Im Juni 2005 genehmigte das Bundeskartellamt die Fusion der Anbieter Ish und Iesy. Seit dem 22. Mai 2007 wurden die regionalen Markennamen der Kabelnetze „Ish“, „Iesy“ und „Tele Columbus West“³⁶ durch Unitymedia abgelöst. Unter dieser Marke sind das Angebot und der Service der drei Anbieter vereint worden.

Mit der Wettbewerbs-Richtlinie 96/19/EG wurde schließlich die endgültige Liberalisierung des Sprachtelefondienstes und der Telekommunikationsinfrastrukturen eingeleitet.³⁷ Diese Richtlinie verpflichtete die Mitgliedstaaten, die bis dahin noch verbliebenen Monopolrechte für die Erbringung des Sprachtelefondienstes und für die Bereitstellung von Telekommunikationsnetzen sowie für die Telefonverzeichnisse und Auskunftsdienste zum 1. Januar 1998 aufzuheben. Die meisten Mitgliedstaaten konnten die vollständige Marktöffnung auch tatsächlich zu diesem Zeitpunkt realisieren. Im November 1999 teilte die Kommission der Europäischen Gemeinschaften mit,³⁸ dass die meisten Mitgliedstaaten die Vorgaben umgesetzt haben. Zum 31. Dezember 2000 wurde mit dem griechischen schließlich auch der letzte nicht vollständig liberalisierte Telekommunikationsmarkt in der Europäischen Union für den Wettbewerb geöffnet.

2.2.3 Schrittweise Harmonisierung des Telekommunikationsmarktes

Die schrittweise Harmonisierung des europäischen Telekommunikationsmarktes erfolgte durch zahlreiche Richtlinien des Europäischen Parlaments und des Rates sowie durch einzelne Verordnungen. Wichtigste Meilensteine waren

- die „Open Network Provision Richtlinie“ aus dem Jahr 1990 und zahlreiche Folgerichtlinien, mit denen die technischen Voraussetzungen für einen offenen Netzzugang geschaffen sowie der chancengleiche Zugang zu den öffentlichen Telekommunikationsnetzen und -diensten gewährleistet wurden und
- die sogen. „TAL-Verordnung“ aus dem Jahr 2000, mit der die ehemaligen Monopolisten gezwungen wurden, neuen Marktteilnehmern einen Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung zu gewähren.

Von zentraler Bedeutung für die Harmonisierung im Telekommunikationssektor waren die gemeinschaftsrechtlichen Normen zum offenen Netzzugang (Open Net-

³⁶ Tele Columbus wurde bereits 1985 gegründet und war mit 13 Regionalgesellschaften einer der größten Kabelnetzbetreiber Deutschlands. Am 1. November 2006 wurde die Tele Columbus Gruppe an die Orion Cable GmbH verkauft. Die Regionalgesellschaften der Tele Columbus in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen wurden separat an die Kabel Baden-Württemberg bzw. Ish verkauft.

³⁷ Richtlinie 96/19/EG der Kommission vom 13. März 1996 zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG hinsichtlich der Einführung des vollständigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten, ABl. L 74 vom 22. März 1996, S. 13.

³⁸ Mitteilung KOM (1999) 537 endg. der Kommission vom 10. November 1999: Fünfter Bericht über die Umsetzung des Reformpakets für den Telekommunikationssektor - Nicht im Amtsblatt veröffentlicht. (Quelle: <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l24217.htm>)

work Provision – ONP). Die ONP-Richtlinie³⁹ sollte sich zum Grundstein des künftigen Telekommunikationsrechts entwickeln, auf dem weitere bereichsspezifische Richtlinien zum offenen Netzzugang fußten. Durch die ONP-Richtlinie und die hierzu ergangenen Einzelrichtlinien, Empfehlungen und Vorschläge waren die technischen Schnittstellen zur Eröffnung des Netzzuganges, die Benutzungsbedingungen für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen sowie verschiedene Tarifgrundsätze festgelegt. Weiter enthielt die Richtlinie die so genannten ONP-Bedingungen, die den chancengleichen und diskriminierungsfreien Zugang zu den öffentlichen Telekommunikationsnetzen und -diensten gewährleisten sollen.⁴⁰ Diese ONP-Bedingungen haben in den Vorschriften über den freien Netzzugang Eingang in das Telekommunikationsgesetz gefunden.⁴¹

Ferner haben der Rat und das Parlament die unmittelbar geltende Verordnung (TAL-Verordnung)⁴² zur Entbündelung des Zugangs zum Teilnehmeranschluss (sog. „local loop“⁴³) erlassen, die den Zugang zu den Teilnehmeranschlüssen zu transparenten, fairen und diskriminierungsfreien Bedingungen europaweit sicherstellen soll.⁴⁴ Während die Wettbewerber der früheren staatlichen Monopolisten den Aufbau von Fernnetzen schnell vorantrieben, gelang es ihnen kaum, eigene Anschlussnetze im Ortsbereich aufzubauen. Das Haupthindernis hierfür war die Weigerung der ehemaligen Monopolisten, den neuen Marktteilnehmern einen entbündelten Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung, der so genannten „letzten Meile“⁴⁵ zu gewähren. Sie stellten den neuen Wettbewerbern mit Hilfe von Multiplexverfahren⁴⁶ nur einen Bereich des Frequenzspektrums der Leitung zur Verfügung. Diese Problematik, die mit Blick auf den Ortsnetzausbau und für die Verbreitung breitbandiger Internetzugänge von besonderer Bedeutung war, wurde durch die o. g. Verordnung gelöst.

³⁹ Richtlinie des Rates 90/387/EWG vom 28. Juni 1990 zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines offenen Netzzuganges (Open Network Provision), ABl. L 192 vom 24. Juli 1990, S. 1.

⁴⁰ Vgl. hierzu Art. 3 ONP-Richtlinie.

⁴¹ Vgl. §§ 19 ff. TKG.

⁴² Verordnung (EG) Nr. 2887/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 über den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss (TAL-Verordnung), ABl. L 336 vom 30. Dezember 2000, S. 4.

⁴³ Als Local Loop wird die Verbindungsschleife im Teilnehmer-Anschlussbereich zwischen der Vermittlungsstelle und dem angeschlossenen Teilnehmer-Apparat bezeichnet. Im Falle des öffentlichen Fernsprechnetzes ist es der geografische Bereich zwischen der Ortsvermittlungsstelle und dem Vermittlungspunkt im Haus; das kann der Zugangspunkt oder auch die Telekommunikationsanschlussdose sein.

⁴⁴ Vgl. Art. 3 Abs. 2 der Verordnung.

⁴⁵ Vgl. http://de.wikipedia.org/wiki/Letzte_Meile.

⁴⁶ Multiplexverfahren (lat. multiplex „vielfach, vielfältig“) sind Methoden zur Signal- und Nachrichtenübertragung, bei denen mehrere Signale zusammengefasst und simultan über ein Medium (Leitung, Kabel oder Funkstrecke) übertragen werden.

2.2.4 Der neue Rechtsrahmen

Nachdem die vollständige Liberalisierung der nationalen Telekommunikationsmärkte erreicht wurde und die ersten grundlegenden Harmonisierungsschritte vollzogen waren, entwickelte der europäische Gesetzgeber einen neuen Regulierungsrahmen für die Telekommunikation, der das Erreichte sichern und die liberalisierten Märkte lenken sollte. Das von der Kommission vorgelegte und im Jahr 2002 in Kraft getretene Paket bestand aus:

- der Wettbewerbsrichtlinie der Kommission mit der alle früheren Liberalisierungsrichtlinien zusammengefasst wurden,
- fünf Harmonisierungsrichtlinien, u. a. der „Rahmenrichtlinie“ des Europäischen Parlaments und des Rates, die einen harmonisierten Rahmen für die Regulierung elektronischer Kommunikationsdienste und Kommunikationsnetze sowie zugehöriger Einrichtungen und Dienste bildet und
- der Frequenzentscheidung des europäischen Parlaments und des Rates, mit der harmonisierte Bedingungen im Hinblick auf die Verfügbarkeit und effiziente Nutzung des Funkfrequenzspektrums geschaffen werden sollen.

Nachdem die vollständige Liberalisierung der nationalen Telekommunikationsmärkte mit wenigen Ausnahmen zum 1. Januar 1998 erreicht und die ersten fundamentalen Harmonisierungsschritte vollzogen waren, wurde vom europäischen Gesetzgeber ein neuer Regulierungsrahmen für die Telekommunikation entwickelt, der, nachdem der Wettbewerb nunmehr ermöglicht war, insbesondere das Erreichte sichern und lenken sollte. Das von der Kommission vorgelegte und im Jahr 2002 in Kraft getretene Paket aus einer Liberalisierungs- und fünf Harmonisierungsrichtlinien sowie der Frequenzentscheidung hatte im Wesentlichen folgende Ziele:

- Aktualisierung und Vereinfachung des Rechtsrahmens sowie weitere Harmonisierung der Anwendung des europäischen Rechtsrahmens in den einzelnen Mitgliedstaaten;
- Schaffung eines einheitlichen Rechtsrahmens für alle Übertragungsnetze und -dienste, angesichts der Verschmelzung von Telekommunikation, Medien und Informationstechnologien und
- Übergang von der ex-ante-Regulierung zur ex-post-Regulierung durch allgemeines Wettbewerbsrecht.

Die bisherigen zahlreichen Liberalisierungsrichtlinien wurden in einer einzigen neuen, aufgrund Art. 86 Abs. 3 EGV erlassenen Wettbewerbsrichtlinie⁴⁷ der Kommission zusammengefasst. Diese Richtlinie enthält keine neuen Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten, sondern passt lediglich den Regulierungsrahmen an den bisher erreichten Stand der Liberalisierung an.

Im Bereich der Harmonisierung gibt es fünf auf Art. 95 EGV gestützte Richtlinien:

⁴⁷ Richtlinie 2002/77/EG der Kommission vom 16. September 2002 über den Wettbewerb auf den Märkten für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Wettbewerbsrichtlinie), ABl. L 249 vom 17. September 2002, S. 21.

- Die Rahmenrichtlinie⁴⁸, die einen harmonisierten Rahmen für die Regulierung elektronischer Kommunikationsdienste und Kommunikationsnetze sowie zugehöriger Einrichtungen und zugehöriger Dienste schafft und den Mitgliedstaaten sowohl die politischen Ziele als auch die Grundsätze der Regulierung vorgibt.⁴⁹ Insbesondere wird für die Regulierung von Telekommunikationsunternehmen das Konzept der „beträchtlichen Marktmacht“ weiterentwickelt und dem allgemeinen wettbewerbsrechtlichen Konzept⁵⁰ der „marktbeherrschenden Stellung“ angenähert⁵¹. Das Verfahren der Marktregulierung erfolgt in drei Schritten:
 1. Zuerst werden im Marktdefinitionsverfahren⁵² durch die nationalen Regulierungsbehörden die Märkte ermittelt, die für eine Regulierung in Betracht kommen. Dabei haben die Behörden eine Empfehlung der Kommission zu berücksichtigen.
 2. Im so genannten Marktanalyseverfahren⁵³ werden die so ermittelten Märkte sodann von den Regulierungsbehörden auf wirksamen Wettbewerb hin untersucht.
 3. Nur wenn kein wirksamer Wettbewerb vorliegt, können die Behörden den Unternehmen, die auf diesen Märkten über „beträchtliche Marktmacht“ verfügen, Verpflichtungen auferlegen.⁵⁴
 Die Richtlinie sieht einen grundsätzlich einheitlichen Regulierungsrahmen für sämtliche Kommunikationsdienste und -netze vor. Als neue Schlüsselbegriffe werden daher „elektronische Kommunikationsnetze“ bzw. „-dienste“ verwendet, während bisher stets „Telekommunikation“ Anknüpfungspunkt der Regulierung des Sektors war. Die Richtlinie erfasst allerdings ausdrücklich nicht die über Kommunikationsnetze transportierten Inhalte (z. B. Rundfunk, Finanzdienste, Fernsehen) die in den Anwendungsbereich einer gesonderten Richtlinie⁵⁵ fallen.⁵⁶
- Die Genehmigungsrichtlinie⁵⁷, mit der den Mitgliedstaaten - statt der bisher erforderlichen Vorabgenehmigungen - die Einführung eines Allgemeingenehmigungsverfahrens (Meldeverfahren) vorgeschrieben wird.⁵⁸ Gemäß Art. 3

⁴⁸ Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), ABl. L 108 vom 24. April 2002, S. 33.

⁴⁹ Vgl. Art. 1 Abs. 1 und Art. 8 der Rahmenrichtlinie.

⁵⁰ Vgl. Art. 81 ff. des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV).

⁵¹ Vgl. Art. 14 Abs. 2 der Rahmenrichtlinie; zuvor war nach Art. 4 Abs. 3 der Richtlinie 97/33, ABl. L 199 vom 26. Juli 1997, S. 32, bereits bei einem Marktanteil von 25 % eine beträchtliche Marktmacht vermutet worden.

⁵² Vgl. Art. 15 der Rahmenrichtlinie.

⁵³ Vgl. Art. 16 der Rahmenrichtlinie.

⁵⁴ Vgl. 16 Abs. 4 der Rahmenrichtlinie.

⁵⁵ Vgl. Richtlinie 89/552/EWG des Rates vom 3. Oktober 1989.

⁵⁶ Vgl. Rahmenrichtlinie, Abs. 5 der Begründung.

⁵⁷ Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (Genehmigungsrichtlinie), ABl. L 108 vom 24. April 2002, S. 21.

⁵⁸ Vgl. Art. 3 Abs. 2 der Genehmigungsrichtlinie.

Abs. 2 der Genehmigungsrichtlinie kann von Unternehmen, die elektronische Kommunikationsnetze oder -dienste bereitstellen eine Meldung gefordert werden. Es kann aber von diesen Unternehmen nicht verlangt werden, vor Ausübung der mit der Genehmigung verbundenen Rechte eine ausdrückliche Entscheidung oder einen anderen Verwaltungsakt der nationalen Regulierungsbehörde zu erwirken. Damit gibt es für die meisten Kommunikationsdienste ein reines Anzeigeverfahren. Ausnahmen werden nur noch bei der Funkfrequenz- und Nummernzuteilung zugelassen⁵⁹. Frequenzen und Nummern werden weiterhin als begrenzte Güter betrachtet, für die z. T. aufgrund eines nationalen oder europäischen Nummernplanes besondere Rechte eingeräumt werden müssen.

- Die Zugangs- und Zusammenschaltungsrichtlinie⁶⁰, die einen Rechtsrahmen für die Beziehungen zwischen Netzbetreibern und Diensteanbietern bildet, der einen nachhaltigen Wettbewerb und die Interoperabilität⁶¹ der elektronischen Kommunikationsdienste gewährleistet und die Interessen der Verbraucher fördert. Dazu sollen auf der Grundlage der Rahmenrichtlinie der Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung durch die Mitgliedstaaten reguliert werden.⁶² Der Begriff „Zugang“ umfasst die ausschließliche oder eingeschränkte Bereitstellung von Einrichtungen und/oder Diensten für ein anderes Unternehmen.⁶³ Der Begriff „Zusammenschaltung“ ist als die physische und logische Verbindung von Kommunikationsnetzen definiert, so dass die Kommunikation verschiedener Netze miteinander ermöglicht wird.⁶⁴ Die Richtlinie unterscheidet zwischen Maßnahmen, die gegenüber allen Unternehmen ergehen können und solchen, die nur an Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht gerichtet werden dürfen.⁶⁵ So dürfen nach Art. 5 Abs. 1 der Zugangsrichtlinie auch Unternehmen ohne beträchtliche Marktmacht zur Netzzusammenschaltung verpflichtet werden. Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht können z. B. zusätzlich Transparenzverpflichtungen oder Gleichbehandlungsverpflichtungen nach Art. 9 und 10 der Zugangsrichtlinie auferlegt werden.

⁵⁹ Vgl. Art. 5 der Genehmigungsrichtlinie.

⁶⁰ Richtlinie 2002/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (Zugangsrichtlinie), ABl. L 108 vom 24. April 2002, S. 7.

⁶¹ Als Interoperabilität bezeichnet man die Fähigkeit einer möglichst nahtlosen Zusammenarbeit von verschiedenen Systemen, Techniken oder Organisationen, im Idealfall ohne deren interne Abläufe zu beeinflussen und ohne die Vorteile eines systemspezifischen Vorgehens zu verlieren (vgl. Techn. Universität Graz, https://online.tu-graz.ac.at/tug_online/iv.detail?clvnr=115903). Im Bereich der Informationstechnik (IT) bedeutet Interoperabilität die Eigenschaft von IT-Systemen und -Anwendungen, plattformübergreifend miteinander zu kommunizieren (vgl. Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung, www.kbst.bund.de).

⁶² Vgl. Art. 1 Abs. 1 der Zugangsrichtlinie.

⁶³ Vgl. Art. 2 a) der Zugangsrichtlinie.

⁶⁴ Vgl. Art. 2 b) der Zugangsrichtlinie.

⁶⁵ Vgl. hierzu Art. 8 ff. ZRL, welche bestimmte Maßnahmen enthalten, welche nur an Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht gerichtet werden dürfen.

- Auf Grundlage der Rahmenrichtlinie betrifft die Universaldienst-⁶⁶ und Nutzer richtlinie⁶⁷ die Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste für Endnutzer. Sie zielt auf die Gewährleistung der Verfügbarkeit gemeinschaftsweiter und hochwertiger, öffentlich zugänglicher Dienste durch wirksamen Wettbewerb und Angebotsvielfalt. Die Richtlinie greift nur in den Fällen regulierend ein, in denen die Bedürfnisse der Endnutzer durch den Markt nicht ausreichend befriedigt werden können. Die Richtlinie begründet damit die Rechte der Endnutzer und die entsprechenden Pflichten von Unternehmen, die öffentlich zugängliche elektronische Kommunikationsnetze und -dienste bereitstellen. Der Umfang dieser Universaldienste wird in Art. 4 bis 7 der Richtlinie bestimmt. Nach Art. 15 der Richtlinie soll dieser regelmäßig von der Kommission mit Blick auf die Anpassung an die soziale, technische und wirtschaftliche Entwicklung überprüft werden. Ferner sieht die Richtlinie besondere Regulierungsmaßnahmen in Bezug auf Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht vor und macht genaue Vorgaben u. a. für die Ausgestaltung von Verträgen und für die Qualität der Dienste, die die Interessen und Rechte der Endnutzer wahren sollen.
- Die Datenschutzrichtlinie⁶⁸ dient der Harmonisierung von Vorschriften der Mitgliedstaaten, die erforderlich sind, um einen gleichwertigen Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten, insbesondere des Rechts auf Privatsphäre, in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten im Bereich der elektronischen Kommunikation sowie den freien Verkehr dieser Daten und von elektronischen Kommunikationsgeräten und -diensten in der Gemeinschaft zu gewährleisten. Die Regelungen der Richtlinie versuchen das Spannungsverhältnis zwischen dem Schutz der Privatsphäre einerseits und dem Interesse an der wirtschaftlichen Verwertung von personenbezogenen Daten andererseits zu lösen. So gibt die Richtlinie den Mitgliedstaaten nach Art. 5 vor, die Vertraulichkeit der Kommunikation zu schützen. Art. 6 regelt detailliert, welche Verkehrsdaten die Diensteanbieter wie verarbeiten dürfen.

Ebenfalls dem Bereich der Harmonisierung zuzuordnen ist die Frequenzentscheidung des europäischen Parlaments und des Rates.⁶⁹ Sie bezweckt die Koordinierung und Schaffung harmonisierter Bedingungen im Hinblick auf die Verfügbarkeit und effiziente Nutzung des Funkfrequenzspektrums.⁷⁰ Basierend auf dieser Entscheidung hat die Kommission in einer weiteren Frequenzentscheidung vom

⁶⁶ Zum Begriff der Universaldienste siehe auch Tz. 2.2.1, S. 24, letzter Anstrich.

⁶⁷ Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie), ABl. L 108 vom 24. April 2002, S. 51.

⁶⁸ Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation), ABl. L 201 vom 31. Juli 2002, S. 37.

⁶⁹ Entscheidung Nr. 676/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen Rechtsrahmen für die Funkfrequenzpolitik in der Europäischen Gemeinschaft (Frequenzentscheidung), ABl. L 108 vom 24. April 2002, S. 1.

⁷⁰ Vgl. Art. 1 Abs. 1 der Entscheidung.

16. Mai 2007⁷¹ kritisiert, dass die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Informationen zu uneinheitlich seien. Die einheitliche Bereitstellung der Daten soll gem. der Richtlinie mit Hilfe einer gemeinsamen Informationsstelle und durch Harmonisierung des Formats und Inhalts der Informationen erreicht werden.

2.3 GEMEINSCHAFTSRECHTLICHE GRUNDLAGEN DES POSTSEKTORS

2.3.1 Die Idee eines Postbinnenmarktes

Der Postsektor ist wirtschaftlich gesehen von großer Bedeutung. Der Binnenmarkt und der internationale Handel können nur mit einer guten Kommunikations- und Logistikstruktur funktionieren. Mit dem „Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste“ hat die Europäische Kommission im Jahr 1992 die bestimmenden Ziele der Liberalisierung des Postmarktes vorgegeben:

- Entmonopolisierung,
- Entstaatlichung,

Förderung einer stufenweisen und kontrollierten Liberalisierung der Postmarktes unter Sicherstellung einer dauerhaft garantierten Bereitstellung des Universaldienstes.

Mit der „Postrichtlinie“ aus dem Jahr 1997 und der Änderungsrichtlinie aus dem Jahr 2002 wurden gemeinsame Mindeststandards u. a. für die Universaldienste, die Einrichtung unabhängiger Regulierungsbehörden und ein Zeitplan für die Umsetzung festgelegt.

Der Postsektor ist wirtschaftlich gesehen von großer Bedeutung. Insgesamt erwirtschaften die nationalen Postbetreiber der 27 EU-Staaten einen Umsatz von über 88 Milliarden Euro, was etwa 1 % des Bruttoinlandsprodukts der Gemeinschaft entspricht und beschäftigt 1,7 Millionen Arbeitnehmer. Auf die nationalen Postunternehmen der 15 „alten“ Mitgliedstaaten entfallen dabei 95 % des Gesamtumsatzes, auf die der zehn „neuen“ Mitgliedstaaten die restlichen 5 %.⁷²

Die Postdienste sind ein unverzichtbares Instrument für Kommunikation und Handel und auch für viele wirtschaftliche und soziale Aktivitäten von zentraler Bedeutung. Der Binnenmarkt und der internationale Handel können nur mit einer guten Kommunikations- und Logistikinfrastruktur funktionieren. Viele Schlüsselbereiche wie elektronischer Handel, Verlagswesen, Versandhandel, Versicherungen, Banken und Werbung sind auf die Postinfrastruktur angewiesen. Darüber hinaus sind mit

⁷¹ Entscheidung Nr. 2007/344/EG der Kommission vom 16. Mai 2007 über die einheitliche Bereitstellung von Informationen über die Frequenznutzung in der Gemeinschaft, ABl. L 129 vom 17. Mai 2007, S. 67.

⁷² Vgl. Informationen der Europäischen Kommission, Stand 20. Juni 2007: http://ec.europa.eu/internal_market/post/facts_de.htm.

Postdienstleistungen positive soziale Effekte verbunden, die nicht ausschließlich an wirtschaftlichen Maßstäben gemessen werden können (z.B.: ihr Beitrag zum territorialen und sozialen Zusammenhalt).

Postdienste sind einem raschen Wandel unterworfen. Der Sektor befindet sich im Spannungsfeld dreier für die europäische Wirtschaft bedeutsamer Märkte: Kommunikation, Werbung sowie Verkehr/Logistik. Die Grenzen zwischen diesen Märkten werden immer fließender, und es ist zu berücksichtigen, dass benachbarte Sektoren bereits voll für den Wettbewerb geöffnet sind.

Verschiedene Faktoren sind für die Änderungen im Postsektor bestimmend. Die fünf wichtigsten davon sind:

- Wandel der Verbrauchernachfrage,
- organisatorische Entwicklungen,
- Marktöffnung,
- Automatisierung/neue Technologien und
- elektronische Substitution.⁷³

Mit dem „Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste“⁷⁴ wurde im Jahr 1992 die programmatische Grundlage der Liberalisierung des Postmarktes geschaffen. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften definierte darin ihre Grundsätze der Entmonopolisierung und Entstaatlichung und beschrieb das Grundprinzip der Förderung einer stufenweisen und kontrollierten Liberalisierung der Postmarktes unter Sicherstellung einer dauerhaft garantierten Bereitstellung des Universaldienstes als das Hauptziel der Gemeinschaftspolitik im Bereich der Postdienste.

Vor der ersten Postrichtlinie waren in der Regel öffentliche Unternehmen Eigentümer der Postdienste in der Europäischen Union. Nur in manchen Bereichen (z. B. Kurierdienste) war Wettbewerb möglich, in anderen hingegen nicht (Briefpost). Gleichzeitig entstanden im gesamten Sektor Verluste und weite Teile der Infrastruktur waren modernisierungsbedürftig, so dass Investitionsbedarf bestand. Um diese Probleme zu beseitigen, sollte eine solidere Grundlage für den Postsektor geschaffen werden. Die Idee des Postbinnenmarktes spiegelte daher das Bestreben wieder, ähnliche Initiativen in Parallelsektoren (netzgebundene Wirtschaftszweige⁷⁵) zu ergänzen, die Interessen der Postnutzer mit denen der Postbetreiber in Einklang zu bringen und den Weg für einen nachhaltigeren, anpassungsfähigeren und innovativeren Postsektor zu ebnen.⁷⁶

Dem Grünbuch folgte im Jahr 1994 eine Entschließung des Rates der Europäischen

⁷³ Vgl. KOM (2006) 595 endg., Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Postrichtlinie (Richtlinie 97/67/EG, geändert durch die Richtlinie 2002/39/EG) vom 18. Oktober 2006; SEK (2006) 1293, Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament.

⁷⁴ KOM (1991) 476 endg. Das Grünbuch ist in der BT-Drs. 12/3328 abgedruckt.

⁷⁵ Acht Wirtschaftssektoren werden üblicherweise zu den netzgebundenen Wirtschaftszweigen gezählt: Telekommunikation, Postdienstleistungen, Energie (Elektrizität und Erdgas), Transport (Straßen-, Luft- und Schienenverkehr) sowie Wasser.
(Quelle: http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/analysis/doc/smes_observatory_2003_report3_de.pdf)

⁷⁶ Vgl. Grünbuch vom 11. Juni 1992 über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste (KOM (1991) 476). Entschließung des Rates vom 7. Februar 1994 über die Entwicklung der Postdienste in der Gemeinschaft (KOM (1993) 247).

Gemeinschaften⁷⁷ zur kontrollierten Öffnung des Postmarktes für den Wettbewerb und schließlich Ende 1997 die Richtlinie 97/67/EG (sogen. Postrichtlinie)⁷⁸. Diese gab einen genauen Zeitplan für die Umsetzung der Regelungen in nationales Recht vor.⁷⁹ Im Jahr 2002 wurde die Änderungsrichtlinie 2002/39/EG⁸⁰ zu der Richtlinie aus dem Jahr 1997 erlassen. Die Richtlinien beließen den Mitgliedstaaten einen Zeitraum von zwölf bzw. sechs Monaten für die Umsetzung in nationales Recht. Für den Fall, dass Mitgliedstaaten sich nicht an die Zeitangaben hielten, oder die Richtlinie nicht ordnungsgemäß umsetzten, konnten gegen sie Vertragsverletzungsverfahren angestrengt werden.

Um einen Postbinnenmarkt zu schaffen, erachtete die Europäische Union (EU) eine Reihe von Maßnahmen als notwendig:

- Nationale Monopole für den Wettbewerb zu öffnen, um die Postdienste günstiger, schneller, effizienter und innovativer zu gestalten (nach dem Vorbild der Telekommunikations- und Energiesektoren);
- die Harmonisierung der Rahmenbedingungen im Postsektor auf Gemeinschaftsebene voranzutreiben;
- einen Universaldienst⁸¹ zu gewährleisten, welcher in Qualität und Angebot allen Nutzern in allen Mitgliedstaaten zu tragbaren Preisen zur Verfügung steht;
- anhand dieses Universaldienstes die Nutzung und den Zugang zum Postnetz zu erleichtern;
- eine Antwort zu liefern auf die Zunahme von elektronischen Alternativen zur Post. Ursprünglich wurde befürchtet, dass die neue Elektronik zu einem Rückgang des Postaufkommens führen könnte (jedoch ist der Umfang der Postsendungen seit 2002 stabil).⁸²

⁷⁷ Entschließung des Rates vom 7. Februar 1994 über die Entwicklung der Postdienste in der Gemeinschaft, ABl. C 48 vom 16. Februar 1994, S. 3.

⁷⁸ Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität (Postrichtlinie), ABl. L 15 vom 21. Januar 1998, S. 14.

⁷⁹ Vgl. Richtlinie 97/67/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität, ABl. L 15 vom 31. Januar 1998 S. 14.

⁸⁰ Vgl. Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung.

⁸¹ Ein Universaldienst gewährleistet allen Nutzern ein Mindestangebot an Diensten einer bestimmten Qualität, unabhängig von ihrem Standort. Er sollte seinen Nutzern einen leichten Zugang zum Postnetz verschaffen und die Grundanforderung des ununterbrochenen Betriebs erfüllen. Ferner sollte er sowohl Inlandsdienste als auch grenzüberschreitende Dienste umfassen. Die bestehende Universaldienstverpflichtung der Europäischen Union garantiert allen Bürgern mindestens eine Zustellung und Abholung von Briefsendungen an fünf Tagen pro Woche (Quelle: Postrichtlinie).

⁸² Vgl. EurActiv.com - Liberalisierung der Postdienste.

2.3.2 DIE RICHTLINIEN IM EINZELNEN

2.3.2.1 Die Richtlinie 97/67/EG (Postrichtlinie)

Die Postrichtlinie aus dem Jahr 1997 bildet den Gesamtrahmen für die Regulierung des europäischen Postsektors. Sie enthält gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Qualität der Dienstleistungen.

Die oben genannten Ziele der Gemeinschaft sind mit der Postrichtlinie für den Postsektor in das Gemeinschaftsrecht übernommen worden. Die Richtlinie bildet den Gesamtrahmen für die Regulierung des europäischen Postsektors. Sie enthält gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Qualität der Dienstleistungen. Sie

- schreibt die Mindestbedingungen fest, die jeder EU-Mitgliedstaat (in seinem Hoheitsgebiet) beim Universaldienst erfüllen muss;
- setzt gemeinsame Preis- und Gewichtsgrenzen für reservierbare Dienste fest - also jene Bereiche, die den Anbietern von Universaldienstleistungen in den einzelnen Mitgliedstaaten vorbehalten werden können - und gibt einen Zeitplan für die weitere schrittweise und kontrollierte Liberalisierung vor;
- schreibt die Grundsätze für die Genehmigung/Lizenzierung nicht reservierter Dienste vor;
- bestimmt die Tarifierungsgrundsätze und regelt die Transparenz der Rechnungslegung durch die Universaldienstanbieter;
- regelt die Festlegung von Dienstqualitätsnormen für grenzüberschreitende innergemeinschaftliche Dienste;
- bestätigt die Instrumente zur Förderung der technischen Harmonisierung auf dem Postsektor (siehe unten, Stichwort CEN-Aktivitäten);
- befasst sich mit der Konsultation der betroffenen Parteien und
- schreibt die Schaffung nationaler Regulierungsbehörden vor, die von den Postbetreibern unabhängig sind.

2.3.2.2 Die Richtlinie 2002/39/EG

Mit der Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates wurde die Postrichtlinie Mitte des Jahres 2002 geändert. Die Änderungen betrafen die weitere Vorgehensweise zur schrittweisen, kontrollierten Marktöffnung sowie die weitere Einschränkung der Bereiche, die vom Wettbewerb ausgeschlossen sind. Der 1. Januar 2009 wurde als provisorisches Datum für die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste genannt.

Am 10. Juni 2002 haben das Europäische Parlament und der Rat die Richtlinie 2002/39/EG förmlich verabschiedet, durch die die ursprüngliche Postrichtlinie (97/67/EG) geändert wird; die Änderungen betreffen die weitere Vorgehensweise zur schrittweisen, kontrollierten Marktöffnung sowie die weitere Einschränkung der Bereiche, die vom Wettbewerb ausgeschlossen sind.

Entsprechend der neuen Richtlinie können die Mitgliedstaaten folgende Briefsendungen als „Dienste“ für Universaldiensteanbieter reservieren, d. h. vom Wettbewerb ausschließen:

- ab 1. Januar 2003 Briefsendungen bis 100 Gramm, deren Preis unter dem Dreifachen des Standardtarifs liegt, (dies entsprach einer Marktöffnung von ca. 9 % bezogen auf die Gesamteinnahmen der Universaldiensteanbieter);⁸³
- ab 1. Januar 2006 Briefsendungen bis 50 Gramm, deren Preis unter dem Zweieinhalbfachen des Standardtarifs liegt (dies entsprach einer zusätzlichen Marktöffnung von ca. 7% bezogen auf die Gesamteinnahmen der Universaldiensteanbieter).⁸⁴

Für den Wettbewerb geöffnet ist hingegen die gesamte abgehende grenzüberschreitende Post seit dem 1. Januar 2003. Hierauf entfallen durchschnittlich 3 % der gesamten Einnahmen aus Postdiensten.⁸⁵ Ausnahmen hiervon sind dort möglich, wo sie zur Aufrechterhaltung des Universaldienstes erforderlich sind, also beispielsweise, wenn die Einnahmen aus dem grenzüberschreitenden Postverkehr notwendig sind, um den Universaldienst im Bereich der Inlandssendungen zu finanzieren, oder wo die nationalen Postdienste eines Mitgliedstaates Besonderheiten aufweisen.

In der Richtlinie wird darüber hinaus der 1. Januar 2009 als provisorisches Datum für die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste genannt. Dieser Termin musste allerdings noch im so genannten Mitentscheidungsverfahren durch das Europäische Parlament und den Rat bestätigt (oder geändert) werden. Gemäß der Richtlinie ist die Kommission gehalten, einen Vorschlag auf der Grundlage einer Studie zu unterbreiten, die die Auswirkungen der weiteren Marktöffnung auf die Universaldienste der einzelnen Mitgliedstaaten bewertet.

Die Kommission ist ferner verpflichtet, das Europäische Parlament und den Rat über die Entwicklung des Binnenmarkts für Postdienste auf dem Laufenden halten. In der Praxis erfolgt dies alle zwei Jahre durch einen Bericht über die Anwendung der Postrichtlinie, worin die Kommission insbesondere auf die wirtschaftlichen, sozialen und technologischen Entwicklungen sowie den Beschäftigungsaspekt und die Qualität der Dienste einzugehen hat.

2.3.3 AUSWIRKUNGEN DER POSTRICHTLINIE

Alle Mitgliedstaaten, einschließlich jener, die der Europäischen Union am 1. Mai 2004 beigetreten sind, haben die Umsetzung der Postrichtlinie in nationales Recht mitgeteilt. Unter Berücksichtigung der Staaten, die ihre Märkte bereits 2006 bzw. zu einem früheren Zeitpunkt vollständig geöffnet haben, waren damit Ende 2007 ungefähr 60 % des europäischen Briefpostvolumens dem Wettbewerb zugänglich.

⁸³ Vgl. Richtlinie 2002/39/EG vom 10. Juni 2002 Ziff. 17.

⁸⁴ Vgl. http://ec.europa.eu/internal_market/post/legislation_de.htm, EU-Rechtsvorschriften für den Postsektor, Richtlinie 2002/39/EG.

⁸⁵ Vgl. Richtlinie 2002/39/EG vom 10. Juni 2002 Ziff. 20.

Die Postrichtlinie aus dem Jahr 1997 und die Änderungsrichtlinie aus dem Jahr 2002 haben dazu geführt, dass allein durch die weitere Beschränkung des reservierbaren Bereiches auf 50 g (für Briefe) am 1. Januar 2006 weitere 7% des Volumens für den Wettbewerb geöffnet wurden.

Die geplante und schrittweise Marktöffnung sowie die Perspektive des Datums 2009 für die volle Marktöffnung haben den Beginn eines dynamischen Reformprozesses, Effizienzverbesserungen und eine wesentlich stärkere Kundenorientierung des Marktes bewirkt.

Die Marktöffnung ist jedoch nur ein Ergebnis der Postrichtlinie. Auch die Verfügbarkeit eines breiten Angebots an qualitativ hochwertigen Universaldiensten in der gesamten Gemeinschaft wurde im Berichtszeitraum bestätigt. Wenngleich die Richtlinie nur Mindestanforderungen festlegt, stellen diese doch einen wichtigen Orientierungspunkt für alle Betroffenen (z. B. Gesetzgeber, Anbieter, Kunden) dar. Nach Angaben der Europäischen Kommission lässt sich auch nachweisen, dass durch die Postreform die Kundenorientierung verbessert wurde. Die Zufriedenheit der Verbraucher mit Postdienstleistungen sei im Vergleich mit anderen Dienstleistungen der Daseinsvorsorge hoch.⁸⁶

Der Postsektor, der eine zentrale Kommunikationsinfrastruktur von hoher sozialer und wirtschaftlicher Bedeutung darstellt, muss sich auch im Einklang mit den Veränderungen im globalen Kommunikationsmarkt sowie in der Werbung und der Logistik entwickeln. Bislang hat die Postrichtlinie dies sichergestellt, doch müssen die Veränderungen der globalen Kommunikationsmärkte auch weiter berücksichtigt werden.

Alle Mitgliedstaaten, einschließlich jener, die der Union am 1. Januar 2004 beigetreten sind, haben die Umsetzung der Postrichtlinie in nationales Recht notifiziert. Auch die weitere Reduzierung des reservierten Bereiches am 1. Januar 2006 (auf 50 g) wurde von allen Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt⁸⁷.

Unter Berücksichtigung der Mitgliedstaaten, die ihren Postmarkt schon im Jahre 2006 geöffnet hatten,⁸⁸ war zu erwarten, dass Ende 2007 ungefähr 60% des europäischen Briefpostvolumens dem Wettbewerb zugänglich sein würden. Die vollständige Abschaffung des reservierten Bereiches in einigen Mitgliedstaaten, seine substantielle Verringerung durch die europäischen Vorgaben und die Bestätigung weiterer Marktöffnungspläne⁸⁹ waren ein deutliches Signal an diejenigen Mitgliedstaaten, die noch an ihrem reservierten Bereich festhalten (z. B. Frankreich, Italien, Spanien).

⁸⁶ KOM (2006) 595, Bericht der Kommission an den Rat den Europäischen Parlaments über die Anwendung der Postrichtlinie (Richtlinie 97/67/EG, geändert durch die Richtlinie 2002/39/EG).

⁸⁷ Siehe oben.

⁸⁸ Großbritannien, Schweden, Finnland.

⁸⁹ U. a. Deutschland zum 1. Januar 2008.

2.3.4 DIE WEITERE LIBERALISIERUNG DER POSTDIENSTE

Nach einem Vorschlag der Europäischen Kommission aus Oktober 2006 für eine Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG sollten die Postmärkte bis zum Jahr 2009 vollständig für den Wettbewerb geöffnet werden. Der Vorschlag wurde von den Mitgliedstaaten strittig diskutiert, bis sie sich auf eine Kompromisslösung einigten.

Die Europäische Kommission hatte am 18. Oktober 2006 einen Vorschlag für eine Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG über die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste vorgelegt. Danach sollten die EU-Postmärkte bis zum Jahr 2009 vollständig für den Wettbewerb geöffnet werden, was der bereits in der Richtlinie 2002/39/EG genannten Perspektive entspricht. Der Vorschlag wurde dem Europäischen Parlament und dem Rat zur Annahme nach dem Mitentscheidungsverfahren (Artikel 251 EGV) vorgelegt und an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie den Ausschuss der Regionen zur Stellungnahme übermittelt.⁹⁰

Dieser Vorschlag wurde begleitet durch eine Prospektivstudie der Kommission zur Auswirkung der vollständigen Marktöffnung, eine Folgenabschätzung und dem Dritten Anwendungsbericht zur Postrichtlinie.⁹¹

Obgleich der Liberalisierungsprozess schon 20 Jahre währte, bestand unter den Mitgliedstaaten keine Einigkeit bezüglich der Umsetzung der Pläne, die vom Rat und dem europäischen Parlament verabschiedet werden müssen. Zu den strittigen Punkten des Prozesses gehörten insbesondere die folgenden Punkte.

2.3.4.1 Der Zeitpunkt der vollständigen Liberalisierung

Am 1. Oktober 2007 einigten sich die Mitgliedstaaten auf eine Kompromisslösung:

- eine vollständige Öffnung des Postsektors bis 2011,
- für elf Länder besteht die Möglichkeit, die Öffnung der Märkte bis 2013 aufzuschieben,
- unter der so genannten „Gegenseitigkeitsklausel“ können Mitgliedstaaten, die ihre Märkte bis 2011 öffnen, den Mitgliedstaaten, die sich entscheiden, die Öffnung der Märkte aufzuschieben, bis 2013 den Zugang zu ihren Märkten verweigern.

⁹⁰ Der Vorschlag – KOM (2006) 594 endg. 2006/0196 (COD) –, die zugrunde liegenden Studien und der letzte Umsetzungsbericht sind unter folgender Adresse abrufbar:
http://ec.europa.eu/internal_market/post/index_de.htm.

⁹¹ Bericht an den Rat und das Europäische Parlament „Prospektivstudie der Kommission über die Auswirkungen der Vollendung des Binnenmarkts für Postdienste in 2009 auf den Universaldienst“ – KOM (2006) 596 endg. – und Bericht an den Rat und das Europäische Parlament zur Anwendung der Postrichtlinie (Richtlinie 97/67/EC, geändert durch Richtlinie 2002/39/EC) – KOM (2006) 595 endg. – mit einem detaillierten Anhang in der Form eines Kommissionsarbeitspapiers.

Während die Mitgliedstaaten der Europäischen Union dem Ziel, die Postdienste zu liberalisieren zustimmten, ist das Tempo der Liberalisierung für einige Staaten jedoch strittig. Vor allem einige neue Mitgliedstaaten, die bereits bei der Anpassung an frühere Stufen der Liberalisierung Probleme erlebt haben, waren skeptisch. Staaten wie Frankreich, Italien, Spanien, Griechenland, Belgien, Ungarn und Polen (die so genannte „südliche Gruppe“) befürchteten ebenfalls, dass eine schnelle Liberalisierung die öffentlichen Betreiber zerstören und in der Minderung der Qualität der Dienstleistungen sowie einem umfassenden Abbau von Arbeitsplätzen resultieren könnte.

Die so genannte „nordische Gruppe“ oder „Gruppe der Vorläufer“, zu denen Schweden, Finnland und Großbritannien gehören – in denen die Postmärkte bereits vollständig liberalisiert sind – sowie Deutschland und die Niederlande⁹² beklagten, der Prozess dauere bereits jetzt schon zu lange an. Sie wollten daher bereits im Jahr 2009 für ihre Betreiber die Möglichkeit eröffnen, in allen Postmärkten der Europäischen Union ihre Dienste anzubieten.

Mit Ausnahme von Luxemburg bestätigten die EU-Mitgliedstaaten während einer Sitzung des Rates „Verkehr, Telekommunikation und Energie“ in Luxemburg am 1. Oktober 2007 eine Kompromisslösung, die das Europaparlament am 11. Juli 2007 in einer ersten Lesung erreicht hatte.⁹³ Diese enthält die folgenden Elemente:

- Eine vollständige Öffnung des Postsektors bis 2011 (anstelle der von der Kommission bevorzugten Frist 2009), einschließlich Briefe unter 50 Gramm;
- Die Möglichkeit, die Öffnung der Märkte bis 2013 aufzuschieben für Zypern, die Tschechische Republik, Griechenland, Ungarn, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Polen, Rumänien und die Slowakei;
- Unter der so genannten „Gegenseitigkeitsklausel“ können Mitgliedstaaten, die ihre Märkte bis 2011 öffnen, den Mitgliedstaaten, die sich entscheiden, die Öffnung der Märkte aufzuschieben, bis 2013 den Zugang zu ihren Märkten verweigern.

2.3.4.2 Die Universaldienstverpflichtung

Zur Aufrechterhaltung von Universaldienstleistungen haben sich die Mitgliedstaaten darauf verständigt, dass sie Einheitstarife für ländliche und städtische Gebiete, eine angemessene Erreichbarkeit der Postämter und ein Minimum an Lieferbedingungen vorschreiben können.

Die bestehende Universaldienstverpflichtung garantiert allen Bürgerinnen und Bürgern mindestens eine Zustellung und Abholung von Briefsendungen an fünf Tagen pro Woche. Die Aufrechterhaltung einer solchen Dienstleistung für die Verbraucher ist kostenintensiv. Bisher waren es die vom Wettbewerb ausgenommenen „reservier-

⁹² Entgegen ihrer ursprünglichen Absicht, den Postmarkt zum 1. Januar 2008 vollständig öffnen, beschloss die niederländische Regierung am 6. Dezember 2007 als Reaktion auf die Einführung des Postmindestlohns in Deutschland, ihren Briefmarkt vorerst nicht freizugeben.

⁹³ Im Februar/März 2008 wird das Parlament vermutlich den Vorschlag in einer Abstimmung der zweiten Lesung unterstützen.

ten Bereiche“, die es den etablierten Betreibern ermöglicht haben, diesen Dienst aufrechtzuerhalten, indem sie mit Erträgen ihres gewinnbringenden Monopols für Briefe unter 50 Gramm die Einbußen in den kostenintensiven Dienstleistungen ausgleichen konnten.

Sollten dieses Monopol abgeschafft und die Universaldienste nicht allgemein verpflichtend werden, befürchten die Betreiber, dass neue Marktteilnehmer sich die Kontrolle über die einträglichsten Bereiche sichern werden – zum Beispiel „Business-zu-Business-Dienste“ in Städten – während die abgelegener wohnenden Verbraucher vernachlässigt würden. Dies könnte dazu führen, dass die etablierten Betreiber nicht länger die Mittel hätten, die weniger einträglichen Verbraucher zu bedienen.

Selbst Betreiber, die eine Liberalisierung befürworten, stimmen darin überein, dass Garantien notwendig seien, um den Fortbestand der Dienste für Alle zu gewährleisten. Viele Betreiber waren jedoch der Ansicht, dass die Universaldienste darauf reduziert werden könnten, lediglich für die betroffenen Verbraucher zu gelten. Umfangreiche Universaldienstverpflichtungen würden neue Marktteilnehmer verpflichten, landesweit aktiv zu sein (beziehungsweise für den Zugang zu den Netzwerken der etablierten Betreiber zu zahlen), bevor sie ihren Betrieb aufnehmen könnten. Dies wäre für viele neue Anbieter eine unüberwindbare Hürde.

Nach der von der Kommission vorgeschlagenen Richtlinie müssen für Dienstleistungen, die von Universaldiensteanbietern für Unternehmen, Massenversender und Konsolidierer von Postsendungen von verschiedenen Kunden erbracht werden, flexiblere tarifliche Bedingungen gelten. Damit genießen solche „Massenversender“ nicht den gleichen Schutz wie Einzelpersonen.⁹⁴

Die Mitgliedstaaten haben sich am 1. Oktober 2007 gemäß der Kompromisslösung aus Juli 2007 darauf verständigt, dass die Mitgliedstaaten Einheitstarife für ländliche und städtische Gebiete, eine angemessene Erreichbarkeit der Postämter und ein Minimum an Lieferbedingungen vorschreiben können.

2.3.4.3 Flexible Finanzierung der Universaldienstverpflichtung

Die Mitgliedstaaten haben sich darauf verständigt, dass sie die Bestimmungen zur Finanzierung von Universaldienstverpflichtungen selbst entscheiden. Sie können die Dienste entweder mit Staatsgeldern finanzieren oder Betreiber dazu verpflichten, in einen gemeinsamen Fonds einzuzahlen. Die Kommission, die sich das Recht vorbehält, die Finanzierungspläne zu überprüfen, ist verpflichtet, die Mitgliedstaaten bei der Berechnung der Kosten der Universaldienste zu unterstützen.

Der Kommissionsvorschlag sah vor, dass die Mitgliedstaaten die Sicherstellung der Universaldienste nach den Umständen in den jeweiligen EU-Ländern flexibel finanzieren können. Zu diesen Maßnahmen könnten finanzielle Hilfen wie staatliche Subventionen, Quersubventionierungen von gewinnbringenden Diensten zu Verlust-

⁹⁴ Vorschlag in der konsolidierten Fassung siehe <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2007-0336&language=DE&ring=A6-2007-0246#BKMD-17>.

geschäften, Entschädigungsfonds (Gebühren für neue Marktteilnehmer oder Kunden) und Kostenteilung gehören, sofern es hierdurch nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommt.

Die etablierten Betreiber zweifelten jedoch an dieser Lösung, da die nationalen Haushalte generell unter Druck stünden. Sie befürworteten eine Lösung, nach der die neuen Marktteilnehmer Gebühren zahlen müssen, um Zugang zum Markt und der Infrastruktur zu erhalten. Einen solchen Entschädigungsfonds lehnten die Wettbewerbseinsteiger ab.

Nach der Einigung der EU Mitgliedstaaten vom 1. Oktober 2007 während des Rates für „Verkehr, Telekommunikation und Energie“ in Luxemburg können die Bestimmungen zur Finanzierung von Universaldienstverpflichtungen von den Mitgliedstaaten entschieden werden; sie können die Dienste entweder mit Staatsgeldern finanzieren oder Betreiber dazu verpflichten, in einen gemeinsamen Fonds einzuzahlen. Die Kommission, die sich das Recht vorbehält, die Finanzierungspläne zu überprüfen, ist verpflichtet, die Mitgliedstaaten bei der Berechnung der Kosten der Universaldienste zu unterstützen.

2.3.4.4 Garantierte Sozialstandards

Um Sozialdumping zu vermeiden haben die Mitgliedstaaten entschieden, dass grundsätzliche Rechte und Arbeitsbedingungen, die in den Mitgliedstaaten angewendet werden, wie Mindestlöhne und das Streikrecht, von der Richtlinie nicht betroffen sein werden. In 20 Mitgliedstaaten der Europäischen Union gibt es einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn. Gut die Hälfte davon hat die untere Lohngrenze zum Jahresbeginn 2008 angehoben. Nach der Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes im Dezember 2007 ist in Deutschland zum 1. Januar 2008 ein Mindestlohn für Briefdienstleistungen eingeführt worden.

Die Europaabgeordneten betonten die Tatsache, dass der wachsende Wettbewerb die Beschäftigungsqualität weiter nach unten absenken und das Risiko von Sozialdumping erhöhen könnte, indem billige Arbeitskräfte ausgebeutet würden⁹⁵. Daher forderte die Kommission, dass die grundlegenden arbeitsrechtlichen Regelungen in den jeweiligen Mitgliedstaaten – wie Mindestlöhne oder Streikrecht – nicht von der Richtlinie erfasst werden. Auch die im Oktober 2007 in Luxemburg getroffene Entscheidung sieht vor, dass grundsätzliche Rechte und Arbeitsbedingungen, die in den Mitgliedstaaten angewendet werden, wie Mindestlöhne und das Streikrecht, von der Richtlinie nicht betroffen sein werden.

Von 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union verfügen 20 über einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn. Gut die Hälfte davon hat die untere Lohngrenze zum Jahresbeginn 2008 angehoben:

⁹⁵ Vgl. <http://www.euractiv.com/de/verkehr/liberalisierung-postdienste/article-161559?>

Gesetzliche Mindestlöhne

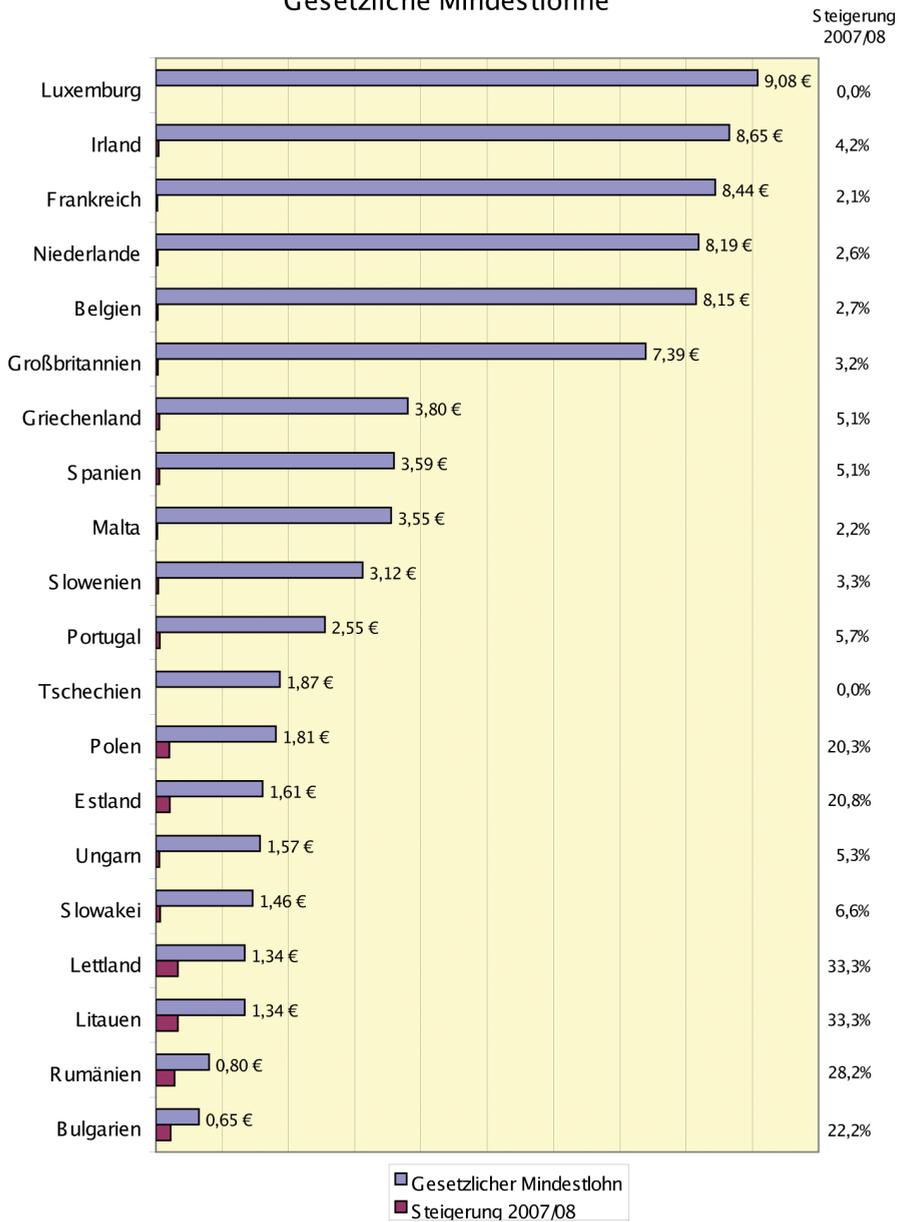


Abbildung 1: Mindestlöhne in Europa.

Quelle: WSI Mindestlohn Datenbank 2008 / Hans-Böckler-Stiftung 2008

Am 14. Dezember 2007 hat der Deutsche Bundestag das Arbeitnehmer-Entsendegesetz zum Mindestlohn für Briefdienste verabschiedet.⁹⁶ Am 20. Dezember 2007 stimmte auch der Bundesrat der Aufnahme der Briefdienste in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz zu. Aufgrund des Gesetzes hat der Bundesminister für Arbeit und Soziales eine Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für die Branche Briefdienstleistungen erlassen.⁹⁷ Nach dieser ist zum 1. Januar 2008 ein Mindestlohn für Sortierer (8,40 Euro [West] bzw. 8,00 Euro [Ost]) und Briefzusteller (9,80 Euro [West] bzw. 9,00 Euro [Ost]) eingeführt worden. Die Mindestlöhne gelten nach der Verordnung nicht nur für den Tarifvertrag zwischen dem Arbeitgeberverband Postdienste e. V. und der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, sondern auch für alle nicht an ihn gebundenen Arbeitgeber und Arbeitnehmer der Branche. Daraufhin stoppten Post-Wettbewerber - die geringere Mindestlöhne in eigenen Tarifverträgen vereinbart hatten - ihre Aktivitäten im Briefsektor und klagten gegen die Verordnung. Mit Urteil vom 7. März 2008 erklärte das Verwaltungsgericht Berlin die Postmindestlohnverordnung für rechtswidrig. Die gesetzliche Ermächtigung erlaube nur Verordnungen, die nicht tarifgebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer betreffen, nicht aber die Erstreckung des Mindestlohns auf die gesamte Branche Briefdienstleistungen.⁹⁸ Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales erklärte, es halte diese Entscheidung für falsch und habe bereits Berufung eingelegt. Die Mindestlohn-Verordnung bleibe weiterhin in Kraft.⁹⁹

Die Monopolkommission¹⁰⁰ hat die im Briefsektor beschlossenen Mindestlöhne kritisiert. In einem im Dezember vorgelegten Sondergutachten mit dem Titel „Monopolkampf mit allen Mitteln“¹⁰¹ heißt es, „dieser branchenweit verbindliche Mindestlohn soll offensichtlich nicht eingeführt werden, um die Interessen inländischer Arbeitnehmer zu schützen, sondern um den Wettbewerb im Postmarkt zu behindern. Die Deutsche Post AG kann damit die Kosten ihrer Wettbewerber massiv erhöhen, ohne selbst betroffen zu sein“. Die unabhängige Monopolkommission berät die Bundesregierung in Wettbewerbs- und Kartellfragen.

Dagegen vertrat der Präsident der Bundesnetzagentur die Auffassung, es bestünden durchaus Chancen für einen Ausbau des Wettbewerbs im Postsektor. Er wandte sich

⁹⁶ Gesetzentwurf der Bundesregierung über den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes; BT-Drs. 16/6735 und 16/7512.

⁹⁷ Vgl. Bundesanzeiger Ausgabe 242, amtlicher Teil, Verkündungen, Seite 8410, Ausfertigungsdatum der Verordnung 28. Dezember 2007.

⁹⁸ Vgl. Urteil der 4. Kammer vom 7. März 2008 - VG 4 A 438.07; Pressemitteilung Nr. 9/2008 vom 7. März 2008.

⁹⁹ Vgl. Pressemitteilung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 7. März 2008 auf der Homepage des Bundesministeriums.

¹⁰⁰ Die Monopolkommission setzt sich aus fünf Mitgliedern zusammen, die auf Vorschlag der Bundesregierung für jeweils vier Jahre vom Bundespräsidenten berufen werden. Nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen legt die Monopolkommission alle zwei Jahre ein Hauptgutachten vor, in dem sie den Stand und die absehbare Entwicklung der Unternehmenskonzentration in Deutschland beurteilt. Außerdem bewertet die Monopolkommission regelmäßig die Vorschriften zur Kontrolle von Zusammenschlüssen und andere wettbewerbspolitische Fragen.

¹⁰¹ Vgl. Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2007: Monopolkampf mit allen Mitteln, 51. Sondergutachten der Monopolkommission vom 18. Dezember 2007.

in seinem Tätigkeitsbericht gegen eine „alternativlose Schwarzmalerei“. Mit flexiblen Lösungen und kreativen Geschäftsmodellen könne der Wettbewerb ausgebaut werden und sich erfolgreich entwickeln.¹⁰²

Bei der Europäischen Kommission stößt der Post-Mindestlohn dagegen auf Bedenken. Die Wettbewerbskommissarin befürchtet, dass der Mindestlohn eine ungerechtfertigte Bevorzugung der Deutschen Post AG bedeuten könne.¹⁰³

2.4 DER REFORMPROZESS IN DEUTSCHLAND

2.4.1 Der deutsche Reformweg

Der deutsche Weg zur Reform des Telekommunikations- und Postwesens war durch drei Meilensteine gekennzeichnet, die so genannten Postreformen I, II und III.

2.4.1.1 Die Postreform I

Mit der Postreform I hat der Gesetzgeber im Jahr 1989 einen neuen Handlungsrahmen für die Deutsche Bundespost festgelegt:

Aus der Deutschen Bundespost wurden die drei öffentlichen Unternehmen

- Deutsche Bundespost POSTDIENST
- Deutsche Bundespost POSTBANK und
- Deutsche Bundespost TELEKOM

geschaffen.

Trotz der Aufgliederung in drei Unternehmensbereiche sollte die Einheit der „Bundespost“ als Gegenstand bundeseigener Verwaltung erhalten bleiben. Einer formellen oder materiellen Privatisierung stand Art. 87 Abs. 1 Grundgesetz a. F. entgegen.

Das Postverfassungsgesetz schrieb den Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit für jedes der drei Unternehmen vor. Dieser wurde jedoch durch die Verpflichtung der Unternehmen, gegenseitig einen erfolgswirksamen Finanzausgleich zur Kompensation von Jahresfehlbeträgen vorzunehmen, durchbrochen.

Nach Ansicht der Bundesregierung war es zur Sicherung der Leistungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland erforderlich, ein bedarfsgerechtes, innovatives und preiswertes Angebot an Kommunikationsdienstleistungen zu entwickeln. Sie war der Überzeugung, dass die bestehenden Strukturen - Deutsche Bundespost als staatliche Leistungsverwaltung mit weitreichenden Monopolrechten - dieser Aufgabe nicht gewachsen waren. Ziel war es daher, die Deutsche Bundespost neu zu strukturieren und erweiterte Wettbewerbschancen auf den Märkten des Fernmeldewesens zu schaffen.¹⁰⁴

¹⁰² <http://www.netzeitung.de/wirtschaft/wirtschaftspolitik/850410.html>

¹⁰³ <http://www.heute.de> vom 1. Dezember 2007.

¹⁰⁴ Vgl. BT-Drs. 11/2854 vom 2. September 1988, Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost (Poststrukturgesetz – PostStruktG), A. Zielsetzung, S. 1.

Mit dem Poststrukturgesetz, das am 1. Juli 1989 in Kraft trat, hat der Gesetzgeber einen neuen Handlungsrahmen für die Deutsche Bundespost festgelegt:

- Die Deutsche Bundespost wurde aus dem unmittelbaren Regierungsbereich durch die Trennung der Verantwortungsbereiche von Vorständen und Aufsichtsräten einerseits (Unternehmensaufgaben) und dem Bundesministerium für Post und Telekommunikation (Regulierungsaufgaben, Rechtsaufsicht) andererseits herausgelöst. Die Unternehmensaufgaben wurden nach der Ausgliederung aus dem Ministerium auf die drei – allerdings nach wie vor öffentlichen – Unternehmen
 - Deutsche Bundespost POSTDIENST
 - Deutsche Bundespost POSTBANK und
 - Deutsche Bundespost TELEKOM

übertragen, die von Vorständen als Kollegialorgane geleitet wurden. Hierdurch sollte eine größere Unabhängigkeit von der Politik geschaffen werden.

- Ferner wurde größerer Freiraum für ein Handeln nach marktwirtschaftlichen Prinzipien geschaffen (z. B. durch die Befreiung von der Anwendung der BHO nach § 39 Abs. 3 Poststrukturgesetz).
- Darüber hinaus wurde größere Beweglichkeit im finanziellen und personellen Bereich geschaffen (z. B. durch die Ermächtigung Kredite aufzunehmen und die Möglichkeit, die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten selbst zu gestalten [§§ 40 Abs. 1 bzw. 48 Nr. 1 Poststrukturgesetz]).

Trotz der Aufgliederung in drei Unternehmensbereiche sollte die Einheit der „Bundespost“ i. S. des Art. 87 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz (GG) (a. F.) als Gegenstand bundeseigener Verwaltung erhalten bleiben. Das Postverfassungsgesetz schrieb den Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit für jedes der drei Unternehmen vor. Dieser wurde jedoch durch die Verpflichtung der Unternehmen, gegenseitig einen erfolgswirksamen Finanzausgleich zur Kompensation von Jahresfehlbeträgen vorzunehmen, durchbrochen.

Zentrales Anliegen der Reform war ferner, den im Wettbewerb stehenden Postunternehmen einen angemessenen Handlungsspielraum im personellen Bereich zu eröffnen. So wurden mit der Postreform I personelle Sonderregelungen ermöglicht, die geeignet waren, die Leistungsbereitschaft der Beschäftigten zu steigern und bedarfsgerechtes Personal zu gewinnen (z. B. Einstellungsprämien, Überschreiten zulässiger Obergrenzen für Beförderungssämter).¹⁰⁵

Weiterer Schwerpunkt der Postreform I war die Liberalisierung auf den Gebieten Endgeräte, Mobilkommunikation, Satellitenkommunikation und Corporate Networks.¹⁰⁶

Zusätzlich hatte die Reform von 1989 das Ziel eines zügigen Integrationsprozesses der verschiedenen nationalen Telekommunikationssektoren im Rahmen der europäischen Union.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Vgl. §§ 50, 55 Poststrukturgesetz vom 14. Juni 1989, BGBl. I S.1026.

¹⁰⁶ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie „Aktueller Stand Gesetzgebungsvorhaben Telekommunikation“ vom 9. Mai 2006.

¹⁰⁷ Vgl. Postreform II, Text und Einführung, R. v. Decker 1994.

Die Postreform I schöpfte damit nahezu alle Möglichkeiten einer Kommerzialisierung innerhalb der Grenzen der Verfassung aus. Einer formellen oder materiellen Privatisierung stand jedoch Art. 87 Abs. 1 GG a. F. entgegen.

2.4.1.2 Die Postreform II

Die Postreform II ist nicht nur der Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben geschuldet, sondern insbesondere auch dem durch die deutsche Wiedervereinigung entstandenen Investitionsbedarf in den neuen Ländern, der auf 60 Mrd. DM geschätzt wurde. Das benötigte Eigenkapital konnte nur über die Privatisierung und den Börsengang der Unternehmen beschafft werden. Hierzu wurde 1994 das Grundgesetz geändert. Demnach hat der Bund zwar flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten, diese können aber – anders als bislang – privatwirtschaftlich erbracht werden.

Mit dem Postneuordnungsgesetz wurden die Weichen für die Zusammenarbeit zwischen Bund und den privatisierten Unternehmen sowie zur Regulierung der Märkte gestellt. U. a. wurden:

- die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost errichtet, der u. a. die Wahrnehmung der Eigentümeraufgaben des Bundes zugewiesen wurde,
- die Aktiengesellschaften formal errichtet,
- Instrumente für einen flexiblen Einsatz der Beamtinnen und Beamten in den Unternehmen geschaffen,
- unter finanzieller Beteiligung der Unternehmen Unterstützungskassen eingerichtet, um die Versorgungsleistungen an ehemalige Beamtinnen und Beamte sicherzustellen,
- ein Regulierungsrat aus Vertretern des Bundes und der Länder und unabhängige Beschlusskammern beim Bundesministerium für Post und Telekommunikation ins Leben gerufen.

Die Postreform II ist nicht nur von der Anpassung an die europarechtlichen Vorgaben zugunsten einer zunehmenden Liberalisierung und Harmonisierung des Post- und Telekommunikationssektors geprägt. Fast gleichzeitig zur Umsetzung der Postreform I vollzog sich als einschneidende und einmalige geschichtliche Begebenheit die deutsche Wiedervereinigung. In den neuen Ländern musste im Bereich der Post und insbesondere im Bereich der Telekommunikation eine leistungsfähige Infrastruktur als wichtige Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung geschaffen werden.

Die erforderlichen Investitionen für den Aufbau dieser Infrastruktur wurden auf rd. 60 Mrd. DM in den Jahren 1992 bis 1998 geschätzt.¹⁰⁸ Für diese Investitionen musste die Deutsche Bundespost TELEKOM ein erhebliches Absinken ihrer Eigenkapitalquote auf ca. 20% in Kauf nehmen. Nach Auffassung der Bundesregierung war diese Quote jedoch auf ca. 40% aufzustocken, sollte das Unternehmen im Wettbewerb

¹⁰⁸ Vgl. Beck'scher PostG-Kommentar, 1. Aufl. 2000, S. 35.

bestehen können.¹⁰⁹ Dem Bund als Eigentümer der drei Postunternehmen war es aufgrund der seinerzeit angespannten Haushaltslage nicht möglich, Eigenkapital in der erforderlichen Höhe zuzuschießen. Dieses konnte letztlich nur über die Privatisierung der Unternehmen und den Verkauf von Aktien an der Börse zugeführt werden. Zunehmende Internationalisierung und Wettbewerbsdruck insbesondere im Telekommunikationsbereich erhöhten zusätzlich den Druck, den drei Postunternehmen größere Handlungsspielräume zu gewähren und die entgegenstehenden verfassungsrechtlichen Restriktionen – insbesondere durch Änderung des Art. 87 GG – zu beseitigen. So lagen die Schwerpunkte der Postreform II insbesondere in der Änderung des Art. 87 GG a. F. aber auch in dem neu eingefügten Art. 143 b GG, die mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 30. August 1994 auf den Weg gebracht wurden¹¹⁰:

- Nach dem neu eingefügten Art. 87 f Abs. 1 GG gewährleistet der Bund im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen (Infrastrukturgewährleistungsgarantie);
- nach Art. 87 f Abs. 2 S. 1 GG sollen Dienstleistungen im o. g. Bereich als privatwirtschaftliche Tätigkeiten durch die aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost hervorgegangenen Unternehmen und durch andere private Anbieter erbracht werden (Aufgabenprivatisierung);
- nach Art. 87 f Abs. 2 S. 2 GG werden Hoheitsaufgaben in den o. g. Bereichen in bundeseigener Verwaltung ausgeführt;
- nach Art. 87 f Abs. 3 GG führt der Bund unbeschadet der o. g. Regelung in der Rechtsform einer bundesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts einzelne Aufgaben in Bezug auf die aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost hervorgegangenen Unternehmen nach Maßgabe eines Bundesgesetzes aus;
- nach Art. 143 b Abs. 2 S. 2 GG wurde festgelegt, dass der Bund die Kapitalmehrheit am Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost Postdienst frühestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes aufgeben darf;
- nach Art. 143 b Abs. 1 GG können die vor der Umwandlung bestehenden ausschließlichen Rechte für eine Übergangszeit den Postnachfolgeunternehmen verliehen werden. Diese Übergangszeit steht im Zusammenhang mit der im Postneuordnungsgesetz (PTNeuOG)¹¹¹ getroffenen Befristung der Geltungsdauer des Gesetzes über Fernmeldeanlagen (FAG), des Gesetzes über das Postwesen (PostG) und des Gesetzes über die Regulierung der Telekommunikation und des Postwesens (PTRegG) bis zum 31. Dezember 1997. Das Datum wird der Entschließung des Ministerrats der Europäischen Union gerecht, welche die Beendigung des Telefonmonopols mit Ablauf des Jahres 1997 vorsah;
- nach Art. 143 b Abs. 3 GG werden die bei der ehem. Deutschen Bundespost tätigen Bundesbeamtinnen und -beamten unter Wahrung ihrer Rechtsstellung und der Verantwortung des Dienstherrn bei den privaten Unternehmen beschäftigt. Zur Gewährung ihrer Flexibilität, wurden die Aktiengesellschaften mit der

¹⁰⁹ Vgl. Postreform II, Text und Einführung, R. v. Decker 1994.

¹¹⁰ Vgl. BGBl. I 1994 S. 2245.

¹¹¹ Vgl. BGBl. I 1994 S. 2325 - 2397.

Ausübung der Befugnisse des Dienstherrn beliehen und können weitgehende dienstrechtliche Entscheidungen treffen, ohne dies mit einer Behörde abstimmen zu müssen. Zugleich wurden beamtenrechtliche Sonderregelungen geschaffen (z. B: das Instrument der In-Sich-Beurlaubung s. u.).

Neben den grundgesetzlichen Änderungen wurden in dem o. g. Postneuordnungsgesetz die Weichen für die Zusammenarbeit mit den privatisierten Unternehmen und der Regulierung der Märkte gestellt. Die folgenden Ausführungen geben einen Einblick in ausgewählte bedeutsame Regelungen:

- Die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost, der bestimmte Koordinierungs- und Steuerungsaufgaben zugewiesen wurden, ohne dass sie in das operative Geschäft der Aktiengesellschaften eingreifen konnte, wurde geschaffen. Zu ihren Aufgaben gehörten u. a. die Wahrnehmung der Rechte des Bundes als Aktionär und die Kapitalmarkteinführung der Unternehmen, die aus Dividendenzuflüssen oder sonstigen Bundesmitteln bezahlt werden sollten. Soziale Aufgaben wie die Weiterführung der Bundespostbetriebskrankenkasse und der betrieblichen Sozialeinrichtungen sowie Überleitungsmaßnahmen für das Personal und die Prüfung von Entlassungen und Zuruhesetzungen sollten über Geschäftsbesorgungsverträge mit den Postnachfolgeunternehmen finanziert werden. Die Aufsicht über die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost wurde dem ehemaligen Bundesministerium für Post und Telekommunikation übertragen. Soweit Eigentümerinteressen berührt waren, sollte das Ministerium Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen herbeiführen (vgl. Art. 1 PTNeuOG).
- Mit dem Gesetz zur Umwandlung der Unternehmen der Deutschen Bundespost in die Rechtsform der Aktiengesellschaft wurden die Aktiengesellschaften formal errichtet (vgl. Art. 3 PTNeuOG).
- Mit dem Gesetz zum Personalrecht der Beschäftigten der früheren Deutschen Bundespost (PostPersRG) wurde u. a. das Instrument der In-Sich-Beurlaubung geschaffen, mit dem Beamtinnen und Beamte innerhalb einer Aktiengesellschaft zur Wahrnehmung einer Tätigkeit bei dieser Aktiengesellschaft beurlaubt werden können (vgl. Art. 4 PTNeuOG). Bei der In-Sich-Beurlaubung ruht die Verpflichtung zur Amtsausübung im übertragenen Amt während einer Beschäftigung im Angestelltenverhältnis bei einem Postnachfolgeunternehmen. Trotz des Wechsels in ein Angestelltenverhältnis bleibt der Beamtenstatus erhalten. Die dies nutzenden Beamtinnen und Beamten bleiben beihilfe- und pensionsberechtigt. Ebenso sind sie weiterhin von der Arbeitslosenversicherung befreit. Trotz der Bezeichnung als „Beurlaubung“ handelt es sich bei der In-Sich-Beurlaubung nicht um eine Freistellung von der Arbeitspflicht. Vielmehr handelt es sich um ein auf die Bedürfnisse der Postnachfolgeunternehmen zugeschnittenes Instrument, das einen flexiblen Personaleinsatz erleichtern soll. Nach der Gesetzesbegründung soll § 4 Abs. 3 PostPersRG die personelle Beweglichkeit erhöhen, indem sie es den Unternehmen ermöglicht, die Beamtinnen und Beamten von ihren beamtenrechtlichen Pflichten bis zu einer Höchstdauer von zehn Jahren zu

befreien und zugleich mit ihnen Arbeitsverhältnisse einzugehen, die nicht den Zwängen des öffentlichen Dienstrechts unterliegen.¹¹² Der In-Sich-Beurlaubung muss die Beamtin bzw. der Beamte zustimmen.

- Von erheblicher finanzieller Bedeutung war die Einrichtung von Unterstützungskassen (§§ 15 und 16 PostPersRG), um die Versorgungsleistungen an ehemalige Beamtinnen und Beamte sicherzustellen (In den Jahren 1995 bis 1999 hatten die Aktiengesellschaften die Ausgaben ihrer jeweiligen Unterstützungskassen zu finanzieren). Ab dem Jahr 2000 hatten die Aktiengesellschaften Beiträge an ihre Unterstützungskasse in Höhe von 33 % der Bruttobezüge ihrer aktiven und die fiktiven Bruttobezüge ihrer beurlaubten Beamtinnen und Beamten zu leisten. Darüber hinaus war der Bund gehalten, Unterschiedsbeträge zwischen laufenden Zahlungen und laufenden Verpflichtungen insbesondere aus Dividenden und Erlösen von Aktienverkäufen auszugleichen. Die Unterstützungskassen wurden mit Wirkung vom 11. Januar 2001 zur Postbeamtenversorgungskasse mit dem Namen Bundes-Pensions-Service für Post- und Telekommunikation e.V. (BPS-PT) zusammengeschlossen.
- Mit dem Gesetz über die Regulierung der Telekommunikation und des Postwesens (PTRegG) wurden Nachfolgeregelungen zum Postverfassungsgesetz geschaffen, die den organisatorischen und rechtlichen Änderungen der Postreform II Rechnung trugen. U. a. wurde ein Regulierungsrat aus Vertretern der Länder und des Bundestages eingerichtet, der bei wichtigen Regulierungsentscheidungen des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation zu beteiligen ist. Darüber hinaus wurde die Bildung von unabhängigen Beschlusskammern beim Bundesministerium für Post und Telekommunikation sowie eine Festlegung derer Kompetenzen im Rahmen der Aufsicht über die Post- und Telekommunikationsmärkte bestimmt (vgl. Art. 7 PTNeuOG).

¹¹² BT-Drs. 12/6718, S. 93.

2.4.1.3 Die so genannte Postreform III (Liberalisierung der Märkte)

Die so genannte Postreform III wurde mit der Verabschiedung des Telekommunikationsgesetzes vom 25. Juli 1996 eingeleitet. Mit diesem Gesetz wurden die Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte vollzogen und die europäischen Vorgaben weiter umgesetzt. Mit dem Postgesetz vom 22. Dezember 1997 hat der Gesetzgeber auch für den Bereich der Postdienstleistungen die gesetzliche Grundlage für den Übergang von einem bis zu diesem Zeitpunkt noch weitgehend monopolisierten Postmarkt in einen Wettbewerbsmarkt geschaffen; entsprechend wurde der Postmarkt mit Beginn des Jahres 2008 für den Wettbewerb geöffnet. Mit Organisationserlass des Bundeskanzlers wurden schließlich das Bundesministerium für Post und Telekommunikation mit Ablauf des 31. Dezember 1997 aufgelöst und die Zuständigkeiten auf das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie übertragen.

Die so genannte Postreform III (Liberalisierung der Märkte) wurde mit der Verabschiedung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) vom 25. Juli 1996 eingeleitet.¹¹³ Mit diesem Gesetz wurden die Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte vollzogen und die europäischen Vorgaben weiter umgesetzt: Zum 1. August 1996 wurde das Netz- und Funkanlagenmonopol der Deutschen Telekom AG beendet. Das Monopol im Sprachtelefondienst lief am 31. Dezember 1997 aus. Ziel des Gesetzes war es zum einen, die Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen durch Private sicherzustellen, und zum anderen, einem fairen Wettbewerb Raum zu geben.

Wichtige Regelungen des Telekommunikationsgesetzes waren:

- Marktzutritt nur mit Lizenzierung sowohl für Betreiber von Übertragungswegen, die die Grenze eines Grundstückes überschreiten und für Telekommunikationsdienstleistungen die für die Öffentlichkeit genutzt werden, als auch für Anbieter von Sprachtelefondienst auf der Basis selbst betriebener Telekommunikationsnetze (vgl. § 6 TKG a. F.).
- Unternehmen, die auf anderen Märkten eine marktbeherrschende Stellung haben und Telekommunikationsdienstleistungen anbieten wollen, müssen diese in rechtlich selbständigen Unternehmen organisieren und die Nachvollziehbarkeit der finanziellen Beziehungen sicherstellen (vgl. § 14 TKG a. F.).
- Sicherstellung einer Grundversorgung mit Telekommunikation (Universaldienstleistung, vgl. Tz. 2.2.1 Ursachen der Liberalisierungsbestrebungen) ggf. auch, indem die Regulierungsbehörde den Diensteanbietern das Erbringen von Universaldienstleistungen auferlegt (vgl. §§ 17 bis 21 TKG a. F.).
- Entgelte für Telekommunikationsdienstleistungen von Unternehmen mit marktbeherrschender Stellung konnten nachträglich durch die Regulierungsbehörde reguliert werden (vgl. §§ 23 bis 32 TKG a. F.).
- Zur Wahrnehmung der sich aus dem TKG und anderen Gesetzen ergebenden Aufgaben wurde nach § 66 TKG a. F. die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesmi-

¹¹³ Vgl. BGBl. I 1996 S. 1120.

nisteriums für Wirtschaft mit Sitz in Bonn errichtet. Im Interesse der Schaffung und des Erhalts von Wettbewerb auf dem Telekommunikationsmarkt wurden der Regulierungsbehörde umfassende Überwachungs- und Eingriffskompetenzen verliehen. Die wesentlichen Bestimmungen des Telekommunikationsgesetzes über die Regulierungsbehörde und das Beschlusskammerverfahren galten auch für den Postbereich (vgl. §§ 44, 46 Abs. 3 Postgesetz).

Mit dem neuen Postgesetz vom 22. Dezember 1997¹¹⁴ hat der Gesetzgeber auch für den Bereich der Postdienstleistungen die gesetzliche Grundlage für den Übergang von einem bis zu diesem Zeitpunkt noch weitgehend monopolisierten Postmarkt in einen Wettbewerbsmarkt geschaffen. Ein wesentliches Ziel der gesetzlichen Bestimmungen bestand darin, die staatlichen Rahmenbedingungen für den Postsektor so zu gestalten, dass chancengleicher Wettbewerb für die neu hinzutretenden Anbieter ermöglicht, sowie – durch regulierende Eingriffe in das Marktverhalten beherrschender Unternehmen – ein funktionsfähiger Wettbewerb gefördert wird. Außerdem stellte die Vorschrift den Bezug zu Artikel 87 f Abs. 1 des Grundgesetzes her, wonach der Bund flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen im Bereich des Postwesens gewährleistet.¹¹⁵

Zu den wichtigen Regelungsinhalten, die im Gesetzgebungsverfahren kontrovers beraten und schließlich im Vermittlungsverfahren ihre endgültige Fassung erhielten, gehörten:

- Marktzutritt nur mit Lizenzierung (vgl. §§ 5 – 10 PostG a. F.).
- Einführung einer gesetzlichen Exklusivlizenz bis zum 31. Dezember 2002 für die Deutsche Post AG zur Beförderung von Briefsendungen und adressierten Katalogen bis 200 Gramm und für die Beförderung von Informationssendungen bis 50 Gramm (vgl. § 51 PostG a. F.).
- Definition und Umfang der Universaldienstleistungen als ein Mindestangebot an Postdienstleistungen, die flächendeckend in einer bestimmten Qualität und zu einem erschwinglichen Preis erbracht werden. Der Universaldienst ist auf lizenzpflichtige Postdienstleistungen und solche Postdienstleistungen, die zumindest in Teilen beförderungstechnisch mit lizenzpflichtigen Postdienstleistungen erbracht werden können, beschränkt. Er umfasst nur Dienstleistungen, die allgemein als unabdingbar angesehen werden (vgl. § 11 Abs. 1 PostG a.F.).
- Sozialen Belangen wurde Rechnung getragen, indem sie enumerativ als Regulierungsziel in § 2 Abs. 2 Nr. 5 PostG a. F. aufgeführt wurden. Nach § 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 Post G a. F. durfte eine Lizenz zur Briefbeförderung nicht erteilt werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller die wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, nicht unerheblich unterschreitet.
- Lizenznehmer mit marktbeherrschender Stellung, die Entgelte für lizenzpflichtige Postdienstleistungen erheben, bedürfen der Genehmigung für diese Entgelte

¹¹⁴ Vgl. BGBl. I 1997 S. 3294.

¹¹⁵ Vgl. BT-Drs. 13/7774 vom 30. Mai 1997, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Postgesetzes.

durch die Regulierungsbehörde. Bei der Entgeltgenehmigung sind insbesondere die Kosten für die Einhaltung der wesentlichen Arbeitsbedingungen, die im lizenzierten Bereich üblich sind, sowie die Kosten einer flächendeckenden Versorgung mit Postdienstleistungen und die Kosten aus der Übernahme von Versorgungslasten für die Beschäftigten, die aus der Rechtsnachfolge der Deutschen Bundespost entstanden sind, angemessen zu berücksichtigen (vgl. §§ 19 und 20 PostG a. F.).

Mit der Verabschiedung des Telekommunikationsgesetzes und des Postgesetzes ist – so kann man es auch verkürzt ausdrücken – die so genannte Postreform III zum Abschluss gekommen.¹¹⁶

Die Gesetzeswerke unterlagen zahlreichen Veränderungen. Das Postgesetz vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3294) wurde zuletzt redaktionell geändert durch Artikel 272 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407). Nach der aktuellen Fassung ist die Exklusivlizenz der Deutschen Post AG, gesetzliche Briefsendungen und adressierte Kataloge, deren Einzelgewicht bis 50 Gramm und deren Einzelpreis weniger als das Zweieinhalbfache des Preises für entsprechende Postsendungen der untersten Gewichtsklasse beträgt, gewerbsmäßig zu befördern, mit dem 31. Dezember 2007 ausgelaufen.

Mit dem Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 17. Dezember 1997 wurde schließlich das Bundesministerium für Post und Telekommunikation mit Ablauf des 31. Dezember 1997 aufgelöst. Mit Wirkung zum 1. Januar 1998 wurden die Zuständigkeiten u. a. wie folgt verteilt:

Dem Bundesministerium der Finanzen wurden aus dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation

- die Zuständigkeit für die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost, die Museumsstiftung Post und Telekommunikation und die Unfallkasse Post und Telekom,
- die beamten- und personalvertretungsrechtlichen Zuständigkeiten für die Beamtinnen und Beamten der Aktiengesellschaften Deutsche Telekom AG, Deutsche Post AG und Deutsche Postbank AG und
- die Befugnis zur Herausgabe von Postwertzeichen

übertragen.

Dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie wurden alle übrigen Zuständigkeiten aus dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation übertragen, darunter auch

- die Zuständigkeit für die Rechtsetzung auf dem Gebiet der Post- und Telekommunikationsmärkte und
- die Zuständigkeit für die bis dahin im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation errichteten Regulierungsbehörde.

¹¹⁶ Vgl. Beck'scher PostG-Kommentar, 1. Aufl. 2000, Schlussbemerkung zur Einführung.

2.4.2 UMSETZUNG DER EUROPÄISCHEN VORGABEN IN NATIONALES RECHT

In den europäischen Richtlinien ist jeweils festgelegt, dass die Mitgliedstaaten die Europäische Kommission über die Umsetzung in nationales Recht unterrichten. Hierfür zeichnet seitens der Bundesregierung das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie verantwortlich. Zum Berichtszeitpunkt waren noch drei Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen mangelhafter bzw. nicht erfolgter Umsetzung des Gemeinschaftsrechts im Telekommunikationsbereich anhängig.

Das Gemeinschaftsrecht wird in das primäre und sekundäre Gemeinschaftsrecht unterteilt. Zum primären Gemeinschaftsrecht gehören die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie der Europäischen Union einschließlich Anlagen, Anhänge und Protokolle, die gewohnheitsrechtlichen Rechtssätze und die ungeschriebenen Rechtsgrundsätze. Das sekundäre Gemeinschaftsrecht besteht vor allem aus denjenigen Rechtsvorschriften und Rechtsakten, die von den Organen der Europäischen Gemeinschaft erlassen werden. Zu diesen zählen u. a. Verordnungen (Art. 249 Abs. 2 EGV) und Richtlinien (Art. 249 Abs. 3 EGV). Verordnungen sind für jedermann verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Auch die Bürgerinnen und Bürger müssen sie befolgen, können sich aber auch auf sie berufen. Sie bedürfen also keiner weiteren Umsetzung in nationales Recht. Richtlinien wenden sich dagegen nur an die Mitgliedstaaten, nicht auch an die Bürgerinnen und Bürger. Sie enthalten Zielvorgaben, die von den Mitgliedstaaten - z. B. durch geeignete nationale Gesetze - erfüllt werden müssen.

Die grundlegende Strukturreform des Postwesens in Deutschland wurde richtungsweisend durch europäische Reformgedanken sowie durch Richtlinien der Organe der EG zur Liberalisierung und Harmonisierung der Telekommunikations- und Postmärkte geprägt. In den europäischen Richtlinien ist jeweils festgelegt, dass die Mitgliedstaaten die Europäische Kommission über die Umsetzung in nationales Recht unterrichten. Sowohl der Reformprozess als auch einschlägige Gesetze wie das Postgesetz¹¹⁷ folgten in Deutschland jedoch einer eigenen Systematik und lassen sich daher nicht ohne weiteres am europäischen Reform- und Rechtsetzungsprozess spiegeln. Dies zeigen die Mitteilungen an die Europäische Kommission, für die seitens der Bundesregierung das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie verantwortlich zeichnet. Dem Bundesbeauftragten liegen 25 Umsetzungsmitteilungen zu Richtlinien aus dem Bereich Post- und Telekommunikationsrecht an die Europäische Kommission vor. Zu vier der in den obenstehenden Ausführungen genannten wesentlichen Richtlinien liegen dem Bundesbeauftragten keine Umsetzungsmeldungen vor.¹¹⁸

Zum Berichtszeitpunkt waren noch drei Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen mangelhafter bzw. nicht erfolgter Umsetzung des Gemeinschafts-

¹¹⁷ Postgesetz vom 22. Dezember 1997, BGBl. I S. 3294, zuletzt geändert durch Artikel 272 der Verordnung vom 31. Oktober 2006, BGBl. I S. 2407.

¹¹⁸ Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 24. Juli 2007.

rechts im Telekommunikationsbereich anhängig.¹¹⁹ Dabei handelt es sich¹²⁰ um

- die aus Sicht der Europäischen Kommission gemeinschaftsrechtswidrige Einschränkung des Handlungsspielraums der nationalen Regulierungsbehörde und damit mangelhafte Umsetzung der Rahmen- und Zugangsrichtlinie durch § 30 TKG (Verfahren Nr. 2221/2004),
- die Umsetzung der Must-Carry-Bestimmungen aus Art. 31 der Universalienrichtlinie durch verschiedene landesmediengesetzliche Regelungen (Verfahren Nr. 2006/4815) und
- um die von der Kommission beanstandete Neuregelung des § 9 a TKG zur Regulierung neuer Märkte (Verfahren 2559/2007).

2.4.2.1 Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2221/2004

Die Kommission, kritisierte, dass die Befugnis der nationalen Regulierungsbehörde, Betreibern mit beträchtlicher Marktmacht Verpflichtungen aufzuerlegen, durch die gesetzlichen Vorgaben des Telekommunikationsgesetzes zur Entgeltregulierung zu weit eingeschränkt werde. Die Bundesregierung vertritt die Ansicht, dass die kritisierten Regelungen eine zulässige Konkretisierung des Handlungsspielraums der Bundesnetzagentur darstellen.

In dem Vertragsverletzungsverfahren stellt die Europäische Kommission in Frage, ob einzelne Bestimmungen der Rahmen-Richtlinie (Richtlinie 2002/21/EG) sowie der Zugangs-Richtlinie (Richtlinie 2002/19/EG) in dem am 26. Juni 2004 in Kraft getretenen Telekommunikationsgesetz¹²¹ hinreichend umgesetzt seien. Im Einzelnen machte die Kommission gemeinschaftsrechtliche Bedenken gegen die nationale Umsetzung der Art. 8, 9 und 13 der Zugangsrichtlinie sowie Art. 16 der Rahmenrichtlinie durch das Telekommunikationsgesetz (insbesondere § 30 TKG) geltend. Im Kern kritisierte die Kommission, dass die Befugnis der nationalen Regulierungsbehörde, Betreibern mit beträchtlicher Marktmacht Verpflichtungen aufzuerlegen, durch die gesetzlichen Vorgaben des Telekommunikationsgesetzes zur Entgeltregulierung zu weit eingeschränkt werde.

Die Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie hat zu den Vorwürfen mit der Mitteilung vom 16. Dezember 2004 bzw. vom 19. Juni 2005 umfangreich Stellung genommen. Neben grundsätzlichen Erläuterungen hat sie auch die im aktuellen Gesetzentwurf zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes eingestellten Änderungen zu § 30 TKG mitgeteilt. Unter Einbeziehung dieser geplanten Änderungen erläuterte die Bundesregierung ihre Ansicht, dass die kritisierten Regelungen eine zulässige Konkretisierung des Handlungsspielraums der Bundesnetzagentur darstellen. Der nationale Gesetzgeber sei nicht darauf

¹¹⁹ http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/implementation_enforcement/infringements/inf_noncom_october2007.pdf

¹²⁰ Vgl. e-mail des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 6. Dezember 2007, Referat VIA 3.

¹²¹ Telekommunikationsgesetz vom 22. Juni 2004, BGBl. I S. 1190, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18. Februar 2007, BGBl. I S. 106.

beschränkt, den Richtlinienwortlaut zu übernehmen, sondern es verbliebe ihm ein gestalterischer Spielraum, solange die Vorgaben der Richtlinien eingehalten würden. Diesen Spielraum habe der deutsche Gesetzgeber genutzt und für den genannten Bereich der Entgeltregulierung die Entscheidungsmöglichkeiten der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen per Gesetz vorstrukturiert.

Von Mitte 2005 bis Mitte 2007 hat die Europäische Kommission das Verfahren ruhen lassen und keine weiteren Verfahrensschritte eingeleitet. Am 27. Juni 2007 hat die Europäische Kommission die Anrufung des Europäischen Gerichtshofs beschlossen, die Klageschrift ist noch nicht zugestellt.

2.4.2.2 Vertragsverletzungsverfahren Nr. 4815/2006

Die Europäische Kommission hat ferner ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet, das in erster Linie die Umsetzung der Einspeisungsverpflichtungen der Universaldienstrichtlinie durch die Landesmediengesetze in Berlin, Brandenburg, Niedersachsen und Hamburg betrifft. Die Frage der Rechtmäßigkeit der niedersächsischen Kabelbelegungsregelung ist inzwischen auch Gegenstand eines Vorabentscheidungsersuchens an den Europäischen Gerichtshof geworden. Da die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für das Vertragsverletzungsverfahren maßgebliche Bedeutung besitzt, hat die Bundesregierung in ihrer zweiten Mitteilung vom 29. August 2007 die Europäische Kommission ersucht, das Vertragsverletzungsverfahren vorerst nicht weiterzuverfolgen und die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes im Vorabentscheidungsverfahren abzuwarten.

Am 18. Oktober 2006 hat die Europäische Kommission ein weiteres den Telekommunikationsbereich betreffendes Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet, das in erster Linie die Umsetzung der „must-carry-Regeln“ der Universaldienstrichtlinie durch die Landesmediengesetze in Berlin, Brandenburg, Niedersachsen und Hamburg betrifft.¹²²

Nach Art. 31 der Universaldienst-Richtlinie können die Mitgliedstaaten Kabelnetzbetreibern für die Verbreitung bestimmter Programme, deren Empfangbarkeit im allgemeinen Interesse als notwendig erachtet wird, so genannte „must-carry-Verpflichtungen“, d.h. Einspeisungsverpflichtungen auferlegen. Nach Auffassung der Europäischen Kommission fehlt es an klar definierten Allgemeinwohlgründen, der Verhältnismäßigkeit der betreffenden Landesmediengesetze bzw. einer periodischen Überprüfung der Bestimmungen. In der Mitteilung vom 18. Dezember 2006 hat die Bundesregierung zu den Vorwürfen ausführlich Stellung genommen und die beanstandeten Regelungen verteidigt.

Am 29. Juni 2007 hat die Europäische Kommission eine Stellungnahme beschlossen, die sich im Kern auf die Kabelbelegungsregelung in Niedersachsen (§ 37

¹²² Die Federführung innerhalb der Bundesregierung liegt beim Bundesbeauftragten für Kultur und Medien.

NMedienG) konzentriert. Die Frage der Rechtmäßigkeit der niedersächsischen Kabelbelegungsregelung ist inzwischen auch Gegenstand eines Vorabentscheidungsersuchens an den Europäischen Gerichtshof geworden. In einem Klageverfahren des Kabelnetzbetreibers Kabel Deutschland gegen die Niedersächsische Landesmedienanstalt hat das Verwaltungsgericht Hannover am 14. Juni 2007 das Verfahren ausgesetzt und dem Europäischen Gerichtshof ein Vorabentscheidungsersuchen übermittelt. Da die Beantwortung dieses Ersuchens für das Vertragsverletzungsverfahren entscheidende Bedeutung besitzt, hat die Bundesregierung in ihrer zweiten Mitteilung vom 29. August 2007 die Europäische Kommission ersucht, das Vertragsverletzungsverfahren vorerst nicht weiterzuverfolgen und die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes im Vorabentscheidungsverfahren abzuwarten. Eine Entscheidung der Europäischen Kommission hierzu liegt noch nicht vor. Nach Angaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie ruht das Verfahren derzeit.

2.4.2.3 Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2006/2559

In einem weiteren Verfahren kritisiert die Europäische Kommission einzelne neue Regelungen des novellierten Telekommunikationsgesetzes zur Regulierung neuer Märkte. Insbesondere vertritt sie die Ansicht, dass die neuen Regelungen, die systematisch auch die Nichtregulierung neuer Märkte erlaubten, gemeinschaftsrechtswidrig seien und die Beteiligungsrechte der Kommission unterliefen. Damit würden legislative Vorgaben für den Handlungsspielraum der Bundesnetzagentur gemacht, was den Richtlinien zuwiderliefe. Aus Sicht der Bundesregierung sind die Vorwürfe, die die Kommission erhebt, unbegründet, denn die Neuregelungen entsprächen in vollem Umfang dem Gemeinschaftsrecht. Mitgliedstaaten hätten die Beachtung der Besonderheiten neuer Märkte im Regulierungsverfahren sicherzustellen. Dies umfasse auch die Verpflichtung, die für neue Märkte besonders bedeutsamen Regulierungsziele der Förderung effizienter Infrastrukturinvestitionen und die Unterstützung von Innovationen ausdrücklich hervorzuheben.

Bei diesem Verfahren konzentriert sich die Kritik der Europäischen Kommission darauf, dass mit der im novellierten Telekommunikationsgesetz neu eingefügten Systematik zur Regulierung neuer Märkte, die unter bestimmten Bedingungen auch eine Nichtregulierung neuer Märkte erlaubt, gegen das im Gemeinschaftsrechtsrahmen vorgesehene Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahren und insbesondere gegen die dort vorgesehenen Beteiligungsrechte der Europäischen Kommission verstoßen werde. Zudem vertritt die Kommission die Ansicht, durch die Gesetzesänderungen werde richtlinienwidrig ein der nationalen Regulierungsbehörde eingeräumter Ermessensspielraum eingeschränkt und die Entscheidungsfreiheit der Bundesnetzagentur bei der Definition und Analyse von Märkten gemäß den einschlägigen EG-Vorschriften beschnitten.¹²³ Des Weiteren würden in § 9 a TKG¹²⁴ unzulässigerweise bestimmte

¹²³ <http://www.tkrecht.de/index.php4?direktmodus=nachrichten&nid=20070510-1>.

¹²⁴ § 9 a TKG Abs. 1: „Vorbehaltlich des nachfolgenden Absatzes unterliegen neue Märkte grundsätzlich nicht der Regulierung nach Teil 2. Abs. 2: „Wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass

Ziele zulasten anderer im Gemeinschaftsrechtsrahmen enthaltener Ziele hervorgehoben. Zwischen der Bundesregierung und der europäischen Kommission fanden schon im Vorfeld der Verabschiedung der neuen Regelungen Gespräche über die Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht statt. Da beide Seiten an ihrem Standpunkt festhielten, wurden die betreffenden Regelungen im novellierten Telekommunikationsgesetz im Februar 2007 nach den deutschen Vorstellungen verabschiedet.

Aus Sicht der Bundesregierung sind die Vorwürfe, die die Kommission in dem Mahnschreiben erhebt, unbegründet, denn die Neuregelungen des § 9 a und § 3 Nr. 12 b TKG entsprechen in vollem Umfang dem Gemeinschaftsrecht. Dieses treffe keine Aussage, schreibe also auch keine Beteiligungsrechte der Kommission oder der anderen nationalen Regulierungsbehörden vor für den Fall, dass die Regulierungsbedürftigkeit eines neuen, in der Empfehlung nicht enthaltenen Marktes verneint werde. Die Neuregelung stelle entgegen der Interpretation der Kommission auch keine Ausnahme vom Konsultations- und Konsolidierungsverfahren nach § 12 TKG dar. Vielmehr sei die von der Kommission geforderte Beteiligung auch hier vollständig gewährleistet, und werde durch die Auslegungsgrundsätze der Bundesnetzagentur verbindlich bestätigt (obwohl dies europarechtlich nicht vorgegeben sei). Das Telekommunikationsgesetz gehe auch in seiner geänderten Fassung insofern über die Anforderungen des Richtlinienrechts hinaus, als die nationale Regulierungsbehörde selbst solche Märkte dem Konsultations- und Konsolidierungsverfahren unterwerfe, die sie nach einer Prüfung nicht für regulierungsbedürftig hält.

Die Bundesregierung bekräftige ihre Auffassung, dass das Richtlinienrecht dem nationalen Gesetzgeber Möglichkeiten zur Strukturierung des Entscheidungsspielraums der nationalen Regulierungsbehörde innerhalb der Zielvorgaben des Gemeinschaftsrechtsrahmens einräumt, die dieser nicht nur wahrnehmen kann, sondern vielmehr wahrnehmen muss, weil nur so eine wirksame Umsetzung des Richtlinienrechts in das nationale Recht bewirkt werden könne. In diesem Zusammenhang bestehe für Mitgliedstaaten nicht nur das Recht, sondern als Folge des Verhältnismäßigkeitsprinzips auch die Pflicht, die Beachtung der Besonderheiten neuer Märkte im Regulierungsverfahren sicherzustellen. Dies umfasse auch die Verpflichtung, die für neue Märkte besonders bedeutsamen Regulierungsziele der Förderung effizienter Infrastrukturinvestitionen und die Unterstützung von Innovationen ausdrücklich hervorzuheben. Die von der Kommission in ihrem Aufforderungsschreiben zu Grunde gelegte Auslegung des Richtlinienrechts scheine weder im Hinblick auf die Grenzen der Harmonisierungsermächtigung des Art. 95 EGV noch auf die Kompetenzverteilung zwischen den Organen der Gemeinschaft und zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten gemeinschaftsrechtskonform zu sein.

bei fehlender Regulierung die Entwicklung eines nachhaltig wettbewerbsorientierten Marktes im Bereich der Telekommunikationsdienste oder -netze langfristig behindert wird, kann die Bundesnetzagentur einen neuen Markt abweichend von Absatz 1 nach den Bestimmungen der §§ 9, 10, 11 und 12 der Regulierung nach Teil 2 unterwerfen. Bei der Prüfung der Regulierungsbedürftigkeit und der Auferlegung von Maßnahmen berücksichtigt die Bundesnetzagentur insbesondere das Ziel der Förderung von effizienten Infrastrukturinvestitionen und die Unterstützung von Innovationen.“

Am 27. Juni 2007 hat die Europäische Kommission beschlossen, in diesem Verfahren den Europäischen Gerichtshof anzurufen. Das Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof befindet sich in der Phase des Austausches der Schriftsätze. Eine mündliche Verhandlung ist nicht vor Mitte 2008, eine Entscheidung frühestens Ende 2008/Anfang 2009 zu erwarten.

2.4.2.4 Alte, offiziell eingestellte Vertragsverletzungsverfahren

Drei weitere Vertragsverletzungsverfahren aus den Jahren 2005 und 2006 hat die Europäische Kommission im Jahre 2007 eingestellt.

Im Jahr 2005 hatte die Europäische Kommission gegen Deutschland ein Verfahren wegen mangelhafter Umsetzung des Art. 17 Abs. 1 und Abs. 2 der Universaldienstrichtlinie (Verfahren Nr. 2067/2005) eingeleitet. Dieses Verfahren wurde nach der zweiten Mitteilung der Bundesregierung von der Europäischen Kommission im März 2007 eingestellt. Ebenfalls im Jahr 2005 hatte die Europäische Kommission auch noch ein Verfahren wegen nicht vollständiger Umsetzung der Richtlinie 2002/58/EG (Verfahren Nr. 2068/2005) eingeleitet. Dieses Verfahren wurde ebenfalls im März 2007 seitens der Europäischen Kommission eingestellt. Mitte Oktober 2006 hatte die Europäische Kommission gegen Deutschland (sowie gegen weitere 5 Mitgliedstaaten) ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, welches die seitens der Bundesnetzagentur noch nicht vollständig abgeschlossenen Marktdefinitions- bzw. -analyseverfahren zur Bewertung der Wettbewerbslage auf den Telekommunikationsmärkten betraf. Darin wurde ein potentieller Verstoß gegen Art. 16 Abs. 1 Rahmenrichtlinie, Art. 7 Zugangsrichtlinie und Art. 16 der Universaldienstrichtlinie gesehen, die vorschreiben, dass die nationalen Regulierungsbehörden „sobald wie möglich“ bzw. „möglichst bald“ nach Inkrafttreten der Richtlinie bzw. Verabschiedung der Märkte-Empfehlung¹²⁵ eine Definition und Analyse der relevanten Märkte durchführen. Die Kommission stellte dieses Verfahren im Dezember 2007 ein.

¹²⁵ Empfehlung der Kommission vom 11. Februar 2003 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen. Bekanntgegeben am 8. Mai 2003 im ABl. L 114, S. 45.

2.4.3 AUSGEWÄHLTE ORGANISATORISCHE UND RECHTLICHE FOLGEN DER POSTREFORMEN

2.4.3.1 Spannungsfeld zwischen weitgehender Liberalisierung und Erhalt des Bundesvermögens

Mit Auflösung des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation fielen die Rollen des Anteilseigners und „Privatisierers“ dem Bundesministerium der Finanzen und seinem nachgeordneten Geschäftsbereich zu. Die Rollen des „Rechtsetzers“ und „Regulierers“ erhielten hingegen das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und dessen Geschäftsbereich. Dies führte zu erheblichen Spannungen zwischen den beteiligten Ressorts bzw. deren Geschäftsbereichen. Während das Bundesministerium der Finanzen alle Spielräume für den Abbau der Regulierung nutzen möchte, vertritt die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen die Auffassung, die Deutsche Telekom AG werde ihre dominierende Marktstellung noch lange Zeit halten. Daher sei eine sektorspezifische Regulierung noch über einen ebenso langen Zeitraum erforderlich.¹²⁶ Ferner sei eine Regulierung noch so lange erforderlich, wie Engpässe einen funktionsfähigen Wettbewerb verhindern.

In Folge des o. g. Organisationserlasses des Bundeskanzlers zur Auflösung des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation und Neuverteilung der Restaufgaben fielen die Rollen des Anteilseigners und „Privatisierers“ dem Bundesministerium der Finanzen und seinem nachgeordneten Geschäftsbereich, namentlich der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost, sowie im Rahmen der Platzhalterverträge, der Kreditanstalt für Wiederaufbau zu. Die Rollen des „Rechtsetzers“ und „Regulierers“ verblieben hingegen beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und dessen Geschäftsbereich, namentlich der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, die am 13. Juli 2005 in Bundesnetzagentur umbenannt wurde.

Der Bundesbeauftragte hat nach Studium der Akten des Bundesministeriums der Finanzen festgestellt, dass dies zu erheblichen Spannungen zwischen den beteiligten Ressorts bzw. deren Geschäftsbereichen geführt hat. So bemängelte das Bundesministerium der Finanzen beispielsweise, dass die Entscheidungen der Regulierungsbehörde massiv zu Lasten der Telekom AG ausgefallen seien. Trotz des Engagements auf Ministerienebene sei „... gleichwohl vom Regulierer – damals noch BMPT¹²⁷ – eine gegen das Vermögensinteresse des Bundes gerichtete Entscheidung getroffen worden. Nach Berechnungen der Telekom AG führte dies zu einem Kursverlust für den Bund von 7 Mrd. DM an der Börse. ... Im Interesse der Zukunftssicherung des Unternehmens und seiner weiteren erfolgreichen Privatisierung, insbesondere zur Finanzierung der weitgehend für den Bund zu erfüllenden Pensionsverpflichtung für Post- und

¹²⁶ http://www.bundesnetzagentur.de/enid/5211eef6e1b73a24c184ba721a240f3c,0/Sachgebiete/Telekommunikation_2v.html.

¹²⁷ Bundesministerium für Post und Telekommunikation.

Telekom-Pensionäre (=Unterstützungskassenproblematik) müssen zukünftige Entscheidungen der Regulierungsbehörde auch die Interessen der Telekom AG und damit des Bundes berücksichtigen.“¹²⁸ Diese Aussage des Bundesministeriums der Finanzen zeigt das innere Spannungsverhältnis des Bundes als Eigentümer und Regulierer auf. Die monopoleindämmenden Entscheidungen des Regulierers Bund wirken sich auf den Eigentümer Bund ebenso aus wie auf die privaten Anleger.

Das Spannungsverhältnis zwischen Eigentümerfunktion einerseits und Regulierung andererseits wird auch an einem Schriftwechsel¹²⁹ zwischen den Leitungsebenen des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie unter nachrichtlicher Beteiligung des Bundeskanzleramtes deutlich: „Mit Befremden habe ich festgestellt, dass ihr Haus am 23. April die Eckpunkte des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie für eine Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Tätigkeitsbericht der RegTP¹³⁰ und dem Sondergutachten der Monopolkommission¹³¹ im Internet veröffentlicht hat, obwohl der Abstimmungsprozess mit dem Bundesministerium der Finanzen noch nicht abgeschlossen ist“. Des Weiteren wird in dem Schreiben die Notwendigkeit einer gemeinsamen Regierungsposition verdeutlicht, einer einseitigen Interessenlage des Bundesministeriums der Finanzen zugunsten der Deutschen Telekom AG widersprochen und auf die gemeinsame Absicht hingewiesen, im Zuge einer grundlegenden Überarbeitung des Regulierungsrahmens 2003 alle Spielräume für einen Abbau der Regulierung zu nutzen.

Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen vertritt hingegen auf ihrer Homepage¹³² die Auffassung, auch nach der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes werde das ehemalige Monopolunternehmen, die Deutsche Telekom AG, noch lange Zeit ihre dominierenden Marktstellungen halten können. Deshalb müsse es die zentrale Aufgabe der staatlichen Regulierung sein, diese Marktmachtstellung des dominanten Anbieters zu kontrollieren und den neuen Wettbewerbern zur notwendigen Chancengleichheit zu verhelfen. Der grundsätzliche Regulierungsansatz der Bundesregierung gehe daher über eine bloße „ex-post“ Missbrauchsaufsicht hinaus. Die mit der Regulierung verbundenen Aufgaben wiesen eine solche Spezialisierung auf, dass sie nicht mit den Mitteln des allgemeinen Wettbewerbsrechts zu lösen seien. Deshalb sei eine sektorspezifische Regulierung zumindest solange notwendig bis ein funktionsfähiger Wettbewerb in dem Markt der

¹²⁸ Vgl. Vorlage des Bundesministeriums der Finanzen vom 3. März 1998, Gz. I B 6 / apo-spm1501018/98.

¹²⁹ Vgl. Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen an das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Az.: VIII B 3 – FB 2224 – 19/02 vom 29. April 2002; Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie an das Bundesministerium der Finanzen vom 27. Mai 2002, ohne Az.

¹³⁰ Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation.

¹³¹ Die Monopolkommission ist ein unabhängiges Beratungsgremium für die Bundesregierung auf den Gebieten der Wettbewerbspolitik und Regulierung. Ihre Stellung und Aufgaben sind u. a. in den §§ 44 bis 47 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und § 121 Abs. 2 TKG geregelt.

¹³² http://www.bundesnetzagentur.de/enid/5211eef6e1b73a24c184ba721a240f3c,0/Sachgebiete/Telekommunikation_2v.html.

Telekommunikation hergestellt sei. Ferner vertreten das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und die Bundesnetzagentur die Auffassung, dass eine Regulierung noch so lange erforderlich sei, wie Engpässe einen funktionsfähigen Wettbewerb verhindern.

Das Bundesministerium der Finanzen hat dargestellt, dass es gemeinsam mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie trotz der unvermeidbaren Zielkonflikte im Rahmen der Entscheidungsprozesse kontinuierlich die jeweiligen Positionen austauscht und im Falle von Meinungsverschiedenheiten stets konsensuale Lösungen erarbeitet würden.

Insbesondere mit Blick auf die Vertretung deutscher Interessen ist es im europäischen Kontext erforderlich, eine abgestimmte Position der Bundesregierung zu Fragen der Regulierungspolitik zu vertreten.

2.4.3.2 Die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost

Die Aufgaben der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost wurden im Laufe der Jahre, zuletzt im Jahr 2006 mit der Auflösung des Treuhandvermögens, erheblich reduziert. Die Bundesanstalt hat jedoch ihre strategischen Ziele mit Blick auf ihre veränderten Aufgaben nicht formuliert und dokumentiert. Die im Jahr 1999 durch die Leitung des Bundesministeriums der Finanzen beauftragte Bestandsprüfung liegt noch nicht vor. Die Bundesanstalt nimmt ihre Aufsichtsfunktionen über die Postbeamtenkrankenkasse nicht im vollen Umfang wahr. Sie hat daher nur geringen Einfluss, unwirtschaftlichem Handeln vorzubeugen und die Belange der Versicherten in ausreichendem Maße zu wahren. Das Bundesministerium der Finanzen hat mitgeteilt, dass das Verhältnis der Sozialeinrichtungen zur Bundesanstalt für Post und Telekommunikation derzeit überprüft werde.

Im Zuge der Postreform II¹³³ wurde die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost in der Rechtsform einer bundesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet (Art. 87 f Abs. 3 Grundgesetz). Sie führt Aufgaben in Bezug auf die aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost hervorgegangenen Unternehmen nach Maßgabe des Gesetzes über die Errichtung einer Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost – Bundesanstalt Post-Gesetz – (BAPostG), aus. Das Bundesministerium der Finanzen übt die Rechts- und Fachaufsicht über die Bundesanstalt aus.¹³⁴

Zu den Aufgaben der Bundesanstalt gehörten u. a. die Verwaltung der Anteile des Bundes an den aus der Deutschen Bundespost hervorgegangenen Postaktiengesellschaften und die Weiterführung der betrieblichen Sozialeinrichtungen der ehemaligen Deutschen Bundespost. Der Gesetzgeber hat Ende 2005 mit der Novellierung des

¹³³ Vgl. R. v. Decker's Verlag (Hrsg.), Postreform II: Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 30. August 1994 und Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation (Postneuordnungsgesetz) vom 14. September 1994, Heidelberg 1994, ISBN 3-7685-4694-2.

¹³⁴ Vgl. § 2 BAPostG und BT-Drs. 15/5573, S. 17.

Bundesanstalt Post-Gesetzes¹³⁵ die Aufgaben der Bundesanstalt an die mittlerweile eingetretenen Veränderungen angepasst.¹³⁶ U. a. wurden die Verwaltung der Anteile des Bundes an den Postaktiengesellschaften dem Bundesministerium der Finanzen übertragen und das Treuhandvermögen, das als Buchungsstelle für Einnahmen des Bundes aus Dividenden und Aktienverkäufen sowie Ausgaben eingerichtet worden war, zum 25. Oktober 2006 aufgelöst.¹³⁷ Mit den Eigentümeraufgaben ist ein wichtiges Betätigungsfeld der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost weggefallen.

Bereits im Jahr 1999 hat die Leitung des Bundesministeriums der Finanzen diese Entwicklung vorhergesehen und in einem Strategiekonzept für die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost entschieden: "... den Vorstand der Bundesanstalt mit einer Organisationsprüfung (zu) beauftragen und ein mittelfristiges Entwicklungskonzept für die Bundesanstalt und für die Sozialeinrichtungen aufzustellen. Hierbei soll auch der bundesbezogene Aufgabenumfang eher weiter abgebaut werden. Vor dem Hintergrund der rückläufigen Auslastung der Sozialeinrichtungen wird eine schrittweise Kapazitätsanpassung angestrebt und bei Unterschreitung einer optimalen Betriebsgröße der Bundesanstalt eine Bestandsprüfung durchgeführt".¹³⁸

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2006 festgestellt, dass die Bundesanstalt ihre strategischen Ziele mit Blick auf ihre durch das o. g. Gesetz veränderten Aufgaben noch nicht formuliert und dokumentiert hatte. Die im Jahr 1999 durch die Leitung des Bundesministeriums der Finanzen beauftragte Bestandsprüfung lag nicht vor.

Die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost erbringt bzw. erbrachte administrative Aufgaben wie Personal, Organisation, Informationstechnik, Einkauf, u. ä. auch für die weiteren Sozialeinrichtungen. Diese nehmen jedoch bestimmte Querschnittsaufgaben wie Controlling selbst wahr bzw. sollen diese künftig übernehmen¹³⁹. Ferner musste die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost die Verwaltung ihrer Finanzanlagen an die Postbank abgeben.¹⁴⁰

Gem. § 26 Abs. 5 BAPostG ist die Bundesanstalt verpflichtet, die Wirtschaftlichkeit der betrieblichen Sozialeinrichtungen zu kontrollieren. Die Bundesanstalt führt die Aufsicht über die Postbeamtenkrankenkasse (Krankenkasse) und die Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost. Die §§ 88 Abs. 1 und 2 und 89 Abs. 1 und 2 des

¹³⁵ Vgl. Gesetz zur Reorganisation der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost und zur Änderung anderer Gesetze, Art. 1 - Änderung des Bundesanstalt Post-Gesetzes - und Art. 11 Abs. 1, vom 14. September 2005, BGBl. I S. 2746.

¹³⁶ Vgl. BT-Drs. 15/5573 vom 31. Mai 2005, Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/die Grünen.

¹³⁷ Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte die Auflösung dieses Treuhandvermögens mehrfach gefordert, vgl. Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses vom 17. Mai 2002.

¹³⁸ Vgl. Vorlage des Bundesministeriums der Finanzen, Az.: VIII C 1 - FB 0731 - 115/99 und VIII A 5 - PM 1597 -19/99, vom 18. Juni 1999.

¹³⁹ Information an den Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost vom 6. März 2006.

¹⁴⁰ Beschluss des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost in seiner Sitzung am 19. Juni 2006.

Vierten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IV) gelten entsprechend. Danach kann die Aufsichtsbehörde die Geschäfts- und Rechnungsführung prüfen; die Versicherungsträger haben der Aufsichtsbehörde alle Unterlagen vorzulegen und alle Auskünfte zu erteilen, die zur Prüfung erforderlich sind. § 89 Abs. 1 und 3 SGB IV regeln die der Aufsichtsbehörde zur Verfügung stehenden Mittel bei Rechtsverletzungen. Dies sind Beratung, Verpflichtung zur Abhilfe ggf. mit den Mitteln des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes, und die Einberufung von Sitzungen der Selbstverwaltungsorgane durch die Aufsichtsbehörde. In der Gesetzesbegründung zum Bundesanstalt Post-Gesetz wurde zu diesen Aufsichts- und Kontrollaufgaben der Bundesanstalt nichts ausgeführt.

Mit der Gesetzesnovelle aus dem Jahr 2005 wurde die Organisation der Krankenkasse nicht mehr nur satzungsrechtlich sondern auch gesetzlich festgeschrieben. Daher argumentierten Vertreter der Postaktiengesellschaften anlässlich der Beratung des Wirtschaftsplanes der Krankenkasse im Dezember 2005¹⁴¹, Ziel des Gesetzes sei es, die Organe der Krankenkasse für ihren in sich geschlossenen finanzwirtschaftlichen Bereich verantwortlich zu machen. Die Bundesanstalt könne von Beschlüssen des Verwaltungsrates der Krankenkasse lediglich Kenntnis nehmen und habe nur mehr die Rechtsaufsicht. Die Bundesanstalt war hingegen der Ansicht, die gesetzliche verankerte Verantwortung für die Aufsicht über die Krankenkasse erlaube es nicht, sich aus deren Angelegenheiten herauszuhalten; es handle sich nicht nur um reine Rechtsaufsicht.¹⁴² Das Bundesministerium gab zwischenzeitlich zu den Rechten bzw. Pflichten der Bundesanstalt gegenüber der Krankenkasse u. a. folgende Hinweise: „Namentlich die Stärkung der Ergebnisverantwortung und das umfassende auch auf die Organisation und Verwaltung bezogene Selbstverwaltungsrecht der Krankenkasse schließen künftig auch für diese Bereiche eine aktive Einflussnahme durch die Bundesanstalt aus. Inhaltliche und operative Entscheidungen würden allein von der Krankenkasse getroffen.“¹⁴³

Nach § 1 Abs. 3 Nr. 4a Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) gehört die Krankenkasse nicht zu den aufsichtspflichtigen Unternehmen. Sie hat sich jedoch durch Beschluss des Verwaltungsrates vom 28. Oktober 2004¹⁴⁴ verpflichtet „ihr Vermögen entsprechend dem § 54 VAG, der Anlageverordnung (AnIV) und den Rundschreiben der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht anzulegen“¹⁴⁵ Diese Regelung greift in die Aufsichtsfunktion der Bundesanstalt ein und weist ihr zusätzliche Aufgaben zu, denn die Rundschreiben der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verweisen auf Berichtspflichten nach den Bestimmungen des Versicherungsaufsichts-

¹⁴¹ Vgl. Protokoll der Sitzung des Verwaltungsrates der Bundesanstalt III/2005, Stand 21. Dezember 2005.

¹⁴² Vgl. § 26 Abs. 7 BAPostG (alt) und § 26 Abs. 5 BAPostG (neu).

¹⁴³ Vgl. Bundesanstalt Post-Gesetz sowie Begründung und Hinweise, erarbeitet vom Referat VIII B 5 im Bundesministerium der Finanzen. Vom Bundesministerium der Finanzen eingefügte Begründungen und Hinweise, die nicht auf der Gesetzesbegründung des Fraktionsentwurfs beruhen, hat das Bundesministerium der Finanzen durch Hervorhebung kenntlich gemacht.

¹⁴⁴ Veröffentlicht im GMBL 2004 S. 1163.

¹⁴⁵ Vgl. § 70 a Abs. 2 der Satzung der Krankenkasse i.V.m. ihren „Richtlinien für die Anlage des Vermögens“.

gesetzes an die „Aufsichtsbehörde“.¹⁴⁶ Die Bundesanstalt konkretisiert zwar regelmäßig die Rundschreiben der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht gegenüber der Krankenkasse. Die Finanzaufsicht nach § 81 VAG¹⁴⁷ nimmt sie jedoch nicht wahr und fühlt sich dazu auch nicht verpflichtet. Sie genehmigt den Wirtschaftsplan der Krankenkasse und übt nach eigenen Angaben die Rechtsaufsicht über diese aus; systematische Wirtschaftlichkeitskontrollen nach § 26 BAPostG führt sie allerdings nicht durch.

Die abweichenden Auffassungen zu Rechten und Pflichten der Bundesanstalt und der betrieblichen Sozialeinrichtungen führten zu Meinungsverschiedenheiten und Reibungsverlusten zwischen der Bundesanstalt und den betrieblichen Sozialeinrichtungen. Zur Klärung der Rechtsverhältnisse gegenüber den betrieblichen Sozialeinrichtungen hat die Bundesanstalt ein umfassendes Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Als Ergebnis ist dort festgehalten, dass die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost gegenüber der Versorgungsanstalt eine Rechtsaufsicht ausübt, die jedoch nicht auf die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben beschränkt ist, sondern im Sinne eines kooperativen Aufsichtsverständnisses auch im Sinne einer „funktionssichernden Aufsicht“ zu handhaben ist.¹⁴⁸

Der Wortlaut des Bundesanstalt Post-Gesetzes mit Hinweis auf die Maßnahmen nach §§ 88 und 89 SGB IV spricht gegen eine zu enge Auslegung der Befugnisse der Bundesanstalt. Auch bleibt die Praxis der Bundesanstalt erheblich hinter den Anforderungen des Versicherungsaufsichtsgesetzes und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zurück, wengleich diese rechtlich für die Bundesanstalt nicht verpflichtend sind.

Fraglich ist, ob ein Gesamtsystem wirtschaftlich sein kann, in welchem verselbständigte Sozialeinrichtungen und gleichzeitig eine Bundesanstalt mit erheblich reduzierten Aufgaben aufrechterhalten werden. Da die Bundesanstalt nur die Rechtsaufsicht über die Krankenkasse wahrnimmt, nicht aber die vom Gesetzgeber beauftragten Wirtschaftlichkeitskontrollen durchführt oder eine Finanzaufsicht in Anlehnung an das Versicherungsaufsichtsgesetz wahrnimmt, hat die Bundesanstalt nur geringen Einfluss, unwirtschaftlichem Handeln vorzubeugen und die Belange der Versicherten¹⁴⁹ in ausreichendem Maße zu wahren.

¹⁴⁶ Z.B. Rundschreiben 11/2005, Berichtspflichten nach §§ 54, 54d, 66, 81b VAG i.V.m. § 6 AnIV.

¹⁴⁷ Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Dezember 1992, BGBl. 1993 I S. 2; zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 4 des Gesetzes vom 22. September 2005, BGBl. I S. 2802. Nach § 81 VAG obliegt der Aufsichtsbehörde – für die Krankenkasse ist dies die Bundesanstalt – sowohl die Rechts- als auch die Finanzaufsicht. Die Aufsichtsbehörde kann gegenüber den Unternehmen, den Mitgliedern ihres Vorstandes sowie sonstigen Geschäftsleitern oder den die Unternehmen kontrollierenden Personen alle Anordnungen treffen, die geeignet und erforderlich sind, um Missstände zu vermeiden oder zu beseitigen.

¹⁴⁸ Prof. Dr. Ralf Röger, Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung und Prof. Dr. Winfried Kluth, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg „Die rechtlichen Beziehungen zwischen der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost und den von ihr weiterzuführenden bzw. aufrecht zu erhaltenden betrieblichen Sozialeinrichtungen“.

¹⁴⁹ Nach § 26 h Abs. 1 BAPostG bildet die Krankenkasse zur dauerhaften Haushaltsicherung in der Grundversicherung einen Ausgleichsfonds, in den die Postaktiengesellschaften den Betrag von

Das Bundesministerium der Finanzen hat mitgeteilt, dass das Verhältnis der Sozialeinrichtungen zur Bundesanstalt für Post und Telekommunikation derzeit Gegenstand einer Überprüfung sei.

2.4.3.3 Dokumentation des Privatisierungsprozesses

Der Bundesbeauftragte hat bei seinen Erhebungen eine kontinuierliche und konsistente Fortschreibung der Daten zu den Postreformen vermisst. Dies hat nicht nur dem Bundesbeauftragten eine Nachschau auf die wirtschaftlichen Effekte erschwert, sondern auch während des Privatisierungsprozesses zu Reibungsverlusten geführt. Bei weiteren Privatisierungen sollten solche Fehler vermieden werden.

Die Postprivatisierung ist ein seit 20 Jahren andauernder, hoch komplexer Prozess, der sich in einem europäischen Rechtsrahmen bewegt. Er folgt in Deutschland einer eigenen Systematik und lässt sich daher nicht ohne weiteres am europäischen Reform- und Rechtsetzungsprozess spiegeln. Während der Liberalisierungsprozess auf dem Telekommunikationsmarkt bereits seit Ende 1997 abgeschlossen ist und sich neue Wettbewerber etabliert haben, wurde der Deutsche Postmarkt erst mit Beginn des Jahres 2008 vollständig für den Wettbewerb geöffnet. Es bleibt daher abzuwarten, ob neue Anbieter von Postdienstleistungen im Wettbewerb gegen den ehemaligen Monopolisten bestehen können und welche weiteren Effekte die Öffnung des Postmarktes haben wird.

Der Bundesbeauftragte hat im Bundesministerium der Finanzen anhand der Durchsicht zahlreicher Akten versucht, den Privatisierungsprozess insbesondere in seinen wirtschaftlichen Effekten (vgl. Tz. 3) nachzuvollziehen, um ihn evaluieren zu können. Er hat dabei eine kontinuierliche und konsistente Fortschreibung der erforderlichen Daten durch das Ministerium vermisst. Diese Informationen hat er stattdessen – soweit vorhanden – aus unterschiedlichen Quellen, beispielsweise aus statistischen Jahrbüchern oder Aufstellungen der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost, zusammengeführt.

Die mangelnde Konsistenz, Koordination und Transparenz¹⁵⁰ von Wirtschaftsdaten erschwerte trotz eines systematischen Projektmanagements¹⁵¹ auch die Zusammenarbeit der Unternehmen mit den globalen und regionalen Koordinatoren, Unternehmensberatungsgesellschaften und staatlichen Institutionen im Vorfeld des Börsengangs.¹⁵²

525 Mio. Euro einzuzahlen haben. Die Erträge des Fondsvermögens und – soweit erforderlich – das Fondsvermögen selbst werden zur Deckung von Leistungsausgaben für die Mitglieder und ihre mitversicherten Angehörigen verwendet.

¹⁵⁰ Vgl. Arthur Anderson, HSBC, Sietz und Partner Ltd., Privatisierung Deutsche Post AG, Transaktions-Rückblick und Erfahrungsbericht, April 2001.

¹⁵¹ Vgl. Deutsche Telekom, Initial Public Offering Lessons Learned, übersandt an das Bundesministerium der Finanzen mit Schreiben der Deutschen Telekom vom 14. Januar 1999.

¹⁵² Ebenda.

Der Bundesbeauftragte ist der Auffassung, dass die Planung und Durchführung der Reform- und Privatisierungsprozesse reibungsloser verlaufen wäre, wenn insbesondere die beteiligten Bundesministerien entscheidende Informationen systematisch erhoben und fortgeschrieben hätten. Für die umfassende und nachvollziehbare Evaluierung, insbesondere mit Blick auf die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt, gilt dies ebenso.

Der Bundesbeauftragte hält es für unverzichtbar, bei künftigen Privatisierungen staatlicher Unternehmen die für den gesamten Prozess einschließlich der Nachschau benötigten Daten vorab zu definieren, während des Prozesses zu erheben und zu dokumentieren. Die insgesamt als erfolgreich anzusehenden Projektmanagement-Strukturen¹⁵³ aus der Privatisierung der ehemaligen Deutschen Bundespost sollten auf solche Privatisierungsprozesse übertragen werden.

3. ANMERKUNGEN ZU WIRTSCHAFTLICHEN AUSWIRKUNGEN DER POSTREFORMEN

3.1 Untersuchungsgegenstand

Im nachfolgenden Kapitel setzt sich der Bundesbeauftragte mit ausgewählten wirtschaftlichen Aspekten der Postreform auseinander. Bei seinen Untersuchungen vergleicht er die seit der Umsetzung der Postreform eingetretenen Veränderungen mit dem Zustand vor der Postreform. Soweit er die finanziellen Wirkungen der Postreform auf den Bundeshaushalt oder in der erweiterten Sicht auf alle Gebietskörperschaften untersucht, arbeitet auf der Grundlage der *ceteris paribus*-Klausel mit der Annahme, dass sich die wirtschaftliche Entwicklung der Deutschen Bundespost vor der Reform unverändert fortschreiben ließe. Einflüsse eines sich wandelnden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umfelds bleiben in diesem univariaten Konzept unberücksichtigt. Diese Einschränkung ist notwendig, um die unmittelbaren Wirkungen der Postreform auf den Bundeshaushalt isolieren zu können. Insbesondere hätte ein stärkeres Abheben der Analyse der Markt- und Beschäftigungsauswirkungen auf Sekundäreffekte den Rahmen dieses Berichts gesprengt oder wäre höchst spekulativ.

Das Bundesministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme zu diesem Bericht ausgeführt, dass sich unter den vom Bundesbeauftragten gemachten Annahmen die aufgezeigten Auswirkungen ergäben. Es selbst geht jedoch davon aus, dass sich das wirtschaftliche Umfeld auch auf ein fortgeführtes Staatsunternehmen negativ ausgewirkt und zu Belastungen des Bundeshaushalts geführt hätte. Die vom Bundesministerium der Finanzen zugrunde gelegte Bewertung verletzt jedoch die *ceteris paribus*-Klausel und führt spekulative Elemente in die Untersuchung ein, für die abgrenzbare Daten – auch nach Auffassung des Bundesministeriums der Finanzen – nicht zuverlässig und mit angemessenem Aufwand ermittelbar sind.

¹⁵³ Ebenda.

In den folgenden Abschnitten sind die Veränderungen des Bundeseigentums, die sich aus den Reformmaßnahmen ergeben, dargestellt. Daran schließen sich die finanziellen Auswirkungen der Reform auf den Bundeshaushalt an, wobei das besondere Augenmerk den Steuereinnahmen und den sich aus der Privatisierung ergebenden Pensionslasten gilt. Die Beobachtung der finanziellen Auswirkungen wird abgerundet durch die Einbeziehung der Wirkungen auf die anderen Gebietskörperschaften (Länder und Kommunen).

Der Bundesbeauftragte befasst sich weiter mit Aspekten der Reform, die sich in mehr oder minder starkem Umfang auf den Bundeshaushalt auswirken oder auswirken können. So gehen z. B. unmittelbare finanzielle Wirkungen von der Entwicklung der Beschäftigtenzahlen im Post- und Telekommunikationsmarkt auf den Bundeshaushalt aus, die sowohl die Einnahmenseite (Lohnsteuereinnahmen) als auch die Ausgaben-seite (soziale Unterstützungsleistungen) betreffen können.

Letztlich werden die Auswirkungen der Reform auf die Nutzer von Post und Telekommunikation bezüglich der Veränderungen der bereitgestellten Post- und Telekommunikationsleistungen und der Preisentwicklung für diese Leistungen dargestellt.

Im Kapitel 3 wird aufgezeigt,

- wie sich das Eigentum des Staates am ehemaligen Sondervermögen Deutsche Bundespost verändert hat (Tz. 3.2.1),
- welchen Einfluss dieses auf die betrieblichen Staatseinnahmen und -ausgaben hat (Tz. 3.2.2),
- wie durch die Reform das Steueraufkommen berührt ist (Tzn. 3.2.3 – 3.2.4),
- wie sich die Zahl der Beschäftigten bei den Postnachfolgeunternehmen und ihren Mitbewerbern entwickelt hat (Tzn. 3.3.1 – 3.3.2.4),
- in welchem Umfang sich der Anteil der Beamtinnen und Beamten bei den Postnachfolgeunternehmen verändert hat (Tz. 3.3.2.5) und
- welche Änderungen sich für die Bürgerinnen und Bürger bei den Telekommunikations- und Postdienstleistungen ergeben haben (Tz. 3.4).

3.2 AUSWIRKUNGEN AUF DEN BUNDESHAUSHALT

3.2.1 Beteiligung des Bundes an den Postnachfolgeunternehmen

Die Bundesregierung verfolgte mit der Postreform u. a. das Ziel, die Deutsche Bundespost – entsprechend der Aufnahmefähigkeit der Kapitalmärkte – vollständig zu privatisieren. Dazu veräußerte sie nach der Umwandlung der Deutschen Bundespost in Aktiengesellschaften ihre Beteiligungen an den Unternehmen schrittweise.

3.2.1.1 Deutsche Post AG

Der Bund hat sein Engagement bei der Deutschen Post AG abgebaut. Er ist nur noch indirekt über die Kreditanstalt für Wiederaufbau mit rd. 31 % an dem Unternehmen beteiligt.

Im Vorgriff auf den Börsengang der Deutschen Post AG hatte der Bund im Dezember 1999 50 % minus 1 Aktie des Grundkapitals an die Kreditanstalt für Wiederaufbau veräußert (sog. Platzhaltergeschäft). Der Bund und die Kreditanstalt für Wiederaufbau platzierten beim Börsengang im Jahr 2000 rd. 29 % des Grundkapitals der Deutschen Post AG aus dem Bestand der Kreditanstalt für Wiederaufbau und konnten dabei einen Emissionserlös von rd. 6,6 Mrd. Euro erzielen.

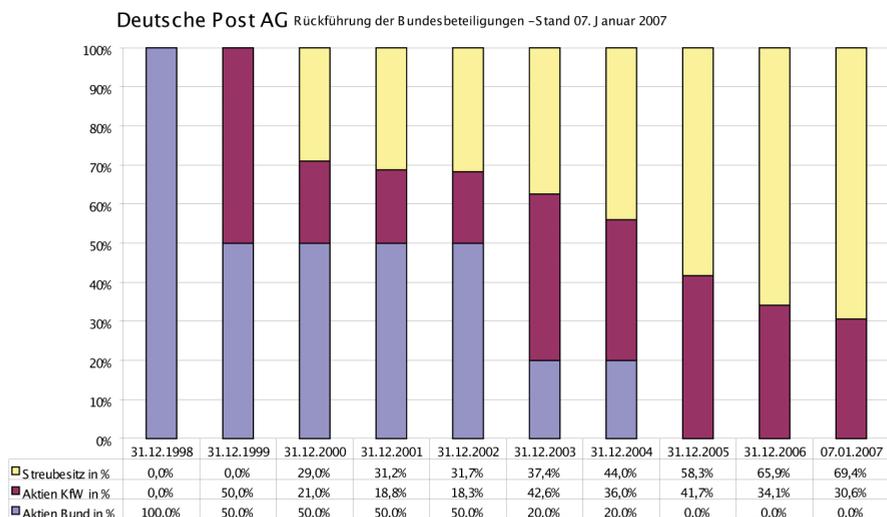


Abbildung 2: Rückführung der Bundesbeteiligung bei der Deutschen Post AG

Quelle: http://www.bundesfinanzministerium.de/cln_05/nn_3974/DE/Service/Downloads/Abt_VIII/Bundesbeteiligungen_3B_20DPAG,templateId=raw,property=publicationFile.pdf (Stand 23. November 2007) mit eigenen Ergänzungen

Im Jahr 2002 wurde mit der Änderung des Postumwandlungsgesetzes die rechtliche Voraussetzung dafür geschaffen, dass der Bund die bis dahin zu haltende Kapitalmehrheit an der Deutschen Post AG veräußern konnte. Mit einem zweiten Platzhaltergeschäft veräußerte der Bund im November 2003 rd. 30 % seiner Aktien der Deutschen Post AG an die Kreditanstalt für Wiederaufbau. Im Dezember gleichen Jahres verkaufte die Kreditanstalt für Wiederaufbau rd. 5,7 % der Aktien an institutionelle Investoren. Knapp ein Jahr später, im November 2004 veräußerte sie weitere rd. 6,6 % der Aktien des Unternehmens am Kapitalmarkt an institutionelle Anleger.

Im Januar 2005 verkaufte der Bund weitere rd. 13 % und im Juli 2005 seine restlichen Anteile an der Deutschen Post AG im Rahmen eines erneuten Platzhaltergeschäfts an die Kreditanstalt für Wiederaufbau. Der Bund besitzt seitdem keine direkten Anteile mehr an der Deutsche Post AG. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau verkaufte im Juni 2005 ihrerseits 11,4 % der Aktien der Deutsche Post AG am Kapitalmarkt. Durch diese Transaktion sank der von Bund und Kreditanstalt für Wiederaufbau gehaltene Anteil unter 50 %. Im Juli 2006 verkaufte die KfW weitere 6,1 % der Aktien der Deutsche Post AG an institutionelle Investoren. Durch die fast vollständige Ausübung einer im Dezember 2003 begebenen Umtauschanleihe verringerte sich im Januar 2007 der Anteil der Kreditanstalt für Wiederaufbau an der Deutsche Post AG um weitere 4,6 %. Damit hält die Kreditanstalt für Wiederaufbau seit dem Januar 2007 nur noch 30,6 % der Anteile an der Deutschen Post AG.

3.2.1.2 Deutsche Telekom AG

Der Bund hat sein Engagement bei der Deutschen Telekom AG weitgehend abgebaut. Er hält direkt nur noch rd. 15 % an dem Unternehmen und ist darüber hinaus mit weiteren rd. 17 % indirekt über die Kreditanstalt für Wiederaufbau an ihm beteiligt.

Die Börsenersteinführung der Deutschen Telekom AG erfolgte im November 1996. Die Einführung am Kapitalmarkt sollte nach den Vorgaben des Bundes bis zum 31. Dezember 1999 ausschließlich durch Kapitalerhöhung gegen Einlage erfolgen, um die Eigenkapitalausstattung des Unternehmens zu verbessern. Durch die Kapitalerhöhung im Zuge der Börsenersteinführung ging der Anteil des Bundes auf rd. 74 % zurück, da der Bund seinerzeit auf die Wahrnehmung seiner Bezugsrechte verzichtet hatte.

Zum Jahresende 1998 besaß der Bund noch rd. 49 % der Aktien der Deutschen Telekom AG. Weitere rd. 25 % des Kapitals hielt die Kreditanstalt für Wiederaufbau, die diese Aktien in zwei Tranchen in den Jahren 1997 und 1998 im Rahmen von Platzhalterverträgen vom Bund übernommen hatte. Im Juni 1999 verringerte sich der Anteil von Bund und Kreditanstalt für Wiederaufbau aufgrund einer weiteren Kapitalerhöhung des Unternehmens auf rd. 65 %. Im Rahmen des dritten Börsengangs wurden im Juni 2000 erstmals Aktien des Bundes aus dem Bestand der Kreditanstalt für Wiederaufbau über die Börse veräußert. Der Anteil von Bund und Kreditanstalt für Wiederaufbau an der Deutschen Telekom AG verringerte sich weiter auf rd. 60 %.

Deutsche Telekom AG Rückführung der Bundesbeteiligungen – Stand 30. September 2007

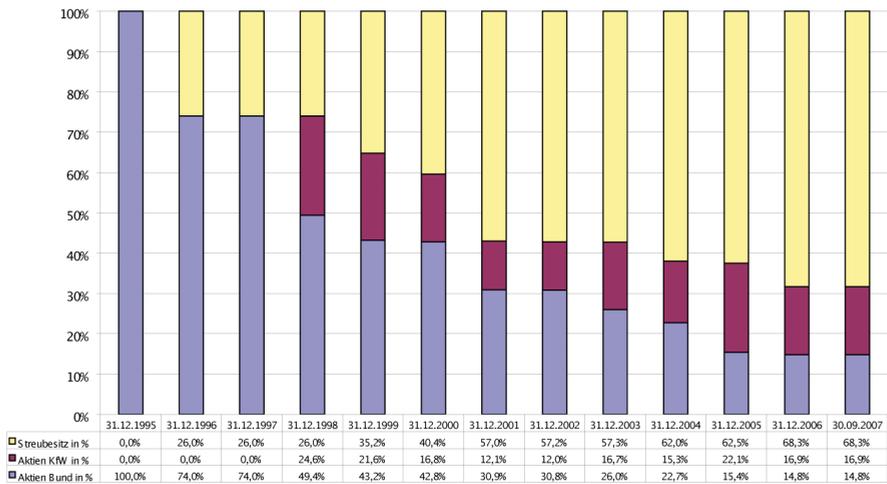


Abbildung 3: Rückführung der Bundesbeteiligung bei der Deutschen Telekom AG
Zusammengestellt aus Daten der Geschäftsberichte der Deutschen Telekom AG.

Durch die Kapitalerhöhung der Deutschen Telekom AG um rd. 1,17 Milliarden Aktien Ende Mai 2001 für den Erwerb der amerikanischen Mobilfunkbetreiber Voice-Stream und Powertel, an der der Bund und die Kreditanstalt für Wiederaufbau nicht teilnahmen, reduzierte sich der Anteil von Bund und Kreditanstalt für Wiederaufbau auf 43 %. Damit verlor der Bund die Kapitalmehrheit an der Deutschen Telekom AG. Im Jahr 2004 hat der Bund durch Direktplatzierungen von Aktien und Optionscheinen an institutionelle Anleger den Bestand an Aktien der Deutschen Telekom AG weiter auf rd. 38 % verringert.

Schließlich veräußerten Bund und Kreditanstalt für Wiederaufbau im April 2006 weitere 4,5 % der Anteile an der Deutschen Telekom AG an einen amerikanischen Private-Equity-Fonds. Im Juni 2006 endete zudem die Laufzeit einer Pflichtwandelanleihe, die die Deutsche Telekom AG im Jahr 2003 an den Markt gegeben hatte. Durch den Umtausch der Anleihe in Aktien vergrößerte sich das Grundkapital mit der Folge, dass die Anteile von Bund und Kreditanstalt für Wiederaufbau sanken. Aktuell (Juni 2008) liegt der Bundesbestand bei 14,8 % der Aktien. Weitere 16,9 % der Aktien werden von der Kreditanstalt für Wiederaufbau gehalten.

3.2.1.3 Deutsche Postbank AG

Der Bund hat sein Engagement bei der Deutschen Postbank AG aufgegeben. Er ist aber weiterhin über seine Beteiligung an der Deutschen Post AG, die noch einen Anteil von 50 % plus einer Aktie an der Deutschen Postbank AG hält, indirekt beteiligt.

Die Deutsche Postbank AG ist das dritte Unternehmen, das im Jahr 1995 aus der Deutschen Bundespost hervorgegangen ist. Im Jahr 1999 veräußerte der Bund die Gesellschaft an die Deutsche Post AG. Seitdem ist er indirekt über sein Engagement bei der Deutschen Post AG an der Deutschen Postbank AG beteiligt. Die Deutsche Post AG brachte die Deutsche Postbank AG im Juni 2004 an die Börse und veräußerte etwa 33,2 % der Postbankaktien an Privatanleger und institutionelle Investoren. Gleichzeitig begab die Deutsche Post AG auf einen Teil des von ihr gehaltenen Aktienkapitals der Postbank eine Umtauschanleihe mit dreijähriger Laufzeit. Die Umtauschanleihe wurde im Juli 2006 vorzeitig gekündigt, so dass sich der frei handelbare Aktienanteil der Deutsche Postbank AG auf 50 % minus einer Aktie erhöht hat.

3.2.2 Betriebliche Einnahmen und Ausgaben

Durch die Postreform wird der Bundeshaushalt in erheblichem Umfang belastet. Aufgrund des Wegfalls der Ablieferungen der ehemaligen Deutschen Bundespost in Höhe von jährlich rd. 2,9 Mrd. Euro und zusätzlichen Pensionsausgaben von jährlich rd. 5,9 Mrd. Euro in den nächsten 10 Jahren fehlen im Bundeshaushalt jährlich rd. 8,8 Mrd. Euro. Danach wird dieser Fehlbetrag sukzessiv bis zum Jahr 2070 auf den Betrag der ehemaligen durchschnittlichen Ablieferungen sinken.

Der Bundesbeauftragte hat insbesondere die Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben nach der Privatisierung untersucht. Als Vergleichsmaßstab hat er die Fortführung des staatlichen Monopols unter der Prämisse herangezogen, dass eine fortbestehende Deutsche Bundespost weiterhin Ablieferungen an den Bundeshaushalt in Höhe der durchschnittlichen Ablieferungen der Jahre 1982 bis 1994 leisten würde, und dass die Deutsche Bundespost wie zuvor die Pensionslasten ihrer Beamtinnen und Beamten alleine getragen hätte.

Dazu hat er ermittelt, wie sich die Einnahmen des Bundes aus Ablieferungen der Deutschen Bundespost und den Dividendenzahlungen der Postnachfolgeunternehmen einschließlich der Privatisierungserlöse entwickelt haben. Bis zur Organisationsprivatisierung im Jahr 1995 hatte die Deutsche Bundespost Ablieferungen nach dem Postverwaltungsgesetz (PostVerwG) zu leisten. Diese Ablieferungen wurden in geringerem Umfang auch nach der Organisationsprivatisierung bis zum Jahr 1997 von den Postnachfolgeunternehmen erbracht.¹⁵⁴ Sie entfielen mit Beginn der Börsengänge der Unternehmen und wurden durch Dividendenzahlungen ersetzt. Durch die Veräußerung seiner Aktien flossen dem Bund zudem Privatisierungserlöse zu.

¹⁵⁴ Die Postnachfolgeunternehmen führten letztmalig im Jahr 1995 Ablieferungen an den Bund ab. In der Rechnungslegung des Bundes sind jedoch noch in den Jahren 1996 und 1997 Ablieferungen als Einnahmen ausgewiesen.

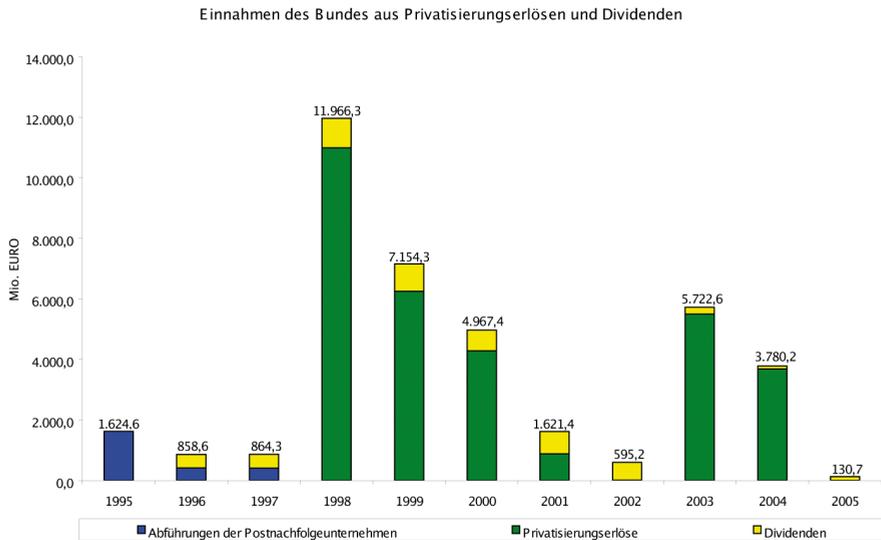


Abbildung 4: Einnahmen des Bundes aus Privatisierungserlösen und Dividenden
 Quelle: Erhebungen bei der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost.

Als ein gänzlich vom Bundeshaushalt getrennt geführtes Sondervermögen hatte die Deutsche Bundespost die Pensionen für die bei ihr beschäftigten Beamtinnen und Beamten selbst getragen. In Folge der Privatisierung musste der Bund jedoch für die Pensionen der Beamtinnen und Beamten aufkommen, die nicht durch die laufenden Zahlungen der Postnachfolgeunternehmen an die Pensionskassen¹⁵⁵ gedeckt wurden.

¹⁵⁵ Die drei Pensionskassen (Deutsche Post Pensions-Service e.V., Deutsche Postbank Pensions-Service e.V., Deutsche Telekom Pensions-Service e.V.) wurden Anfang des Jahres 2001 zu einer Pensionskasse, dem Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e.V., verschmolzen.

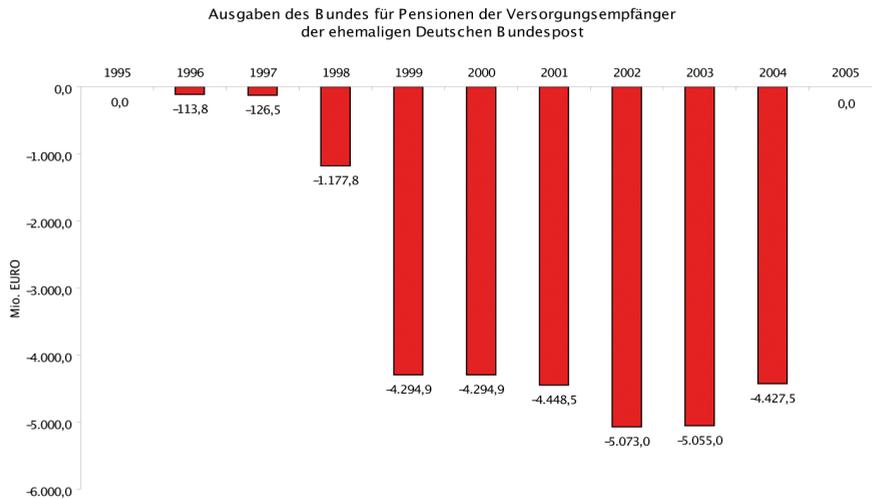
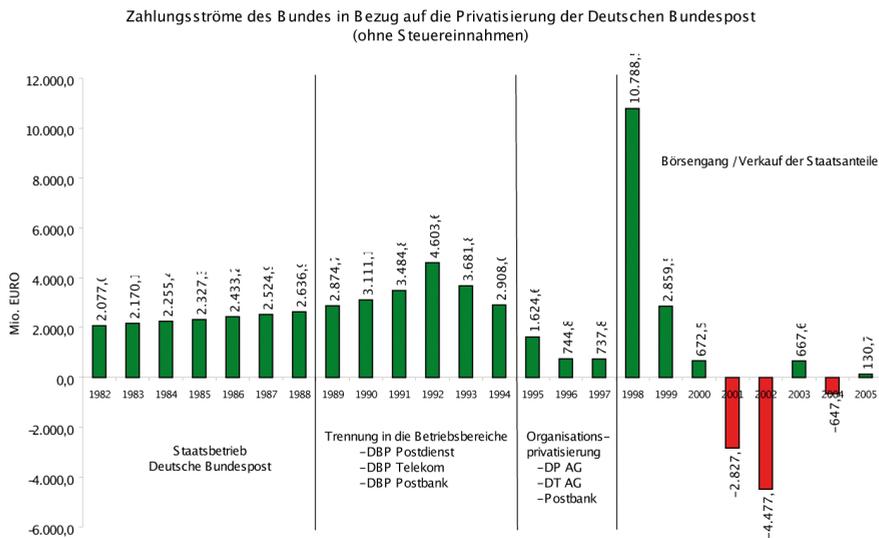


Abbildung 5: Ausgaben des Bundes für Post-Pensionen
Quelle: Bundeshaushalt, Jahresrechnungen.

Die saldierten jährlichen Zahlungsströme aus Einnahmen und Ausgaben des Bereichs der ehemaligen Deutschen Bundespost stellen sich wie folgt dar:

| Jahr | Abführungen | Privatisierungserlöse | Dividenden | Pensionslasten | Saldo |
|------|-------------|-----------------------|------------|----------------|--------------|
| | | | | | in Mio. Euro |
| 1982 | 2.077,0 | | | | 2.077,0 |
| 1983 | 2.170,1 | | | | 2.170,1 |
| 1984 | 2.255,4 | | | | 2.255,4 |
| 1985 | 2.327,3 | | | | 2.327,3 |
| 1986 | 2.433,2 | | | | 2.433,2 |
| 1987 | 2.524,9 | | | | 2.524,9 |
| 1988 | 2.636,9 | | | | 2.636,9 |
| 1989 | 2.874,7 | | | | 2.874,7 |
| 1990 | 3.111,1 | | | | 3.111,1 |
| 1991 | 3.484,8 | | | | 3.484,8 |
| 1992 | 4.603,6 | | | | 4.603,6 |
| 1993 | 3.681,8 | | | | 3.681,8 |
| 1994 | 2.908,0 | | | | 2.908,0 |
| 1995 | 1.624,6 | | | | 1.624,6 |
| 1996 | 409,9 | | 448,7 | -113,8 | 744,8 |
| 1997 | 409,0 | | 455,4 | -126,5 | 737,8 |
| 1998 | | 10.996,6 | 969,7 | -1.177,8 | 10.788,5 |
| 1999 | | 6.250,9 | 903,4 | -4.294,9 | 2.859,5 |
| 2000 | | 4.280,7 | 686,6 | -4.294,9 | 672,5 |
| 2001 | | 878,7 | 742,7 | -4.448,5 | -2.827,1 |
| 2002 | | 12,5 | 582,7 | -5.073,0 | -4.477,8 |
| 2003 | | 5.500,0 | 222,6 | -5.055,0 | 667,6 |
| 2004 | | 3.682,3 | 97,9 | -4.427,5 | -647,3 |
| 2005 | | | 130,7 | | 130,7 |



*Abbildung 6: Zahlungsströme in Bezug auf die Privatisierung der Deutschen Bundespost
Quelle: Eigene Berechnungen.*

Während in den Jahren 1982 bis 1994 jährlich durchschnittlich 2.853 Mio. Euro an Ablieferungen in den Bundshaushalt flossen, sanken die Einnahmen des Bundes nach der Privatisierung in den Jahren 1995 bis 1997 von rd. 1.625 Mio. Euro auf rd. 738 Mio. Euro. Ab dem Jahr 1998 schwanken die Einnahmen – anders als die Ablieferungen der Deutschen Bundespost zuvor – stark. Sie werden zum einen wesentlich durch einmalige Erlöse aus Verkäufen von Anteilen des Bundes an den Postnachfolgeunternehmen bestimmt; zum anderen schütten die Unternehmen nach handelsrechtlichen Vorschriften Dividenden aus, die ebenfalls dem Bundshaushalt zufließen. Angesichts dessen, dass der Bund lediglich noch 15 % der Anteile direkt an der Deutschen Telekom AG hält und weitere Einnahmen – z. B. aus Besserungsscheinen für die an die Kreditanstalt für Wiederaufbau veräußerten Anteile – nicht in nennenswertem Umfang zu erwarten sein dürften, werden die künftigen Zahlungsströme von den Ausgaben für Pensionslasten dominiert werden.

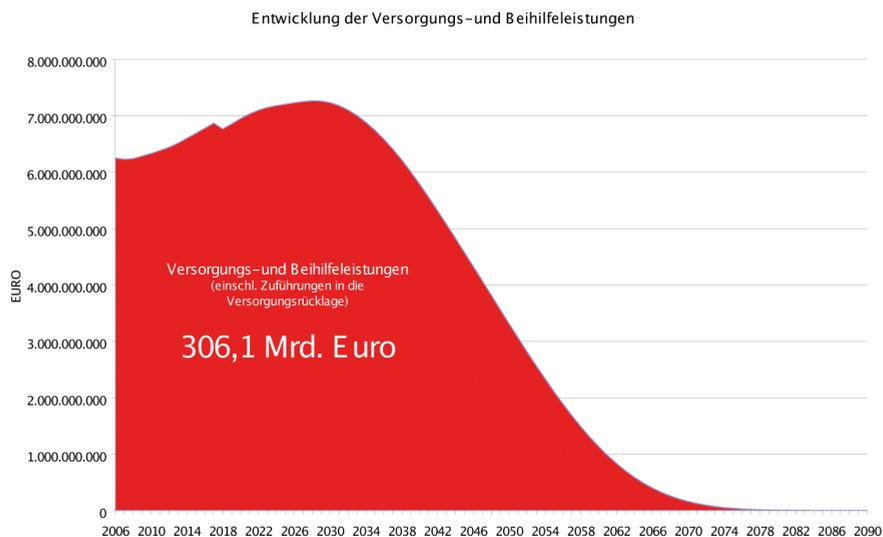


Abbildung 7: Entwicklung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen

Quelle: Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Verwertung der Forderungen der Postbeamtenversorgungskasse gegenüber den Postnachfolgeunternehmen, Gz. III 5 – 2005 – 1126 / I 5 – 2005 – 1214, vom 10. März 2006, HHA-Drs. 16/1525.

Die Pensionskasse zahlte im Jahr 2005 rd. 6,4 Mrd. Euro Pensionen und Beihilfen aus. Die prognostizierte Spitze der jährlichen Zahllast im Jahr 2028 wird den Bundeshaushalt dieses Jahres voraussichtlich mit rd. 7,3 Mrd. Euro belasten. Insgesamt werden die Ausgaben der Pensionskasse nominal voraussichtlich über 306 Mrd. Euro betragen.

Die Pensionskasse hatte auf Drängen des Bundes einen Großteil ihrer Forderungen gegenüber den Postnachfolgeunternehmen verkauft. Dadurch konnte der Bundeshaushalt 2005 aufgrund nicht notwendig gewordener Bundeszuschüsse in Höhe von rd. 4,7 Mrd. Euro entlastet werden. Für den Haushalt 2006 konnte eine weitere Entlastung in Höhe von rd. 2,4 Mrd. Euro verzeichnet werden. Den kurzfristigen Entlastungen des Bundeshaushalts stehen jedoch für die Jahre 2007 bis 2021 Mehrausgaben entgegen, die sich mit zurückgehender Tendenz jährlich zwischen 755 Mio. Euro und 413 Mio. Euro bewegen. In der Gesamtsumme stehen den Einsparungen im Bundeshaushalt in den Jahren 2005 und 2006 in Höhe von rd. 7,1 Mrd. Euro Ausgaben in den Jahren 2007 bis 2021 in Höhe von rd. 9,2 Mrd. Euro gegenüber. Der Bundeshaushalt wird damit durch die Transaktion insgesamt um 2,1 Mrd. Euro höher belastet als ohne Forderungsverkauf.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Quelle: Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Verwertung der Forderungen der Postbeamtenversorgungskasse gegenüber den Postnachfolgeunternehmen, Gz. III 5 – 2005 – 1126 / I 5 – 2005 – 1214, vom 10. März 2006, HHA-Drs. 16/1525.

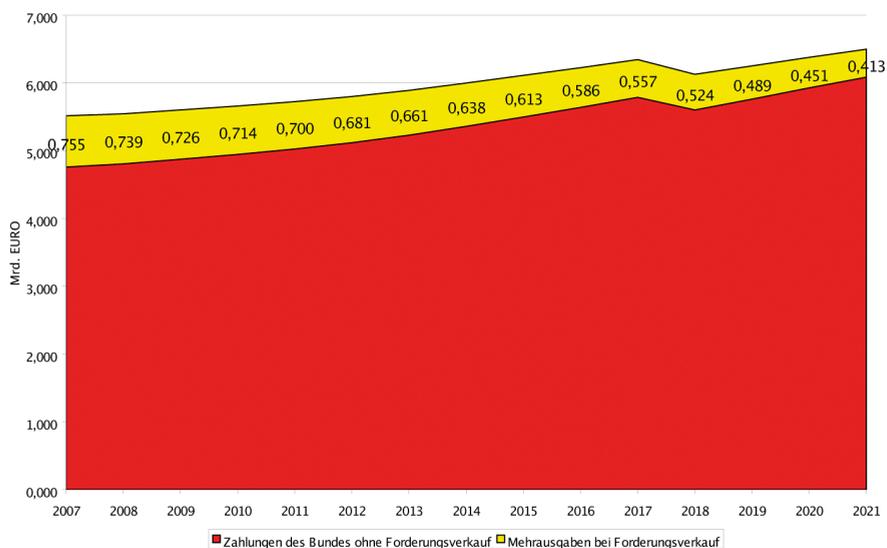


Abbildung 8: Mehrausgaben für Pensionen durch Forderungsverkauf

Quelle: Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Verwertung der Forderungen der Postbeamtenversorgungskasse gegenüber den Postnachfolgeunternehmen, Gz. III 5 – 2005 – 1126 / I 5 – 2005 – 1214, vom 10. März 2006, HHA-Drs. 16/1525.

Als Folge dieses Forderungsverkaufs werden die künftigen Pensionslasten vom Bund fast gänzlich alleine bestritten werden müssen, da der größte Teil der Beiträge der Postnachfolgeunternehmen veräußert worden ist. In den nächsten zehn Jahren (2008 – 2017) führt dieses zu einer jährlichen ansteigenden Belastung des Bundeshaushaltes von rd. 5,6 Mrd. Euro im Jahr 2008 auf rd. 6,3 Mrd. Euro im Jahr 2017 (durchschnittlich 5,9 Mrd. Euro jährlich).

Die Anteile des Bundes an den Postnachfolgeunternehmen hielt bis zum 30. November 2005 die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost im Namen und für Rechnung des Bundes in einem Treuhandvermögen.¹⁵⁷ Die Privatisierungserlöse wurden in diesem Treuhandvermögen vereinnahmt und sollten gemäß § 9 Abs. 4 BAPostG¹⁵⁸ „insbesondere und vorrangig zur Finanzierung der Unterstützungskassen [...] oder zur Abführung an den Bund“ verwendet werden. Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 2001¹⁵⁹ über die Vereinnahmung

¹⁵⁷ Das Treuhandvermögen bei der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation wurde zum 1. Dezember 2005 aufgelöst. Seitdem nimmt das Bundesministerium der Finanzen die Aufgaben bezüglich der Anteile des Bundes an den Postnachfolgeunternehmen unmittelbar wahr. Mit einer Schlussabführung in Höhe von 42 Mio. Euro an die Bundeskasse ist am 25. Oktober 2006 das Treuhandvermögen auch wirtschaftlich aufgelöst worden.

¹⁵⁸ Die Vorschrift wurde mit Art. 1 des Gesetzes zur Reorganisation der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost und zur Änderung anderer Gesetze vom 14. September 2005, BGBl. I S. 2746, aufgehoben.

¹⁵⁹ BT-Drs. 14/7018 – Nr. 15.

und Verwendung von Privatisierungserlösen und Gewinnen der Postnachfolgeunternehmen berichtet. Der Bundesbeauftragte hat nun untersucht, ob die Einnahmen aus Privatisierungserlösen, Zinsen und Dividenden – wie ursprünglich im Vorfeld der Postreform vorgesehen – ausreichend sind, um die Pensionslasten zu finanzieren. Dazu hat er das Treuhandvermögen bei der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost als ein fiktives „Privatisierungskonto“, auf dem alle Privatisierungserlöse, Zinsen und Dividenden aus weiterhin gehaltenen Anteilen abgebildet werden, ausgestaltet. Die Entwicklung des fiktiven Privatisierungskontos ist in Abbildung 9 dargestellt.

Fiktive Entwicklung des Vermögensbestandes aus der Privatisierung der Deutschen Bundespost unter Berücksichtigung der Zahlungen für Pensionsleistungen

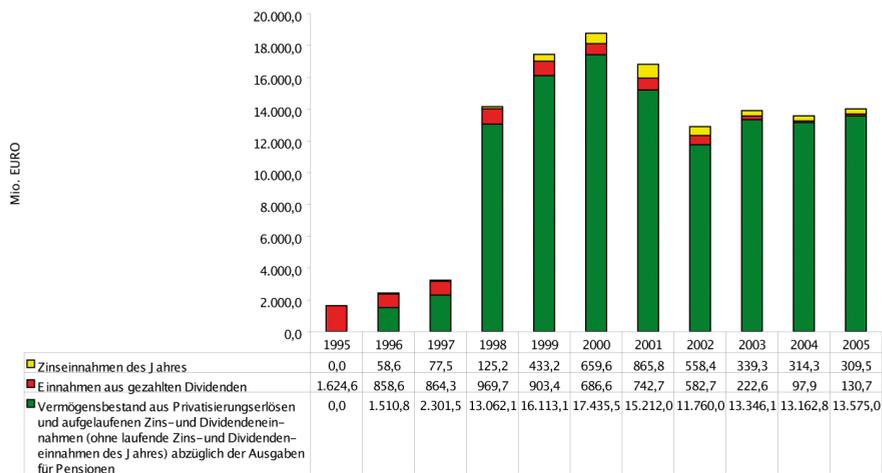


Abbildung 9: Entwicklung des Vermögens aus Privatisierung der Deutschen Bundespost
Quelle: Eigene Berechnungen.

Das auf diesem fiktiven Konto stehende Vermögen wurde verzinst. Als Zinssatz hat der Bundesbeauftragte die Zinsen für börsennotierte Bundeswertpapiere mit einjähriger Restlaufzeit¹⁶⁰ gewählt, da die zeitliche Diskongruenz zwischen Einnahmen und Ausgaben eine hohe Verfügbarkeit des Vermögens erforderlich macht. Aus diesem fiktiven Konto werden auch die Pensionslasten bedient.

Ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Verwendung von privatisierungsbedingten Einnahmen hätte der Bund durch Teilverkäufe – einschließlich der Verkäufe an die Kreditanstalt für Wiederaufbau – bis Ende des Jahres 2005 unter Einbeziehung der Dividenden und Zinsen, aber auch der Pensionslasten, ein fiktives Vermögen von rd. 13,6 Mrd. Euro aufbauen können. Wie sich dieser fiktive Vermögensbestand zusätzlich weiterer Privatisierungserlöse und der jährlichen Dividenden und Zinszahlungen

160 Die Zinsen wurden folgender Zeitreihe der Bundesbank entnommen:
http://www.bundesbank.de/statistik/statistik_zeitreihen.php?lang=de&open=zinsen&func=row&tr=WZ9808
(jeweils Monatsendwert Dezember).

weiter entwickeln wird, hängt von der Verkaufsstrategie des Bundes, der wirtschaftlichen Entwicklung der Unternehmen sowie des Zinsniveaus ab und kann nicht prognostiziert werden. Dieses fiktive Vermögen einschließlich aufgelaufener Dividenden und Zinsen wird voraussichtlich keine weiteren drei Jahre zum Ausgleich der übernommenen Pensionslasten reichen. Auch mögliche künftige Privatisierungserlöse werden nicht alle Pensionslasten abdecken können. Es ist daher festzuhalten, dass Privatisierungserlöse, Dividenden und Zinserträge um andere Einnahmequellen ergänzt werden müssen, damit die mit der Privatisierung übernommenen finanziellen Verpflichtungen abgedeckt werden können. Das ursprüngliche Ziel der Bundesregierung, die Pensionslasten durch Veräußerungserlöse und Dividenden zu decken, wurde somit nicht erreicht.

3.2.3 Steuereinnahmen des Bundes

Die postreforminduzierten jährlichen Steuermehreinnahmen des Bundes können – vorbehaltlich der konjunkturellen Entwicklung – auf etwa 2,7 Mrd. Euro geschätzt werden (2,2 Mrd. Euro Umsatzsteuer, 0,5 Mrd. Euro Ertragsteuer). Diese Einnahmen schließen den durch die Postreform entstandenen Fehlbetrag im Bundeshaushalt von jährlich rd. 8,8 Mrd. Euro nur zu rd. 31 %. Die verbleibende Lücke von rd. 6,1 Mrd. Euro kann nur bei steigender wirtschaftlicher Entwicklung geschlossen werden. Sie vergrößert sich bei konjunkturellen Einbrüchen.

Vor der Privatisierung war die Deutsche Bundespost steuerbefreit. Sie hatte nach § 21 PostVerwG von ihren jährlichen Betriebseinnahmen Ablieferungen an den Bund zu leisten. Bis zum Ende des Jahres 1980 sah § 21 Abs. 2 PostVerwG bei jährlichen Betriebseinnahmen von weniger als 2 Mrd. DM einen Ablieferungssatz von 6 % vor. Überstiegen die Betriebseinnahmen 2 Mrd. DM, stieg der Ablieferungssatz auf $6\frac{2}{3}$ % an. Die Betriebseinnahmen lagen zu keinem Zeitpunkt unter 2 Mrd. DM.¹⁶¹ Der Ablieferungssatz wurde ab dem Jahr 1981 auf 10 % angehoben.¹⁶²

Bereits bei der Verabschiedung des Reichspostfinanzgesetzes im Jahr 1924 stellte der Gesetzgeber bezüglich der Ablieferungen fest:

„Die getroffene Regelung soll dem Reiche einen angemessenen Anteil an den Erträgen der Deutschen Reichspost erwirken und insoweit die Einführung einer demselben Zwecke dienenden Steuer entbehrlich machen.“¹⁶³

Bei der Begründung zu § 21 PostVerwG sah der Gesetzgeber Ablieferungen als selbstverständlich an und prüfte nur, ob sie gewinnorientiert oder umsatzabhängig sein sollten. Anders als der Reichsgesetzgeber, der sich für Ablieferungen auf der Grundlage der erzielten Überschüsse entschied, bestimmte der Bundesgesetzgeber, dass sich Ablieferungen nach der Höhe der Betriebseinnahmen zu richten haben.

¹⁶¹ Vgl. Hempell, Wolfgang, Ablieferungen an den Bund, in: Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1983, S. 272.

¹⁶² Die Anhebung erfolgte durch Art. 17 des Subventionsabbaugesetzes vom 26. Juni 1981, BGBl. I S. 537.

¹⁶³ Reichsdrucksache Nr. 6590, I. Wahlperiode 1920/24 vom 9. März 1924, S. 9.

Mit der Privatisierung wurden die Unternehmen dem Grunde nach steuerpflichtig. Bisher trifft dieses hauptsächlich nur die Wettbewerber der Postnachfolgeunternehmen und die Deutsche Telekom AG. Die Deutsche Post AG ist bislang unter Hinweis auf ihre Pflicht zur Universaldienstleistung im bestehenden Monopolbereich noch von der Umsatzsteuerpflicht befreit. Da die Steuereinnahmen das Instrument sind, mit dem dauerhaft der Wegfall der Ablieferungen im Bundeshaushalt kompensiert werden kann, ist ein Vergleich zwischen Ablieferung und Besteuerung naheliegend. Ein solcher Vergleich wurde bereits für das Jahr 1977 aufgestellt.

Das damalige staatliche Monopolunternehmen Deutsche Bundespost hätte im Falle der Besteuerung Steuern in folgendem Umfang zu zahlen gehabt:¹⁶⁴

| | |
|--------------------|-------------|
| Umsatzsteuer | 2,1 Mrd. DM |
| Grundsteuer | 0,2 Mrd. DM |
| Gewerbsteuer | 0,3 Mrd. DM |
| Körperschaftsteuer | – Mrd. DM |
| insgesamt | 2,6 Mrd. DM |

Dieser fiktiven Steuerlast stand im Jahr 1977 eine reale Ablieferung von rd. 2,1 Mrd. DM gegenüber, so dass die Deutsche Bundespost mit der Ablieferung einen Vorteil gegenüber der Besteuerung hatte. Hätte damals allerdings der ab dem Jahr 1981 geltende Ablieferungssatz von 10 % gegolten, wäre eine fiktive Ablieferung von 3,0 Mrd. DM zu leisten gewesen.

Der Bundeshaushalt partizipiert künftig an den Steuerzahlungen, die die Postnachfolgeunternehmen und ihre Mitbewerber zu leisten haben. Im Wesentlichen sind dies

Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen aus den Branchen Post und Telekommunikation

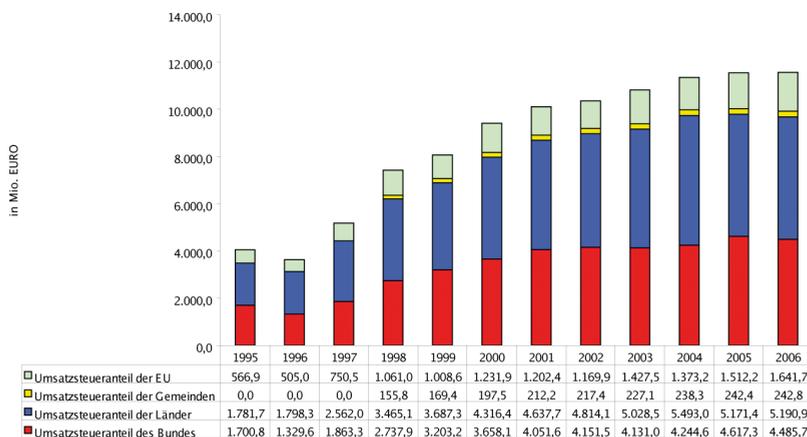


Abbildung 10: Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen aus den Branchen Post und Telekommunikation

Quelle: Eigene Berechnungen.

¹⁶⁴ Vgl. Hempell, Wolfgang, Ablieferungen an den Bund, in: Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1983, S. 299.

die Anteile des Bundes an der Umsatzsteuer und den Ertragsteuern (Körperschaftsteuer, Gewerbesteuerumlage). Der größte Teil des privatisierungsbedingten zusätzlichen Steueraufkommens entstammt der Umsatzsteuer. Diesen Berechnungen sind die Umsätze für Postdienste (Deutsche Post AG und Lizenznehmer)¹⁶⁵ sowie für Telekommunikationsdienstleistungen (Deutsche Telekom AG und andere Anbieter) zugrunde gelegt, die das Statistische Bundesamt in seinen Jahrbüchern veröffentlicht hat. Ergänzend hat der Bundesbeauftragte die in den Jahresberichten der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen bekanntgegebenen Zahlen herangezogen. Anhand der Umsätze wurden über den im jeweiligen Jahr gültigen Steuersatz die Steuereinnahmen berechnet und dem Bund anteilig zugeordnet.¹⁶⁶

Wie Abbildung 10 zeigt, wuchsen die Umsatzsteuerzuflüsse des Bundes in den Jahren 1995 bis 1997 von rd. 1,7 Mrd. Euro auf rd. 1,9 Mrd. Euro, um dann – nach einem Sprung auf rd. 2,7 Mrd. Euro im Jahr 1998 – kontinuierlich bis zum Jahr 2006 auf rd. 4,5 Mrd. Euro zu steigen. Da für die Jahre 1995 bis 1997 nur die Umsätze der Deutschen Post AG, der Deutschen Telekom AG und anderer Telekommunikationsdienstleistungsanbieter vorlagen, jedoch keine Umsatzdaten der Postlizenznehmer, dürften die Steuereinnahmen geringfügig zu niedrig angesetzt sein. Die Umsatzsteuereinnahmen dürfen auch nicht in voller Höhe als zusätzliche privatisierungsbedingte Einnahmen erfasst werden. Von dem ausgewiesenen Umsatzsteuerbetrag ist die Vorsteuer, die die Postnachfolgeunternehmen an Lieferanten gezahlt haben, abzuziehen. Des Weiteren dürfen zum Vorsteuerabzug berechnete gewerbliche Kunden der Postnachfolgeunternehmen die von ihnen gezahlte Umsatzsteuer (Vorsteuer) von ihrer Steuerlast abziehen.¹⁶⁷ Lediglich die Differenz aus ausgewiesener Umsatzsteuer der Postnachfolgeunternehmen und den abzugsfähigen Vorsteuerzahlungen stellt die tatsächliche privatisierungsbedingte Steuermehreinnahme dar. Für das Jahr 1981 hatte Hempell¹⁶⁸ die Wirkungen eines Ersatzes der Ablieferungen durch die Umsatzsteuer überschlägig berechnet und kam zu folgendem Ergebnis:

| | |
|--|---------------------|
| Umsatzsteuer | 4,5 Mrd. DM |
| Vorsteuerabzug Post | -1,5 Mrd. DM |
| Vorsteuerabzugsberechtigte Kunden | -2,0 Mrd. DM |
| Umsatzsteuermehraufkommen | <u>1,0 Mrd. DM</u> |
| davon Länderanteil | -0,3 Mrd. DM |
| Einnahme Bund | <u>0,7 Mrd. DM</u> |
| abzüglich Ablieferungen | -3,9 Mrd. DM |
| Mindereinnahmen Bund gegenüber Ablieferung | <u>-3,2 Mrd. DM</u> |

165 Die Deutsche Post AG ist allerdings im Universaldienstleistungsbereich derzeit noch steuerbefreit.

166 Zur Verteilung der Umsatzsteuer siehe: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Der Finanzplan des Bundes 2004 – 2008, Berlin 2005, S. 77.

167 Dieses war bei Leistungen der Deutschen Bundespost nicht möglich, da diese keine Umsatzsteuer enthielten.

168 Vgl. Hempell, Wolfgang, Ablieferungen an den Bund, in: Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1983, S. 302.

Dem Bundesbeauftragten liegen keine aktuellen Daten vor, die eine Aussage zulassen, wie hoch die tatsächliche privatisierungsbedingte Steuermehreinnahme ist. Entsprechende Berechnungen über die finanziellen Wirkungen auf den Bundeshaushalt hat der Bundesbeauftragte im Bundesministerium der Finanzen nicht vorgefunden. Wird die Berechnung von Hempell zugrunde gelegt, so wären rd. 22 % der Umsatzsteuereinnahmen postreforminduziert. Da sich die (steuer-)rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen seit dieser Berechnung geändert haben, kann der aus der Berechnung von Hempell ermittelte Prozentsatz postreforminduzierter Umsatzsteuereinnahmen nicht übernommen werden. Weil eine Ermittlung der postreforminduzierten Umsatzsteueranteile den Rahmen dieser Untersuchung gesprengt hätte, hat der Bundesbeauftragte für eine Abschätzung der steuerlichen Wirkungen den postreforminduzierten Anteil der Umsatzsteuerannahmen auf 50 % gesetzt. Danach wären von den durchschnittlichen Umsatzsteuereinnahmen der Jahre 2004 – 2006 in Höhe von etwa 4,4 Mrd. Euro rd. 2,2 Mrd. Euro der Privatisierung zuzurechnen.

Eine weitere Steuereinnahme erwächst dem Bundeshaushalt aus den Ertragsteuern. Über die Höhe der Ertragsteuern in den Branchen Post und Telekommunikation liegen dem Bundesbeauftragten keine Daten vor. Die Berechnung stützt sich deshalb ausschließlich auf die den Geschäftsberichten entnommenen Steuerzahlungen der Postnachfolgeunternehmen.

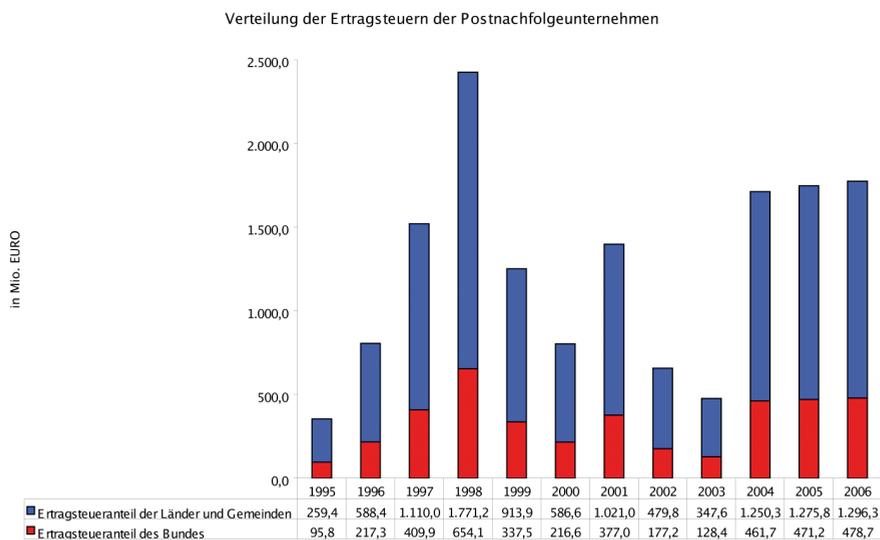


Abbildung 11: Verteilung der Ertragsteuereinnahmen der Postnachfolgeunternehmen

Quelle: Eigene Berechnungen.

Da den Geschäftsberichten keine Unterscheidung nach Ertragsteuerarten zu entnehmen ist, ist der Bundesbeauftragte davon ausgegangen, dass die ausgewiesenen Beträge in dem gleichen Verhältnis nach Körperschaftssteuer und Gewerbesteuer aufzuteilen sind wie es dem Verhältnis des vom Bundesministerium der Finanzen

bekanntgegebenen gesamten Steueraufkommens dieser Steuerarten entspricht. Demnach entfallen auf die Körperschaftssteuer 53 % der Zahlungen der Postnachfolgeunternehmen. Hiervon sind dem Bund 50 % zuzurechnen. Von den übrigen 47 % Gewerbesteuerzahlungen entfallen auf den Bund über die Gewerbesteuerumlage 1 %. Wie Abbildung 11 zeigt, ist das Steueraufkommen starken Schwankungen unterworfen. In den Jahren 2004 – 2006 lag es stabil mit leicht wachsender Tendenz im Schnitt bei rd. 470,5 Mio. Euro. Im Gegensatz zum Umsatzsteueraufkommen ist diese Steuereinnahme in voller Höhe eine zusätzliche privatisierungsbedingte Mehreinnahme des Bundes.

3.2.4 Steuereinnahmen des Gesamtstaates

Die postreforminduzierten jährlichen Steuermehreinnahmen des Gesamtstaates können – vorbehaltlich der konjunkturellen Entwicklung – auf etwa 6,7 Mrd. Euro geschätzt werden (5,0 Mrd. Euro Umsatzsteuer, 1,7 Mrd. Euro Ertragsteuer). Werden die dem Bund entstandenen Pensionslasten hiervon abgesetzt, so verbleibt ein Saldo von rd. 0,8 Mrd. Euro, der lediglich rd. 28 % der bisherigen Ablieferungen in Höhe von 2,9 Mrd. Euro ausmacht.

Die im vorstehenden Abschnitt beschriebene Entwicklung der Steuereinnahmen muss anders bewertet werden, wenn der Gesamtstaat¹⁶⁹ betrachtet wird. Die Einnahmen aus Umsatz- und Ertragsteuer sind in den Abbildungen 10 und 11 im vorhergehenden Abschnitt dargestellt worden. Den Ablieferungen der ehemaligen Deutschen Bundespost in Höhe von rd. 2,9 Mrd. Euro, über die ausschließlich der Bund verfügen konnte, stehen nunmehr geschätzte¹⁷⁰ postreforminduzierte Umsatzsteuereinnahmen in Höhe von rd. 5,0 Mrd. Euro und Ertragsteuern in Höhe von rd. 1,7 Mrd. Euro – zusammen also rd. 6,7 Mrd. Euro – gegenüber. Diese Steuereinnahmen sind jedoch auf Bund, Länder und Kommunen zu verteilen. Abbildung 12 zeigt, wie sich postreforminduzierten Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften verteilen. Über zusätzliche Haushaltsmittel verfügen demnach die Länder in Höhe von rd. 2,7 Mrd. Euro und die Gemeinden in Höhe von rd. 1,3 Mrd. Euro. Der Bund erhält mit rd. 2,7 Mrd. Euro postreforminduzierter Steuereinnahmen zwar fast den Betrag, den er bisher als jährliche Ablieferung der Deutschen Bundespost erhielt, muss jedoch rd. 5,9 Mrd. Euro Pensionslasten gegenrechnen.

¹⁶⁹ Die an die Europäische Union abzuführenden Umsatzsteueranteile wurden in den folgenden Berechnungen von der Gesamtsteuereinnahme abgezogen.

¹⁷⁰ Wie im vorhergehenden Abschnitt wird angenommen, dass 50 % der Umsatzsteuereinnahmen durch die Privatisierung induziert sind.

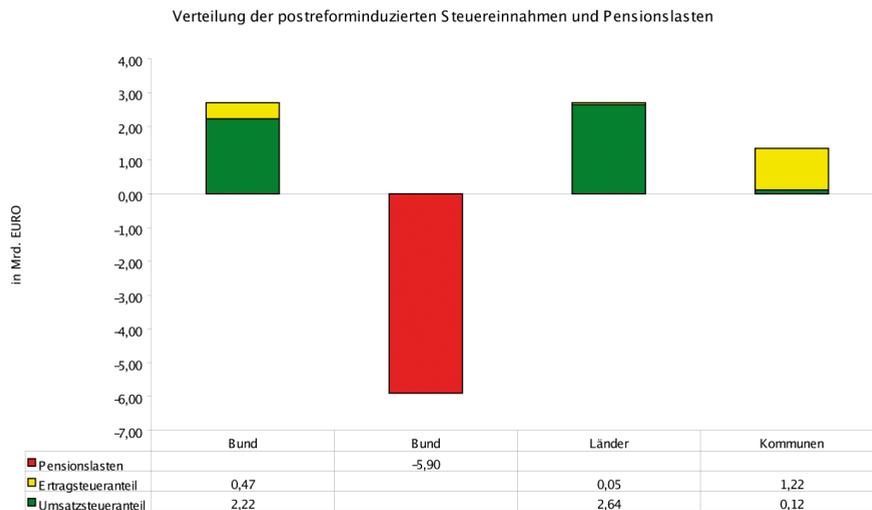


Abbildung 12: Verteilung der postreforminduzierten Einnahmen und Ausgaben auf die Haushalte der Gebietskörperschaften

Quelle: Eigene Berechnungen.

In der Gesamtbetrachtung ist festzustellen, dass die aus dem Post- und Telekommunikationssektor resultierenden Einnahmen aller Gebietskörperschaften zusammen vor der Postreform jährlich rd. 2,9 Mrd. Euro betragen. Nach der Postreform standen nach anfänglichen Schwankungen in den Jahren 2004 – 2006 nach Abzug der Pensionslasten von den postreforminduzierten Steuereinnahmen allen Gebietskörperschaften zusammen nur noch 0,8 Mrd. Euro und damit weniger als vor der Reform zur Verfügung. Während zumindest für die nächsten zehn Jahre die Pensionsbelastungen mit leicht steigender Tendenz in einer Größenordnung von rund 6 Mrd. Euro erhalten bleiben, ist die Entwicklung der Steuereinnahmen des Gesamtstaates von der konjunkturellen Entwicklung abhängig. Damit besteht auch bei gesamtstaatlicher Betrachtung sowohl die Gefahr, dass die Reform über einen langen Zeitraum betrachtet zu gesamtstaatlichen Mindereinnahmen führt, als auch die Chance, bei entsprechender wirtschaftlicher Entwicklung gesamtstaatliche Gewinne zu erzielen.

3.2.5 Wertung der finanziellen Wirkungen

Die Postreform wird den Bundeshaushalt voraussichtlich noch bis zum Jahr 2070 finanziell belasten.

Die Entscheidung des Bundes, sich von seinem Sondervermögen zu trennen, resultiert aus einer der möglichen Optionen gemäß den Vorgaben der Europäischen Union und nicht aus finanziellen Überlegungen. Sie wirkt sich jedoch in erheblicher Weise auf die Finanzierung des Bundeshaushaltes aus. In den beiden vorstehenden Abschnitten sind die finanziellen Wirkungen tendenziell aufgezeigt. Insbesondere die

Belastungen, die sich aus den Pensionszahlungen ergeben, werden voraussichtlich bis zum Jahr 2050 bewirken, dass gegenüber der europarechtlich nicht vertretbaren Aufrechterhaltung eines Staatsmonopols zusätzliche Ausgaben für den Bundeshaushalt anfallen werden. Etwa ab dem Jahr 2070 kann damit gerechnet werden, dass die Einnahmen aus den Steuern und den (fiktiven) Zinseinnahmen aus den Privatisierungserlösen die ehemaligen Ablieferungen kompensieren. Eine solche Entwicklung wird allerdings in erheblichem Maße von der wirtschaftlichen Entwicklung und künftigen Änderungen im Steuerrecht beeinflusst.

3.3 AUSWIRKUNGEN AUF DEN BESCHÄFTIGUNGSSTAND IN DEN BRANCHEN POST UND TELEKOMMUNIKATION

3.3.1 Validität des vorliegenden Datenmaterials

Der Bundesbeauftragte musste auf verschiedene veröffentlichte Quellen zurückgreifen, da keine öffentliche Stelle Daten über den gesamten Umsetzungsprozess der Reform einheitlich nachgehalten hat. Die in diesem Bericht aufgeführten Daten können deshalb von in anderen Veröffentlichungen genannten Zahlen abweichen.

Im folgenden Abschnitt setzt sich der Bundesbeauftragte mit der Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in der Post- und Telekommunikationsbranche sowie bei der Postbank auseinander. Zur Interpretation der hier gezeigten Zahlen ist anzumerken, dass bei den betroffenen Institutionen des Bundes (Bundesministerien, Statistisches Bundesamt) keine durchgängige Verfügbarkeit vergleichbarer Daten besteht. Die Zahlen basieren auf Angaben in den Jahrbüchern des Statistischen Bundesamtes, den Geschäftsberichten der Postnachfolgeunternehmen und – soweit es die Mitbewerber der Postnachfolgeunternehmen betrifft – den Jahresberichten der Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation bzw. ihrer Nachfolgerin, der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen. Soweit nicht anders angegeben, beruhen die vom Bundesbeauftragten gefertigten Tabellen und Übersichten aus einer Zusammenführung von Daten aus den vorgenannten Quellen.

Für das Jahr 1990 liegen nur Schätzdaten vor. Die übrigen Zahlen geben entweder den Personalbestand am 30. Juni eines Jahres oder am 31. Dezember eines Jahres wieder oder es handelt sich um den durchschnittlichen jährlichen Personalbestand. Eine einheitliche Größe über den gesamten betrachteten Zeitraum oder auch innerhalb eines betrachteten Jahres zwischen den Postnachfolgeunternehmen konnte der Bundesbeauftragte nicht ermitteln. Häufig wurden in einem Berichtsjahr auch Vorjahreszahlen aufgeführt, die nicht identisch mit den ursprünglich für dieses Jahr bekanntgegebenen Zahlen sind. Dieses betrifft sowohl die Geschäftsberichte der Postnachfolgeunternehmen als auch teilweise die Statistischen Jahrbücher. In diesen Fällen hat

der Bundesbeauftragte die jüngere Zahl herangezogen und sie als genaueres Korrekturdatum gewertet. Weiter handelt es sich bei den angegebenen Beschäftigtenzahlen um Zahlen der beschäftigten Personen (Köpfe). Das im Hinblick auf die Beschäftigung aussagekräftigere Vollzeitäquivalent lag über den betrachteten Zeitraum nur selten vor. Besondere Auswirkung hat dies z.B. bei der Betrachtung des Personals der Postmitbewerber, bei denen über die Hälfte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geringfügig beschäftigt sind. Wo es möglich war, hat der Bundesbeauftragte auf das Vollzeitäquivalent zurückgegriffen. Dieses ist in der entsprechenden Darstellung jeweils angegeben.

3.3.2 Beschäftigung bei der Deutschen Bundespost und den Postnachfolgeunternehmen

Die ehemalige Deutsche Bundespost beschäftigte rd. eine halbe Million Menschen in Deutschland (West). Nach der deutschen Wiedervereinigung im Jahr 1990 wuchs das Personal aufgrund der Übernahme der ehemaligen Deutschen Post der Deutschen Demokratischen Republik kurzzeitig auf über 660.000 Bedienstete an. Bis zum Jahr 1998 wurde der Personalbestand auf unter eine halbe Million Beschäftigte im gesamten Staatsgebiet des wiedervereinigten Deutschlands abgesenkt. Heute beschäftigen die Postnachfolgeunternehmen und ihre Mitbewerber über 570.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, jedoch nicht allein in Deutschland.

Die Deutsche Bundespost war einer der größten Arbeitgeber in der Bundesrepublik Deutschland. Sie beschäftigte bis zum Jahr 1990 rd. 500.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Im Zuge der Wiedervereinigung Deutschlands wurden im Jahr 1991 die Angehörigen der Deutschen Post der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik in die Deutsche Bundespost integriert. Dadurch stieg die Zahl der Beschäftigten kurzzeitig auf über 660.000 Bedienstete an. Dieser Personalbestand wurde kontinuierlich abgebaut, so dass vor der Umwandlung des Staatsbetriebs in drei Aktiengesellschaften nur noch knapp 600.000 Personen beschäftigt wurden.

Nach der Umwandlung in Aktiengesellschaften betrieben die Unternehmen weiterhin Personalabbau. Der Tiefststand wurde im Jahr 1998 mit unter 470.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Deutschland erreicht. Seit dem Börsengang im selben Jahr stiegen die Beschäftigtenzahlen insgesamt auf über 570.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Jahr 2005 wieder an. Allerdings spiegelt sich die Entwicklung der Beschäftigung bei den Postnachfolgeunternehmen nicht in gleichem Maße auf dem deutschen Arbeitsmarkt wieder. Durch ihr Auslandsengagement entstehen viele der neugeschaffenen Arbeitsplätze im Ausland.

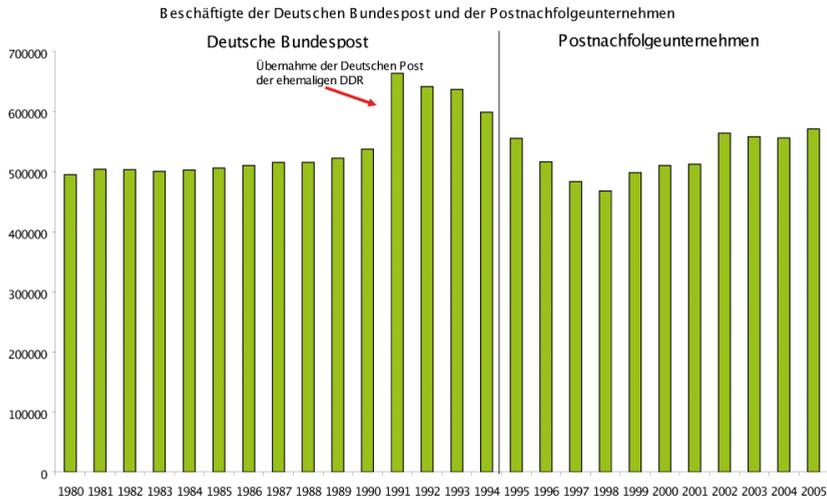


Abbildung 13: Beschäftigte der Deutschen Bundespost und der Postnachfolgeunternehmen
Quelle: Eigene Berechnungen.

3.3.2.1 Entwicklung der Beschäftigung bei der Deutschen Post AG¹⁷¹

Die Deutsche Post AG übernahm im Jahr 1995 von der Deutschen Bundespost POSTDIENST rd. 307.000 Beschäftigte. Durch weltweite Firmenaufkäufe erhöhte sie ihren Personalbestand auf über 485.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (2006). Ein nicht unbedeutender Teil dieser Bediensteten wird im Ausland beschäftigt. Angaben zur Zahl der Inlandsbeschäftigten enthielten die Geschäftsberichte der Deutschen Post AG zuletzt im Jahr 2003. Damals wurden von rd. 369.000 Beschäftigten rd. 207.000 Bedienstete im Inland eingesetzt.

Die Deutsche Post AG erhöhte ihren Personalbestand von rd. 307.000 Beschäftigten im Jahr 1995 auf rd. 384.000 Beschäftigte im Jahr 2005. Für das Jahr 2006 weist der Geschäftsbericht der Deutschen Post AG über 485.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus.

¹⁷¹ Ohne Deutsche Postbank AG.

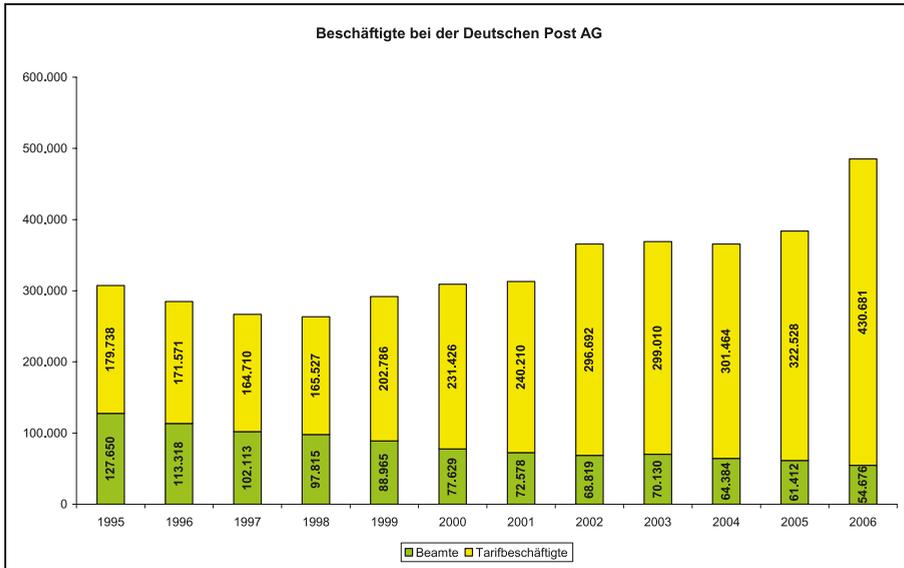


Abbildung 14: Beschäftigte der Deutschen Post AG
 Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Dieser erhebliche Anstieg des Personalbestandes resultiert aus dem Erwerb der beiden britischen Unternehmen Exel plc und Williams Lea.¹⁷² Er hat jedoch keine Auswirkung auf die Beschäftigung im Inland, da die hinzuerworbenen Unternehmen im Vereinten Königreich von Großbritannien und Nordirland bzw. den Vereinigten Staaten von Amerika ihre Tätigkeitsschwerpunkte haben. Anders gestaltet sich die Entwicklung im Inland. Betrachtet man zunächst nur den klassischen Briefbereich (lizenzierter Bereich), ist festzustellen, dass die Zahl der Beschäftigten bis zum Jahr 2005 rückläufig war. Nachdem in den Jahren 1999 bis 2005 etwa 17.000 Beschäftigte abgebaut worden waren, erhöhte die Deutsche Post AG im Jahr 2006 die Zahl der Beschäftigten um rd. 4.600 Arbeitsplätze.

¹⁷² Exel plc, ein weltweit operierender Logistikkonzern, wurde zu 100 % von der Deutschen Post AG übernommen. An Williams Lea, einem international tätigen Dienstleistungsunternehmen im Informationsmanagement, erwarb die Deutsche Post AG 67 %.

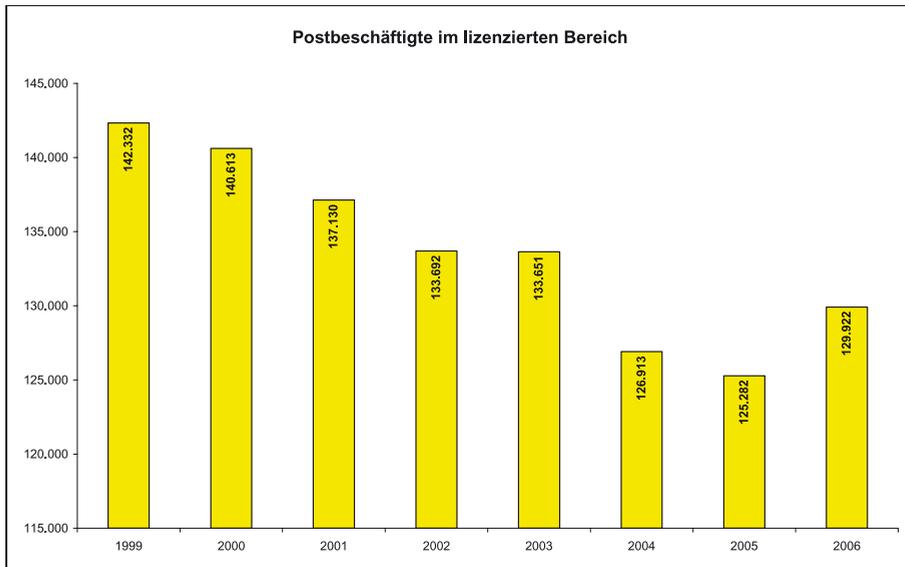


Abbildung 15: Postbeschäftigte im lizenzierten Bereich
Quelle: Eigene Zusammenstellung.

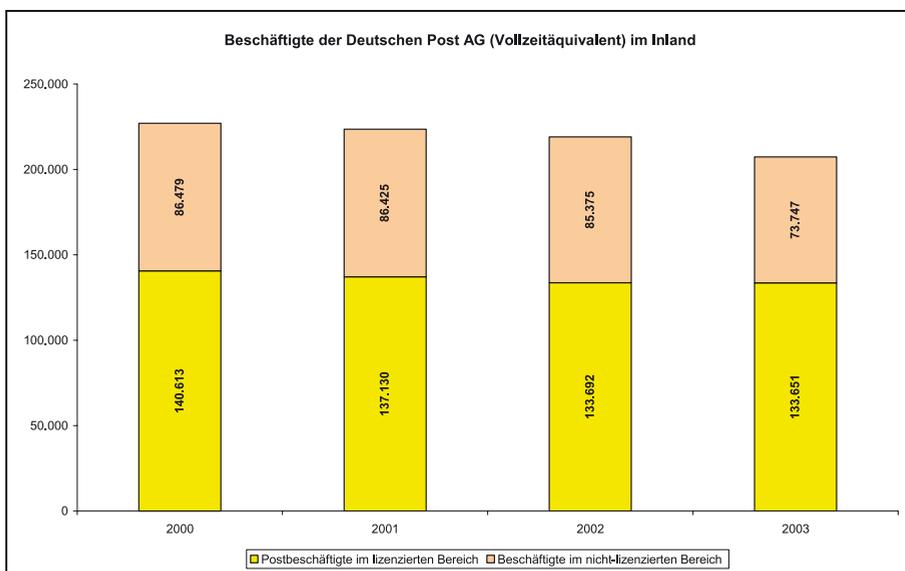


Abbildung 16: Beschäftigte der Deutschen Post AG im Inland
Quelle: WSI-Mitteilungen 5/2007, S. 269.

Zum nicht-lizenzierten Bereich liegen dem Bundesbeauftragten keine belastbaren Daten vor. Lediglich für die Jahre 2000 bis 2003 kann die Entwicklung dargestellt werden. Abbildung 16 zeigt, dass es in diesem Bereich ebenfalls einen leichten Abbau von Arbeitsplätzen gegeben hat.

3.3.2.2 Entwicklung der Beschäftigung bei der Deutschen Telekom AG

Die Deutsche Telekom AG übernahm im Jahr 1995 von der Deutschen Bundespost TELEKOM rd. 230.000 Beschäftigte. Durch weltweite Firmenaufkäufe erhöhte sie ihren Personalbestand auf über 248.000 Bedienstete. Davon werden rd. 167.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (2006) in Deutschland beschäftigt.

Die Deutsche Telekom AG setzte nach ihrer Gründung den von der Deutschen Bundespost begonnenen Personalabbau fort. Sie reduzierte ihren Personalbestand im Inland von rd. 230.000 Beschäftigten im Jahr 1995 auf unter 167.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Jahr 2006.

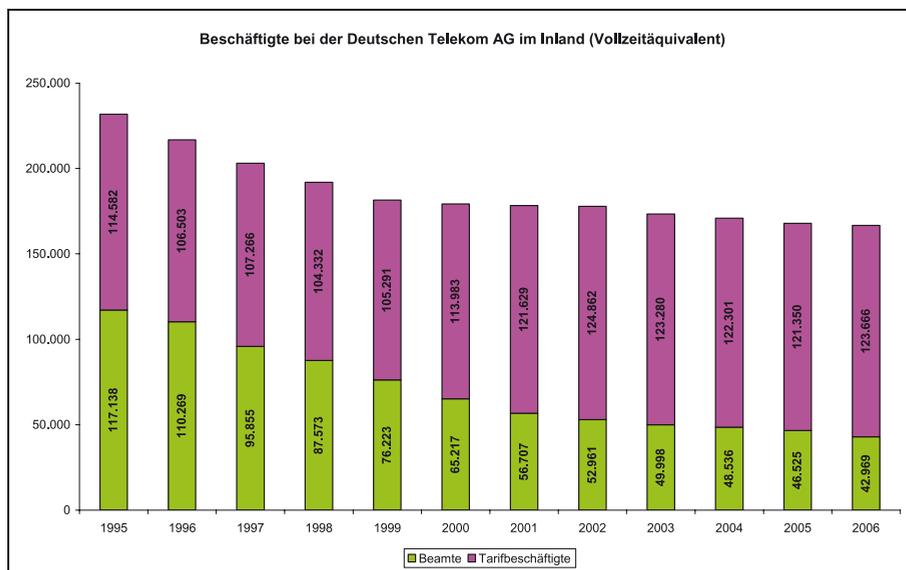


Abbildung 17: Beschäftigte der Deutschen Telekom AG im Inland
Quelle: Eigene Zusammenstellung.

3.3.2.3 Entwicklung der Beschäftigung bei der Deutschen Postbank AG

Die Deutsche Postbank AG übernahm im Jahr 1995 von der Deutschen Bundespost POSTBANK rd. 16.000 Beschäftigte. Nachdem der Personalbestand bis zum Jahr 2005 auf rd. 9.500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abgebaut worden war, verdoppelte sich die Zahl der Bediensteten durch Integration zweier Firmen auf rd. 22.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (2006). Etwa 9.600 der neuen Beschäftigten übernahm sie von der Deutschen Post AG. Die Beschäftigten der Deutschen Postbank AG werden fast gänzlich im Inland beschäftigt.

Die Deutsche Postbank AG weitete nach der Privatisierung ihre Geschäftsfelder erheblich aus und entwickelte sich zu einem Kreditinstitut, das Bankleistungen im vollen Umfang anbietet.

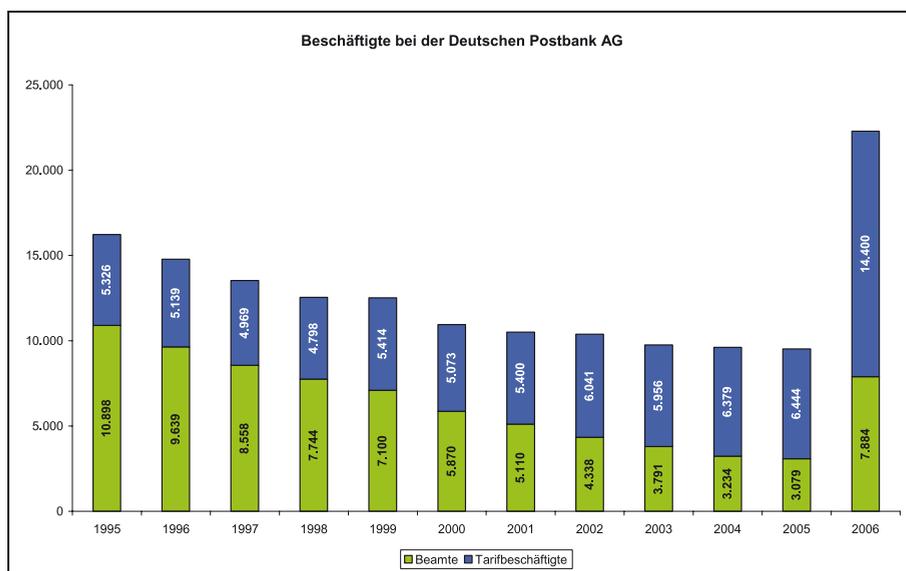


Abbildung 18: Beschäftigte der Deutschen Postbank AG

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Trotz der erheblichen Ausweitung ihrer Geschäfte führte die Deutsche Postbank AG ihren Personalbestand von rd. 16.000 Beschäftigten im Jahr 1995 auf eben über 9.500 Beschäftigte im Jahr 2005 zurück. Durch die Integration der BHW-Gruppe und der Übernahme der Deutsche Post Retail GmbH (jetzt: Postbank Filialvertrieb AG) im Jahr 2006 stieg die Beschäftigtenzahl der Deutschen Postbank AG auf rd. 22.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Auswirkungen auf den deutschen Arbeitsmarkt hatte diese Integration nicht, da die BHW-Gruppe als eine der großen deutschen Bauspar-kassen bereits im Inland tätig war.

3.3.2.4 Entwicklung der Beschäftigung bei Mitbewerbern von Deutscher Post AG und Deutscher Telekom AG

Die Mitbewerber der Postnachfolgeunternehmen haben einen Teil der bei den Postnachfolgeunternehmen weggefallenen Arbeitsplätze kompensiert. Mangels valider Daten zur Inlandsbeschäftigung der Deutschen Post AG sind Aussagen über den Grad der Kompensation nicht möglich. Die seit der betrieblichen Trennung der ehemaligen Deutschen Bundespost in die drei Unternehmensbereiche weggefallenen Arbeitsplätze im Bereich des Fernmeldedienstes/Telekommunikation wurden zu 85,9 % von den Mitbewerbern ausgeglichen. Keine Aussagen können zur Qualität der neugeschaffenen Arbeitsplätze und zu deren Bezahlung gemacht werden.

Die Deutsche Postbank AG ist nicht mehr dem Postsektor, sondern dem Bankensektor zuzurechnen. Sie ist in diesen Markt als neuer Mitbewerber eingetreten und hat im Bankensektor die Beschäftigung erhöht.

Die Entwicklung bei den Mitbewerbern der Deutschen Post AG und Deutschen Telekom AG verlief – bedingt durch die verschiedenen rechtlichen Rahmenbedingungen – unterschiedlich. Der Postsektor war bis Ende 2007 durch monopolartige Beschränkungen geprägt. Der Wettbewerb im lizenzierten Bereich muss sich erst entwickeln. Entsprechend gering ist hier der Anteil der Mitbewerber an der gesamten Beschäftigung.

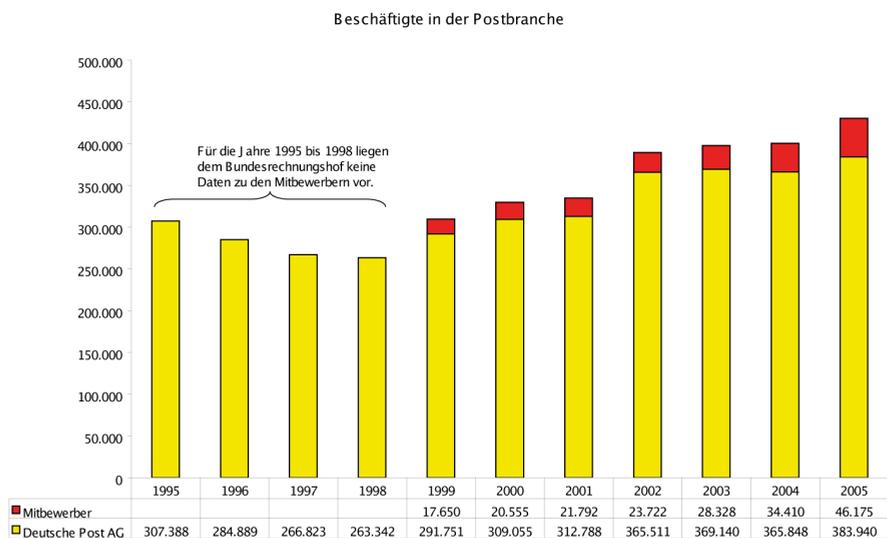


Abbildung 19: Beschäftigte in der Postbranche

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Untersucht man die Struktur der Beschäftigungsverhältnisse der Mitbewerber der Deutschen Post AG, so fällt auf, dass das Gros der Arbeitsplätze im Bereich der geringfügigen Beschäftigung liegt (Abbildung 20). Hierunter werden die Arbeitsverhältnisse erfasst, deren regelmäßiger monatlicher Bruttoverdienst bis maximal 400 Euro beträgt. Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen hat in ihrer „Zehnten Marktuntersuchung für den Bereich der lizenzpflichtigen Postdienstleistungen“ die Struktur der geringfügigen Beschäftigung im Jahr 2005 untersucht.¹⁷³ Demnach ist für 73,4 % der Betroffenen die geringfügige Beschäftigung das einzige Arbeitsverhältnis. 11,7 % der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gehen neben der Tätigkeit bei einem Mitbewerber der Deutschen Post AG weiteren geringfügigen Beschäftigungen nach. Weitere 8,1 % der Beschäftigten üben die geringfügige Beschäftigung neben anderen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen aus. Bei den restlichen 6,8 % der Personen handelt es sich um kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse von maximal zwei Monaten Dauer oder maximal 50 Arbeitstagen innerhalb eines Kalenderjahres.

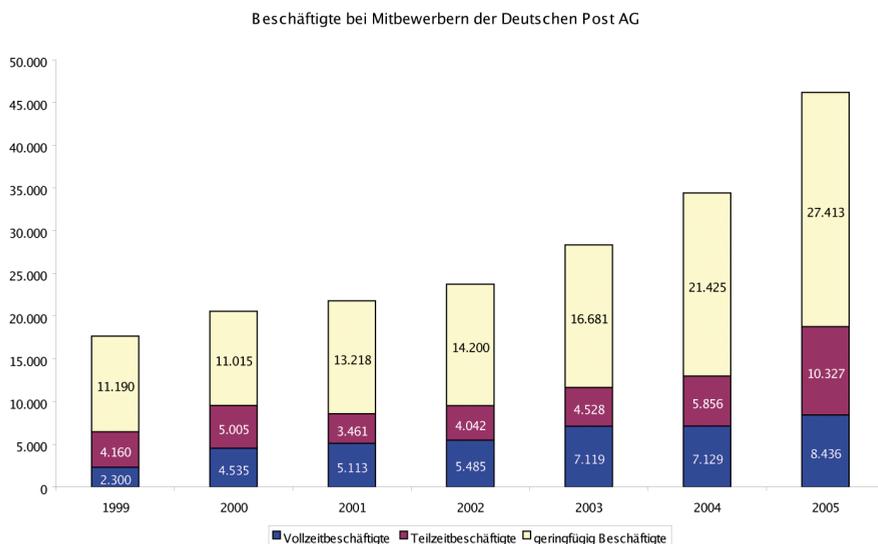


Abbildung 20: Beschäftigte bei Mitbewerbern der Deutschen Post AG

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus: Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Zehnte Marktuntersuchung für den Bereich der lizenzpflichtigen Postdienstleistungen, S. 63.

¹⁷³ a.a.O., S. 62.

Beschäftigte in der Telekommunikationsbranche

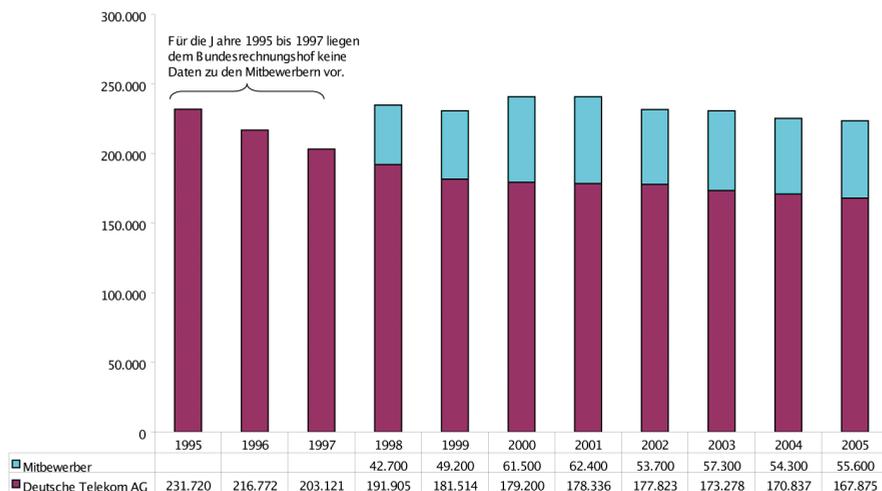


Abbildung 21: Beschäftigte in der Telekommunikationsbranche
Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die Deutsche Telekom AG hatte sich bereits frühzeitig dem Wettbewerb stellen müssen. Daher sind die Mitbewerber im Telekommunikationssektor wesentlich besser aufgestellt als im Bereich der Postdienste. Im Telekommunikationsmarkt stellen die Mitbewerber der Deutschen Telekom AG mittlerweile rund ein Viertel der Beschäftigungsverhältnisse (Abbildung 21). Eine weitere Untergliederung der Beschäftigungsstruktur im Telekommunikationssektor liegt dem Bundesbeauftragten nicht vor.

3.3.2.5 Abbau der Beamtinnen und Beamten der ehemaligen Deutschen Bundespost

Die Zahl der bei den Postnachfolgeunternehmen beschäftigten Beamtinnen und Beamten wurde in den Jahren 1995 bis 2006 insgesamt um rd. 59 % reduziert. Die Deutsche Post AG trennte sich von rd. 57 % ihrer Beamtinnen und Beamten. Die Deutsche Telekom AG hat rd. 63 % ihrer beamteten Bediensteten abgebaut. Bei der Deutschen Postbank AG gab es im Jahr 2006 lediglich rd. 28 % weniger Beamtinnen und Beamte gegenüber dem Jahr 1995. Dies liegt in der Personalübernahme der aufgekauften Deutsche Post Retail GmbH begründet. Noch ein Jahr zuvor hatte die Deutsche Postbank AG bereits rd. 72 % ihrer beamteten Bediensteten abgebaut.

Der wegen Dienstunfähigkeit pensionierte Anteil der bei den Postnachfolgeunternehmen beamteten Beschäftigten ist ungewöhnlich hoch.

Mit der Privatisierung der Deutschen Bundespost war auch zu klären, wie die Beamtinnen und Beamten künftig behandelt werden sollen. Eine Überführung dieses Personenkreises in die allgemeine Bundesverwaltung musste im Wesentlichen aus

zwei Gründen ausscheiden. Zum ersten gehörten die Beamtinnen und Beamten zum erfahrenen Fachpersonal, dass in der zur Rede stehenden Größenordnung nicht einfach ausgetauscht werden konnte. Immerhin waren im Jahr 1995 noch über 255.000 Beamtinnen und Beamte bei den Postnachfolgeunternehmen tätig.

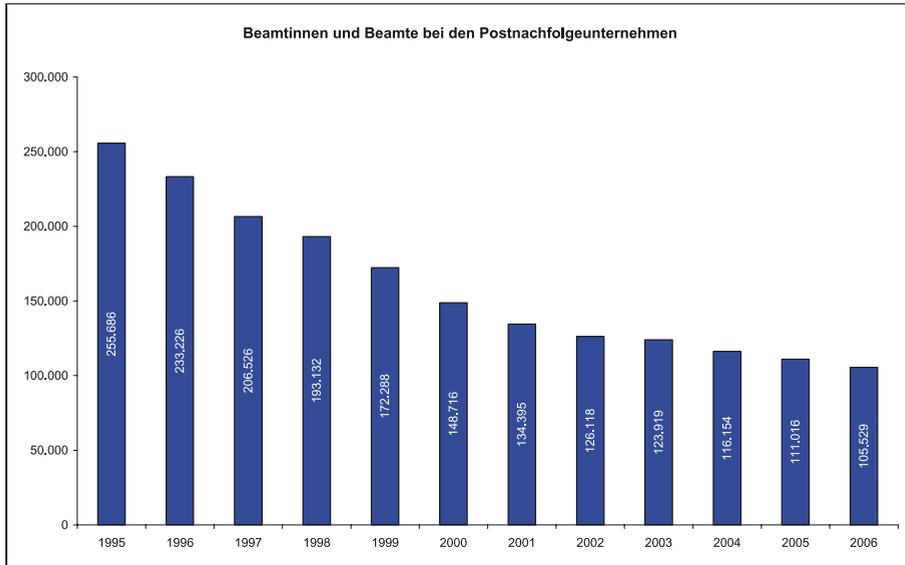


Abbildung 22: Beamtinnen und Beamte bei den Postnachfolgeunternehmen
Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Zum zweiten wäre eine anderweitige Beschäftigung der Beamtinnen und Beamten der Deutschen Bundespost mangels Bedarf in der übrigen Bundesverwaltung nicht möglich gewesen. Mit dem Postpersonalrechtsgesetz¹⁷⁴ wurden deshalb dienstrechtliche Zuständigkeiten auf die Postnachfolgeunternehmen übertragen, die seither die dem Dienstherrn Bund obliegenden Rechte und Pflichten gegenüber den bei ihnen beschäftigten Beamtinnen und Beamten wahrzunehmen haben. Die Rechtsverhältnisse der Beamtinnen und Beamten änderten sich durch die Übertragung der Dienstherrnbefugnis auf die Postnachfolgeunternehmen nicht. Die bei den Aktiengesellschaften beschäftigten Beamtinnen und Beamten stehen weiterhin im Dienste des Bundes; sie sind unmittelbare Bundesbeamte. Auf sie finden die für Bundesbeamte allgemein geltenden Vorschriften Anwendung, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Ihre gegenüber dem Dienstherrn gegebenen Ansprüche richten sich gegen den Bund. Die berufliche Tätigkeit der Beamtinnen und Beamten bei den Postnachfolgeunternehmen gilt als Dienst. Eine Besonderheit stellt die sog. In-Sich-Beurlaubung nach § 4 Abs. 3 des Postpersonalrechtsgesetzes dar (siehe Tz. 2.4.1.2).

¹⁷⁴ Gesetz zum Personalrecht der Beschäftigten der früheren Deutschen Bundespost (Postpersonalrechtsgesetz) vom 14. September 1994, BGBl. I S. 2325, 2353; zuletzt geändert durch Art. 270 der Verordnung vom 31. Oktober 2006, BGBl. I S. 2407.

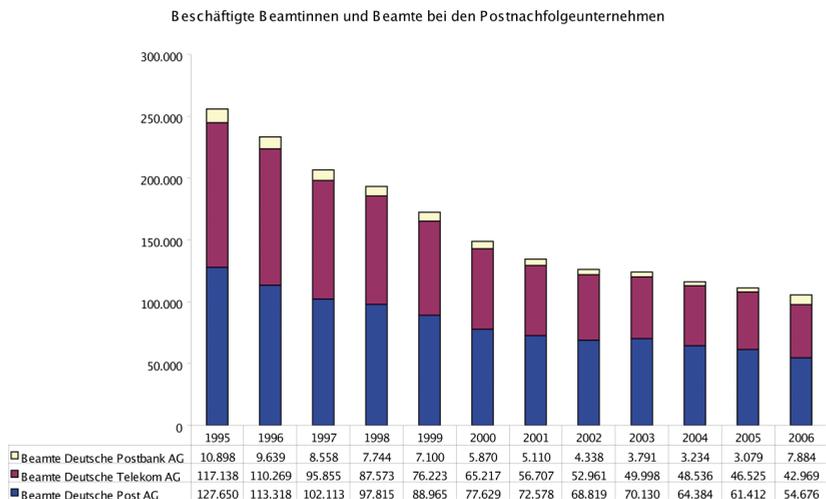


Abbildung 23: Verteilung der Beamten auf die Postnachfolgeunternehmen
Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Im Zeitraum zwischen den Jahren 1995 und 2006 führten die Postnachfolgeunternehmen die Zahl der beamteten Beschäftigten von etwa 255.000 Personen auf ca. 105.000 Bedienstete zurück. Abbildung 22 zeigt die Verteilung der Beamtinnen und Beamten auf die drei Postnachfolgeunternehmen über die Zeit. Während die Deutsche Post AG die Zahl ihrer Beamtinnen und Beamten um 57,2 % reduzierte, baute die Deutsche Telekom AG sogar 63,3 % ihres beamteten Personals ab. Bei der Deutschen Postbank AG, die bis zum Jahr 2005 ihre beamteten Beschäftigten um 71,7 % zurückgeführt hatte, ist im Jahr 2006 nach Kauf der Deutschen Post Retail GmbH ein Anstieg der beamteten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu beobachten. Gegenüber dem Ausgangsjahr 1995 führte dies zu einem Abbau von lediglich 27,7 % der Beamtinnen und Beamten.

Ein Großteil des Personalabbaus bei den Beamtinnen und Beamten erfolgte über die Pensionierung. Der Bundesbeauftragte hat festgestellt, dass ein ungewöhnlich hoher Anteil der Beamtinnen und Beamten der Deutschen Bundespost wegen Dienstunfähigkeit vorzeitig pensioniert wurde, wie folgende Daten des Statistischen Bundesamtes belegen.

| Anteil der wegen Dienstunfähigkeit pensionierten Beamtinnen und Beamten im Jahr ... (Angaben in %) | | | | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Jahr | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| Bund | 21,7 | 40,8 | 39,1 | 31,0 | 22,7 | 17,3 | 14,1 | 15,5 | 11,8 |
| Postnachfolgeunternehmen | 57,5 | 66,1 | 80,4 | 98,0 | 96,3 | 91,3 | 94,6 | 90,0 | 51,8 |

Quelle: Statistisches Bundesamt, GENESIS-online (<https://www-genesis.destatis.de>), Versorgungszugänge der Empfänger von Ruhegehalt (Code 74211-0006), eigene Berechnungen.

Die verstärkte vorzeitige Pensionierung wegen Dienstunfähigkeit führt zu einer höheren Belastung des Bundes bei den Pensionsverpflichtungen.

3.3.3 Wertung der Wirkungen auf den Beschäftigungsstand in den Branchen Post- und Telekommunikation

Die Zahl der in der Post- und Telekommunikationsbranche beschäftigten Personen ist gegenüber dem Personalbestand der ehemaligen Deutschen Bundespost zurückgegangen. Dieser Rückgang bedeutet eine unter den gegebenen Rahmenbedingungen ökonomische Neuverteilung der personellen Ressourcen innerhalb der deutschen Volkswirtschaft.

Die Privatisierung der Deutschen Bundespost hat zu einer Neustrukturierung des bisherigen Monopolbetriebs geführt, die – bedingt durch den Wettbewerbsdruck, der mit der Liberalisierung einhergeht – von einem rapiden Abbau des Personalbestands begleitet wurde. Dieser Personalabbau ist aus den Beschäftigtenzahlen nicht ohne Weiteres ablesbar und muss im Einzelnen analysiert werden. Es war zu erwarten, dass die Postnachfolgeunternehmen in dem Maße Personal abbauen mussten wie sie Marktanteile an Mitbewerber verloren, um konkurrenzfähig bleiben zu können. Entsprechend war zu erwarten, dass Mitbewerber der Postnachfolgeunternehmen Personal einstellen werden. Dieser Zusammenhang konnte aber kein Nullsummenspiel sein, da weitere Faktoren die Entwicklung beeinflussen. Zum einen werden Rationalisierungspotenziale unter dem Wettbewerbsdruck freigesetzt, die auch schon bei der Deutschen Bundespost vorhanden waren, aber nicht gehoben wurden. Zum anderen kommen neue Technologien zum Einsatz, die einen anderen, in der Regel geringeren Personalbedarf begründen. Auch darf nicht außer Acht gelassen werden, dass sich die Postnachfolgeunternehmen neue Geschäftsfelder eröffnet haben, die außerhalb des klassischen Post- und Fernmeldedienstesegments angesiedelt sind.

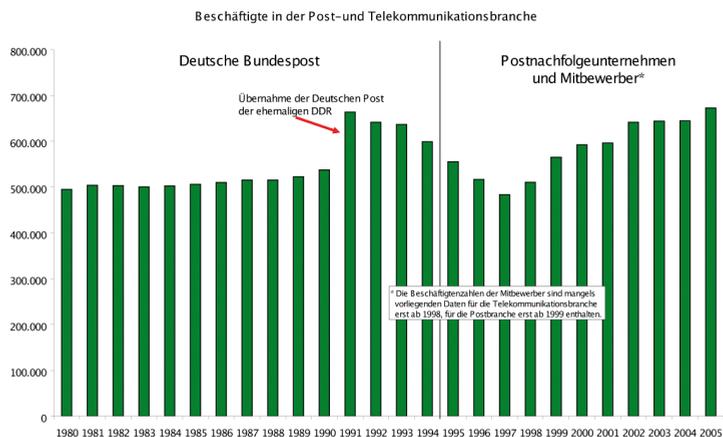


Abbildung 24: Beschäftigte in der Post- und Telekommunikationsbranche
Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Angesichts der veröffentlichten Zahlen entstünde ein falscher Eindruck, wie er auch aus Abbildung 24 abgeleitet werden könnte. Es kann bei weitem nicht davon ausgegangen werden, dass im Jahr 2006 im Post- und Fernmeldebereich in Deutschland etwa 150.000 Arbeitsplätze mehr existieren als zu Beginn der 90er Jahre. Bei den Zahlen ist zu berücksichtigen, dass die Deutsche Post AG seit dem Jahr 2004 keine Angaben mehr zu den in Deutschland beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bekannt gibt. Auch sind die Zahlen insoweit überhöht, als sie auch den hohen Anteil geringfügig Beschäftigter als Vollzeitkräfte ausweisen. Und letztendlich ist zu beachten, dass ein Teil der ausgewiesenen Beschäftigten in neu hinzugekommenen Bereichen arbeiten, die anderen Branchen zuzurechnen sind. So ist z.B. die Postbank von einer Geldversorgungseinrichtung zu einer Vollbank aufgewachsen. Nimmt man alle diese Faktoren zusammen, dürften – bezogen auf das Vollzeitäquivalent – weniger Arbeitsplätze im Post- und Fernmeldedienstesegment vorhanden sein als zuzeiten des Staatsmonopols. Diese Erkenntnis ist indes nicht unbedingt negativ zu bewerten. Sie gibt jedenfalls eine ökonomische Neuverteilung der personellen Ressourcen innerhalb der deutschen Volkswirtschaft wieder.

3.4 AUSWIRKUNGEN AUF DIE NUTZER DER POST- UND FERNMELDEDIENSTE

3.4.1 Auswirkungen auf die Nutzer von Telekommunikationsdienstleistungen

Die Bürgerinnen und Bürger können von einem erheblich gesteigerten Leistungsangebot durch neue Technologien bei gleichzeitig starkem Preisverfall bei Telekommunikationsdienstleistungen profitieren.

Mit der ersten Reform des Postwesens im Jahr 1989 beabsichtigte die Bundesregierung u. a. eine Eröffnung erweiterter Wettbewerbschancen auf den Märkten des Fernmeldewesens durch neue ordnungspolitische Rahmenbedingungen unter Wahrung der infrastrukturellen Aufgabenstellung. Dadurch sollte die Leistungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland, die immer stärker auf ein bedarfsgerechtes innovatives und preiswertes Angebot an Kommunikationsdiensten angewiesen sei, gesichert und gefördert werden. Nach Ansicht der Bundesregierung trug dem die institutionelle Struktur der Deutschen Bundespost als Leistungsverwaltung mit enger politischer Einbindung unter unmittelbarer Leitung des Bundesministers für das Post- und Fernmeldewesen nicht in ausreichendem Maße Rechnung.¹⁷⁵

Die damalige Deutsche Bundespost musste sich zunächst lediglich auf dem Mobilfunkmarkt und dem Telekommunikationsendgerätemarkt dem Wettbewerb stellen. Der liberalisierte Markt zeigte bald nach dem Inkrafttreten des Poststrukturgesetzes eine außerordentliche Dynamik. Die Entwicklungen waren von einem raschen Wachs-

¹⁷⁵ Vgl. BT-Drs. 11/2854 vom 2. September 1988, Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost (Poststrukturgesetz – PostStruktG), A. Zielsetzung, S. 1.

tum der Angebote, einer tieferen Produktdifferenzierung und starken Preisverfällen geprägt. Im Bereich des Mobilfunks wurde im Jahr 1990 erstmals eine Lizenz an ein privates Konsortium vergeben. Die den Lizenznehmern auferlegte Verpflichtung, innerhalb einer festgelegten Aufbauzeit einen bestimmten Anteil der Bevölkerung zu versorgen, wurde von den Mobilfunkbetreibern deutlich übertroffen.

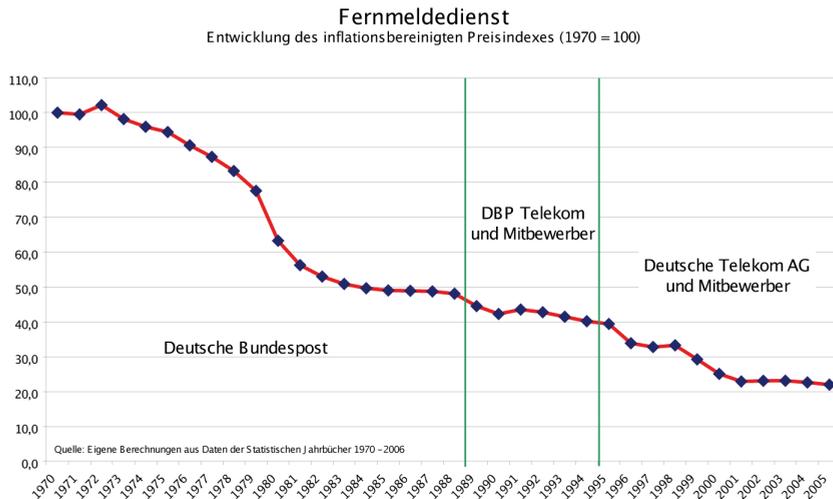


Abbildung 25: Entwicklung des Preisindex für Telekommunikationsleistungen

Quelle: Eigene Berechnung aus Daten der Statistischen Jahrbücher.

Seither hat sich der Telekommunikationsmarkt stetig fortentwickelt. Insbesondere ist bei der Betrachtung der Preisentwicklung zu beachten, dass sich die Leistungsangebote erheblich vergrößert haben. Bestand die Leistung in den 1970er Jahren hauptsächlich noch aus dem Festnetz-Fernsprechangebot, so umfasst sie heute – bedingt durch den technischen Fortschritt – auch mobile Fernsprechangebote, Internetangebote und leitungsgebundene Fernseh- und Rundfunkangebote. Neben der Ausweitung des Leistungsspektrums veränderte der technische Fortschritt auch die Leistungsmöglichkeiten. Die neuen Angebote werden von den Nutzern in hohem Maße angenommen, wie eine Vergleichsstudie¹⁷⁶ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie zeigt. So ist z.B. der deutsche Breitbandmarkt im Jahr 2006 um knapp 50 % gewachsen und weist damit das stärkste Wachstum im Vergleich mit den vier nächstgrößten Mitgliedstaaten¹⁷⁷ der Europäischen Union aus. Im Bereich der digitalen Teilnehmeranschlüsse (DSL) verzeichnet Deutschland mit ebenfalls 50 % hinter Großbritannien das zweitstärkste Wachstum. Der Verbreitungsgrad der DSL-Technologie ist damit in Deutschland die zweithöchste nach Frankreich. Beim Vergleich aller Breitbandtechnologien liegt Deutschland laut der Vergleichsstudie im Mittelfeld.

¹⁷⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Benchmark Internationale Telekommunikationsmärkte, Juli 2007.

Quelle: <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Service/publikationen,did=211170.html>.

¹⁷⁷ Italien, Frankreich, Großbritannien und Spanien.

Nach der Vergleichsstudie ist der Preis für eine DSL-Internet Flatrate in Deutschland im Vergleich zu den ausgewählten europäischen Ländern am günstigsten (Basis: Vergleich der günstigsten Wettbewerber). Bezieht man den Preis für einen Analoganschluss mit ein, belegt Deutschland jedoch nur noch den dritten Platz unter den fünf Vergleichsländern. Laut Vergleichsstudie zahlen Privatkunden und Geschäftskunden des ehemaligen Monopolisten in Deutschland die geringsten Festnetztelefonpreise. Auch beim Vergleich der günstigsten Anbieter für Orts- und Ferngespräche schneidet Deutschland sowohl bei den 3-minütigen Orts- wie bei den Ferngesprächen in der Haupt- und Nebenzeit am günstigsten ab.

Obwohl Deutschland im Jahr 2007 mit 83,1 Mio. Nutzern nach absoluten Zahlen den größten Mobilfunkmarkt der Vergleichsländer aufweist, belegt es mit einem Verbreitungsgrad von 101 % nur den vierten Platz. Nach Feststellung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie wird das Mobiltelefon in Deutschland vergleichsweise wenig genutzt. Die Preise für mobiles Telefonieren sind in Deutschland im Jahr 2007 im Vergleich zum Vorjahr um mehr als 10 % gesunken. Dies ist der stärkste Preisrückgang seit 1999. Die jüngsten Entwicklungen im Markt haben laut Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie gezeigt, dass die Nachfrage auf Preisänderungen spürbar reagiert. Es erwartet deshalb, dass eine weitere Intensivierung des Preiswettbewerbs zu einer Steigerung des Verbreitungsgrades und auch der Mobilfunknutzung führen wird.

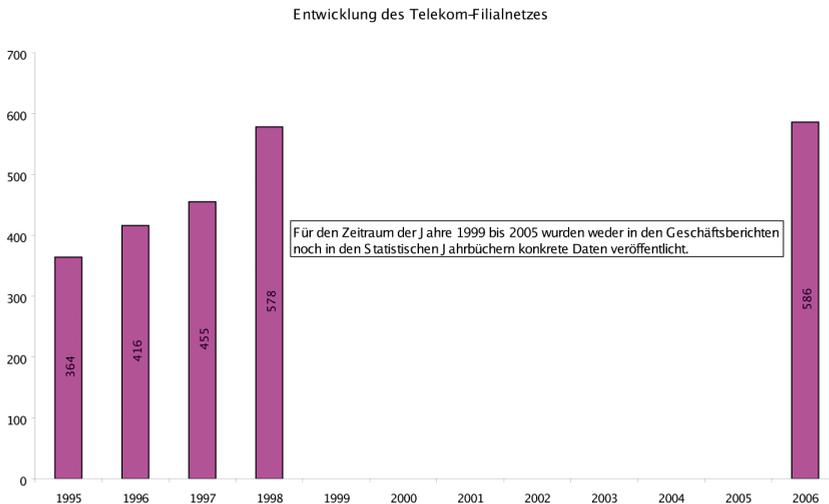


Abbildung 26: Entwicklung des Telekom-Filialnetzes

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Im Rahmen der Trennung von den Postdiensten baute die Deutsche Bundespost Telekom – und nachfolgend die Deutsche Telekom AG – ein eigenes Vertriebsnetz mit Ladengeschäften unter der Marke T-Punkt aus. Heute ist die Deutsche Telekom

AG mit rd. 590 T-Punkten bundesweit vertreten. Ein Teil des Geschäftes wird auch über das Internet abgewickelt. Die Mitbewerber sind ebenfalls mit eigenen Telefonläden präsent. Daneben haben sich Händler etabliert, die Telekommunikationsdienstleistungen mehrerer Telekommunikationsunternehmen, meist in Verbindung mit dem Verkauf eines mobilen Telefons, anbieten.

3.4.2 Wertung der Auswirkungen im Telekommunikationsmarkt

Die Bürgerinnen und Bürger können Vorteile aus der Liberalisierung und Privatisierung des Telekommunikationsmarktes ziehen. Technischer Fortschritt und Verbilligung des Angebots prägen diesen Markt.

Die mit der Privatisierung der Deutschen Bundespost einhergehende Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes hat den Markt für technische Innovationen geöffnet. Den Nutzern von Telekommunikationsdienstleistungen steht heute ein ausgedehntes Leistungsangebot an Kommunikationsmöglichkeiten zur Verfügung, das – abgesehen von Aspekten allgemeinen technischen Fortschritts – zuvor nie in einem solchen Umfang angeboten wurde. Der Wettbewerb hat zudem zu einer erheblichen Verbilligung dieses Angebots geführt, erfordert vom Kunden aber auch einen entsprechenden Aufwand, um sich über dieses Angebot zu informieren. Dieser Informationsaufwand dürfte Ursache dafür sein, dass 88,5 % der Anfragen und Beschwerden, die beim Verbraucherservice der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen im Jahr 2005 eingingen, den Bereich Telekommunikation betrafen.¹⁷⁸ Die Anfragen und Beschwerden im Bereich der Telekommunikation bezogen sich zu rd. 21 % auf Vertragsangelegenheiten, insbesondere Fragen zu Kündigungen und Vertragsverletzungen. Etwa 14 % der Anfragen und Beschwerden hatten die Entgeltforderungen in den Telefonabrechnungen zum Gegenstand. Die restlichen Anfragen und Beschwerden betrafen ungewollte Werbung, Nummerierungsangelegenheiten, Probleme bei der Bereitstellung von DSL-Anschlüssen und Fragen zu Entgelten und Tarifen der einzelnen Telekommunikationsanbieter. In der Gesamtschau ist festzustellen, dass die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes positive Wirkungen für den Konsumenten hat.

3.4.3 Auswirkungen auf die Nutzer von Postdienstleistungen

Die Bürgerinnen und Bürger erhalten ein den Anforderungen der Post-Universaldienstleistungsverordnung mindestens genügendes Leistungsangebot zu Preisen, die etwa 18 % über den quersubventionierten Preisen der ehemaligen Staatspost liegen. Die Mindestleistungen nach der Post-Universaldienstleistungsverordnung liegen in Teilbereichen unter dem Standard, den die ehemalige Deutsche Bundespost angeboten hatte.

Der Privatisierung der Postdienste wurde die größte Skepsis entgegengebracht. Die Deutsche Postgewerkschaft (inzwischen in der Gewerkschaft ver.di aufgegangen)

¹⁷⁸ Vgl. Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Jahresbericht 2006, S. 22 ff.

und Privatisierungskritiker warnten vor den Folgen, die die Liberalisierung und das Ende der flächendeckenden staatlichen Daseinsvorsorge und Gemeinwohlverpflichtung der Post vor allem für Kleinkunden in Stadt und Land mit sich bringen würden. Während in der Öffentlichkeit der Rückbau von Telefonzellen kaum thematisiert wurde, äußerte sich der Unmut über Schließungen von Postfilialen und den Rückbau von Briefkästen in Leserbriefen an Zeitungen und Eingaben an den Deutschen Bundestag deutlich. Im Januar 2004 brachten die Länder Niedersachsen und Hessen eine Bundesratsinitiative¹⁷⁹ ein, die das Ziel verfolgte, die Versorgung der Bevölkerung mit Postdienstleistungen im ländlichen Raum zu verbessern. Die vorgeschlagenen Regelungen bezogen sich auf die räumliche Verteilung der Postfilialen entsprechend der Siedlungsstruktur, die Qualität des Waren- und Dienstleistungsangebots in den Postfilialen, auf eine ausreichende Zahl von Briefkästen sowie auf die Möglichkeiten der Regulierungsbehörde, im Falle von Fehlentwicklungen eingreifen zu können. Die Initiative der Länder Niedersachsen und Hessen wurde dem Wirtschaftsausschuss des Bundesrates zur Beratung zugewiesen. Ergebnisse lagen zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichtes noch nicht vor.

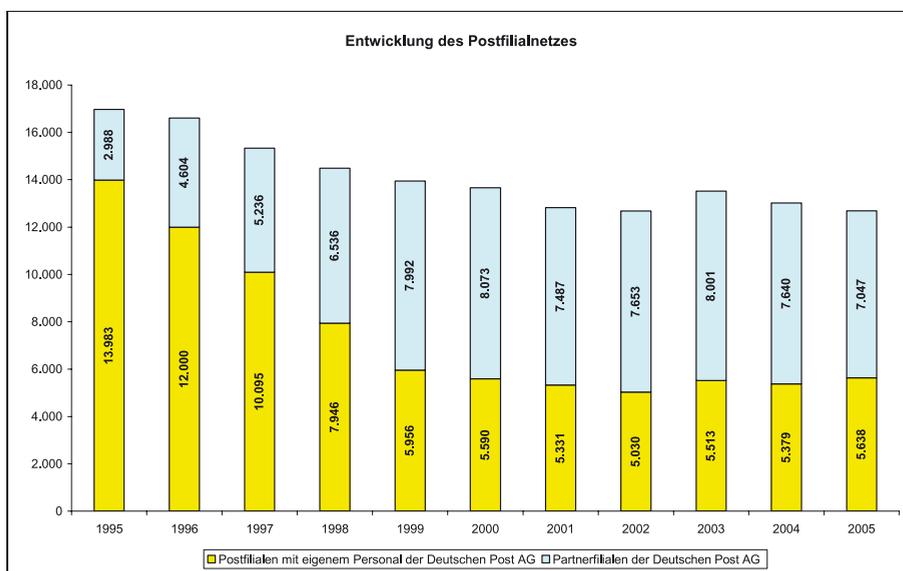


Abbildung 27: Entwicklung des Postfilialnetzes

Quelle: Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Tätigkeitsbericht 2004/2005.

¹⁷⁹ Gesetzesantrag der Länder Hessen, Niedersachsen, Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes (PostG), BR-Drs. 18/04 vom 5. Januar 2004.

In § 2 Nr. 1 der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) ist festgelegt, dass bundesweit mindestens 12.000 stationäre Einrichtungen vorhanden sein müssen, in denen Verträge über Briefbeförderungsleistungen abgeschlossen und abgewickelt werden können. Bis zum 31. Dezember 2007 muss die Deutsche Post AG zudem mindestens 5.000 stationäre Einrichtungen mit unternehmenseigenem Personal betreiben. Tatsächlich baute die Deutsche Post AG ihre Postfilialen in größerem Umfang ab. Gab es im Jahr 1995 noch rd. 14.000 Postfilialen, so sank deren Anzahl bis zum Jahr 2005 um 59,7 % auf rd. 5.600. Im Jahr 2004 hatte die Deutsche Post AG verstärkt überall dort eigenbetriebene Kleinstfilialen ersatzlos aufgehoben, wo sie nach den Kriterien der Post-Universaldienstleistungsverordnung bzw. einer von ihr abgegebenen Selbstverpflichtungserklärung zum Betrieb einer stationären Einrichtung nicht verpflichtet war. Im Gegenzug schloss die Deutsche Post AG Verträge mit lokalen Einzelhändlern, die Aufgaben der Postversorgung im Auftrag der Deutschen Post AG wahrnehmen (Postagenturen). Ausgehend von rd. 3.000 Postagenturen im Jahr 1995 weitete die Deutsche Post AG das Netz der Postagenturen im Zuge des Abbaus eigener Postfilialen aus. Im Jahr 2003 erreichte das Agenturnetz mit rd. 8.000 Postagenturen seine größte Dichte, sank aber anschließend bis zum Jahr 2005 auf rd. 7.050 Postagenturen. Im Jahr 2007 existierten ca. 7.100 Postagenturen. Insgesamt versorgen somit rd. 12.500 Postfilialen und Postagenturen die Bürgerinnen und Bürger mit Postdienstleistungen. Damit bestehen gegenüber dem Jahr 1995 noch etwa 74,8 % der ehemaligen stationären Postversorgungseinrichtungen. Mit der derzeitigen Zahl stationärer Postversorgungseinrichtungen erfüllt die Deutsche Post AG die Anforderungen der Post-Universaldienstleistungsverordnung. Das damalige Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit hatte im Jahr 2004 das Filialkonzept „Post-Service“ der Deutschen Post AG geprüft und festgestellt, dass die Kooperation mit Geschäftspartnern auf der Basis von „geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen“ sowie die Ausweisung als stationäre Einrichtung mit unternehmenseigenem Personal postrechtlich nicht zu beanstanden seien.¹⁸⁰

Ebenso wie um die Postfilialen wird bis heute eine heftige Diskussion um Briefkästen geführt. Nach § 2 Nr. 2 PUDLV müssen Briefkästen so ausreichend vorhanden sein, dass die Kunden in zusammenhängend bebauten Wohngebieten in der Regel nicht mehr als 1.000 Meter zurückzulegen haben, um zu einem Briefkasten zu gelangen. Eine konkrete Zahl von Briefkästen nennt die Verordnung nicht. Bei der Standortauswahl der Briefkästen orientiert sich die Deutsche Post AG nach eigenen Angaben an drei Zielen:

- der Kundennachfrage,
- den Qualitätsvorgaben der Post-Universaldienstleistungsverordnung und
- den Kosten.

Im Jahr 2003 führte die Deutsche Post AG eine Datenerhebung der Briefkastenstandorte und ihrer Frequentierung durch, bei der alle Briefkästen in Deutschland nach den festgelegten Kriterien Nachfrage, Qualitätsvorgabe und Kosten untersucht wurden.

¹⁸⁰ Vgl. BT-Drs. 16/300 vom 14. Dezember 2005, S. 157.

Aufgrund der Auswertung der Erhebungsdaten legte sie die Standorte der Briefkästen neu fest. Die Deutsche Post AG gibt an, dass die Kunden über den gesamten Durchschnitt in Deutschland gerechnet in der Regel in einem Radius von 500 m einen Briefkasten der Deutschen Post AG erreichen können. Als Folge der Neuausrichtung der Briefkastenstandorte sank die Zahl der Briefkästen von rd. 140.000 auf 109.778 (Stand 31. Dezember 2006). In einem Interview¹⁸¹ im Jahr 2005 äußerte der Vorstand der Deutschen Post AG, dass die Zahl der 12.500 Filialen nicht weiter sinken und die Zahl der Briefkästen mit 108.000 stabil bleiben werde. Die sich aus diesen Zahlen ergebenden Versorgungsgrade der Bevölkerung sind in nachstehender Tabelle¹⁸² aufgeführt. Der Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zeigt, dass die Versorgungsquote mit Postfilialen und Briefkästen in Deutschland mit am geringsten ist. Allerdings ist dabei zu beachten, dass im Land mit der höchsten Versorgungsquote, Frankreich, die Post noch ein Staatsmonopolunternehmen ist. Hinsichtlich der Liberalisierung des Marktes und der Privatisierung sind die Niederlande und Deutschland vergleichbar. Die Niederlande verfügen gegenüber Deutschland über eine leicht höhere Versorgung mit Postfilialen, aber eine leicht geringere Versorgung mit Briefkästen.

| | Durchschnittliche Zahl der Einwohner je stationäre Postfiliale 2005* | Zahl der Briefkästen je 1 000 Einwohner 2005* |
|-----------------|--|---|
| Deutschland | 6.526 | 1,3 |
| Belgien | 7.395 | 1,8 |
| Frankreich | 3.557 | 2,4 |
| Italien | 4.200 | 1,1 |
| Luxemburg | 4.345 | 2,5 |
| Niederlande | 5.108 | 1,2 |
| Ver. Königreich | 4.151 | 1,9 |

* *Quelle: WPV (Welpostverein), Briefkästen je 1 000 Einwohner: Belgien: 2003.*

Ein wesentliches Qualitätsmerkmal der Postdienste ist die so genannte Briefflaufzeit. Sie beschreibt die Zeitspanne zwischen Einwurf des Briefes in einen Briefkasten bis zur Zustellung beim Empfänger. Nach § 2 Nr. 3 PUDLV müssen von den an einem Werktag eingelieferten inländischen Briefsendungen im Jahresdurchschnitt mindestens 80 % an dem ersten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag und 95 % bis zum zweiten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag ausgeliefert werden. Die flächendeckend und kontinuierlich im Zeitablauf gemessenen Briefflaufzeiten der Deutschen Post AG können sowohl aus Sicht der Verbraucher (vom Absender bis zum Empfänger) als auch aus betrieblicher Sicht (vom Eingang in die Bearbeitung beim Anbieter bis zum Empfänger) ermittelt werden. Für die Zwecke der Post-Universaldienstleistungsverordnung sind nur die Briefflaufzeiten aus Sicht der Verbraucher maßgebend. Bei den Messungen der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation,

¹⁸¹ Abendblatt vom 21. Juni 2005, Briefkästen und Filialen bleiben, Interview mit Beate Kranz, <http://www.abendblatt.de/daten/2005/06/21/450063.html>.

¹⁸² Quelle: Eurostat, Pressemitteilung vom 27. November 2007, STAT/07/161.

Post und Eisenbahnen wurde eine an den Bedürfnissen des Wirtschaftslebens orientierte letzte Leerung der Briefkästen um 17.00 Uhr unterstellt. Die Bundesnetzagentur versandte jährlich rd. 220 000 eigene Testbriefe und ermittelte folgende Ergebnisse:¹⁸³

Brieflaufzeiten aus Sicht der Verbraucher

| Zeitraum | Messungen der Bundesnetzagentur | | Messungen im Auftrag der Deutschen Post AG ¹ |
|---------------------------|---------------------------------|----------------------|---|
| | E+1 [%] ² | E+2 [%] ³ | E+1 [%] ² |
| 1998 (Jahresdurchschnitt) | 88,1 | 98,9 | 94,4 |
| 1999 (Jahresdurchschnitt) | 86,0 | 98,8 | 94,6 |
| 2000 (Jahresdurchschnitt) | 86,7 | 99,0 | 95,0 |
| 2001 (Jahresdurchschnitt) | 86,6 | 98,8 | 94,8 |
| 2002 (Jahresdurchschnitt) | 86,9 | 98,9 | 95,8 |
| 2003 (Jahresdurchschnitt) | 86,8 | 98,8 | 94,5 |
| 2004 (Jahresdurchschnitt) | 87,9 | 98,8 | 95,3 |
| 2005 (Jahresdurchschnitt) | - | - | 95,7 |
| 2006 (Jahresdurchschnitt) | - | - | 95,9 |
| Vorgabe PUDLV | 80,0 | 95,0 | |

¹ Messungen durch das Qualitätsforschungsinstitut Quotas

² Anteil der Briefe mit einer Laufzeit von E+1 (Einlieferungstag + 1 Werktag)

³ Anteil der Briefe mit einer Laufzeit von maximal E+2 (Einlieferungstag + 2 Werktage)

Seit dem Jahr 2004 gilt für Laufzeitmessungen im Briefdienst in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union verbindlich die Europäische Norm 13850 (EN 13850). Das in der EN 13850 vorgegebene Messverfahren bezieht sich nur auf die innerbetriebliche Laufzeit bei der Deutschen Post AG, nicht auf die Laufzeit aus Sicht der Verbraucher. Die Testbriefsendungen der Bundesnetzagentur wurden nach einer Beanstandung des Bundesrechnungshofs¹⁸⁴, die vom Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags aufgegriffen wurde, Ende 2004 eingestellt. Es blieb jedoch weiterhin Aufgabe der Bundesnetzagentur, die Einhaltung der Post-Universaldienstleistungsverordnung bezüglich der Brieflaufzeiten zu überwachen. Die Bundesnetzagentur greift seither auf Testbriefsendungen eines von der Deutschen Post AG unabhängigen Unternehmens nach den Grundsätzen und Mindestanforderungen der Europäischen Norm EN 13850 zurück. Es bleibt festzustellen, dass die Deutsche Post AG die Vorgaben der Post-Universaldienstleistungsverordnung bezüglich der Brieflaufzeiten übererfüllt.

Während im Telekommunikationsmarkt der Wettbewerbsdruck zu niedrigeren Konsumentenpreisen führte, hatten sich die Preise im nach wie vor monopolistisch strukturierten Postmarkt bis zum Jahr 1998 erheblich verteuert und sinken seitdem langsam.

¹⁸³ Quelle: BT-Drs. 16/300, S. 159, Internetveröffentlichung der Deutschen Post AG.

¹⁸⁴ BT-Drs. 15/1262, S. 19.

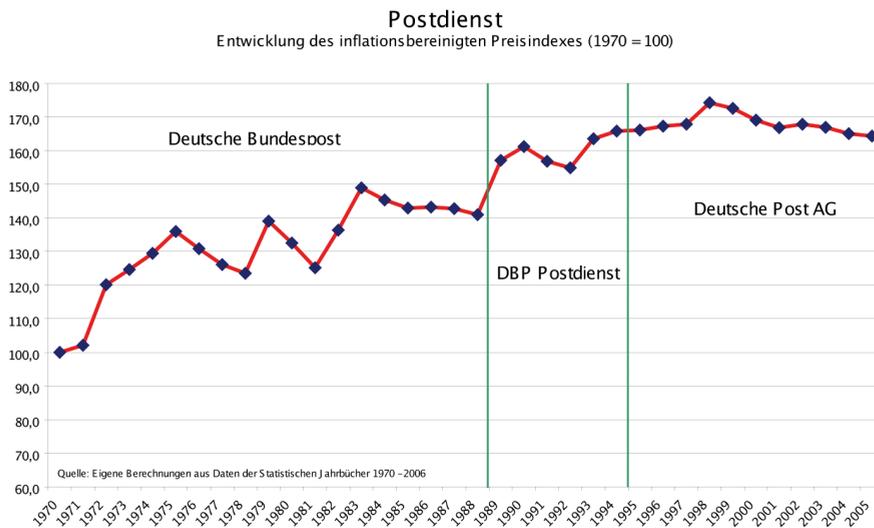


Abbildung 28: Entwicklung des Preisindexes für Postdienstleistungen
Quelle: Eigene Berechnung aus Daten der Statistischen Jahrbücher.

3.4.4 Wertung der Auswirkungen im Postmarkt

Die Bürgerinnen und Bürger haben in dem noch weitgehend monopolistisch geprägten Postmarkt keine gravierenden Nachteile aus der Privatisierung erleiden müssen. Inwieweit sich aus der am 1. Januar 2008 eingetretenen Liberalisierung des Postmarktes Vorteile für die Bürgerinnen und Bürger ergeben werden, hängt davon ab, ob andere Anbieter in den Markt eintreten.

Im Gegensatz zum Telekommunikationsmarkt steht die nur teil- und schrittweise Liberalisierung des Postmarktes, der durch das bis Ende des Jahres 2007 bestehende Briefmonopol geprägt ist. Folgt man den in der Presse veröffentlichten Meldungen, so fühlen die Postkonsumenten eine Verschlechterung gegenüber dem alten Staatsmonopol. Die häufigsten Kritikpunkte, die in den Medien behandelt werden, sind die Schließung von Postfilialen, der Abbau von Briefkästen und die zeitlich späte Zustellung am Tage. Erstaunlicherweise machten die Anfragen und Beschwerden zum Bereich Post im Jahr 2005 nur rd. 4 % aller Eingänge bei der Bundesnetzagentur aus. Die Bundesnetzagentur erklärt diesen geringen Anteil an Anfragen und Beschwerden in ihrem Jahresbericht 2006 damit, dass mit der Annäherung der Postfilialen-Zielstruktur an die Vorgaben der Post-Universaldienstleistungsrichtlinie in den Vorjahren nun keine weiteren Schließungen vorgenommen worden sind. Sie mutmaßt auch eine gewachsene Einsicht des Verbrauchers dafür, dass nicht die Verhältnisse vor der Postreform, sondern die Post-Universaldienstleistungsrichtlinie der Maßstab für den Universaldienst ist. In der Gesamtschau ist zu sagen, dass sich die Postversorgung

insgesamt nicht verschlechtert hat, auch wenn im Einzelfall die Wege zur nächsten Postfiliale oder Postagentur bzw. zum nächsten Briefkasten länger geworden sind.

4 DIE DEUTSCHE POSTREFORM IM VERGLEICH ZU ANDEREN STAATEN IN DER EUROPÄISCHEN UNION

4.1 Reform des Telekommunikationsmarktes

Die Bundesrepublik Deutschland ist im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union bezüglich der Liberalisierung und Privatisierung des Telekommunikationsmarktes gut aufgestellt. Unbeschadet der noch anhängigen Vertragsverletzungsverfahren, die vornehmlich Rechte der Regulierungsbehörde betreffen, sind die Voraussetzungen für einen funktionierenden Wettbewerb in Deutschland geschaffen worden.

Der deutsche Reformprozess stellt kein singuläres Projekt dar, sondern ist im europäischen Kontext zu sehen. Es bietet sich deshalb an, einen Blick auf die anderen Staaten der Europäischen Union zu werfen, die den gleichen europarechtlichen Vorgaben unterliegen. Dabei ist festzustellen, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union den Reformprozess mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten vorangetrieben haben. Interessant ist z.B. der Vergleich zwischen Deutschland und Großbritannien, weil die Liberalisierungsdiskussion in beiden Ländern etwa zeitgleich startete, die Umsetzung der Veränderungen in Großbritannien aber bereits in den frühen 80er Jahren gelang, während sich der deutsche Reformprozess bis in die frühen 90er Jahre hinzog. Neben dem zeitlichen Verlauf fällt auch die inhaltliche Unterschied auf: Während in Großbritannien zügig der Wettbewerb im gesamten Telekommunikationsmarkt geöffnet wurde und der ehemals staatliche Betreiber privatisiert wurde, ging die deutsche Politik schrittweise vor und liberalisierte zunächst nur die Endgeräte- und Dienstebereiche. Die Unterschiede in der Entwicklung mögen spezifische Gründe gehabt haben. Schneider¹⁸⁵ sieht für den britischen Prozess eine fast einzigartige Konstellation vorteilhafter Bedingungen für den institutionellen Wandel, während er im deutschen Fall vorwiegend ungünstige Bedingungen erkennt: eine ausgeprägten Interessenstruktur, eine besondere institutionelle Verankerung des Staatsmonopols in der Verfassung und die spezifische Struktur des politischen Entscheidungssystems.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Schneider, Volker, Professor in Politikwissenschaft, Lehrstuhl materielle Staatstheorie, Universität Konstanz. Dekan der Fakultät für Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz (1998-1999).

¹⁸⁶ Vgl. Schneider, Volker, Die Transformation der Telekommunikation. Vom Staatsmonopol zum globalen Markt (1800-2000). Campus: Frankfurt/M., Oktober 2001. Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Band 41, S. 241.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat in ihrem Bericht vom 20. Februar 2006¹⁸⁷ festgestellt, dass einige Mitgliedstaaten die Gesetzgebungs- und Regulierungsverfahren zur Umsetzung des Rechtsrahmens praktisch bereits abgeschlossen, die übrigen dabei wesentliche Fortschritte erzielt haben. Griechenland hat als letzter Mitgliedstaat seine primären Umsetzungsvorschriften erst im Januar 2006 erlassen, in einigen wenigen Mitgliedstaaten steht die Verabschiedung bestimmter sekundärer Vorschriften noch aus. Mehrere Mitgliedstaaten haben laut dem Bericht der Kommission noch nicht den Beginn ihrer Marktanalysen mitgeteilt, die einer der Hauptaspekte des europäischen Rechtsrahmens sind. Die Kommission führt weiter aus, dass die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden von gewerblichen Interessen im Allgemeinen gewährleistet ist. Sie hat jedoch Bedenken gegenüber Zypern, der Slowakei, Slowenien und Belgien hinsichtlich der Trennung von Eigentums- und Regulierungsfunktion geäußert. Mögliche Einschränkungen sieht die Kommission hinsichtlich der den nationalen Regulierungsbehörden zustehenden Befugnisse in Irland, Malta und den Niederlanden. In diesen Staaten können die zuständigen Ministerien Anweisungen erlassen, ohne selbst nationale Regulierungsbehörde zu sein. In Deutschland sind nach Ansicht der Kommission die Befugnisse der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen zur Auferlegung von Verpflichtungen für die Endkunden- und Großkundenmärkte beschränkt, in Finnland gibt es eine ähnliche Einschränkung in Bezug auf die Mobilfunkterminierung.

Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die einen Universaldienstbringer benannt haben, haben sich für ihren etablierten Festnetzbetreiber entschieden. Bei der Benennung der Universaldienstbringer fordert die Kommission ein effizientes, objektives, transparentes und diskriminierungsfreies Verfahren, das sicherstellt, dass kein Unternehmen von vornherein vom Universaldienst ausgeschlossen wird. Die Kommission hat Bedenken geäußert, dass in Frankreich, Ungarn und Finnland Marktteilnehmer möglicherweise von vornherein ausgeschlossen werden, und prüft ähnliche Fälle in Belgien, Zypern, Litauen und Österreich wie auch die Verfahren in Polen und den Niederlanden. Sie ist darüber besorgt, dass in Portugal der etablierte Betreiber ohne jede Ausschreibung bis 2025 als Universaldienstbringer benannt wurde.

Die Kommission hält in ihrem Bericht fest, dass die Übertragbarkeit der Festnetz- und Mobilfunk-Rufnummern sowie die Betreiberauswahl und Betreibervorauswahl¹⁸⁸ den Wettbewerbsdruck erhöht haben. Während die Betreiberauswahl und Betreibervorauswahl – mit Ausnahme in der Slowakei – in der gesamten Europäischen Union verfügbar sind, funktioniert die Nummernübertragbarkeit in der Tschechischen

¹⁸⁷ KOM (2006) 68 endgültig, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Elektronische Kommunikation in Europa – Regulierung und Märkte 2005 (11. Bericht) [SEK (2006) 193].

¹⁸⁸ Als Betreiberauswahl wird die Möglichkeit bezeichnet, beim Einzelwahlverfahren durch Wählen einer Kennzahl die Dienste eines bestimmten Anbieters zu nutzen. Bei der Betreibervorauswahl wird ein Anbieter vorab festgelegt, dessen Dienste automatisch genutzt werden. Dabei besteht jedoch bei jedem Anruf die Möglichkeit, die festgelegte Vorauswahl durch Wählen einer anderen Betreiberkennzahl zu übergehen.

Republik, in Lettland, Litauen, Malta, Polen, der Slowakei und in Slowenien nicht. Wie die Kommission mit Besorgnis feststellt, wird in der Tschechischen Republik, in Griechenland, Großbritannien, Frankreich, Zypern, Lettland, Malta, Polen, Portugal und in der Slowakei kein umfassender Verzeichnis- und/oder Auskunftsdienst angeboten. Problematisch sind in den Augen der Kommission auch die hohen Kosten, die den alternativen Anbietern solcher Auskunftsdienste durch den Zugang zu vollständigen Daten der Netzbetreiber entstehen. Nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes¹⁸⁹ sollten solche Daten auf kostenorientierter Basis bereitgestellt werden.

Abschließend kommt die Kommission in ihrem Bericht zu dem Ergebnis, dass – trotz einiger bestehender Mängel bei der Umsetzung des europäischen Rechtsrahmens – der Hauptteil der notwendigen Umsetzungsarbeiten abgeschlossen ist. Sie bewertet die Entwicklung positiv, da ein verstärkter Wettbewerb dem Verbraucher zugute gekommen sei. Auch gäbe es erfreuliche Perspektiven für Innovation und Investitionstätigkeit in und zwischen den Mitgliedstaaten. Vor allem garantiere der Rechtsrahmen den Bürgerinnen und Bürgern, dass grundlegende Dienste tatsächlich zu erschwinglichen Preisen erbracht, und dass besondere soziale Bedürfnisse berücksichtigt werden.

Der Bundesbeauftragte stellt fest, dass die Umsetzung des europäischen Rechtsrahmens für den Telekommunikationsmarkt durch die Bundesrepublik Deutschland bis Anfang 2006 im Wesentlichen den Vorstellungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften entsprach. Allerdings strengte die Kommission seit Herausgabe ihres Berichts „Regulierung und Märkte 2005“ sechs Vertragsverletzungsverfahren an von denen drei zwischenzeitlich eingestellt wurden (siehe Tzn. 2.4.2.1 – 2.4.2.4). Dennoch bewertet der Bundesbeauftragte die Ausgestaltung des deutschen Telekommunikationsmarktes als im Allgemeinen erfolgreich. Der Ausgleich der berechtigten Interessen des ehemaligen Monopolisten Deutsche Telekom AG und der Mitbewerber ist weiterhin über die Marktregulierung durch die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen zu gewährleisten.

4.2 Reform des Postmarktes

Die Bundesrepublik Deutschland ist im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union bezüglich der Liberalisierung und Privatisierung des Telekommunikationsmarktes gut aufgestellt. Mit der vollständigen Liberalisierung des Postmarktes seit dem 1. Januar 2008 ist sie der Vorreiter innerhalb der Europäischen Union. Es ist nun an der Wirtschaft, den Markt durch Wettbewerb mit dem Quasi-Monopolisten Deutsche Post AG zu nutzen.

In ihrem Bericht vom 18. Oktober 2006¹⁹⁰ bewertete die Kommission der Europäischen Gemeinschaften die Umsetzung der Postrichtlinie in den Mitgliedstaaten. Sie hält Postdienstleistungen für einen wichtigen Bestandteil des Binnenmarktes für

¹⁸⁹ EuGH, Rechtssache C-109/03 KPN Telecom BV / OPTA [2004].

¹⁹⁰ KOM (2006) 595 endgültig, Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Postrichtlinie (Richtlinie 97/67/EG, geändert durch die Richtlinie 2002/39/EG), [SEK (2006) 1293].

Dienstleistungen¹⁹¹, im Hinblick auf die Förderung des Wirtschaftswachstums und im Hinblick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen. Sie führt weiter aus, dass die verbreitete Meinung, der Postsektor wäre infolge der Einführung neuer und alternativer Kommunikationstechnologien zum Niedergang verdammt, durch die modernen Postdienstleistungen widerlegt sei. Geschäftsfelder wie Direktwerbung oder „Home Shopping“ hätten ein großes Wachstumspotenzial. Die elektronische Substitution fände nicht in dem Ausmaß statt wie vorhergesagt.

Die Kommission verzeichnete in ihrem Bericht vom 18. Oktober 2006, in dem sie rückblickend die Wirkungen der Postrichtlinie für den Zeitraum 2004 bis 2006 untersucht hatte, Erfolge und bedeutende Veränderungen im Postsektor. Sie bestätigte mit dem Bericht, dass die Postreform in der Europäischen Union erfolgreich sei. Dies betreffe insbesondere Verbesserungen bei der Dienstqualität, der Verbraucherorientierung, der wirtschaftlichen Effizienz sowie der Frage der Trennung der Regulierungsbehörden von den Betreibern. Die Kommission verweist darauf, dass sich die Dienstqualität der europäischen Betreiber im Berichtszeitraum auf sehr hohem Niveau bewegt habe und dass die Qualitätsnormen für die grenzüberschreitende innergemeinschaftliche Post – d.h. eine Laufzeit von drei Tagen für 85% der Sendungen und von fünf Tagen für 97% der Sendungen – nicht nur erreicht, sondern vielfach übertroffen wurden.

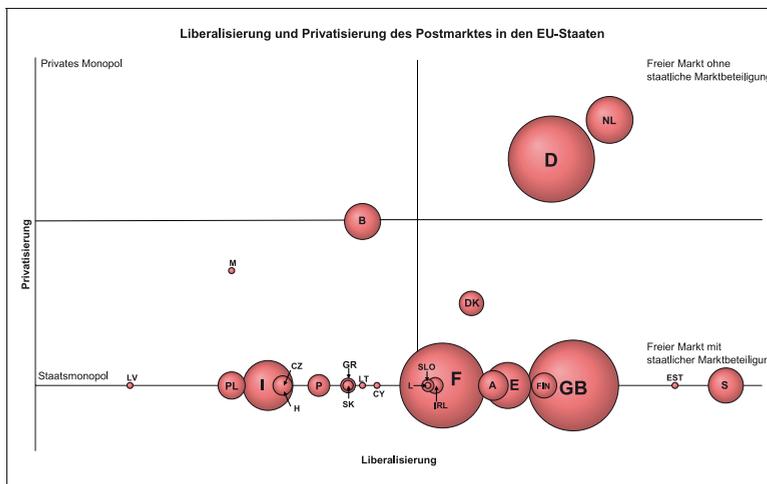


Abbildung 29: Liberalisierung und Privatisierung des Postmarktes in den EU-Staaten
 Quelle: eigene Darstellung anhand des BvDP-Liberalisierungsindex® 2003 und den verbliebenen Staatsanteilen an den ehemaligen Staatspostbetrieben, Stand 2006 (Deutschland 2007). Die Flächen der Kreise spiegeln den Anteil der Staaten am EU-Briefmarkt wider. Abkürzungen siehe Fußnote 192

¹⁹¹ KOM (2003) 238, Mitteilung der Kommission, Binnenmarktstrategie - Vorrangige Aufgaben 2003-2006, S. 13.

¹⁹² A – Österreich, B – Belgien, CY – Zypern, CZ – Tschechien, D – Deutschland, DK - Dänemark, E – Spanien, EST – Estland, F – Frankreich, FIN – Finnland, GB – Großbritannien, GR – Griechenland, H – Ungarn, I – Italien, IRL – Irland, L – Luxemburg, LT – Litauen, LV – Lettland, M – Malta, NL – Niederlande, P – Portugal, PL – Polen, S – Schweden, SK – Slowakei, SLO – Slowenien.

Die Kommission stellte in ihrem Bericht vom 18. Oktober 2006 weiter fest, dass in einigen Mitgliedstaaten wesentliche Entwicklungen im Regulierungsbereich erfolgt seien, die über die von der Postrichtlinie vorgegebenen Verpflichtungen hinausgingen. So habe Großbritannien seinen Postmarkt am 1. Januar 2006 vollständig geöffnet und befindet sich damit in der gleichen Gruppe wie Schweden und Finnland, die diesen Schritt noch früher getan hätten.

Entgegen ihrer ursprünglichen Absicht, den Postmarkt zum 1. Januar 2008 vollständig öffnen, beschloss die niederländische Regierung am 6. Dezember 2007 jedoch, ihren Briefmarkt vorerst nicht freizugeben. Die Entscheidung war eine Reaktion auf den Beschluss der Bundesregierung, auf dem deutschen Postmarkt einen Mindestlohn einzuführen, der im Rahmen der Liberalisierung für notwendig erachtet wurde. Der niederländische Wirtschaftsstaatssekretär Frank Heemskerk erklärte vor einem Ausschuss des niederländischen Parlaments: „Die Einführung des Postgesetzes in den Niederlanden ab dem 1. Januar 2008 wäre nicht klug.“¹⁹³ Damit wird der niederländische Universaldienstbringer TNT das Monopol für Briefe bis zu 50 Gramm zunächst behalten. Frankreich und Spanien werden frühestens im Jahr 2011 ihre Märkte öffnen. Weitere Staaten wollen sich noch zwei Jahre länger Zeit mit der Marktöffnung lassen.

| Grad der Marktöffnung, Anforderungen an neue Anbieter und Marktanteile in ausgewählten EU-Staaten | | | |
|--|--|---|------------------------------------|
| Land | Marktöffnung | Anforderungen an neue Anbieter beim Marktzutritt | Marktanteile neuer Anbieter |
| Finnland | vollständige Marktöffnung 1993 | ••• | 0 % |
| Großbritannien | vollständige Marktöffnung 2007 | •• | ca. 3 % |
| Schweden | vollständige Marktöffnung 1993 | •• | ca. 10 % |
| Deutschland | vollständige Marktöffnung 2008 | • | ca. 10 % |
| Niederlande | > 50 g + Direktwerbung + Auslandspost | • | ca. 10 % |
| Spanien | > 50 g + Direktwerbung | •• | ca. 10 % |
| Österreich | > 50 g + Direktwerbung + Auslandspost | •• | ca. 3 % |
| Frankreich | > 50 g + Auslandspost | •• | < 3 % |
| Italien | > 50 g + Direktwerbung | ••• | < 2 % |
| Polen | > 50 g | •• | ca. 1 % |
| Ungarn | > 50 g | ••• | 0 % |

• geringe Anforderungen •• mittlere Anforderungen ••• hohe Anforderungen

Quelle: Tabelle zitiert aus: *bewegen, ver.di-Mitgliederzeitung*, Heft 09-10/2006, S. 5. Eigene Ergänzungen.

193 Zitiert nach: Nicolai, Birger, „Die Deutsche Post behält die Post“ vom 8. Dezember 2007.

Quelle: http://www.welt.de/wirtschaft/article1441418/Die_Deutsche_Post_behaelt_die_Post.html

Der Bundesbeauftragte ist der Auffassung, dass sich echter Wettbewerb im Briefpostmarkt allerdings erst noch entwickeln muss. Die Marktanteile der Wettbewerber bestätigen die zögerliche Entwicklung des Wettbewerbes selbst in jenen Mitgliedstaaten, die den Markt vollständig oder zum größten Teil geöffnet haben. Der Wettbewerb im Briefpostmarkt hat laut Bericht der Kommission vom 18. Oktober 2006 in den Jahren 2000 bis 2005 nicht wesentlich zugenommen. Immerhin hat der Wettbewerb bislang dazu geführt, dass sich in den fortgeschrittensten Mitgliedstaaten der Marktanteil der etablierten Marktteilnehmer auf etwa 90% verringert hat. Es bleibt abzuwarten, wie stark der Anteil der etablierten Marktteilnehmer bis zur vollständigen Liberalisierung im Jahr 2011 zurückgegangen sein wird. Elf Staaten soll zudem eine Übergangsfrist bis 2013 zugestanden werden. Die Bundesregierung hätte eine schnellere Liberalisierung begrüßt.