



# ZUR ZUKUNFT ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN

Reinhard HAAS, Hans AUER, Nenad KESERIC,  
Georgiana STEFANESCU

## LIBERALISIERUNG ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN IN DER EUROPÄISCHEN UNION UND ÖSTERREICH

**Auswirkungen auf Preise, Qualität, Versorgungssicherheit und Universal-  
dienste in den Sektoren Energie und Post**

**Nr 3**

April 2004

Institut für Elektrische Anlagen  
und Energiewirtschaft der TU Wien  
Studie im Auftrag der Kammer  
für Arbeiter und Angestellte für Wien



WIEN

ZUR ZUKUNFT ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN

# LIBERALISIERUNG ÖFFENTLICHER DIENSTLEISTUNGEN IN DER EUROPÄISCHEN UNION UND ÖSTERREICH

**Auswirkungen auf Preise, Qualität, Versorgungssicherheit und Universal-  
dienste in den Sektoren Energie und Post**

Autoren: Reinhard HAAS, Hans AUER, Nenad KESERIC, Georgiana STEFANESCU

Auftragnehmer:  
Institut für Elektrische Anlagen und Energiewirtschaft der TU Wien,  
Technische Universität Wien, Gußhausstr. 25-25a, 1040 Wien  
E-Mail: Reinhard.Haas@tuwien.ac.at  
Tel.: ++43-(1)-58 801-373 52,  
Fax: ++43-(1)-58 801-373 97

Nr 3 April 2004

# INHALTSVERZEICHNIS

KURZFASSUNG.....	1
EINLEITUNG UND ZENTRALE FRAGESTELLUNG.....	1
ERGEBNISSE POST .....	2
ERGEBNISSE STROMVERSORGUNG .....	3
SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	6
1. EINLEITUNG .....	7
1.1 Motivation .....	7
1.2 Definitionen.....	8
1.2.1 Liberalisierung .....	8
1.2.2 Unbundling.....	9
1.2.3 (Preis-) Deregulierung .....	10
1.2.4 Wettbewerb.....	10
1.2.5 Privatisierung .....	11
1.3 Zielsetzung und Inhalt der Studie .....	12
1.4 Aufbau der Studie .....	13
1.5 Literatur zur Einleitung.....	14
2 POST .....	15
2.1 Wie wurde (bisher) liberalisiert? .....	17
2.2 Derzeitiger Stand der Liberalisierung in Europa.....	18
2.2.1 Allgemeiner Überblick.....	18
2.2.2 Österreich .....	21
2.2.3 Deutschland.....	25
2.2.4 Großbritannien .....	26
2.2.5 Schweden .....	28
2.2.6 Niederlande .....	29
2.2.7 Italien, Spanien .....	29
2.3 Entwicklung der Preise im Postbereich .....	30
2.4 Entwicklung der Beschäftigungszahlen .....	31
2.5 Anzahl der Unternehmen: Wenige beherrschen den Markt .....	35
2.6 Dienstqualität .....	35
2.7 Kosten der Universaldienstleister bzw. des Universaldienstes .....	37
2.8 Post-Infrastruktur und Stadt/Land Unterschiede .....	42
2.8.1 Post-Infrastruktur .....	42
2.8.2 Stadt/Land-Unterschiede .....	45
2.9 Nationale Regulierungsbehörden .....	47
2.10 Zukunftsperspektiven .....	52
2.10.1 Auswirkungen der EU-Postrichtlinie .....	52
2.10.2 Weiterhin offene Fragen .....	52

2.10.3	Beschäftigung .....	53
2.10.4	Postvolumen .....	54
2.10.5	Substitutionseffekte durch elektronische Produkte .....	56
2.10.6	Weitere Analyse der Zukunftsaussichten im Postsektor .....	56
2.11	Zusammenfassung und Fazit .....	58
2.12	Literatur zur Post .....	60
3	STROM .....	65
3.1	Wie wurde und wird restrukturiert ? .....	65
3.2	Derzeitiger Stand der Einführung von Unbundling und Liberalisierung im Stromsektor .....	66
3.3	Praktische Erfahrungen mit der Einführung von Wettbewerb und Entwicklung der Anzahl der Unternehmen .....	68
3.3.1	Entwicklung der Marktstrukturen in der Erzeugung und im Großhandel .....	68
3.3.2	Wettbewerb im Bereich des Stromvertriebs .....	72
3.4	Entwicklung der Strompreise und der Netznutzungsgebühren .....	74
3.4.1	Entwicklung der Spotmarktpreise .....	75
3.4.2	Vergleich der Netznutzungsgebühren .....	77
3.4.3	Entwicklung der Endkundenpreise .....	78
3.4.4	Relationen einzelner Preise und Preiskomponenten untereinander .....	81
3.5	Entwicklung der Anzahl der Beschäftigten in der Elektrizitätswirtschaft .....	82
3.6	Entwicklung der Investitionen in der Elektrizitätswirtschaft .....	84
3.7	Zusätzlicher Aufwand – „Kosten der Liberalisierung“ .....	93
3.8	Gewährleistung der Versorgungssicherheit .....	94
3.9	Qualität der Leistungen, gemeinwirtschaftliche Ziele und Sicherung der Grundversorgung .....	97
3.9.1	Grundversorgung .....	98
3.9.2	Sozial schwächere Gruppen .....	99
3.9.3	Qualität der Leistungen .....	100
3.10	Zusammenfassung und Fazit .....	102
3.11	Literatur .....	105
4	SCHLUSSFOLGERUNGEN .....	106
ANHANG A: POST .....		107
Anhang A-1: Studien im Auftrag der Europäischen Kommission .....		107
Anhang A-2: Zusätzliche Filialtypen (neben den Postämtern) der <i>Österreichischen Post AG</i> (Quelle: <i>Österreichische Post AG</i> : <a href="http://www.post.at">www.post.at</a> ) .....		109
Anhang A-3: Postbanken in Europa (Quelle: Hemmer et al (2003)) .....		110
Anhang A-4: Preisentwicklung der Standardbriefe in verschiedenen EU-Ländern von 1999-2001 (Quelle: TPG Post: Jahresberichte 1999-2001) .....		111
Anhang A-5: Übersicht über den Post-Universaldienst in den einzelnen EU-Ländern (Quelle: Europäische Kommission (2002b)). .....		112
Anhang A-6: Kernelemente der Post-Universaldienstverordnung in Deutschland (Quelle: Deutsche Regulierungsbehörde für Post und Telekom (2002)) .....		113
ANHANG B: STROM .....		114

Anhang B-1: 12 Punkte-Programm des englischen Regulators zur sozialen Absicherung der Grundversorgung (Q.: <a href="http://www.ofgem.gov.uk">www.ofgem.gov.uk</a> ).....	114
Abkürzungsverzeichnis.....	120



# KURZFASSUNG

## EINLEITUNG UND ZENTRALE FRAGESTELLUNG

Die Motivation für diese Analyse ist begründet durch die im Jahr 2000 im Rahmen der Revision des WTO-Abkommens über Handel mit Dienstleistungen (GATS) beschlossene neue Verhandlungsrunde. Damit in Zusammenhang stehen umfassende Bestrebungen sowohl in Österreich, auf EU-Ebene, als auch global, in praktisch allen Bereichen der Infrastrukturbereitstellung Wettbewerb einzuführen und/oder diese Bereiche zu privatisieren.

Ausgangspunkt dieser Bestrebungen ist die Kritik verschiedener Ökonomen und Politiker, die Bereitstellung von Infrastruktur-Dienstleistungen durch staatliche (Monopol) Betriebe sei ökonomisch nicht effizient.

Im Mittelpunkt der Restrukturierungsbestrebungen, (um die wirtschaftliche Effizienz der Bereitstellung von Infrastruktur-Dienstleistungen zu steigern), stehen drei grundsätzliche (unterschiedliche, teilweise einander widersprechende) Zielsetzungen:

- Liberalisierung
- Einführung von Wettbewerb und/oder
- Privatisierung

Ziel dieser Studie ist die Analyse der Auswirkungen bisheriger Liberalisierungen/ Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungen in den Sektoren „Strom“ und „Post“ in ausgewählten Ländern im Hinblick auf die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben. Weiters erfolgt darauf aufbauend eine grobe Abschätzung der zu erwartenden zukünftigen Liberalisierungseffekte in diesen Sektoren. Dies soll es ermöglichen, die gesamtgesellschaftlichen Effekte der Liberalisierung / Privatisierung des jeweiligen Sektors in einem bestimmten Land einzuschätzen. Weiters wird versucht die entscheidenden Merkmale und Kriterien für eine begleitende Regulierung zu identifizieren, um letztendlich auch in einem liberalisierten Markt eine gesellschaftlich optimale Lösung zu erzielen.

Im einzelnen werden in diesem Projekt die folgenden Fragen für die beiden Sektoren analysiert:

- Wie wurde restrukturiert? Wie ist der derzeitige Stand der Liberalisierung in den untersuchten Ländern?
- Waren die Versuche, Wettbewerb einzuführen, erfolgreich? Wie hat sich in diesem Zusammenhang die Anzahl der Unternehmen entwickelt und wie die Preise?
- Wie hoch waren insgesamt die Einsparungen aufgrund der Liberalisierung?
- (Wie) Wurde der langfristigen Versorgungssicherheit Rechnung getragen? Wie haben sich die Sicherheits- und Qualitätsstandards der Versorgung entwickelt?
- Welche Auswirkungen hatte die Liberalisierung auf die räumliche Struktur der Versorgung?
- Hatte die Liberalisierung Auswirkungen auf die Leistbarkeit der Versorgung für einkommensschwache Bevölkerungsschichten?
- Welche Transaktionskosten sind im Zuge der Restrukturierung/Liberalisierung angefallen, insbesondere Kosten des Aufbaus und „Betriebs“ einer regulatorischen Struktur?

- Evaluierung des Universaldienstes und der Grundversorgung: Welche unterschiedlichen Ausprägungen von Universaldiensten haben sich in der Praxis durchgesetzt?

## ERGEBNISSE POST

Für den Bereich der Post- und Kurierdienste sind die zentralen Ergebnisse und Schlussfolgerungen:

Die bisherigen Erfahrungen mit der (Teil-)Liberalisierung des europäischen Postsektors, der Einführung von Wettbewerb sowie der Erhöhung der qualitativen Standards durch die *EU-Postrichtlinie* sind als ambivalent einzuschätzen.

Da der Wettbewerb bei den Postdiensten in Europa primär über die Qualität (z.B. Geschwindigkeits- bzw. Zuverlässigkeitsindikatoren der Zustellung) erfolgt und weniger über die (international zunehmend standardisierten) Preise, konzentrieren sich natürlich auch die Liberalisierungsbewertungen eher auf die Qualitätsaspekte und nicht so sehr auf Preisunterschiede.

Grundsätzlich wird in sämtlichen EU-Ländern eine Steigerung der Qualitätsstandards beobachtet und die Grundversorgung der Bevölkerung mit verschiedenen Postdiensten vor allem auch in ländlichen Regionen erscheint (noch) ausreichend.<sup>1</sup> Diese Grundversorgung (Universaldienst) wird in den meisten EU-Ländern aus den Erträgen des reservierten Bereichs (Monopol), der Universaldienstleistern vorbehalten ist, finanziert. Ferner zeichnet sich jedoch ab, dass bei einer weitergehenden Marktöffnung (und damit zu erwartenden sinkenden Marktanteilen der Universaldienstleister im Briefverkehr) Abgeltungsmodell (z.B. Fondslösungen) in bezug auf die Grundversorgung zunehmend an Bedeutung gewinnen werden. Derzeit existieren jedoch noch viele offene Fragen bezüglich einer praktischen Implementierung. Eine Lösung dieser noch offenen Fragen ist jedoch insofern wichtig, als dass bei einem Fortschreiten der derzeitigen Entwicklungen zukünftig mit einer deutlichen Diskriminierung der Leistungsangebote zulasten ländlicher Regionen im Vergleich zu Ballungszentren zu rechnen ist.

Die Beschäftigungsdiskussion im (teil-)liberalisierten europäischen Postmarkt muss schließlich sehr selektiv geführt werden. Die traditionellen europäischen Postbetreiber (d.h. die derzeitigen Universaldienstleister) haben ihre Strukturen der durch die Liberalisierung entstandenen Marktsituation angepasst, und demzufolge ihre Produktivität nicht zuletzt über Arbeitsplatzabbau gesteigert. Der Arbeitsplatzabbau bei Universaldienstleistern in Europa ist demnach überwiegend auf die Marktöffnung zurückzuführen. Daneben trägt auch die zunehmende Automatisierung in verschiedenen Bereichen der Wertschöpfungskette, etwa bei der Postsortierung, zur Steigerung der Produktivität bei.

Indessen haben neue Anbieter im gleichen Zeitraum ihrerseits Arbeitsplätze geschaffen. Damit konnte der mit der Liberalisierung einhergehende Arbeitsplatzabbau bei Universaldienstleistern von privaten Anbietern nur teilweise kompensiert werden. Allerdings vornehmlich durch die Entstehung von prekären und atypischen Beschäftigungsverhältnissen bei den privaten Lizenznehmern. Gemäss den Angaben der deutschen Post-Regulierungsbehörde ist der

---

<sup>1</sup> Es muss jedoch auch darauf hingewiesen werden, dass in einzelnen EU-Ländern Reformen in Gang sind, welche die Hauszustellung in entlegenen Gebieten zunehmend einschränken. Weiters werden zum Beispiel in Österreich viele kleine Postämter in ländlichen Regionen geschlossen.

Grossteil dieser neuen Arbeitsplätze nicht in Ballungsgebieten, sondern sogar in strukturschwachen Gebieten entstanden.

Aussagen über die genaue zukünftige Entwicklung der Marktanteile bei Paket- und Expressdiensten lassen sich kaum machen. In vielen EU-Ländern war z.B. der Paketmarkt bereits vor dem Jahr 1998 vollständig liberalisiert, und mit der Inkraftsetzung der *EU-Postrichtlinie* wurden die bestehenden Restmonopole im Paketbereich vollständig abgeschafft. Außerdem haben sich die Märkte seit der Öffnung des Paketbereiches sehr stark gewandelt. So wird in Europa nicht mehr von einem eigentlichen Paketmarkt gesprochen, sondern vom sogenannten *KEP-Markt* (Kurier-, Express- und Paketdienste). Diese Märkte haben in den letzten Jahren europaweit ein erhebliches Wachstum verzeichnet, von dem vor allem auch die privaten Anbieter profitiert haben.

Für den Briefbereich kann schlussendlich festgehalten werden, dass trotz der weiteren Einschränkung des reservierten Bereichs (d.h. Herabsetzung der Gewichts- und Preisgrenzen auf 100g/3facher Standardtarif) die nationalen Universaldienstleister in den EU-Ländern sowohl gemessen an den Briefmengen wie auch an den Umsätzen nach wie vor ca. 85-90% der Marktanteile halten. Weitere Gründe für die nach wie vor großen Marktanteile der traditionellen Universaldienstleister im Briefpostbereich sind ihre Erfahrung, ihr Image, Größen- und Diversifikationsvorteile, das Netzwerk des jeweiligen Unternehmens sowie die Kundenloyalität.

## ERGEBNISSE STROMVERSORGUNG

Die bisherigen meist kurzfristigen Erfahrungen mit der Liberalisierung der Stromversorgung können wie folgt zusammengefasst werden:

In bezug auf die Preisentwicklung:

- die Industrie hat – zumindest kurzfristig – in praktisch allen Ländern mit Ausnahme Finnlands deutliche Preisreduktionen lukrieren können, die Einsparungen für die Haushaltskunden waren hingegen überall nur sehr gering;

In bezug auf die Einführung von Wettbewerb:

- Es ist europaweit seit Ankündigung der Liberalisierung Mitte der 1990er Jahre zu einem grenzüberschreitenden dramatischen Konzentrationsprozess gekommen. Dieser hat mit Ausnahme von England dazu geführt, dass faktisch die relevanten Teilmärkte – vor allem auch Mitteleuropa – faktisch von einem Oligopol beherrscht werden. Dies birgt die Gefahr der zunehmenden Monopolisierung und der verstärkten Auswirkung von Marktmacht.
- Die Investitionstätigkeit ist seit dem Beginn der Liberalisierung deutlich zurückgegangen. Daraus resultiert eine Abnahme der vorhandenen Überkapazitäten sowohl bei den Netzen als auch bei der Erzeugung (mit Ausnahme von England); Dieser Trend wurde indirekt vor allem auch dadurch verschärft, dass der Stromverbrauch – motiviert möglicherweise durch die Verheißung langfristig billigen Stroms in Mitteleuropa – deutlich gestiegen ist;

In bezug auf die Versorgungssicherheit:

- Neben den Investitionen ist im Bereich der Elektrizitätswirtschaft praktisch europaweit auch die Anzahl der Beschäftigten um bis zu 30% deutlich gesunken. Das bedeutet, dass in Verfolgung der Maxime der Gewinnmaximierung die Elektrizitätsversorgungsunternehmen zunehmend versuchen, die vorhandene Infrastruktur möglichst profitabel zu nutzen. Diese beiden Effekte – Entlassungen und Reduktion der

Investitionen – bewirken aber auch, dass die technische Versorgungssicherheit tendenziell zurückgeht.

In bezug auf soziale Aspekte und Aspekte der Grundversorgung:

- Mit Ausnahme von England und in bescheidenem Ausmaß von Schweden liegen dazu bis jetzt keine Erfahrungen vor. Für England lässt sich feststellen, dass sich die negativen sozialen Auswirkungen in den ersten Jahren nach der Liberalisierung durch die aktive Betreuungspolitik der Regulierungsbehörde danach kontinuierlich entschärft haben

### **Für die Zukunft ergeben sich daraus die folgenden Perspektiven und Schlussfolgerungen:**

Die tatsächlichen langfristigen Effekte der Restrukturierung der Strommärkte werden erst nach ca. 10 Jahren eingeschätzt werden können. Die Erfahrungen aus den am längsten liberalisierten Märkten in England und Skandinavien können aufgrund der sehr unterschiedlichen Ausgangssituation nicht direkt auf Mitteleuropa und Österreich übertragen werden. Die wichtigsten sich abzeichnenden Entwicklungen sind aber schon jetzt eindeutig zu erkennen:

- Die bisher realisierten Liberalisierungsschritte und deren Effekte, wie Fusionen und Unbundling, werden sich kurzfristig - wenn überhaupt - nur schwer umkehren lassen. Vielmehr deutet das vorherrschende politische Klima darauf hin, dass vor allem die Privatisierungsbestrebungen tendenziell weitergehen werden;
- Im Lichte der negativen Beschäftigungs- aber auch Verteilungswirkungen führt dies zur zentralen Feststellung, dass die Regulierungsbehörde in Zukunft eine in volkswirtschaftlicher Hinsicht aktivere Rolle in einer zunehmenden Anzahl von gemeinwirtschaftlichen Aufgaben wahrnehmen wird müssen. Damit wird eine effiziente sowie demokratische Kontrolle des Regulators jedoch unmittelbar notwendig;
- Von zentraler Bedeutung sowohl für die Realisierung von Wettbewerbspreisen als auch in Bezug auf die Sicherung der Versorgungssicherheit ist das Vorhandensein von bestimmten Überkapazitäten sowohl bei den Kraftwerken als auch bei den Netzen.
- Wichtig ist aber im Bereich der Stromerzeugung auch die Berücksichtigung der Wechselwirkung zwischen verfügbaren Kapazitäten und der Anzahl der Spieler, d.h. Marktteilnehmer. Denn nur wenn die Überkapazitäten auf eine ausreichend große Anzahl von Spielern im relevanten Markt aufgeteilt sind, können Wettbewerbspreise zustande kommen. Das bedeutet weiters auf EU-Ebene dass die von der Europäischen Kommission angestrebte 100%ige Liberalisierung der Strommärkte nicht ausreichend ist für die effektive Einführung von Wettbewerb im Strommarkt (vgl. auch Newbery (1998)).
- Um effektiven Wettbewerb herbeizuführen, müssten die folgenden Bedingungen erfüllt werden:
  - die Europäische Kommission müsste rasch und ernsthaft daran gehen, die zunehmenden Konzentrationsprozesse (Fusionen, Übernahmen, Beteiligungen, gegenseitige Verflechtungen) zu stoppen bzw. sicherzustellen, dass durch marktkonforme Anreize für neue Marktteilnehmer dafür gesorgt wird, dass es tatsächlich eine ausreichend hohe Zahl an Erzeugern gibt, die zueinander in Konkurrenz stehen.
  - Es sind mittelfristig Anreize für bestimmte Überkapazitäten zu schaffen, z.B. Zahlungen für das Bereithalten von Kraftwerken (capacity payments), die tatsächlichen Wettbewerb garantieren. Dazu ist von zentraler Bedeutung, dass die europäischen Regulatoren (bzw. ein Regulator in Brüssel) die europaweite Entwicklung der Erzeugungs- und der Übertragungskapazitäten und des

Verbrauchs sehr sorgfältig beobachten und rechtzeitig ein Anreizsystem für neue Investitionen – auch verbraucherseitig – implementiert wird.

- In bezug auf Versorgungssicherheit ist von zentraler Bedeutung, dass das gesellschaftsrechtlich erforderliche „Unbundling“ zwischen Erzeugung und Netz nicht auch ein technisches Unbundling nach sich zieht. D.h., es ist darauf zu achten, dass die technische Schnittstelle zwischen Erzeugung in Kraftwerken und Transport in Netzen sehr präzise definiert ist und die entsprechende Kommunikation zwischen Kraftwerks- und Netzbetreibern gewährleistet ist.
- In bezug auf soziale Aspekte und Aspekte der Grundversorgung ist dafür Sorge zu tragen, dass diese Aufgabe rechtzeitig von der Regulierungsbehörde erkannt und wahrgenommen wird. Die Überwachung dieser Aufgabe durch das Parlament und zivilgesellschaftliche Stakeholder wie z.B. VerbraucherInnenschutzorganisationen wird dabei eine zentrale Rolle spielen. Die Erfahrungen aus England können hier eine wichtige Orientierungshilfe sein.

Letztendlich sei festgestellt: das Ziel, im Bereich der Stromerzeugung langfristig zumindest minimalen Wettbewerb zu sichern und eine akzeptable Versorgungssicherheit zu garantieren, ist in Mitteleuropa realistisch nur durch strenge Überwachung und regulierende Maßnahmen möglich, nicht aber durch Wettbewerb in einem sich selbst überlassenen „Markt“! Ansonsten wird es eine deutliche Tendenz zu Monopolpreisen mit beträchtlichen Preisschwankungen geben und die Liberalisierung der Strommärkte wird zu beträchtlichen gesellschaftlichen Rückschlägen führen.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die grundsätzlichen Unterschiede der Bereiche Post und Stromversorgung erlauben es nicht, in bezug auf alle in der Einleitung dokumentierten Fragestellungen simultane Schlussfolgerungen für beide Sektoren abzuleiten. Die folgenden Schlussfolgerungen sind jedoch für beide Bereiche gültig:

### **Preisentwicklung:**

Bisher (Stand Herbst 2003) hat die Liberalisierung zu einer deutlichen Preisreduktion vor allem für die Großkunden geführt.

### **Investitionstätigkeit :**

Ein wesentlicher Grund für bisher erzielte Einsparungen war ein deutlicher Rückgang der Investitionstätigkeit sowie eine Reduktion der Wartungs- und Instandhaltungstätigkeit (Stromversorger) bzw. ein Ausverkauf an Investitionsgütern (Immobilien) und massiver Personalabbau (Post). Es ist jedoch für eine florierende Entwicklung und Modernisierung dieser Sektoren unvermeidlich, dass in absehbarer Zeit wieder mit einer kontinuierlichen Investitionstätigkeit begonnen wird (bei der Post zeigt sich bereits in den letzten 2 Jahren eine verstärkte Investitionstätigkeit durch den Bau von neuen Logistikzentren). Hier die richtigen Anreize zu setzen und vor allem sogenannte „Boom and bust“-Zyklen zu vermeiden wird eine zentrale Aufgabe der Regulierungsbehörde sein.

### **Regulierung der Monopolsegmente:**

In bezug auf die verbleibenden „natürlichen“ Monopolsegmente wie Netze oder reservierte Dienste ist es notwendig, effiziente Preis- und Anreizregulierungsmodelle für gesellschaftlich optimale Investitions- und Betriebsniveaus zu realisieren. Simples ökonomisches Benchmarking, welches die grundsätzlichen Instandhaltungs- und Erweiterungserfordernisse negiert, wird nicht zu dem gesellschaftlich erwünschten Versorgungsniveau führen.

### **Diskriminierung einzelner Kundengruppen:**

In liberalisierten Märkten zeigt sich generell, dass Großkunden und Kunden in Ballungszentren bevorzugt werden. In bezug auf die Post ist dazu festzustellen, dass vor allem Kunden in ländlichen Regionen systematisch benachteiligt werden, im Bereich der Stromversorgung sind es die kleinen Haushaltskunden. Darum ist speziell durch die Regulierungsbehörde darauf zu achten, dass diese Diskriminierungen so weit wie möglich reduziert werden, um zu erreichen, dass möglichst alle Bevölkerungsgruppen aus der Liberalisierung den gleichen Nutzen ziehen.

### **Grundversorgung und soziale Aspekte:**

Dazu ist für alle untersuchten Sektoren festzustellen, dass in bezug auf diese Aspekte die Regulierungsbehörde in Zukunft eine noch viel aktivere Rolle in einer zunehmenden Anzahl von Aufgaben wahrnehmen wird müssen. Die dazu bisher vorliegenden Erfahrungen vor allem in bezug auf die Stromversorgung in England führen zu der wichtigen Feststellung, dass sich erst durch von der Regulierungsbehörde verankerte aktive Betreuungspolitik der sozial Schwächeren durch die Unternehmen die anfangs verheerenden sozialen Auswirkungen kontinuierlich entschärft haben.

# 1. EINLEITUNG

## 1.1 Motivation

Die Motivation für diese Analyse ist begründet durch die im Jahr 2000 im Rahmen der Revision des WTO-Abkommens über Handel mit Dienstleistungen (GATS) beschlossene neue Verhandlungsrunde. Damit einher gehen umfassende Bestrebungen in Österreich, auf EU- bzw. auf globaler Ebene, in praktisch allen Bereichen der Infrastrukturbereitstellung Wettbewerb einzuführen und/oder diese Bereiche zu privatisieren.

Ausgangspunkt dieser Bestrebungen ist die Kritik verschiedener Ökonomen und Politiker, die Bereitstellung von Infrastruktur-Dienstleistungen durch staatliche (Monopol) Betriebe sei ökonomisch nicht effizient. Konkret werden zwei Aspekte kritisiert:

zu hohe Preise des Guts/der Dienstleistung (z.B. zu hohe Wasser- oder Strompreise) aufgrund zu hoher Kosten; schlechte Qualität des Guts/ der Dienstleistung (z.B. lange Wartezeiten auf Telefonanschluss).

Die zu hohen Kosten bei öffentlichen Monopolen werden zurückgeführt auf:

- zu viele Mitarbeiter;
- zu hohe Gehälter bzw. zu „üppige“ Sozialleistungen der in diesen Unternehmen Beschäftigten,
- Politische Interventionen.

Zentraler Grund für diese Kritikpunkte ist die mangelhafte Regulierung zu Zeiten der öffentlichen Gebietsmonopole. D.h., hätte die Regulierungsbehörde damals ihre ursprüngliche Aufgabe wahrgenommen, wäre uns sehr viel von den heutigen Diskussionen über Restrukturierung erspart geblieben.

Die zwei zentralen historischen Probleme vieler Regulierungsregime waren:

- die Asymmetrie der Information: d.h. jedes Unternehmen verfügt intern über umfassendere Informationen als jeder Außenstehende, z.B. eine Regulierungsbehörde;
- Principal-Agent Probleme: d.h. mangelnde Interessenübereinstimmung zwischen Eigentümern (Staat) und Unternehmensführung. Im Energiesektor führte z.B. der Eigentümervertreter selbst die Tarifregelung für das zu regulierende Unternehmen durch.

Im Mittelpunkt der Restrukturierungsbestrebungen, welche eine Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz der Bereitstellung von Infrastruktur-Dienstleistungen zum Ziel haben, stehen drei grundsätzliche, teilweise einander widersprechende Zielsetzungen:

- Liberalisierung
- Einführung von Wettbewerb und/oder
- Privatisierung

Praktisch gibt es aber weder für die Einführung von Wettbewerb noch für Privatisierungen zwingend überzeugende erfolgreiche Beispiele.

Zentrale offene Probleme der Restrukturierung sind dabei:

- bezüglich Wettbewerb :  
Eine verklärte Sicht in bezug auf die für effektiven Wettbewerb tatsächlich notwendige Zahl von Unternehmen und deren Größe;
- bezüglich Privatisierung:  
Das Verkennen der Gefahr durch zu milde Regulierung wieder zu privaten Monopolen und korrespondierenden Monopolpreisen zurückzukehren;

## 1.2 Definitionen

Eines der zentralen Merkmale der derzeitigen Diskussion der Restrukturierung verschiedener Infrastruktursektoren ist die ständige Vermischung, Verwechslung und falsche Verwendung verschiedener Begriffe. Darum werden kurz die wichtigsten Begriffe definiert:

### 1.2.1 Liberalisierung

Liberalisierung bedeutet grundsätzlich, dass

- aus der Sicht der Anbieter von (öffentlichen) Dienstleistungen oder Gütern der geschützte Bereich (z. B. Gebietsmonopole) aufgelöst wird und dass sie in Konkurrenz zu anderen Anbietern treten müssen;
- die Konsument/inn/en von (öffentlichen) Dienstleistungen oder Gütern ihren Versorger frei wählen können.

Wichtig: Liberalisierung ist eine fundamentale Voraussetzung für die Einführung von Wettbewerb. Liberalisierung allein bedeutet aber nicht, dass automatisch Wettbewerb entsteht! Wettbewerb kann nur entstehen, wenn auch tatsächlich eine Vielzahl an Unternehmen existiert, die untereinander konkurrieren!

Dies sei kurz am Beispiel der Entwicklung nach der Liberalisierung des Strommarkts in Deutschland beschrieben. Einer der offensichtlichsten Effekte der Liberalisierung des Strommarktes in Deutschland war, dass es zu einer praktisch unübersehbaren Flut an Unternehmensfusionen bzw. -verflechtungen durch Beteiligungen gekommen ist, und zwar zwischen Erzeugern untereinander, zwischen Erzeugern und Vertriebsunternehmen und auch unter den Vertriebsunternehmen. Der mittelfristige Effekt für die Kunden war, dass es wesentlich weniger Wahlmöglichkeiten unter den Versorgern gegeben hat, als dies vor der Liberalisierung der Fall gewesen wäre.

## 1.2.2 Unbundling

Ausgangspunkt für die folgende Diskussion sind die historisch wichtigen Begriffe der vertikalen (z.B. bei Strom) und horizontalen (z.B. bei der Post) Integration. Die klassische vertikale Integration im Bereich der Elektrizitätswirtschaft zeigt Abb.1.1: Stromerzeugung, Übertragung, Verteilung und Vertrieb sind in einem Unternehmen vereinigt.

Neben der vertikalen Integration ist auch noch die horizontale Integration von Bedeutung (vgl. Abb. 1.1). Ein typisches Beispiel für horizontale Integration sind sogenannte Multi-Utility-Unternehmen (z.B. RWE, E.ON), die Wasser, Strom, und Gas liefern. Unbundling bedeutet daher die Entflechtung der integrierten Teilbereiche eines Versorgungsunternehmens. Dies kann entweder buchhalterisch oder rechtlich erfolgen. Buchhalterisch bedeutet die Einführung getrennter Rechnungskreise (z.B. jeweils für Erzeugung, Übertragung und Verteilung von Strom) in einem ansonsten integrierten Unternehmen. Rechtlich heißt die Spaltung eines integrierten Unternehmens in mehrere rechtlich eigenständige Gesellschaften. Ein typisches Beispiel für horizontales Unbundling ist die Trennung von Güter- und Personenverkehr bei der Bahn.

**Abb. 1.1:** (Historische) Vertikale oder horizontale Integration

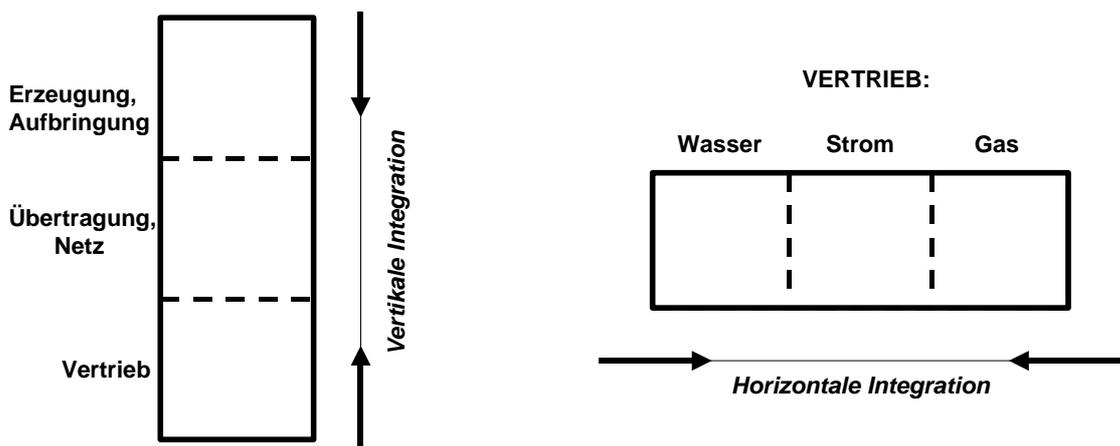
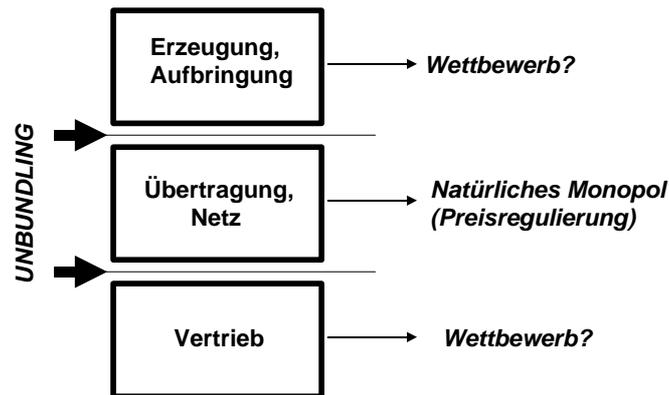


Abb. 1.2 zeigt hingegen den historischen Übergang von vertikaler Integration zu Unbundling im Strombereich. Die vertikal integrierten Strukturen (Abb. 1.1) werden durch Unbundling in die Bereiche Erzeugung, Übertragung und Vertrieb (inklusive Kundenversorgung) aufgeteilt (Abb. 1.2.). Dadurch kommt es zur Trennung der Bereiche, in denen Wettbewerb möglich ist von jenen, die als natürliche Monopole verbleiben.

**Abb. 1.2:** Unbundling vertikal integrierter Unternehmen



### 1.2.3 (Preis-) Deregulierung

Deregulierung bedeutet im wesentlichen, dass Preise in Wettbewerbssegmenten nicht mehr von einer Regulierungsbehörde vorgegeben werden. Prinzipiell ist unter Regulierung jeder Eingriff in einem sich sonst selbst überlassenen „freien“ Markt zu verstehen, also Eingriffe über den Preis, die Menge, die Effizienz, Umweltauflagen oder das Eigentum. (*Preis deregulierung in allen Wettbewerbssegmenten ist eine fundamentale Voraussetzung für die Einführung von Wettbewerb*)

### 1.2.4 Wettbewerb

In bezug auf Wettbewerb sind zwei grundsätzliche Definitionen wichtig:

- Die klassische Definition von Wettbewerb lautet, dass so viele Anbieter im Bereich der Aufbringung/Erzeugung eines Guts und dessen Verkaufs an Endverbraucher konkurrieren, dass keiner den Marktpreis beeinflussen und daher keiner eine marktbeherrschende Stellung einnehmen kann (vgl. z.B. Henderson/Quandt 1983). Daraus resultiert ein Marktpreis, der -unter der Akzeptanz einer bestimmten Rendite - gleich ist den Grenzkosten der Erzeugung (vgl. Abb. 1.3a);
- Die Theorie der anfechtbaren Märkte ("contestable markets") behauptet, dass sogar schon die Androhung des Markteintritts neuer Anbieter ausreichend ist, um zu gewährleisten, dass Wettbewerbspreise zustande kommen (vgl. z.B. Wirl 1989). Allerdings sind die Bedingungen für diese *contestable markets* – allgemein bekannte Produktionstechnologie, kein Schutz durch Patente, kostenloser und barrierefreier Marktzutritt und –abgang, keine Möglichkeit sofort den Preis zu ändern für die "alten" Unternehmen – so umfassend und ideal, dass sie praktisch nur sehr selten anzutreffen sind.

Wichtig ist somit, dass die Schaffung ädequater Voraussetzungen für Wettbewerb, d.h. dass zumindest mehrere Anbieter vorhanden sind, eine notwendige Ergänzung für die glaubwürdige Einführung von Liberalisierung ist.

Abb. 1.3a: Preisbildung und Gewinn unter Wettbewerb

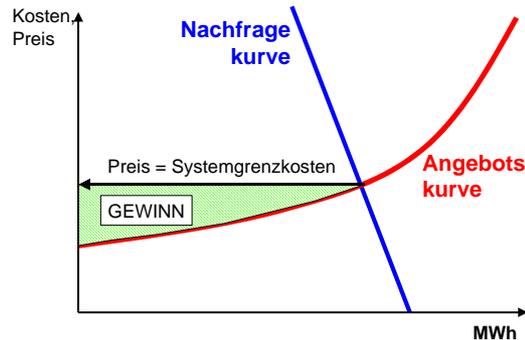
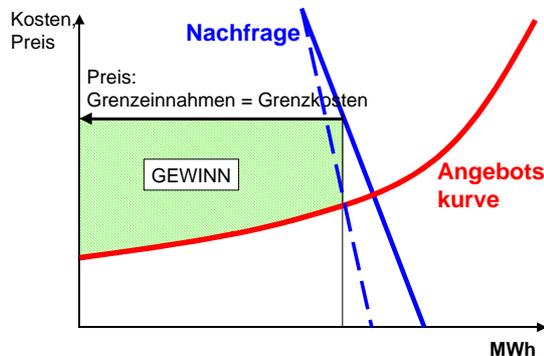


Abb. 1.3b: Preisbildung und Gewinn unter Wettbewerb



### 1.2.5 Privatisierung

Was ist Privatisierung prinzipiell? Privatisierung bedeutet, dass sich die Besitzverhältnisse verändern, und dass das vorrangige Unternehmensziel nunmehr Profitmaximierung lautet.<sup>2</sup>

In bezug auf Privatisierung herrscht häufig eine verklärte Sicht vor, die oft zu dem zentralen Missverständnis führt, Privatisierung hätte etwas mit Wettbewerb zu tun. Um dieses Missverständnis zu klären, betrachten wir im Folgenden die potentiellen Gewinne eines Unternehmens unter Wettbewerb und bei einem Monopol. Bei einem Monopol tritt auf dem Markt ein einziger Verkäufer auf. Die Nachfragekurve eines Monopolisten ist die gleiche wie die entsprechende Marktnachfragekurve unter Wettbewerb, (vgl. Abb. 1.3a und 1.3b). Der monopolistische Unternehmer weiß, dass durch seine Aktionen die Preise beeinflusst werden, d.h. dass der Preis des Monopolisten bei steigender Absatzmenge sinkt. Ein Anbieter unter Wettbewerb betrachtet den Preis als Parameter und maximiert durch Variation seiner Ausbringungsmenge den Gewinn; ein Monopolist kann den Gewinn sowohl durch Mengen- als auch durch Preisvariationen maximieren! Daraus resultieren entsprechend Abb. 1.3b die deutlich

<sup>2</sup> Anmerkung: Es gibt auch so etwas wie institutionelle Privatisierung, wenn ein öffentliches Unternehmen dem Wettbewerb ausgesetzt wird. Dann wird es ebenfalls zunehmend nach den Maximen der Profitmaximierung agieren.

höheren Gewinne eines unregulierten Monopolisten im Vergleich zu perfekten Wettbewerbsbedingungen (Abb. 1.3a).

Im Prinzip ist das grundsätzliche Ziel privater Unternehmen in einem "freien" Wettbewerbsmarkt also, eine Monopolposition zu erreichen, um Monopolpreise zu lukrieren zu können (siehe Abb. 1.3b), und **nicht die Forcierung von Wettbewerb!** Privatisierung ist auch **keine Voraussetzung** für die **Einführung von Wettbewerb!**

Daraus resultiert: Die Annahme, "Privatisierung = Wettbewerb" ist ein zentrales Missverständnis bzw. ein fundamentaler Widerspruch! Zur Untermauerung dieser These sei der bekannte liberale Wirtschaftsprofessor David Newbery in Bezug auf die relativ erfolgreiche Restrukturierung der englischen Elektrizitätswirtschaft zitiert (Newbery 1998, S. 745):

*„Competitive market forces are the prime mover driving efficiency gains. ... (There) is evidence that competition rather than privatisation is the source of the benefits“.*

### 1.3 Zielsetzung und Inhalt der Studie

Ziel dieser Studie ist die Analyse der Auswirkungen bisheriger Liberalisierungen/ Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungen in den Sektoren „Strom“ und „Post“ in ausgewählten Ländern mit Hinblick auf die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben. Weiters erfolgt darauf aufbauend eine grobe Abschätzung der zu erwartenden zukünftigen Liberalisierungseffekte in diesen Sektoren. Dies soll es ermöglichen, die gesamtgesellschaftlichen Effekte der Liberalisierung / Privatisierung des jeweiligen Sektors in einem bestimmten Land einzuschätzen. Weiters wird versucht die entscheidenden Merkmale und Kriterien für eine begleitende Regulierung zu identifizieren, um letztendlich auch in einem liberalisierten Markt eine gesellschaftlich optimale Lösung zu erzielen.

Die Diskussion, die um Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen geführt wird, bezieht sich in der Regel auf die dadurch angestrebten Preisreduktionen bzw. Qualitätsverbesserungen. Kaum thematisiert werden hingegen die Liberalisierungswirkungen im Hinblick auf gemeinwirtschaftliche Aspekte wie Versorgungssicherheit, flächendeckende Versorgung, soziale Tarifpolitik, Standortförderung usw.

Diese Studie soll dieses Defizit verringern und anhand einer vergleichenden empirischen Untersuchung in Österreich und den in Tab. 1.1 angeführten, ausgewählten anderen Ländern eine Abschätzung der Auswirkungen bislang erfolgter Liberalisierungen/ Privatisierungen ermöglichen. Darauf aufbauend erfolgt eine Abschätzung der Möglichkeiten der Fortführung und qualitativen Verbesserung der gemeinwirtschaftlichen Aspekte in einem weiterhin liberalisierten Versorgungsregime.

Es ist klar, dass ein Vergleich mit großen Schwierigkeiten verbunden ist, wenn es sich um qualitativ unterschiedliche Strukturen handelt. Dennoch ist es das Ziel, die verschiedenen Aspekte so darzustellen, dass die Angaben zwischen den Staaten möglichst weitgehend vergleichbar sind.

**Tab. 1.1:** Ausgewählte Länderfallstudien

	England	Deutschland	Norwegen	Spanien	Niederlande	Schweden
Strom:	X	X	X	X		
Post:	X	(X)			(X)	X

X...ausführliche Untersuchung

(X)...Untersuchung von Teilaspekten

Im einzelnen werden die folgenden Fragen für die beiden Sektoren analysiert:

- Wie wurde restrukturiert? Wie ist der derzeitige Stand der Liberalisierung in den untersuchten Ländern? Dazu wird dokumentiert, wie die Restrukturierung in bezug auf die Merkmale Unbundling, Liberalisierung, Privatisierung, Einführung von Wettbewerb in den einzelnen Ländern realisiert wurde;
- Waren die Versuche, Wettbewerb einzuführen, erfolgreich? Wie hat sich in diesem Zusammenhang die Anzahl der Unternehmen entwickelt und wie die Preise? Dazu wird die Entwicklung der Preise in den betrachteten Ländern vor und nach der Liberalisierung untersucht und die wichtigsten Einflussparameter diskutiert, z.B. Entwicklung der Anzahl der Unternehmen im Wettbewerb.
- Wie hoch waren insgesamt die Kosteneinsparungs- und Rationalisierungseffekte aufgrund der Liberalisierung? Es wird untersucht, wie sich die Investitionen und die Anzahl der Beschäftigten entwickelt haben;
- (Wie) Wurde der langfristigen Versorgungssicherheit Rechnung getragen? Wie haben sich die Sicherheits- und Qualitätsstandards der Versorgung entwickelt?
- Welche Auswirkungen hatte die Liberalisierung auf die räumliche Struktur der Versorgung?
- Hatte die Liberalisierung Auswirkungen auf die Leistbarkeit der Versorgung für einkommensschwache Bevölkerungsschichten? Wurden preis- und sozialpolitische oder sonstige Maßnahmen ergriffen, um einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen den Zugang zu den betreffenden Dienstleistungen weiter zu ermöglichen?
- Welche Transaktionskosten sind im Zuge der Restrukturierung/Liberalisierung angefallen, insbesondere Kosten des Aufbaus und „Betriebs“ einer regulatorischen Struktur?
- Evaluierung des Universaldienstes und der Grundversorgung: Welche unterschiedlichen Ausprägungen von Universaldiensten haben sich in der Praxis durchgesetzt? Welche Stärken und Schwächen haben die einzelnen Modelle in bezug auf Umfang und Qualität der Versorgung gezeigt im Vergleich zu Fällen in denen es keinen Universaldienst gab, bzw. im Vergleich zur Situation vor Liberalisierung? Welche Strategien sind anzuwenden, um die Grundversorgung aufrecht zu erhalten?

## 1.4 Aufbau der Studie

In den Kapiteln 2 und 3 werden die unter 1.3 definierten Fragen zunächst für den Post- und dann für den Stromsektor analysiert.

Im Kapitel 4 werden schließlich die Schlussfolgerungen aus den Analysen der beiden Sektoren abgeleitet.

## 1.5 Literatur zur Einleitung

*Henderson, James M./Quandt, Richard E.: „Mikroökonomische Theorie“, 5.Aufl., Vahlen-Verlag, München, 1983*

*Newbery David M.: "Problems of liberalising the electricity industry", *European Economic Review* **46** (2002), 919-927.*

*Robinson Joan Violet: „The Economics of imperfect competition“, The MacMillan Press Ltd., London and Basingstoke 1989 .*

*Wirl Franz: „Economic Theories of (De-)Regulation: Lessons for the Power Industry“, *Energy Exploration & Exploitation*, **7**(4), 1989, 238-250.*

## 2 POST

In diesem Kapitel werden die bisherigen Erfahrungen mit der Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung im Postsektor analysiert. Basierend auf verschiedenen Studien im Auftrag der Europäischen Kommission, Berichten der Postgesellschaften und der nationalen Regulierungsbehörden bzw. sektorspezifischen Publikationen der letzten Jahre werden in den nachfolgenden Unterkapiteln die Entwicklungen nach der Postliberalisierung in verschiedenen europäischen Ländern (vor allem Österreich, Deutschland, Großbritannien, Schweden und Niederlande) analysiert und miteinander verglichen, um letztendlich Abschätzungen von gesellschaftlich optimalen Lösungen machen zu können. Analysiert werden vor allem Einsparungen (z.B. bei Beschäftigung, Investitionen), Kosten (z.B. des Universaldienstes), Qualität (z.B. Geschwindigkeits- und Zuverlässigkeitsindikator) und die Infrastrukturentwicklung (Stadt/Land) in ausgewählten Ländern. Weiters wird versucht, die Möglichkeiten der Gestaltung des Universaldienstes nach der völligen Marktöffnung in Europa (derzeit wird das Jahr 2009 anvisiert) und den zukünftigen Regulierungsbedarf im Postsektor aufzuzeigen.

Grundsätzlich ist in diesem Zusammenhang zu betonen, dass bei der Restrukturierung des europäischen Postsektors neben der Ausdehnung des liberalisierten Bereichs (d.h. Herabsetzen der Gewichtsgrenze für den weiterhin reservierten Bereich) in erster Linie qualitative Aspekte eine Rolle spielen, d.h. Aspekte der Qualitätsverbesserung der bereitgestellten Dienstleistungen. Das Bedürfnis nach signifikanten Preisreduktionen spielt eine untergeordnete Rolle.

Im Postsektor spielt die geographische Komponente eine zentrale Rolle. Vor allem die potenzielle Benachteiligung ländlicher und strukturschwacher Regionen nach der Liberalisierung ist ein kritischer Aspekt, der den von der EU geforderten nicht diskriminierenden Zugang zu den Postdiensten in Frage stellen kann.

Für die Restrukturierung des europäischen Postsektors ist der gesetzliche Rahmen der *EU-Postrichtlinie 97/67/EG* von zentraler Bedeutung. Die *EU-Postrichtlinie* ist historisch folgendermaßen entstanden:

- Mitte der 90er Jahre begannen sowohl auf europäischer wie auf nationaler Ebene intensive Diskussionen über einen neuen ordnungspolitischen Rahmen für den Postsektor.
- Die existierenden Monopole wurden in Frage gestellt, allerdings sollte mit einer völligen Abkehr von der traditionellen Marktordnung im Postsektor nur dann begonnen werden, wenn tragfähige Alternativen aufgezeigt werden. Der Übergang vom Monopol zum Wettbewerbsmarkt ist vor allem nur dann durchsetzbar, wenn während der Transformationsphase die politisch gewünschte flächendeckende Grundversorgung mit postalischen Dienstleistungen sichergestellt ist (vgl. dazu auch Berger/Knauth 1996).

Die Meilensteine der Liberalisierung des europäischen Postsektors sind in der nachfolgenden Tab. 2.1 dokumentiert.

**Tab. 2.1:** Meilensteine der Liberalisierung des europäischen Postsektors (Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002))

Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (1997) über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste, 1997.
Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (2002) zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG (noch nicht in allen Staaten in Kraft getreten), 2002.
<u>1. Jänner 2003:</u> Absenkung der Gewichts- und Preisgrenze des reservierbaren Bereichs auf 100g/3fachen Standardtarif, grenzüberschreitende Sendungen sind ab 2003 dem Wettbewerb ausgesetzt.
<u>1. Jänner 2006:</u> Absenkung der Gewichts- und Preisgrenze des reservierbaren Bereichs auf 50g/2,5fachen Standardtarif.
Bis Ende 2007 entscheiden das Europäische Parlament und der Rat über weitere Liberalisierungsschritte ab dem Jahr 2009

Die wichtigsten Bestrebungen der *EU-Postrichtlinie* können somit folgendermaßen zusammengefasst werden:

### **Erhöhung der Konkurrenz bei der Beförderung von Postsendungen**

Durch die neue Richtlinie 2002/39/EG werden die nationalen Postbetreiber (d.h. die ehemaligen staatlichen Monopolisten) bei der Briefbeförderung in Zukunft mehr private Konkurrenz bekommen. Per 1. Jänner 2003 wurde in einem ersten Schritt die Gewichtsgrenze zwischen Monopol und liberalisiertem Bereich für gewöhnliche Briefpost im Inland bzw. für ankommende grenzüberschreitende Post von bisher 350g auf 100g herabgesetzt. D.h., ab diesem Gewicht ist freier Wettbewerb zu gestatten. Leichtere Sendungen sollen nur dann dem Wettbewerb überlassen werden, wenn ihr Preis mindestens das Dreifache (bisher: Fünffache) des Standardtarifs beträgt; ansonsten bleiben sie als sogenannter „reservierter Bereich“ dem „Universaldienstleister“, also dem ehemaligen staatlichen Monopolisten vorbehalten. Dieser „reservierte Bereich“ dient dazu, die Kosten des Universaldienstes zu finanzieren.

Ausgehende grenzüberschreitende Post soll im Prinzip ab 2003 voll liberalisiert werden. Allerdings wird den Mitgliedstaaten unter bestimmten Umständen erlaubt, auch dabei die allgemeinen Gewichtsgrenzen zu erhalten, wenn dies für die Sicherstellung des Universaldienstes notwendig ist. Dies gilt etwa für südeuropäische Staaten, bei denen die Ferienpost zur Finanzierung des Universaldienstes wichtig ist. Als zweiter Schritt werden per 1. Jänner 2006 die Gewichtslimite auf 50g und die Tarifgrenze auf das 2,5fache des Standardtarifes heruntergesetzt. Mit diesen beiden Schritten erreicht der Anteil des liberalisierten Bereiches laut Europäischer Kommission etwa 22% der Briefpost (bisher 3%). Alle Limits sind Minimalvorschriften; jeder Mitgliedstaat kann die Liberalisierung weitertreiben, und manche haben dies auch schon getan (siehe Tab. 2.2 weiter unten). In einem dritten Schritt soll die EU-Kommission 2006 auf der Basis eines Evaluierungsberichtes einen Vorschlag für einen weiteren „entscheidenden Schritt“ per 1. Jänner 2009 vorlegen. Allerdings erfolgt dieser Schritt nicht automatisch, sondern bedarf bis Ende 2007 einer erneuten Entscheidung von EU-Parlament und EU-Ministerrat. Auch ist unbestimmt, ob es dann zu einer vollständigen oder nur zu einer weiteren Teil-Liberalisierung kommen wird.

## Erhöhung der Dienstqualität

Die Erhöhung und Standardisierung der Dienstqualität (z.B. mindestens eine Zustellung und Abholung pro Tag an den fünf Wochentagen, Geschwindigkeits- und Zuverlässigkeitsindikatoren für nationale und grenzüberschreitende Post, etc.) ist von weiterer zentraler Bedeutung der *EU-Postrichtlinie*. Eine diesbezügliche ausführliche Diskussion ist in den nachfolgenden Kapiteln (Kap. 2.6) zu finden.

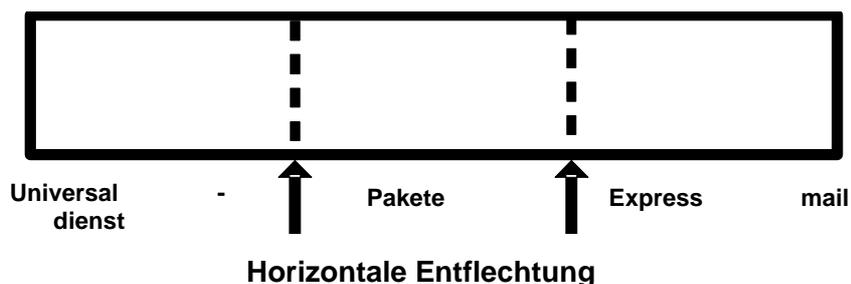
## Sicherstellung des Zugangs zu Postdiensten

Schließlich muss sichergestellt werden, dass alle Kunden einen transparenten und nicht diskriminierenden Zugang zu sämtlichen Postdiensten haben. Auch dieser Aspekt wird in den nachfolgenden Kap. 2.7 (Kosten des Universaldienstes) und 2.8 (Post-Infrastruktur und Stadt/Land-Unterschiede) ausführlich diskutiert.

## 2.1 Wie wurde (bisher) liberalisiert?

Ein besonderes Merkmal des Postsektors ist, dass kein Unbundling (weder vertikal noch horizontal) im klassischen Sinne erforderlich ist. Dafür gibt es keine gesetzliche Grundlage bzw. Notwendigkeit innerhalb der EU (im Gegensatz z.B. zum vertikalen Unbundling im Energiemarkt innerhalb der EU). Vielmehr werden im Postsektor verschiedene horizontal integrierte Dienstleistungen wie z.B. Standardbriefe, Expressdienste und Pakete horizontal entflochten. D.h., das zentrale Merkmal der derzeitigen Diskussion um die Restrukturierung des europäischen Postsektors ist die horizontale Entflechtung (siehe Abb. 2.1).<sup>3</sup>

**Abb. 2.1:** Horizontale Entflechtung im Postsektor



Das häufigste Argument gegen eine beschleunigte Liberalisierung des Postsektors ist das sogenannte „Rosinenpicken“.<sup>4</sup> D.h., es wird befürchtet, dass bei der Bereitstellung von Postdienstleistungen das Argument der beträchtlichen regionalen Kostenunterschiede

<sup>3</sup> Typische Beispiele für horizontale Entflechtung in verschiedenen Industriesektoren sind z.B. die Trennung von Güter- und Personenverkehr bei der Bahn, die Trennung von Strom-, Wärmeversorgung, Verkehr, Bädern, Bestattung, usw. bei kommunalen Stadtwerken oder eben die Trennung von Express- und Normalbeförderung verschiedener Postsendungen bei der Post.

<sup>4</sup> Bzw. das in der anglo-amerikanischen Literatur so bezeichnete „Cream skimming“ (Sahne abschöpfen).

entscheidend dafür sein wird, dass die privaten Anbieter nur dort tätig werden, wo dies für sie auch ökonomisch am attraktivsten ist. Dies hätte weiters zur Folge, dass entweder beträchtliche regionale Preisunterschiede entstehen würden oder bestimmte ländliche und strukturschwache Regionen überhaupt nicht bedient werden.

## **2.2 Derzeitiger Stand der Liberalisierung in Europa**

### **2.2.1 Allgemeiner Überblick**

Bei einer genaueren Analyse ausgewählter europäischer Länder (z.B. Österreich, Deutschland, Großbritannien, Schweden und Niederlande) wird festgestellt, dass die Restrukturierung des Postsektors grundsätzlich ähnlich, zeitlich und im Detail jedoch sehr unterschiedlich abgelaufen ist (siehe u.a. Europäische Kommission (2002b), CTcon (2001b), OMEGA (2001), Hemmer et al (2003)). Eine detaillierte Beschreibung des Liberalisierungsprozesses in den einzelnen Ländern erfolgt gleich anschließend nach den allgemeinen Gegenüberstellungen.

Zuerst ist in den meisten europäischen Ländern eine Trennung des Postbereichs vom Telekommunikationsbereich erfolgt, gefolgt von einer Umwandlung in eine staatlich kontrollierte Aktiengesellschaft (wo der Staat weiterhin die Mehrheit der Aktien besitzt). Eine einzige Ausnahme dabei bildet die Niederlande, wo die Mehrheit der Aktien in privatem Besitz ist und der Staat nur mehr 35% der Anteile besitzt (siehe Tab. 2.2).

**Tab. 2.2:** Übersicht der marktbeherrschenden Postunternehmen und deren Eigentümersituation in den EU15-Mitgliedstaaten im Jahr 2002\* (Quelle: Deutsche Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, Stand 2002)

Land	Marktbeherrschendes Postunternehmen	Eigentümersituation	Briefsendung		weitergehende Öffnung für	
			Gewichtsgrenze Brief	Preisgrenze x mal Standardbriefpreise	Direktwerbung (Inhaltsgleiche Briefsendungen) Gewicht/Preis	Abgehende grenzüberschreitende Post
<b>Belgien</b>	La Poste/ De Post	Staat: 100 %	350 g	5	350 g/ 5 fach	Wie Inland
<b>Dänemark</b>	Post Danmark	Staat: 100 %	250 g	5	250 g/ 5 fach	Alle Sendungen
<b>Deutschland</b>	Deutsche Post AG	Staat: 50 % + 26 Aktien KfW: 19 % Rest (31 %) Streubesitz	200	5	>50 g	Wie Inland
<b>Finnland</b>	Finland Post	Staat: 100 %	0 g	0	alle	Alle Sendungen
<b>Frankreich</b>	La Poste	Staat: 100 %	350 g	5	350 g/ 5 fach	Wie Inland
<b>Griechenland</b>	ELTA	Staat: 100 %	350 g	5	350 g/ 5 fach	Wie Inland
<b>Großbritannien</b>	Royal Mail (alt: Consignia plc, The Post Office)	Staat: 100 %	350 g	1 Pfund	350 g/ 1 Pfund	Alle Sendungen
<b>Irland</b>	An Post	Staat: 100 %	350 g	5	350 g/ 5 fach	Wie Inland
<b>Italien</b>	Poste Italiane SpA	Staat: 100 %	350 g	5	>10000 Sendungen	Wie Inland
<b>Luxemburg</b>	P&T Luxembourg	Staat: 100 %	350 g	5	350 g/ 5 fach	Wie Inland
<b>Niederlande</b>	TPG-TNT Post Group	Staat 35,6 %; Andere: 64,4 %	100 g	3	alle	Alle Sendungen
<b>Österreich</b>	Österreichische Post AG	Staat: 100 %	350 g	5	350 g/ 5 fach	Wie Inland
<b>Portugal</b>	CTT Correios de Portugal	Staat: 100 %	350 g	5	350 g/ 5 fach	Wie Inland
<b>Schweden</b>	Posten	Staat: 100 %	0 g	0	alle	Alle Sendungen
<b>Spanien</b>	Correos y Telegrafos	Staat: 100 %	350 g	5	Unverschlossene Umschläge	Wie Inland

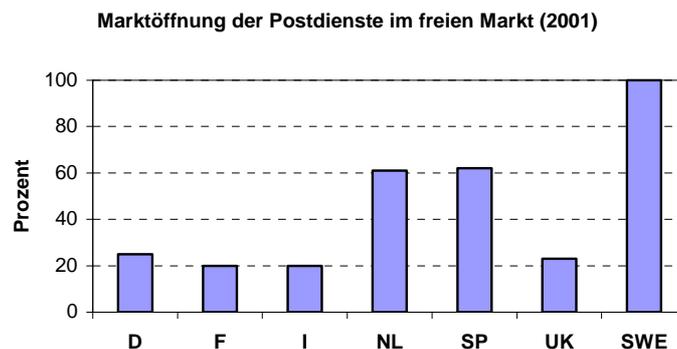
\*..Anmerkung: Bezüglich der Preis- und Gewichtsgrenze bzw. der Öffnung für Direktwerbung ist der Stand des Jahres 2002 angegeben, nicht jedoch die neuen Grenzen ab dem Jahr 2003.

Mit Jänner 2003 wurden die Gewichtsgrenze – ab der freier Wettbewerb zu gestatten ist – für gewöhnliche Briefpost im Inland bzw. für ankommende grenzüberschreitende Post von bisher 350g auf 100g herabgesetzt. Leichtere Sendungen werden nur dann dem Wettbewerb überlassen, wenn ihr Preis mindestens das Dreifache (bisher: Fünffache) des Grundtarifs beträgt; ansonsten bleiben sie weiterhin als sogenannter „reservierter Bereich“ den

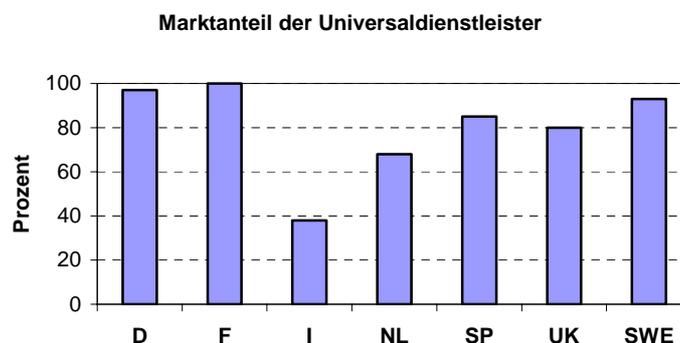
Universaldienstleistern vorbehalten. Dies sind allerdings europäische Mindestvorgaben. Es bleibt den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen, darüber hinausgehende Liberalisierungsschritte zu setzen und den reservierten Bereich weiter einzuschränken.

Aufgrund dieses „reservierten Bereichs“ ist der Wettbewerb im Bereich der Briefpost noch stark begrenzt. Der Bereich außerhalb des reservierten Bereichs ist jedoch bereits von wachsendem Wettbewerb gekennzeichnet. Aber auch hier haben die Universaldienstleister bislang ihre Marktdominanz im Briefbereich (inkl. Massensendungen) behaupten können. Abb. 2.2 zeigt den prozentuellen Anteil (Volumina) der liberalisierten Postdienste (insgesamt: Briefbereich, Massensendungen, Pakete, etc.) in ausgewählten europäischen Ländern, Abb. 2.3 den entsprechenden Marktanteil (Volumina) der nationalen Universaldienstleister im Briefbereich inkl. der Massensendungen (unabhängig von der Gewichtsgrenze). Im Bereich der Kurier- und Expressdienste haben die Universaldienstleister immerhin noch einen Marktanteil von 40% inne (Details dazu in Kap. 2.5).

**Abb. 2.2:** Marktöffnung (bezogen auf Volumina) der Postdienste in ausgewählten europäischen Ländern im Jahr 2002. (Quelle: TPG Post Annual Report (2002))



**Abb. 2.3:** Marktanteile (bezogen auf Volumina) von Universaldienstleistern im Briefbereich (inkl. Massensendungen) in ausgewählten europäischen Ländern. (Quelle: TPG Post Annual Report (2002)).



Nach Schweden, das zu 100% liberalisiert ist, haben die Niederlande und Spanien den Postmarkt zu je ca. 60% geöffnet, gefolgt von Deutschland und Großbritannien mit mehr als 20% (siehe Abb. 2.2). Aus Abb. 2.3 ist deutlich erkennbar, dass die Universaldienstleister noch immer den größten Marktanteil bei Briefsendungen inkl. Massensendungen (unabhängig von der

Gewichtsgrenze) besitzen (bemerkenswert sind u.a. die Universaldienstleister in Schweden (*Posten AB*) und Deutschland (*Deutsche Post AG*); länderspezifische Details siehe weiter unten).

## 2.2.2 Österreich

### Allgemein

Mit dem Ziel, ein markt- und wettbewerbsorientiertes Unternehmen zu schaffen, wurde am 3. März 1999 die *Österreichische Post AG* gegründet. Rückwirkend mit 1. Jänner 1999 wurden die Unternehmensbereiche gelbe Post und Postbus von der damaligen Post und Telekom Austria AG abgespalten und auf die neugegründete *Österreichische Post AG* übertragen. Die *Österreichische Post AG* befindet sich zu 100% im Besitz der Staatsholding ÖIAG und erfüllt die Funktion des Universaldienstleisters in Österreich.

Die *Österreichische Post AG* ist mit ihren 30.357 Mitarbeitern (2001) und einem flächendeckenden Filialnetz eines der größten Unternehmen Österreichs. Rund zwei Drittel der Mitarbeiter sind in den Bereichen Logistik und Distribution beschäftigt. Ein Viertel der Mitarbeiter arbeitet in den Bereichen Filialnetz und Vertrieb, ein geringer Prozentteil in der Verwaltung. Im Jahr 2001 wurden rund 1.500 Mitarbeiter abgebaut. Die kontinuierliche Personalreduktion ist Teil eines Maßnahmenbündels, das der kommenden Liberalisierung der Postdienste und dem zu erwartenden verschärften Wettbewerb gerecht werden soll. Jährlich befördert die *Österreichische Post AG* rund 4,4 Milliarden Postsendungen (über 1 Milliarde Briefe und Postkarten, ca. 2,5 Milliarden Info-Mails und 42 Millionen Pakete und EMS-Sendungen).

Im Sommer 2002 begann eine große Organisationsreform der *Österreichischen Post AG*. Die neue Geschäftsstruktur schafft die fünf Bereiche:

- Briefzustellung,
- Kurier Express Paket (KEP),
- Info-Mail (Verteilung von Werbematerial),
- Medienpost (Zeitungszustellung) und das
- Filialnetz mit den Schalterdiensten.

Im Zuge dieser Organisationsreform werden in ganz Österreich 586 Postämter zusammengelegt bzw. geschlossen (Quelle: Hemmer et al (2003) bzw. Österreichische Post AG (2002)).

Die Erweiterung des Serviceangebotes umfasst die Bildung unterschiedlicher Filialtypen. Neben den klassischen Postämtern gibt es drei weitere Filialtypen mit unterschiedlichem strategischem Ansatz. *Post-Box* und *Post.at* sind auf Hochfrequenzlagen ausgerichtet. Das Agenturkonzept *Post-Partner* ist dagegen Teil der flächendeckenden Versorgung ländlicher, frequenzschwächerer Gebiete. Eine ausführliche Beschreibung dieser 3 Filialtypen ist in Anhang 2 zu finden.

Zu den Hauptaufgaben zählt in allen Postämtern und Filialen neben dem Postdienst die Abwicklung von Finanzgeschäften in Kooperation mit der „Postsparkasse P.S.K.“.<sup>5</sup>

Im Dezember 2002 entstanden Gerüchte über die Übernahme der *Österreichischen Post AG* durch die *Deutsche Post AG*, die bis zu 75% der Anteile erwerben möchte. Die ÖIAG bestätigte schließlich diese Gerüchte und gab zu, strategische Partner im Ausland zu suchen. Eine 75%-Beteiligung an der *Österreichischen Post AG* würde ca. 1,5 bis 2 Mrd. Euro kosten.

Neben der *Deutschen Post AG* haben Medienberichten zufolge (siehe u.a. Financial Times Deutschland, 4. März 2003) auch andere ausländische Postunternehmen großes Interesse an einer zukünftigen Beteiligung an der *Österreichischen Post AG*, u.a. die *Schweizer Post*, die französische *La Poste*, die niederländische *TPG Post* und die schwedische *Posten AB*.

Für die *Deutsche Post AG* wäre die *Österreichische Post AG* in zweierlei Hinsicht von enormer strategischer Bedeutung:

- Einerseits würde der Standort Wien als „Kompetenzzentrum“ für Zentral- und Osteuropa gesichert und ausgebaut werden.
- Andererseits verfolgt die *Deutsche Post AG* das Ziel, nicht nur im Paketdienst zu wachsen, sondern in 4-5 Jahren in ganz Europa das Briefgeschäft anzubieten. Da die *Österreichische Post AG* über 70 Prozent im Briefbereich umsetzt (*Deutsche Post AG* nur 30 Prozent), würde dies sehr gut in das zukünftige Konzept passen.

### Preisentwicklung

Die *Österreichische Post AG* führte mit 1. Juni 2003 in mehreren Bereichen eine Tarifierhöhung durch und liegt nun im europäischen Durchschnittspreisniveau. Der jetzige Tarif für den Standardbrief von € 0,55 (vorher: € 0,51) entspricht jenem der *Deutschen Post AG*. In den Nachbarländern Schweiz und Italien ist der Tarif z.B. für diese Leistung mit jeweils € 0,62 deutlich höher, auch insgesamt liegen die Tarife für Inlandsbriefe in Deutschland, der Schweiz und Italien über dem Niveau der *Österreichischen Post AG*. In den höheren Gewichtsstufen beim Brief-Inland zählt die *Österreichische Post AG* auch nach der Tarifierhöhung zu den preisgünstigsten europäischen Postgesellschaften (z.B. kostet ein Brief bis 2.000g in Österreich € 3,75, in Italien jedoch € 8,06 und in Großbritannien € 10,7). Nachfolgend erfolgt eine kurze Zusammenfassung der Tarifierhöhungen mit 1. Juni 2003 in ausgewählten Bereichen. Eine ausführliche Darstellung ist auf der Homepage der *Österreichischen Post AG* unter [www.post.at](http://www.post.at) zu finden.

---

<sup>5</sup> Eine ausführliche Darstellung der europäischen Postbanken (Bankenstatus, Eigentümerstruktur) ist in Anhang 3 zu finden.

**Tab. 2.3:** Tarifänderungen der Österreichischen Post AG ab 1.6.2003

<b>Brief Inland (reservierte Bereich)</b>	<b>Ab 1.6.2003</b>	<b>Vorher</b>
Standardtarif Brief Inland <sup>6</sup>	€ 0,55	€ 0,51
Brief Inland bis 50g	€ 0,75	€ 0,58
Brief Inland bis 100g	€ 1,00	€ 0,87
<b>Brief Inland (nicht reservierter Bereich)</b>	<b>Ab 1.6.2003</b>	<b>Vorher</b>
Brief Inland bis 350g	€ 1,25	€ 1,38
Brief Inland bis 500g	€ 1,75	€ 1,60
Brief Inland bis 1.000g	€ 2,75	€ 2,47
Brief Inland bis 2.000g	€ 3,75	€ 3,27
<b>Brief International (Europa Economy)</b>	<b>Ab 1.6.2003</b>	<b>Vorher</b>
bis 50g	€ 1,00	€ 0,73
bis 100g	€ 1,50	€ 1,09
bis 350g	€ 3,50	€ 2,54
bis 500g	€ 5,50	€ 4,36
bis 1.000g	€ 7,50	€ 5,81
bis 2.000g	€ 12,50	€ 10,17
<b>Brief-Zusatzleistung</b>	<b>1.6.2003</b>	<b>Vorher</b>
Einschreiben	€ 2,10	€ 2,03
Wertbrief über 1.500 Euro	€ 36,00	€ 36,34
Eigenhändig	€ 2,10	€ 2,03
Rückschein	€ 2,10	€ 2,03
Nachnahme Barauszahlung	€ 3,60	€ 3,63
Nachnahme Kontoüberweisung	€ 2,60	€ 2,54
Einhebung Antwortsendung	€ 0,10	€ 0,07
Einhebung sonst. Briefsendung	€ 0,50	€ 0,51
Postvollmacht	€ 15,00	€ 8,14
Nachsendung Urlaub	€ 4,10	€ 4,07
Nachsendung Business	€ 8,10	€ 8,14
Nachforschung	€ 4,00	€ 3,63
Postlagernd	€ 1,00	kostenlos
<b>Pakete (Inlandsversand)</b>	<b>1.5.2003</b>	<b>Vorher</b>
bis 2kg	€ 3,70	€ 3,56
bis 4kg	€ 4,70	€ 4,36
bis 8kg	€ 5,70	€ 5,45
bis 12kg	€ 7,00	€ 6,90
bis 20kg	€ 9,00	€ 9,08
bis 31,5kg	€ 12,00	€ 12,72

<sup>6</sup> Der Standardtarif für den Brief Inland wurde zuletzt vor sechs Jahren angepasst. Während die Tarife für Inlandsbriefe in Österreich von 1998 bis 2003 im Durchschnitt um 4 Prozent gestiegen sind, ist der Verbraucherpreisindex im selben Zeitraum um beinahe 9 Prozent gestiegen.

## Investitionen in Logistik und Distribution

Das Logistik-Konzept<sup>7</sup> der Österreichischen Post AG konzentriert sich auf sechs Verteilzentren für Briefe und Pakete (Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Wien). Optimierte Transportwege zwischen den Logistikzentren und den Zustellstandorten sollen signifikante Laufzeitverbesserungen bringen. Im Bereich der Distribution der *Österreichischen Post AG* erfolgt eine drastische Reduktion der Zustellstandorte um zwei Drittel von 1900 auf rund 600 Zustellbasen bzw. -postämter (Österreichische Post AG (2002)).

Das Gesamtinvestitionsvolumen der *Österreichischen Post AG* zur Erneuerung der Verteilzentren inkl. der Transportlogistik beträgt ca. 3,5 Mrd. ATS (ca. 250 Mio. Euro), die in einem Zeitraum von 2000-2005 investiert werden. Das Briefzentrum Ost (Investitionen von 1,38 Mrd. ATS (ca. 100 Mio. Euro)) ist eines der Eckpfeiler im künftigen Logistiknetz Österreichs, wo rund 40% des österreichischen Postvolumens sortiert werden.

Als Einsparungspotential erwartet die *Österreichische Post AG* durch die oben beschriebenen Maßnahmen ca. 1,2 Mrd. ATS (ca. 90 Mio. Euro) jährlich und eine Verbesserung der Laufzeiten. Erreichen derzeit etwa 85 bis 90 Prozent aller Briefsendungen den Empfänger am nächsten Tag, so ist das erklärte Ziel, diesen Wert auf über 95 Prozent anzuheben.

## Alternative Anbieter von Postdiensten in Österreich

An dieser Stelle wird ganz kurz auf ausgewählte alternative Anbieter von Postdiensten (adressierte und nicht adressierte Printprodukte bzw. Express- und Paketdienste) in Österreich eingegangen.

Im Bereich der adressierten und nicht adressierten Printprodukte ist z.B. der Anbieter *Redmail* bereits im österreichischen Postmarkt (nach den derzeit gültigen gesetzlichen Regelungen) aktiv und zukünftig an sämtlichen liberalisierten Bereichen interessiert. *Redmail* ist ein *Joint Venture* der *Styria Medien AG* und der holländischen *TPG Post*, welche ihre Töchter *PMS (Presse Medien Service)* bzw. die *GfW (Gesellschaft für Werbemittelverteilung)* in die neue Unternehmung mit einbringen. *Redmail* nutzt das Know-how und die Logistik der Partner und kann somit nahezu flächendeckend in Österreich anbieten. International greift *Redmail* auf das Netzwerk der *TPG Post* zurück und bietet somit Dienstleitungen in über 200 Ländern mit Niederlassungen in 58 Ländern an. Bezüglich einer detaillierten Darstellung der derzeitigen Angebotspalette von *Redmail* in Österreich wird auf den entsprechenden Internetauftritt verwiesen ([www.redmail.at](http://www.redmail.at)).

Im Bereich der Express- und Paketzustelldienste sind in Österreich natürlich auch alle namhaften international bzw. global tätigen Unternehmen tätig, wie z.B. UPS (United Parcel Service), DHL Österreich, etc. Bezüglich einer ausführlichen Darstellung der jeweiligen Preise, Serviceleistungen, Zusatzleistungen, Zollabwicklung, etc. beim Versand bzw. Empfang von Express- bzw. Paketdiensten wird ebenfalls wie oben auf die entsprechenden Internetauftritte der beispielhaft angeführten Unternehmen verwiesen (UPS: [www.ups.com/content/at/de/index.jsx](http://www.ups.com/content/at/de/index.jsx), DHL Österreich: [www.dhl.at](http://www.dhl.at)).

---

<sup>7</sup> Es werden 5 Hauptgruppen unterschieden: Sammeln, Vorlauf und Sortieren, Hauptlauf, Nachlauf und Verteilen, Zustellen.

## Regulierungsbehörde

In Österreich ist die oberste Postbehörde wie auch in Dänemark, Frankreich, Italien und Spanien Teil des Ministeriums (Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, [www.bmvit.gv.at](http://www.bmvit.gv.at)). Die Aufgaben sind entsprechend dem Postgesetz (PostG 97) geregelt.<sup>8</sup>

Entgelte und Allgemeine Geschäftsbedingungen für Postdienstleistungen im Rahmen des Universaldienstes (Briefe bis 2kg bzw. Pakete bis 20kg) bedürfen einer Befassung der Postbehörde. Dabei wird zwischen dem *genehmigungspflichtigen Bereich* (reservierter Bereich) und dem *anzeigepflichtigen Bereich* (sonstiger Universaldienst) unterschieden.

### 2.2.3 Deutschland

Die *Deutsche Bundespost* wurde mit dem Poststrukturgesetz vom 1. Juli 1989 in folgende organisationsrechtliche bzw. ordnungspolitische Bereiche neu strukturiert („Postreform I“):

- Aufteilung der *Deutschen Bundespost* in die Sektoren Postdienst, Postbank und Telekom.
- Trennung des hoheitlich/politischen Bereichs vom unternehmerisch/betrieblichen Bereich.
- Etablierung von Vorständen und Aufsichtsräten der öffentlichen Unternehmen und Schaffung eines Direktoriums, dem die Vorstandsvorsitzenden der drei Unternehmen angehören.
- Umwandlung der Kundenbeziehungen der Unternehmen von öffentlich-rechtlichen in privat-rechtliche Verhältnisse.
- Auflösung des Monopols für Telekommunikationsendgeräte.
- 1990 wurde das Postunternehmen der DDR in die *Deutsche Bundespost* eingegliedert.

Die zweite Postreform („Postreform II“) trat zu Jahresbeginn 1995 in Kraft; sie war überwiegend eine Verwaltungsreform. Die drei Postunternehmen wurden in die privatrechtliche Rechtsform von Aktiengesellschaften überführt. Vorerst behielt der Bund alle Aktien, private Anteilseigner wurden aber grundsätzlich zugelassen. Ein Verkauf der Aktien sollte erst langsam erfolgen.<sup>9</sup>

1999 begann die *Deutsche Post AG* mit ihrer Expansion im Ausland. Das Schweizer Logistikunternehmen *Danzas*, eines der weltweit führenden Logistikunternehmen, gehört nun zum Konzern *Deutsche Post World Net*. Das Unternehmen mit zu diesem Zeitpunkt rund 29.000 Mitarbeiter verfügt auf allen Kontinenten über ein starkes Logistik-Netz. Ebenfalls 1999 wurde der größte internationale Luftfracht-Anbieter in den USA, *Air-Express International*, Teil des Konzerns *Deutsche Post World Net*.

---

<sup>8</sup> Eine detaillierte Beschreibung bzw. Gegenüberstellung der österreichischen Postbehörde mit anderen europäischen Post-Regulierungsbehörden erfolgt in Kap. 2.9.

<sup>9</sup> Ziel der deutschen Postpolitik war vor allem, dafür Sorge zu tragen, dass durch den Wettbewerb Postdienstleistungen im Interesse der Kunden effizienter und stärker bedarfsorientiert angeboten werden. Um der *Deutschen Post AG* den Übergang von einer öffentlichen Verwaltung zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen zu erleichtern, wurde ihr bis zum Jahr 2007 eine befristete Exklusivlizenz erteilt, die rund  $\frac{3}{4}$  des Umsatzvolumens im Briefdienst umfasst (vgl. dazu Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002)).

Die 1998 mit dem Erwerb einer Minderheitsbeteiligung begründete Partnerschaft mit *DHL International* wurde im Dezember 2002 zu einer Vollübernahme ausgebaut. Die *Deutsche Post World Net* hat damit den Weltmarktführer im internationalen Kurier- und Expressgeschäft zu 100% übernommen.

Im November 2000 ging die *Deutsche Post AG* sehr erfolgreich an die Börse. Sie beschäftigte im Jahr 2002 rund 240.000 Mitarbeiter, darunter 80.000 Beamte. Zusätzlich kommen noch insgesamt 45.000 ehemalige Mitarbeiter von *Danzas* und *DHL International*, die in den drei Leistungsfeldern *DHL Solutions*, *DHL Danzas Air & Ocean* sowie *DHL Freight* tätig sind (mit einer globalen Präsenz in 150 Ländern, mit insgesamt 430 Terminals/Lagerhäuser und 3,1 Millionen Quadratmeter Lagerfläche).

Mit dem Postgesetz vom 1. Jänner 1998 wurden die Märkte für Postdienstleistungen sukzessive dem Wettbewerb geöffnet. Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post ist als sektorspezifische Aufsichtsbehörde für die Anwendung des Gesetzes zuständig. Neben der *Deutschen Post AG*, die aufgrund ihrer umfassenden Exklusivlizenz den größten Teil der Briefsendungen befördert, können Wettbewerber per Lizenz tätig werden. In den ersten Jahren der Tätigkeit der Regulierungsbehörde hat sie bisher 735 Lizenzen an Privatunternehmen vergeben und ihnen dadurch erlaubt, auf dem Postmarkt in unterschiedlichster Form tätig zu werden. Allerdings sind nach einer Umfrage der Behörde unter den Unternehmen ca. 30% der Lizenznehmer nicht oder nicht mehr aktiv. 57 Unternehmen wurden durch Konkurs samt ihrer Arbeitsplätze liquidiert. Die *Deutsche Post AG* hat – wohl auch aufgrund ihrer erfolgreichen Kooperationen bzw. Übernahmen privater Anbieter – im gesamten Marktbereich immer noch einen Anteil von 98% inne und damit eine marktbeherrschende Position. Obwohl in Deutschland 25% des gesamten Briefmarktes für den Wettbewerb geöffnet sind, wurden nach 3 Jahren jedoch nur 2% des gesamten Briefpostmarktes von konkurrierenden Lizenznehmern übernommen.

Anders ist die Situation auf dem Kurier- und Expressdienstmarkt, wo die Universaldienstleister nur noch einen Marktanteil von 40% besitzen. In Deutschland gibt es mehr als 100 lokale private Konkurrenten zur *Deutschen Post AG*, die (i) nur in dichten, urbanen Ballungsgebieten anbieten, (ii) keine kapitalintensiven Technologien benutzen, (iii) billige Teilzeitarbeitskräfte beschäftigen, (iv) extensives „Rosinenpicken“ anwenden (bedienen nur die profitabelsten Kunden und Verteilrouten). Eine umfassende Darstellung (inkl. Links) der privaten Postbetreiber in Deutschland ist in der Homepage der deutschen Post-Regulierungsbehörde ([www.regtp.de](http://www.regtp.de)) zu finden.

#### **2.2.4 Großbritannien**

Historisch gesehen begann die Liberalisierung des britischen Post- und Telekommunikations-Monopols in den 70er Jahren mit der allmählichen Trennung von Post- und Fernmeldewesen, die 1981 vollständig abgeschlossen war. Der Post wurde in die verschiedenen Bereiche Briefversand, Paketversand, Kontoführung und Girobank im Stil von Profitcentern eingeteilt. Gleichzeitig wurde das Rechnungswesen geändert.

Im Telekommunikationsbereich wurde *British Telecommunications (BT)* 1984 privatisiert. Weitere Pläne zur Liberalisierung und Privatisierung der Post scheiterten in Großbritannien aber erstaunlicherweise.<sup>10</sup> Die Gegner erwiesen sich als besonders schlagkräftig, nicht zuletzt deshalb, da die Post der größte Arbeitgeber ist und folglich die Postgewerkschaft<sup>11</sup> eine sehr starke Interessen-Vertretung mit starker Unterstützung im Parlament besitzt.

Der Versuch, die britische *Post Office* bzw. *Royal Mail* in *Consignia plc* umzubenennen, um sich im internationalen Wettbewerb von den anderen Postunternehmen (z.B. *Deutsche Post AG*) besser abgrenzen zu können, blieb erfolglos. Der Name *Consignia plc* war bei den Briten äußerst unbeliebt und wurde im November 2002 wieder abgelegt.

Diese Umbenennung beeinträchtigte zudem den britischen Heimmarkt. Die *Royal Mail* fuhr im Geschäftsjahr 2001/2002 aber auch den höchsten Verlust ihrer 375-jährigen Geschichte ein: 1,1 Mrd. Pfund (1,72 Mrd. Euro). Die *Royal Mail* will daher in naher Zukunft 13.000 ihrer 200.000 Mitarbeiter kündigen. Insgesamt sollen in den nächsten drei Jahren weitere 30.000 Stellen abgebaut werden, um das Unternehmen wieder in die schwarzen Zahlen zu bringen. Zudem wird künftig nur noch einmal täglich an den sechs Wochentagen Post zugestellt statt wie bisher zweimal. Der Rationalisierung sollen auch Postämter vor allem in Städten zum Opfer fallen.

Im Zuge der von der EU verlangten Marktöffnung wächst der Wettbewerbsdruck. So erhielten einige Konkurrenten der *Royal Mail* per 1. Jänner 2003 erstmals Sieben-Jahres Lizenzen für Postsendungen zwischen 100g und 350g. Damit wurden nach Angaben der *Royal Mail* 22% des Marktes geöffnet. Eine entsprechende Genehmigung besitzen die britische *Hays-Gruppe* sowie der Postdienst *TNT*, eine Tochter der niederländischen Post *TPG*.

Während die Regulierungsbehörde *Postcomm* davon ausgeht, dass die Öffnung des Marktes zu einer Verbesserung der Leistungen und einer Senkung der Kosten führen wird, sieht sich *Royal Mail* aufgrund der unerwartet schnellen Liberalisierung massiv in ihrer Existenz gefährdet. Die Krise bei *Royal Mail* spitzt sich in den letzten Monaten zu. Inzwischen erwägt die Regierung in London sogar die Insolvenz des angeschlagenen Staatskonzerns, falls ihr keine zusätzlichen Einnahmequellen erschlossen werden (z.B. durch Briefporto-Erhöhungen). Obendrein ist kürzlich eine Finanzierungslücke von rund 600 Mio. Pfund (ca. 930 Mio. Euro) aufgetaucht: Durch den Niedergang der Aktienmärkte fehlen Millionenbeträge in der Pensionskasse der Post. Ferner drohen höhere Zinsausgaben als geplant.

---

<sup>10</sup> In Großbritannien befindet sich der Postbetreiber *Royal Mail* (das alte „Post Office“ bzw. vorübergehend auch „Consignia plc“) noch immer im staatlichen Eigentum.

<sup>11</sup> Noch im Sommer 1996 lieferte die Gewerkschaft der Regierung bei einer Tarifdebatte einen Machtkampf. Die Postbediensteten streikten monatelang immer wieder, so dass Premierminister John Major sogar den reservierten Bereich bei der Briefpost aufhob. Die privaten Kurierdienste konnten den Postberg jedoch nicht bewältigen.

### 2.2.5 Schweden

Schweden hat seit 1993 einen völlig liberalisierten Postmarkt, wo es keine Unterscheidung zwischen reserviertem und nicht reserviertem Bereich mehr gibt.<sup>12</sup> Die Aufhebung des Briefmonopols im Jahr 1993 führte dazu, dass es beim schwedischen Postunternehmen *Posten AB* zu einer Reduktion des Preisniveaus für Großkunden um ca. 15-25% kam. *Posten AB* reagierte mit der Schließung von insgesamt 40 der 56 Sortieranlagen sowie dem Abbau von 20% des Zustellpersonals. Als 1994 *Posten AB* in eine Aktiengesellschaft umgewandelt wurde, wurde auch die Mehrwertsteuerpflicht für die Briefbeförderung eingeführt. Das hat zu einem Preisanstieg geführt (vgl. Berger/Knauth 1996).

Obwohl es in Schweden seit 10 Jahren einen völlig liberalisierten Markt gibt, ist das Postunternehmen *Posten AB* im Briefsektor weiterhin dominant, sein größter Konkurrent *CityMail* besitzt im Briefsektor derzeit einen Marktanteil von ca. 5% (vgl. Abb. 2.3), bei Massensendungen ca. 10%. Es wird auch für die Zukunft erwartet, dass *Posten AB* seine Marktanteile mit über 80% behalten wird (vgl. PTS (2002)).

Im Bereich der Massensendungen konkurriert *Posten AB* mit vielen kleinen, lokalen Firmen, hält jedoch auch weiterhin eine absolut dominante Position im ganzen Land. Derzeit gibt es insgesamt 36 Postbetreiber in Schweden, d.h. 34 kleine, lokale Unternehmen neben *Posten AB* und *CityMail*. Diese kleinen Postbetreiber bedienen nur einen lokalen Markt mit einem eigenen Einsammel- und Verteilservice. In den meisten Fällen verwenden sie sogar eigene Briefmarken und Briefkästen. Das tägliche Briefvolumen bewegt sich je Postbetreiber zwischen 150-2500 Briefe (inkl. Zeitungen). Es gibt keine publizierten Zahlen über die Marktanteile in deren lokalen Märkten, der Universaldienstleister *Posten AB* geht bei diesen 34 lokalen Postbetreibern jedoch von ca. 14 Millionen Briefsendungen (inkl. Zeitungen) im pro Jahr aus. Im Vergleich dazu hatte *Posten AB* im Jahr 2001 3,15 Mrd. Postsendungen. Unter Berücksichtigung des Konkurrenten *CityMail*, der bereits 40% der Haushalts- und Geschäftskunden logistisch abzudecken imstande ist (vor allem in der Umgebung von Stockholm, Göteborg und Malmö), geht *Posten AB* in Schweden von einem angefochtenen Marktanteil von ca. 10-15% (inkl. des Marktanteils von *CityMail*) aus, auf dem auf kommunaler und lokaler Ebene Wettbewerb besteht.

Bezüglich des Preisunterschiedes zwischen den Postbetreibern gibt es keine publizierten Zahlen; er dürfte bei vergleichbaren Produkten jedoch marginal sein. Explizit werden in verschiedenen Literaturstellen (vgl. National Post & Telecom Agency (PTS)(2002), NERA (1998) jedoch die 2 regional unterschiedlich Preisniveaus in bzw. rund um Stockholm und dem Rest von Schweden immer wieder erwähnt. In Stockholm herrscht demnach ein geringeres Preisniveau bei allen Postbetreibern, auch bei *Posten AB*.

Die Kontrolle über den völlig liberalisierten Postmarkt in Schweden übt die Regulierungsbehörde PTS aus. PTS kontrolliert Preise und vergibt Lizenzen (Details siehe Kap. 2.9.).

---

<sup>12</sup> Interessanterweise waren in Schweden im Gegensatz zu den meisten anderen europäischen Ländern die Bereiche Post und Telekommunikation schon immer getrennt.

### 2.2.6 Niederlande

Die niederländische Staatspost blieb bis zur ihrer Umwandlung in eine Aktiengesellschaft 1989 ein Staatsunternehmen unter dem Namen *PTT Post*. In den 90er Jahren erweiterte die niederländische Post ihr Angebot um nationale und internationale Expressdienste und Logistikdienstleistungen und notiert mit Erfolg an den internationalen Börsen. 1994 wurden 30% des Aktienstocks verkauft, 1996 weitere 25%. Nach weiteren Verkäufen hält der Staat heute nur mehr rund 35% an der nunmehrigen *TPG Post*. Längerfristig will die Regierung den Staatsanteil auf 10% verringern.

Im Jahr 1996 übernahm das australische Unternehmen *TNT* die Mehrheitsanteile von *PTT Post* und wurde damit zu einem der weltweit größten Anbieter im Bereich von Transport und Logistik. 1998 wurden die Bereiche Post und Telekom endgültig getrennt und die *PTT Post* wurde gemeinsam mit *TNT* zur *TNT Post Group (TPG)*. Im Mai 2002 wurde der Name der niederländischen Post offiziell in *TPG Post* geändert.

Die *TPG Post* bildet eine Ausnahme in Europa. Einerseits hält in keinem anderen Land der Staat so wenig Anteile am ehemaligen Staatsbetrieb, andererseits ist auch der reservierte Bereich von *TPG Post* seit je her sehr eingeschränkt gewesen. Z.B. gab es die 100g Grenze bei Briefsendungen bereits vor dem Jahr 2003, wo mehrheitlich in Europa noch die 350g bestand (siehe auch Abb. 2.2).

### 2.2.7 Italien, Spanien

In Italien und Spanien stehen die nationalen Postbetreiber *Poste Italiane* und *Correos* einem großen, jedoch sinkenden Defizit gegenüber; unter anderem bedingt durch ein geringes Postvolumen pro Kunde und die Verteilung in Gebiete mit niedrigem Einkommen, aber nicht zuletzt auch deshalb, da privaten Konkurrenten in den Ballungsgebieten uneingeschränktes „Rosinen-Picken“ erlaubt war.

In Italien wurde im Jahr 1998 ein Sanierungsprogramm der defizitären *Poste Italiane* eingeleitet.<sup>13</sup> Tausende Postbedienstete verloren ihren Arbeitsplatz und gleichzeitig wurden staatliche Subventionen gekürzt (z.B. bei Zustellung von Zeitungen). Weiters wurden im Jahr 2002 tausende Postangestellte mit Disziplinarverfahren konfrontiert, da sie an ihrem Arbeitsplatz für grund-legende Gewerkschaftsrechte gekämpft haben. In diesem Zusammenhang kam es jedoch zu keinen Arbeitsplatzverlusten. Zur Finanzierung des Universaldienstes<sup>14</sup> der staatlichen *Poste Italiane* hat Italien im Jahr 2001 einen Kompensationsfonds eingeführt, in den private Anbieter bis zu 10% ihrer Umsätze einzahlen müssen. Daneben wird der Fonds zusätzlich auch aus Steuergeldern alimentiert.

---

<sup>13</sup> Die italienische Post *Poste Italiane* ist eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, die sich zu 100% im Staatseigentum befindet. Die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft ist seit Jahren geplant, konnte aber bis dato nicht umgesetzt werden. Die Erfüllung der Minimalanforderungen der *EU-Richtlinie* sind die einzigen Liberalisierungsmaßnahmen, die derzeit geplant sind.

<sup>14</sup> Eine ausführliche Diskussion der Kosten des Universaldienstes in unterschiedlichen geographischen Regionen und dessen Finanzierungsmöglichkeiten erfolgt in Kap. 2.7.

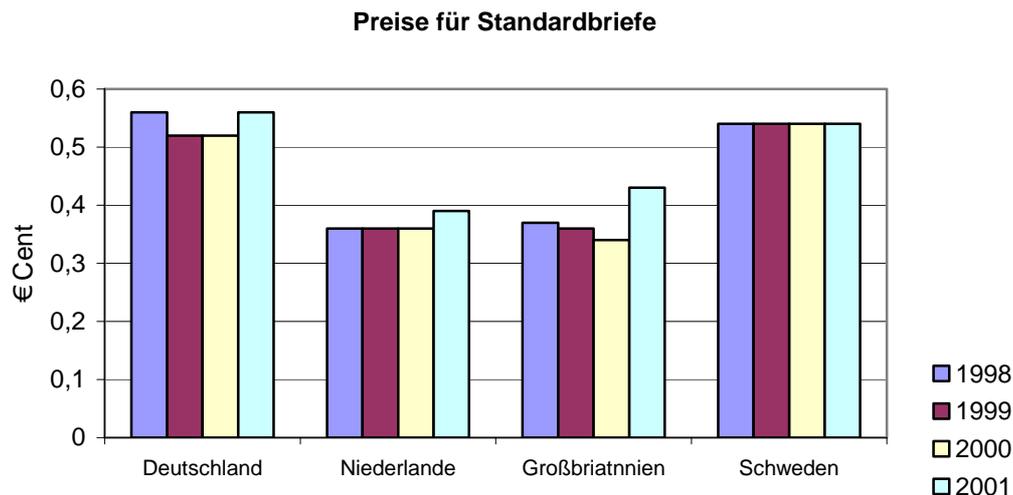
Die spanische Post *Correos* wurde im Juni 2001 in eine staatliche Aktiengesellschaft umgewandelt, wobei der Staat weiterhin 100% der Aktien hält. Durch die Reform wollte man Versorgungssicherheit gewährleisten und gleichzeitig Wettbewerb erlauben. Auch in Spanien wurde zur Mitfinanzierung des Universaldienstes ein Fondsmodell eingeführt, wo private Anbieter bestimmte Gebühren an den Fonds zu entrichten haben.

## 2.3 Entwicklung der Preise im Postbereich

Die internationale Preisentwicklung bei Postdienstleistungen kann man am besten durch Vergleiche derselben Produkte durchführen, die für alle Länder repräsentativ sind. In Deutschland wurde 2001 von Arthur D. Little eine Studie durchgeführt (ADL (2001)), welche die Preise der *Deutschen Post AG* den Preisen vergleichbarer Produkte ausländischer Postdienstleister gegenübergestellt hat. Konkret erfolgte der Vergleich für einen Standardbrief (< 20g). Die Begründung, nur ein Produkt als Gegenstand eines repräsentativen Preisvergleichs zu wählen, liegt darin, dass der Anteil dieses Produktes an der Sendungsmenge sehr hoch ist (ca. 72% aller E+1 Sendungen).<sup>15</sup>

Das Ergebnis dieser ADL (2001) Studie war, dass der Preis der *Deutschen Post AG* mit € 0,56 (bis Ende 2002 gültig) deutlich über dem europäischen Durchschnitt von € 0,49 lag (siehe Abb. 2.4). Ab 2003 hat die *Deutsche Post AG* den Preis für den Standardbrief (<20g) jedoch auf € 0,55 gesenkt, Österreich z.B. im Gegenzug von € 0,51 auf € 0,55 erhöht (Detalldiskussion siehe in Kap. 2.2.1 weiter oben).

**Abb. 2.4:** Preise für Standardbriefe <20g in ausgewählten europäischen Ländern in den Jahren 1998-2001.  
Quelle: ADL (2001).



<sup>15</sup> Der Geschwindigkeitsindikator E+1 bedeutet, dass die Post innerhalb eines Tages ab Aufgabe vom Absender beim Empfänger eingelangt ist. Eine ausführliche Diskussion dieser Indikatoren erfolgt in Kap. 2.6.

Die historischen Erfahrungen in Schweden zeigen, dass zwischen 1993 und 1995 die Briefpreise stark gestiegen sind. Der Grund dafür war das Einführen der Mehrwertsteuer auf Briefdienstleistungen. Das Preisniveau ist in der ADL (2001) Studie im europäischen Mittelfeld, ab Jänner 2003 wurden die Briefpreise von *Posten AB* jedoch um 10% erhöht.

In den Niederlanden liegen die Preise für einen Standardbrief (<20g) niedriger als in den anderen europäischen Vergleichsstaaten, dafür aber liegen die Preise für andere Postsendungen höher. Somit liegen die Niederlande unter Berücksichtigung sämtlicher Postsendungen im europäischen Mittelfeld.

Das in Großbritannien im europäischen Vergleich niedrige Briefporto für den Standardbrief (<20g) liefert einen nicht unwesentlichen Beitrag zur finanziell angespannten Situation von Royal Mail (Detaildiskussion siehe in Kap. 2.2.3 weiter oben).

Eine umfassendere Gegenüberstellung der Entwicklung des Preisniveaus des Standardbriefs (<20g) in insgesamt 8 EU-Ländern von 1999-2001 ist in Anhang 4 angeführt. Auffällig ist hier zum einen die Bandbreite der Gebühren, welche 2001 zwischen €0,25 in Spanien und €0,62 in Italien schwankt. Darüber hinaus ist für diesen Zeitraum generell ein leichter Preisanstieg festzustellen.

## 2.4 Entwicklung der Beschäftigungszahlen

Die Beschäftigungsentwicklung im Postsektor ist ein heikles und sensibles Thema. In den meisten europäischen Staaten wird – zumindest bei den Universaldienstleistern – teilweise massiv Personal abgebaut. Insgesamt beschäftigt der europäische Postsektor direkt mehr als über 1,2 Millionen Personen, der Grossteil davon entfällt auf die Universaldienstleister. Den Kurier- und Expressdiensten sind davon fast 500.000 Personen zuzuordnen. Allgemein wird geschätzt(!), dass in Europa mehr als 5 Millionen Arbeitsplätze indirekt vom Postsektor abhängen (d.h., direkt dem Postsektor zuordenbar, eng damit verbunden oder zumindest darauf zurückzuführen sind (vgl. Europäische Kommission (2002)).

Bei der Entwicklung der Gesamtzahl der Beschäftigten bei Universaldienstleistern geht man vom Zusammenwirken positiver Faktoren (wie z.B. das Aufkommen neuer Dienstleistungen, Wachstum des Postvolumens, etc.) und negativer Faktoren (wie z.B. Automatisierung) aus.

Während bei den Kurier- und Expressdiensten sowie bei den alternativen Postbetreibern die direkte Beschäftigung anstieg, nahm die Zahl der unmittelbar bei den Universaldienstleistern Beschäftigten in den letzten Jahren kontinuierlich ab. Bei Universaldienstleistern gingen somit die positiven Auswirkungen, die durch die Schaffung neuer Dienste geschaffen wurden, bisher in der Forcierung zu größerer Effizienz durch zunehmende Automatisierung und Outsourcing unter.

Eine umfassende Studie über die Beschäftigung im Postsektor (Universaldienstleister und konkurrierende private Postbetreiber sowie indirekte Beschäftigungseffekte in vor- und nachgelagerten Branchen) in Europa, die von *PLS Rambol management* im Jahr 2000

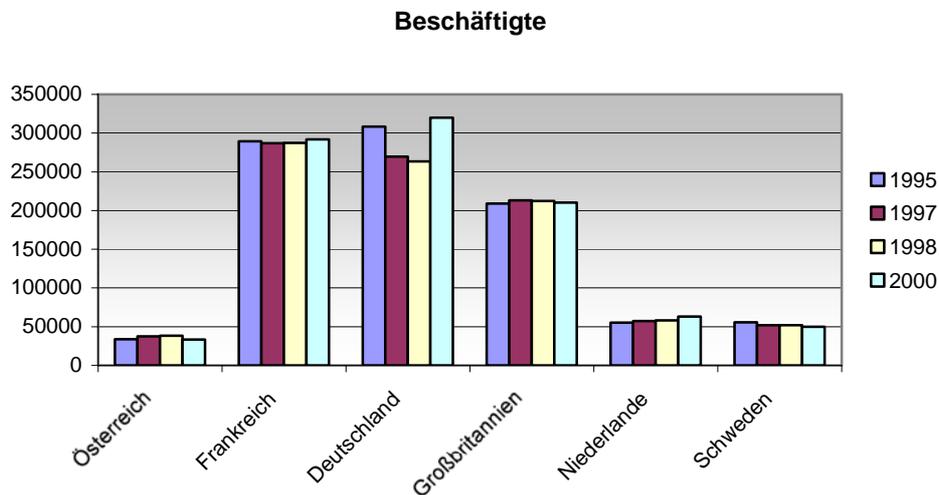
durchgeführt wurde, zeigte, dass von 1995-2000 im europäischen Durchschnitt die direkte Beschäftigung um insgesamt 4% gestiegen ist (Universaldienstleister und konkurrierende private Postbetreiber). Bei Universaldienstleistern ist die Beschäftigung von 1995-2000 im europäischen Durchschnitt jedoch um 1,13 % gesunken.<sup>16</sup>

Tab. 2.4 zeigt die Beschäftigungsentwicklung bei Universaldienstleistern in vier ausgewählten europäischen Ländern zwischen 1990-1995 und 1995-2000 basierend auf einer Schätzung von PLS Ramboll management (2002). Auffallend ist der massive Stellenabbau in der ersten Hälfte der 90er Jahre in sämtlichen Ländern, die zweite Hälfte der 90er Jahre muss differenzierter analysiert werden. Für diese Betrachtung sind auch die absoluten Beschäftigungszahlen von 1995-2000 in Abb. 2.5 sehr hilfreich.

**Tab. 2.4:** Beschäftigungsentwicklung bei ausgewählten europäischen Universaldienstleistern in den Jahren 1990-1995 und 1995-2000. (Quelle: PLS Ramboll management (2002))

Land	1990-1995	1995-2000
Deutschland	-14,2 %	3,7 %
Großbritannien	-2,7 %	0,7 %
Niederlande	-6,0 %	14,5 %
Schweden	-19,8 %	-10,3 %

**Abb. 2.5.** Entwicklung der absoluten Beschäftigungszahlen ausgewählter europäischer Universaldienstleistern in den Jahren von 1995-2000. (Quelle: PLS Ramboll management (2002))



<sup>16</sup> Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass PLS Ramboll zu diesen Ergebnissen aufgrund einer Schätzung kommt, welche sog. indirekte Beschäftigungseffekte mit einschließt. Diese indirekten Effekte beziehen sich auf durch die Postliberalisierung neu entstandene Arbeitsplätze in vor- oder nachgelagerten Branchen (z.B. Papier-, Tinten-, Maschinenbauindustrie). Zur Ermittlung dieser indirekten Effekte führte PLS Ramboll eine Befragung bei Unternehmen(sverbänden) durch bzw. bezog sich auf Schätzungen anderer Studien. Die von PLS Ramboll gewählte Methode ist also mit erheblichen Unsicherheiten behaftet, was die Aussagekraft der Schätzergebnisse deutlich einschränkt.

Aus Tab. 2.4 ist ersichtlich, dass in allen dargestellten Ländern in der ersten Hälfte der 90er Jahre bei den Universaldienstleistern zum Teil massiv Stellen abgebaut wurden (z.B. Schweden ca. 20%, Deutschland ca. 14%). Aus Abb. 2.5 ist auch ersichtlich, dass in Deutschland bis zum Jahr 1998 weiterhin massiv Stellen abgebaut wurden (die deutsche Postgewerkschaft geht von weiteren 15.000 Arbeitsplätzen von 1995-1998 aus).

Der in Deutschland seit 1999 feststellbare Beschäftigungszuwachs von rund 45.000 Arbeitsplätzen erklärt sich durch Unternehmensakquisitionen der *Deutschen Post AG* im Ausland (Übernahme des Logistikunternehmens *Danzas* und *DHL International* und Eingliederung in den *Deutsche Post World Net* Konzern) (siehe Abb. 2.5). Aufgrund der durchgeführten Tarifsenkung bei der Briefpost (siehe Kap. 2.3 im Detail) befürchtet die deutsche Postgewerkschaft jedoch wieder, dass dies zukünftig zu Lasten von bis zu 10.000 Arbeitsplätzen bei der *Deutschen Post AG* gehen könnte.

In Deutschland haben einen gewissen Beitrag zur Entlastung des Arbeitsmarkts jedoch die neuen Lizenznehmer geleistet. Seit 1998 haben sie mehr als 20.000 zusätzliche neue Arbeitsplätze geschaffen, in Zukunft werden noch mehr erwartet (vgl. Regulierungsbehörde für Post und Telekom (2002)). Damit konnte der seit 1990 eingetretene Beschäftigungsverlust beim Universaldienstleister Deutsche Post AG freilich nicht kompensiert werden. Zudem ist festzustellen, dass es sich bei den von den neuen Lizenznehmern geschaffenen Arbeitsplätzen zum Großteil (ca.80%) um Teilzeit und geringfügige Beschäftigungsverhältnisse handelt (vgl. ebenda).

In den Niederlanden ist der signifikante Anstieg der Beschäftigungszahlen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre (siehe Abb. 2.5) ebenfalls auf die internationale Tätigkeit der *TPG Post* im Bereich Transport und Logistik zurückzuführen (Details siehe in Kap. 2.2.5 oben).

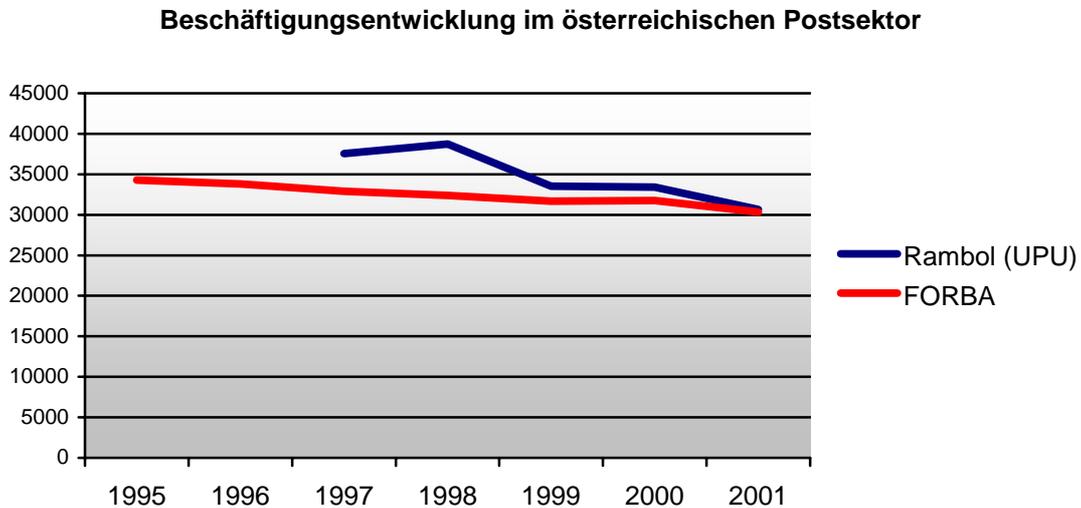
In beiden Ländern handelt es sich bei den Universaldienstleistern also um eine scheinbare Zunahme von Arbeitsplätzen. Netto gab es durch die Unternehmensexpansion keinen signifikanten Beschäftigungseffekt.

Auch in Großbritannien wird beim Universaldienstleister *Royal Mail* aufgrund der angespannten finanziellen Situation (siehe Kap. 2.2.3 im Detail) Personal abgebaut (ca. 30.000 Stellen im Jahr 2002), u.a. auch in Form von Umschulungen und Frühpensionierungen.

Die Entwicklung der Beschäftigungszahlen der *Österreichischen Post AG* ist in Abb. 2.6 detailliert dargestellt. Es werden zwei verschiedene Datenquellen zur Entwicklung von 1995-2001 miteinander verglichen:

- Die Daten der *Universal Postal Union (UPU, [www.upu.int](http://www.upu.int))*, die auch in der *PLS Rambol management (2002)* Studie über Beschäftigungstrends in der EU verwendet werden. Dabei werden bei den Beschäftigungszahlen pro Kopf Daten verwendet.
- Die Datenquelle der *Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA (2004))*. Für diese wurden verschiedene Geschäftsberichte der *Österreichischen Post und Telekom AG* bzw. der *Österreichischen Post AG*, wobei hier Jahresdurchschnittswerte in Vollzeitäquivalenten verwendet.

**Abb. 2.6:** Beschäftigungsentwicklung im österreichischen Postsektor in den Jahren 1995-2001 basierend auf 2 verschiedenen Quellen (Simulation von PLS Rambol management (2002) bzw. Daten von FORBA (2002))



Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Zählweise (Pro Kopf versus Vollzeitäquivalent) stimmen beide Quellen sehr gut überein. Letztendlich sind die Daten des Jahres 2001 de facto gleich (im Geschäftsbericht 2002 der *Österreichischen Post AG* werden für das Jahr 2001 30.126 Mitarbeitern (Vollzeitäquivalente) angegeben, siehe Kap. 2.2.1 im Detail).

Der Trend zeigt in Abb. 2.6 bei beiden Quellen den kontinuierlichen Personalabbau an.<sup>17</sup> Jüngsten Medienberichten zufolge will die *Österreichische Post AG* – ausgehend von einem Beschäftigungsstand von rund 29.000 Beschäftigten im Jahr 2003 – weitere 6.000 Mitarbeiter in den nächsten Jahren abbauen (u.a. auch durch Kündigungen, nicht nur durch natürlichen und beschleunigten „golden hand shake“) Abgang).

Für die Periode 2000-2005 erwartet PLS Ramboll, dass die direkte Beschäftigung bei den Universaldienstleistern durchschnittlich um weitere ca. 10 % zurückgehen wird!<sup>18</sup>

In Zukunft ist zu erwarten, dass es in Europa von Land zu Land unterschiedliche Faktoren sein werden, die den maßgeblichen Einfluss auf die direkte Beschäftigung haben. Die Europäische Kommission (2002b) nimmt an, dass Universaldienstleister, die bislang die größten Kostensenkungen, Automatisierungen und Outsourcing betrieben haben, die Beschäftigungszahlen auch am meisten gesenkt haben. Die *PLS Ramboll management (2002)* Studie identifizierte vier wesentliche Faktoren, die einen Einfluss auf die Beschäftigung haben: (i)

<sup>17</sup> Die Ausnahme bildet das Jahr 1997/1998, wo laut Rambol-Studie (Simulation) der Personalstand kurzzeitig gestiegen ist. Dabei ist jedoch anzumerken, dass Statistiken meistens unterschiedlich erhoben werden und auch verschiedene Stichtage verwendet werden; wichtig ist jedoch vielmehr der Trend.

<sup>18</sup> Laut einer qualitativen Umfrage in der *PLS Ramboll Studie* erwarten für die Zukunft 70 % der Universaldienstleister, dass die Beschäftigung weiter sinken wird, nur 30% erwarten einen Zuwachs.

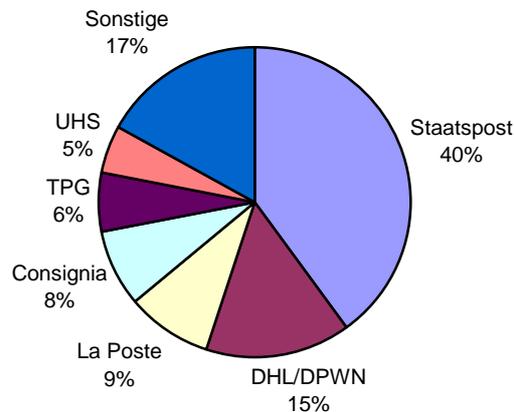
Marktnachfrage, (ii) Technologie, (iii) regulatorischer Rahmen und (iv) Geschäftsstrategien des Unternehmens.

## 2.5 Anzahl der Unternehmen: Wenige beherrschen den Markt

Im liberalisierten Postbereich der Kurier- und Expressdienste haben die Universaldienstleister in Europa immerhin noch einen beträchtlichen Anteil von ca. 40% inne (siehe Abb. 2.7). Obwohl es international nur sehr wenige Anbieter gibt, kann zumindest innerhalb der EU doch eine Wettbewerbssituation festgestellt werden. Im Detail sagt dies allerdings nichts darüber aus, ob auch tatsächliche Wettbewerbspreise existieren, dazu gibt es noch keine internationalen Untersuchungen.

**Abb. 2.7:** Anteile einzelner Postbetreiber in der EU an den liberalisierten Kurier- und Expressdiensten.  
Quelle: TPG Post Annual Report(2001)

Anteile an den Expressdiensten 2000



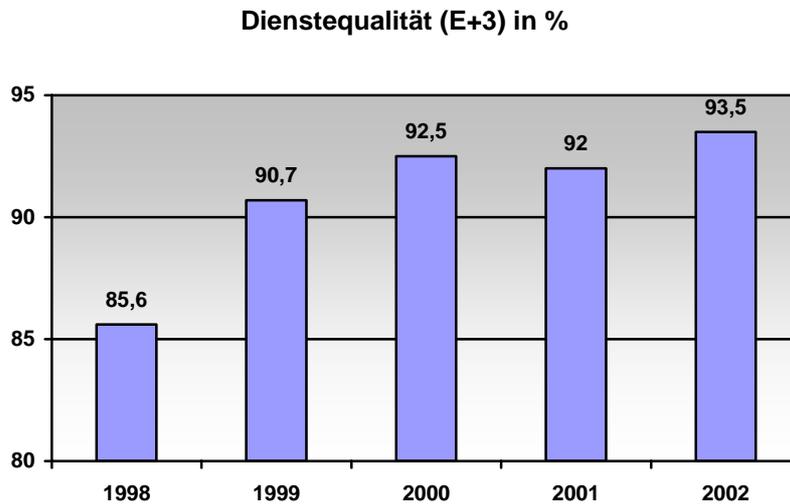
## 2.6 Dienstqualität

Die Dienstqualität ist laut *EU-Fortschrittsbericht*<sup>19</sup> seit Einführung der *EU-Postrichtlinie 97/67/EG* deutlich gestiegen. Die Qualitätsverbesserung war einer der Hauptpunkte der *EU-Postrichtlinie*; es wurden sowohl für Inlandsdienste als auch für grenzüberschreitende Dienste Qualitätsnormen festgelegt. Laut IPC (2003) wurden im Jahre 1994 69,1 % der grenzüberschreitenden

<sup>19</sup> Europäische Kommission: „Bericht der Kommission an das europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Postrichtlinie (Richtlinie 97/67/EG)“, 2002.

Vorrangsendungen mit dem Geschwindigkeitsindikator (E+3) zugestellt,<sup>20</sup> im Jahre 2002 waren es schon 93,5 %. Dies sind 8,5% über der Zielvorgabe von 85% (siehe Abb. 2.8). Eine umfassende Darstellung sämtlicher europäischer Ländervergleiche der Dienstqualität (E+3) (Geschwindigkeitsindikator) für die Jahre 2000, 2001 und 2002 ist in IPC (2003) zu finden.

**Abb. 2.8.** Dienstqualitate bei grenzüberschreitenden (E+3) Vorrangsendungen 2002. Quelle: IPC (2003).

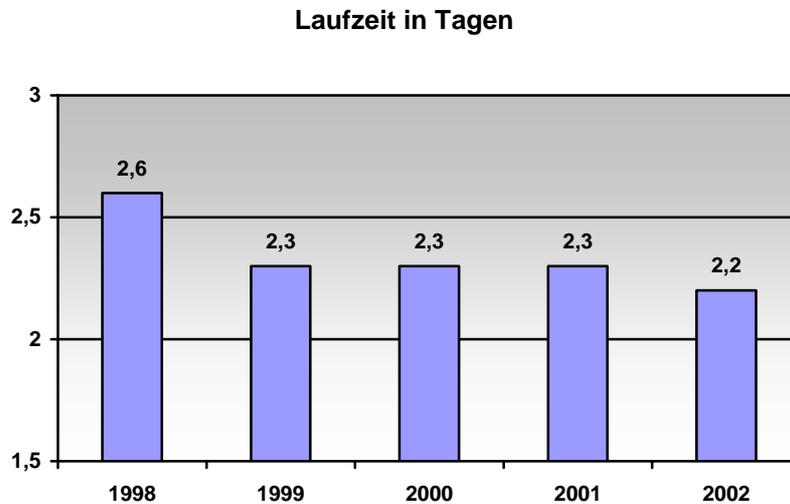


Darüber hinaus betrug die durchschnittliche Laufzeit bei 98,7% der Sendungen (E+5) gegenüber 92,4% im Jahr 1994. Bei (E+5), der auch Zuverlassigkeitsindikator genannt wird, liegt die EU-Zielvorgabe bei 97%.

Die durchschnittliche Laufzeit vom Abgang beim Absender zur Zustellung beim Empfanger („end-to-end“) betrug im Jahre 2002 bei grenzüberschreitenden Vorrangssendungen 2,2 Tage; 1998 waren es noch 2,6 Tage gewesen (siehe Abb. 2.9).

<sup>20</sup> Der Geschwindigkeitsindikator E+3 bedeutet, dass die Post innerhalb von 3 Tagen ab Aufgabe vom Absender beim Empfanger eingelangt ist. E+2 entspricht 2 Tagen, usw.

**Abb. 2.9.** Durchschnittliche Laufzeit vom Abgang bis zur Zustellung („end-to-end“) bei grenzüberschreitenden Vorrangsendungen. Quelle: IPC (2003).



Laut *EU-Fortschrittsbericht* wurde auch die Qualität der Inlands-Postdienste parallel zur Qualität der Auslands-Postdienste verbessert:

- Die grenzüberschreitenden und inländischen Sendungen werden gleich behandelt, sobald sie sich in der inländischen Abwicklung befinden, egal ob es sich um Inlands- oder Auslandssendungen handelt.
- Die Verbesserung der Qualität der Inlands-Postdienste wurde außerdem durch die in der *EU-Postrichtlinie* verlangte Einführung einer unabhängigen Leistungskontrolle erleichtert.
- Die Verbesserung der Qualität der Inlands-Postdienste wurde ferner begünstigt durch die in der *EU-Postrichtlinie* verlangte Einführung nationaler Qualitätsnormen.

Werden bestimmte Qualitätsstandards nicht eingehalten, müssen in einigen Ländern Pönalzahlungen geleistet werden. Laut einer Studie des Consultants *NERA(2002b)* sind z.B. für Großbritannien im Jahr 2001/2002 ca. 156 Mio. Pfund (Schätzwert) an Kosten für die Postbetreiber entstanden, weil die aktuellen Qualitätsstandards nicht eingehalten wurden. Insgesamt waren 55 % der befragten Unternehmen davon betroffen.

## 2.7 Kosten der Universaldienstleister bzw. des Universaldienstes

Im *EU-Fortschrittsbericht* wird ausdrücklich festgehalten, dass Postdienste eine wichtige soziale Dimension haben. Dabei sind vor allem der Universaldienst und die Dienstqualität für viele Kunden von besonderer Wichtigkeit. Grundsätzlich wird im *EU-Fortschrittsbericht* über die Anwendung der *Postrichtlinie* festgestellt, dass die Bereitstellung des Universaldienstes in den EU-Mitgliedstaaten befriedigend gewährleistet ist.

In diesem Kapitel wird näher auf die Kosten des Universaldienstes eingegangen. Folgende 2 Parameter beeinflussen die Kosten der Universaldienstleister bzw. des Universaldienstes am stärksten:

- Postvolumen pro Kunde und
- Unterschiede in der Kundendichte im Versorgungsgebiet.

Das heißt, je höher das Postvolumen pro Kunde und je gleichmäßiger die Kundendichte im Versorgungsgebiet ist, umso geringer sind die Kosten des Universaldienstes.

Die Verteilung der Kundendichten innerhalb einer Region bzw. eines ganzen Landes ist somit auch sehr wichtig bezüglich der Gefahr des Auftretens des „Rosinenpickens“ konkurrierender privater Postbetreiber.

Regionen bzw. Länder mit großen Unterschieden in den Kundendichten (die auch Einkommensverteilungen der Kunden und Nachfrage nach Postdienstleistungen widerspiegeln) sind anfällig für potenzielle neue Konkurrenten, die sich nur auf die dicht besiedelten Ballungsgebiete konzentrieren. Bei einer gleichmäßigen Kundenverteilung haben potenzielle neue Konkurrenten keinen Vorteil des „Rosinenpickens“, sie stehen lediglich vor der Wahl, alle oder keinen Kunden zu bedienen („take all or leave all“-Strategie).

Tab. 2.5 zeigt entsprechend der Bandbreite der zwei Parameter „Postvolumen pro Kunde“ und „Unterschiede der Kundendichte“ die vier möglichen „Klassen von Regionen bzw. Länder“ und die entsprechende qualitative Zuordnung der jeweiligen Universaldienstkosten.

**Tab. 2.5:** Kategorisierung der Kosten des Universaldienstes abhängig vom Postvolumen pro Kunden und Unterschieden in der Kundendichte. (Quelle: Cohen (2002)).

	Gleichmäßige Kundenverteilung	Unterschiedlich konzentrierte Kundenverteilung
Hohes Postvolumen pro Kunde	Niedrige Universaldienstkosten <u>Typ A:</u> Niederlande, Teile Deutschlands & Schwedens	Mittlere Universaldienstkosten <u>Typ C:</u> Frankreich, Großbritannien, Teile Deutschlands
Geringes Postvolumen pro Kunde	Mittlere Universaldienstkosten Typ B:	Hohe Universaldienstkosten <u>Typ D:</u> Österreich, Italien, Portugal, Spanien, Griechenland, Teile Irlands

Typ A:

Steht der Universaldienstleister einem hohen Postvolumen pro Kunden und einer gleichmäßigen Kundenverteilung in einer bestimmten Region bzw. einem Land gegenüber, sind die Kosten der Postverteilung (und somit auch des Universaldienstes) gering einzustufen (typische Länder: Niederlande, Teile Deutschlands und Schwedens). Für das eingesessene Postunternehmen (Universaldienstleister), ist die vollständige Liberalisierung aller Postdienste somit nicht als Gefahr sondern eher als Chance, zusätzlich neue Märkte zu erschließen, zu sehen.

## Typ B:

Gleichmäßiger Kundenverteilung, jedoch geringem Postvolumen pro Kunde, stehen am Beginn der Liberalisierung der Postdienste geringe Unterschiede der Kosten der Postverteilung (und somit auch des Universaldienstes) gegenüber. Es besteht jedoch die mittel- bis langfristige Gefahr des „Rosinenpickens“, da bereits der Verlust eines geringen Marktanteils an eindringende Konkurrenten die (Finanz-)Situation des eingesessenen Postunternehmens (Universaldienstleister) beeinträchtigt. Deshalb werden die eingesessenen Postunternehmen ein genau definiertes Teilgebiet mit stabilen Rahmenbedingungen anstreben.

## Typ C:

Obwohl die Kosten der Postverteilung (und somit auch des Universaldienstes) bezogen auf eine Region bzw. ein ganzes Land als *durchschnittlich* klassifiziert werden können, wenn das Postvolumen pro Kunde groß und die Kundendichte unterschiedlich ist, existiert ein sehr großes Potenzial des „Rosinenpickens“ neuer konkurrierender Postbetreiber (typische Länder: Frankreich, Großbritannien, Teile Deutschlands).

## Typ D:

Dem aus der Sicht des eingesessenen Postunternehmens (Universaldienstleisters) schlechtesten Fall sind der Großteil der europäischen Länder zuzuordnen (Österreich, Italien, Portugal, Spanien, Griechenland und zum Teil auch Irland), da ein großes Potenzial für „Rosinenpicken“ vorhanden ist. Die genaue Definition der unattraktiven Teilgebiete in diesen Ländern ist deshalb sehr wichtig, um einen nachhaltigen und fairen Ansatz der finanziellen Abgeltung der Universaldienste zu garantieren.

Aus Tab. 2.5 geht klar hervor, dass die genaue Kenntnis der tatsächlichen Kosten des Universaldienstes für das eingesessene Postunternehmen (Universaldienstleister) sehr wichtig ist. In der Praxis gibt es mehrere mögliche Ansätze der Quantifizierung der Kosten des Universaldienstes (siehe u.a. in Cohen (2002) bzw. Rodriguez/Storer (2000) im Detail):

- Tatsächliche allokativen Kosten: Die Kosten des Universaldienstes entsprechen der Summe der Defizite des Universaldienstleisters auf unprofitablen Routen.
- Vermeidbare (Netto-)Kosten: Die Kosten des Universaldienstes entsprechen der Summe der variablen Kosten des Universaldienstleisters auf unprofitablen Routen, abzüglich dem(n) kommerziellen Nutzen(Gewinn) durch das Vorhandensein des Postnetzwerks.
- Eintritts-Preis Ansatz: Die Kosten des Universaldienstes entsprechen der Summe der Defizite des Universaldienstleisters auf jeder Route, wo Markteintritt eines Konkurrenten auftritt, abzüglich des Einflusses auf die Kosten des Universaldienstleisters.

Das immer wiederkehrende Argument, die Unterschiede in den Kosten des Universaldienstes bei den obigen drei Ansätzen sind vielmehr durch versteckte (d.h. erhöhte) Personalkosten zu erklären, nicht jedoch durch tatsächlich unterschiedliche Kosten der Universaldienstbereitstellung, wird in Tab. 2.6 anhand empirischer Daten in einigen europäischen Ländern dadurch zumindest in Frage gestellt, dass es in den dargestellten Ländern keine positive Korrelation zwischen den Kosten des Universaldienstes und Personalindikatoren in Europa gibt.

**Tab. 2.6:** Indikatoren für die Abschätzung der Kosten des Universaldienstes in verschiedenen europäischen Ländern (Quelle: Cohen (2002)).

	Italien	Frankreich	Großbritannien	Deutschland	Niederlande
km <sup>2</sup> pro Mitarbeiter	1,7	2,4	1,2	1,3	0,5
Verteilpunkte pro Mitarbeiter	183	125	129	165	91
Einwohner pro Mitarbeiter	318	260	297	306	199
Bevölkerungsdichte	190	106	240	229	379

Beispielsweise erreicht Italien bei den Verteilpunkten pro Mitarbeiter mit 183 (und unter Berücksichtigung des größten Wertes bei den Einwohnern pro Mitarbeiter mit 318) das beste Ergebnis. Somit erscheint obiges Argument – unter Berücksichtigung der Kategorisierung der Kosten des Universaldienstes in Tab. 2.5 – zumindest punktuell entkräftet.

Zur Finanzierung des Universaldienstes stehen neben der bisher praktizierten Methode eines ausschließlich dem Universaldienstbetreiber vorbehaltenen reservierten Bereiches, schließlich drei – mehr oder weniger praktikable – Möglichkeiten zur Verfügung (siehe im Detail u.a. Damien Geradin (2001), bzw. auch IDEI (2000)):<sup>21</sup>

- Ausgleichsfonds („Compensation Fund“)
- Steuerlast für konkurrierende Markteindringlinge („Tax levy on new entrants“)
- Bieterverfahren für den Universaldienst (“Bidding scheme for universal service obligation”)

Bei einem Vergleich der obigen drei Alternativen bezüglich einer möglichen praktischen Implementierung sollten folgende zwei Aspekte besonders gründlich untersucht werden:

- Höhe der Transaktionskosten
- Verzerrung von Wettbewerb

### Ausgleichsfonds

Eine der großen Schwierigkeiten bei der Zuordnung einzelner Postbetreiber zur Beitragsleistung (bzw. eventuell. auch dessen Ausnahme) zum Ausgleichsfonds ist deren genaue Abgrenzung. Diese ist durch die teilweise Überlappung des Postsektors mit der allgemeinen Transport-, Logistik- Luftfahrtbranche oft schwer bestimmbar. Dabei besteht oft die Gefahr der Wettbewerbsverzerrung zwischen den einzelnen Postbetreibern. Ein zweites Problem stellt sich bei der Ermittlung der Höhe der Beitragsleistungen zum Ausgleichsfonds für die einzelnen Postbetreiber (z.B. in Form einer mengenbezogenen- bzw. umsatzbezogenen Steuer). Einerseits ist zu erwarten, dass die Kontrolle der Angaben des jeweiligen Postbetreibers mit hohen

<sup>21</sup> Die vierte Möglichkeit, nämlich die regionale Aufteilung des Universaldienstes auf die einzelnen Anbieter wird hier nicht weiter behandelt. Sie erscheint einerseits ökonomisch nicht sinnvoll (da zum Teil kapitalintensive parallele Strukturen aufgebaut werden müssten (z.B. Sortieranlagen)), andererseits wäre sie EU-rechtlich kaum durchsetzbar.

Transaktionskosten für die Kontrollinstanz verbunden sein wird, andererseits werden die kontrollierten Postbetreiber bei ihren Angaben in der Kostenrechnung natürlich auch strategisch agieren (Problem der asymmetrischen Informationsverteilung der Kontrollinstanz und des Postbetreibers), um ihren individuellen Nutzen zu maximieren.

Aufgrund der de-facto- Herausbildung eines europäischen Post-Binnenmarkts bei gleichzeitiger Gültigkeit des Subsidiaritätsprinzips in regulatorischer Hinsicht würden sich die konkurrierenden Postbetreiber dann vorwiegend auf Länder bzw. Regionen mit niedrigen Beitragsleistungen zum Ausgleichsfonds konzentrieren. Dies würde wiederum in Ländern bzw. Regionen mit hohen Beiträgen für den Ausgleichsfonds die Gesetzgeber animieren, trotz hoher Kosten des Universaldienstes die Beiträge für den Ausgleichsfonds ebenfalls zu senken. In letzter Konsequenz würde das dann dazu führen, dass der Universaldienst in Europa nicht mehr kostendeckend betrieben werden könnte. Die auftretende Finanzierungslücke müsste wohl mit öffentlichen Geldern bedeckt werden, sofern man eine qualitative Verschlechterung des Universaldienstes vermeiden will.

### **Steuerlast für konkurrierende Markteindringlinge**

Die steuerlichen Forderungen der eindringenden Konkurrenten fließen nicht in die Kompensation der Kosten des Universaldienstes, sondern direkt zur öffentlichen Hand (d.h. Finanzministerium). Der ökonomische Effekt ist in diesem Fall indirekt zu beurteilen, da die Universaldienstleister nicht direkt die Kosten des Universaldienstes refundiert bekommt, sondern vielmehr die eindringenden Konkurrenten – entsprechend der Höhe der Kosten des Universaldienstes – finanziell in Form einer Steuer „geschwächt“ werden. Das Ziel dieses Ansatzes ist sowohl die Vermeidung von hohen Transaktionskosten als auch von Wettbewerbsverzerrungen. In der Praxis hat jedoch nur Finnland<sup>22</sup> dieses Modell implementiert, wo potentielle Konkurrenten eine Steuer entsprechend der Bevölkerungsdichte der Region, in der sie tätig sein möchten, zu entrichten haben bzw. hätten. In der Praxis ist es mit diesem Modell in Finnland nämlich de facto zu keinem Markteintritt alter-nativer Postanbieter gekommen.

In einem europäischen Zusammenhang würde dieses Modell wiederum Markteintritt in Regionen bzw. Ländern mit niedrigen Kosten des Universaldienstes – und somit niedrigen Steuern für Konkurrenzanbieter – forcieren. Die restlichen Regionen bzw. Länder stünden Wettbewerbsnachteilen bzw. Verzerrungen gegenüber.

### **Bieterverfahren für den Universaldienst**

Eine – eher theoretische – Möglichkeit ist ein Bieterverfahren zur Vergabe des Universaldienstes zwischen mehreren Postbetreibern zum geringsten Preis. D.h. jener Anbieter bekommt den Zuschlag, der den Universaldienst in der geforderten Qualität zu den günstigsten Kosten für die öffentliche Hand erbringen kann. Da dies jedoch auch eine existierende flächendeckende Post-Infrastruktur erfordert, kommt in der Praxis als „Bieter“ de facto somit nur der eingesessene Postbetreiber in Frage. Somit ist diese Alternative eher theoretischer Natur.

### **Status quo in Europa**

In der europäischen Praxis gibt es bezüglich der Finanzierung des Universaldienstes zwar in sieben EU-Mitgliedstaaten Vorschriften über einen Ausgleichsfonds im jeweiligen nationalen Recht, aber nur Spanien hat derzeit konkrete Pläne zur Verwirklichung eines solchen Fonds. Dies

---

<sup>22</sup> In Finnland ist die Briefpost seit 1994 liberalisiert.

lässt vermuten, dass es neben den oben angeführten Bedenken derzeit keinen Bedarf an Ausgleichsfonds gibt (Quelle: Europäische Kommission (2002b)).

**Tab. 2.7:** Status quo der Maßnahmen zur Finanzierung des Universaldienstes in den einzelnen EU-Ländern (Quelle: Europäische Kommission (2002b))

Mitgliedsstaat	Maßnahmen für Ausgleichsfonds (*=aktiv)
Belgien	Ja
Dänemark	Nein
Deutschland	Ja
Griechenland	Ja
Spanien	Ja (*)
Frankreich	Nein
Irland	Nein
Italien	Ja
Luxemburg	Nein
Niederlande	Nein
Österreich	Nein
Portugal	Ja
Finnland	Nein**
Schweden	Nein
Großbritannien	Nein

\*\* Steuerliche Maßnahme für potentielle Markteindringlinge

Detaillierte länderspezifische Details der Eckpfeiler der Ausgleichsfonds in ausgewählten EU-Ländern sind in der OMEGA-Studie (2001, Kap. 6) zu finden. Eine Übersicht über weitere Indikatoren des Universaldienstes in den einzelnen EU-Ländern ist in Anhang 5 angeführt.

## 2.8 Post-Infrastruktur und Stadt/Land Unterschiede

### 2.8.1 Post-Infrastruktur

Entsprechend der *EU-Postrichtlinie* soll der Zugang zu Universalpostdienstleistungen und Postnetzen für jeden Kunden transparent und nichtdiskriminierend sein. Bei einem Vergleich von Europa mit den USA kommt die Studie von CTcon (2001b) zum Schluss, dass in Europa im Vergleich zu den USA ein überproportional großes Angebot an Infrastruktur für den Zugang zu den Postdiensten vorliegt (siehe Tab. 2.8).

**Tab. 2.8:** Vergleich wichtiger Kennzahlen der Postinfrastruktur in Europa und den USA (Quelle: CTcon (2001b))

Kennzahlen zur Postinfrastruktur	EU	USA
<b>Allgemeine Daten</b>		
Bevölkerungszahl	376.961.000	276.218.000
Fläche in km <sup>2</sup>	3.164.000	9.364.000
<b>Postinfrastruktur</b>		
<b>Sammelstellen</b>		
Anzahl der Briefpostkästen	663.292	360.000
Briefpostkästen pro 10.000 Einwohner	17,6	13,0
Briefpostkästen pro 1.000 km <sup>2</sup>	204,5	38,4
Anzahl der öffentlichen Sammelstellen	91.773	38.169
Öffentliche Sammelstellen pro 10.000 Einwohner	3,4	1,5
Öffentliche Sammelstellen pro 1.000 km <sup>2</sup>	40,0	4,5
<b>Verteilungsstellen</b>		
Anzahl der privaten Briefpostkästen	163.476.000	114.000.000
Anzahl der Postfächer in Postämtern	2.663.000	20.500.000
Anzahl der Verteilstellen am Straßenrand	610.000	k.A.

Entsprechend Tab. 2.8 werden in den EU-Mitgliedstaaten insgesamt täglich Postsendungen an mehr als 750.000 Sammelstellen (Briefpostkästen, Postämter und Post-Kooperationspartner/Agenturen) abgeholt und 165 Millionen Empfänger bedient. Verglichen mit den USA weist Europa 40% mehr Post-Sammelstellen pro Einwohner und fünfmal mehr Post-Sammelstellen pro Quadratkilometer auf (siehe Tab. 2.8). In Tab. 2.9 sind noch detailliertere Daten über die Post-Infrastruktur in ausgewählten europäischen Ländern zusammengefasst.

**Tabelle 2.9:** Detaillierte Daten über die Post-Infrastruktur in ausgewählten europäischen Ländern (Quelle: CTcon (2001b))

	Post - Einsammlung		Post - Verteilung	
	Briefpostkästen	Öffentliche Sammelstellen*	Private Briefkästen in Häuser & Wohnungen	Postfächer in Postämtern
Österreich	21.950	2.502	1.762.000	95.000
Deutschland	140.000	13.858	37.500.000	920.000
Großbritannien	121.000	18.400	26.800.000	117.000
Niederlande	19.437	2.387	7.200.000	111.000
Schweden	40.000	1.570	4.500.000	69.000

\* Öffentliche Sammelstellen: Postämter und Post-Kooperationspartner/Agenturen

Bei der Dichte der Briefpostkästen für die Post-Einsammlung pro 1.000 Einwohner liegt der europäische Durchschnitt bei 1,8. Die Niederlande (1,2) und Deutschland (1,7) liegen darunter, Großbritannien (2,1), Österreich (2,7) und Schweden (4,1) liegen deutlich darüber. Bei der Dichte

von öffentlichen Sammelstellen (Postämter und Post-Kooperationspartner/Agenturen) pro 10.000 Einwohner liegt der europäische Durchschnitt bei 2,4. Hier legen Deutschland (1,7) und die Niederlande (1,4) unter bzw. Großbritannien, Österreich und Schweden (je 3,1) über dem europäischen Durchschnitt (vgl. CTcon (2001b)).

Abbildung 2.10 zeigt die Entwicklung der absoluten Anzahl der Postämter (ohne Post-Kooperationspartner/Agenturen) in verschiedenen europäischen Ländern von 1997-2001. Die Tendenz ist allgemein sinkend.

**Abb. 2.10:** Entwicklung der Anzahl der Postämter in verschiedenen europäischen Ländern von 1997-2001 (Quelle: Universal Postal Union (UPU), [www.upu.int](http://www.upu.int))

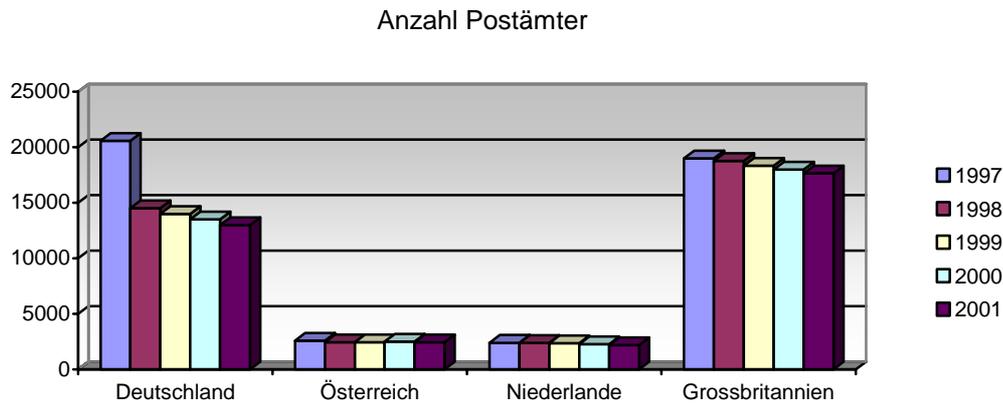
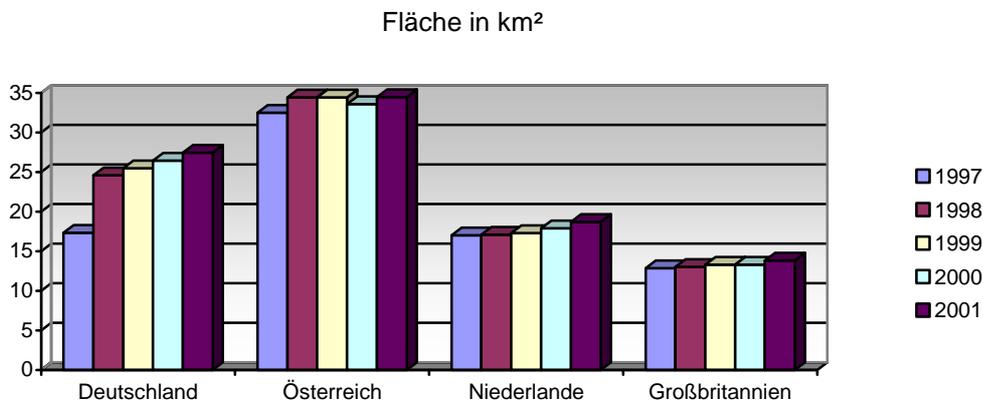


Abbildung 2.11 zeigt die abgedeckte Fläche pro Postamt (ohne Post-Kooperationspartner/Agenturen) in den oben dargestellten europäischen Ländern. Die Tendenz ist allgemein steigend, d.h. es wird pro Postamt zunehmend eine größere Fläche abgedeckt.

**Abb. 2.11:** Abgedeckte Fläche pro Postamt in verschiedenen europäischen Ländern von 1997-2001 (Quelle: Universal Postal Union (UPU), [www.upu.int](http://www.upu.int))



Die in Abb. 2.10 und 2.11 dargestellten Zahlen für Deutschland stimmen mit der Veröffentlichung der deutschen Regulierungsbehörde für Post und Telekom (2002) überein. Die Anzahl der

Postämter sank kontinuierlich.<sup>23</sup> Das deutsche Postgesetz verpflichtet die *Deutsche Post AG* jedoch für den Zeitraum der gesetzlichen Exklusivlizenz bis 31. Dezember 2007, Universaldienstleistungen im Sinne der Post-Universaldienstleistungsverordnung zu erbringen. Dadurch wird die Mindestzahl sowohl der Postämter (inkl. Post-Kooperationspartner/Agenturen) insgesamt (12.000) als auch derjenigen mit unternehmenseigenem Personal (5.000) bis zum 31. Dezember 2007 fortgeschrieben (Details zur Post-Universaldienstleistungsverordnung in Deutschland siehe in Anhang 6).

### 2.8.2 Stadt/Land-Unterschiede

Wie bereits in Kap. 2.7 festgestellt wurde, beeinflussen (i) das Postvolumen pro Kunde und (ii) die Unterschiede in der Kundendichte im Versorgungsgebiet die Kosten der Universaldienstleister bzw. des Universaldienstes am stärksten (siehe auch Tab. 2.5 im Detail). In den USA wurde bereits im Jahr 1992 eine Studie durchgeführt, die die Postzustellung in ländlichen Regionen quantitativ analysiert hat (Cohen (1992): „Rural delivery and the universal service obligation: a quantitative investigation“). Cohen (1992) stellte u.a. fest, dass es (i) keinen Unterschied bei den Zustellungszeiten zwischen Stadt und Land gab und (ii) die Zustellungskosten in ländlichen Regionen tatsächlich als höher anzusetzen sind. Weiters wurde jedoch auch nachgewiesen, dass in den USA mit den Erlösen aus der Postzustellung in ländlichen Regionen auch kostendeckend gearbeitet werden kann. Daraus kann abgeleitet werden, dass – wenn die Anforderungen eines Universaldienstes abgeschaffen würden – man in den USA trotzdem auch weniger bevölkerte Regionen (jedoch mit einigen Ausnahmen) mit Postdiensten bedienen würde.

Aus diesen Erfahrungen aus den USA sollte man jedoch nicht die Schlussfolgerungen ziehen, dass diese Situation auch auf Europa 1:1 übertragbar ist. Wie bereits erwähnt wird (siehe auch Tab. 2.8 im Detail), gibt es doch große infrastrukturelle Unterschiede im Postsektor zwischen den USA und Europa.

An dieser Stelle drängt sich nun die Frage auf, wie in der Praxis mit den strukturellen Unterschieden zwischen Stadt und Land bzw. mit der Finanzierung bestimmter Post-Dienstleistungen in Europa umgegangen wird. Entsprechend Tab. 2.7 gibt es zwar konkrete Überlegungen zur Finanzierung des Universaldienstes, derzeit erscheint das vorwiegend favorisierte Modell des Ausgleichsfonds aus mehreren Gründen (u.a. aufgrund des weiterhin großen Marktanteils der Universaldienstleister, der hohen Transaktionskosten und möglicher Wettbewerbsverzerrungen (siehe Kap. 2.7)) noch nicht praktikabel genug.

Basierend auf einer Studie der *International Labour Organization (ILO (1998))* werden einige Beispiele der Handhabung der strukturellen Unterschiede zwischen Stadt und Land in ausgewählten europäischen Ländern aufgezeigt.

---

<sup>23</sup> In Deutschland gab es von Jänner 2002 bis Ende November 2002 243 Neuerrichtungen von Postämtern, die Gesamtzahl der Postämter hat sich jedoch im Jahr 2002 um 135 verringert. D.h., die *Deutsche Post AG* hat zeitgleich zur Neueinrichtung von Postämtern bis zu 378 Postämter geschlossen (vgl. Regulierungsbehörde für Post und Telekom (2002)).

## Frankreich

In Frankreich sind ca. 12.000 der insgesamt 17.000 Poststellen (Postämter des Universaldienstleisters *La Poste* inkl. Post-Kooperationspartner/Agenturen) in ländlichen Regionen. Das unterstreicht die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung des Zugangs zur Postinfrastruktur und zu Postdiensten in den ländlichen Regionen. *La Poste* hat zur flächendeckenden Versorgung mit Post-Dienstleistungen ein eigenes Modell entwickelt, mit dem Ergebnis, dass in Frankreich die Poststellen oft die letzte öffentliche Einrichtung in ländlichen Gemeinden und kleinen Dörfern geblieben sind, obwohl diese nicht immer profitabel betrieben werden können.

Die ca. 3.000 Post-Kooperationspartner/Agenturen von *La Poste* machen zwar 18% der Gesamtanzahl der insgesamt 17.000 Poststellen aus, jedoch nur 0,05% des Gesamtumsatzes. *La Poste* hat in den ländlichen Regionen Verträge mit den entsprechenden Gemeinden bzw. Kommunen abgeschlossen (temporär oder permanent), wobei sich diese verpflichten, einen ihrer Bediensteten in der Post-Kooperationsstelle/Agentur anzustellen und zu finanzieren. Dafür bekommen die Gemeinden von *La Poste* einen monatlichen Zuschuss, abhängig von den geschäftlichen Aktivitäten der Poststelle. Zusätzlich bietet *La Poste* über diese Post-Kooperationsstellen/Agenturen Postbank-Dienste auch in den entlegensten Regionen – wo auch mehrheitlich einkommensschwache Kunden sind – uneingeschränkt an (d.h., es gibt genauso regelmäßige Öffnungszeiten und im Prinzip auch dasselbe Dienstleistungsangebot wie in Ballungsregionen).<sup>24</sup> Dies ist ein nahezu einzigartiges Modell einer Art „Universaldienst im Postbankensektor“ von *La Poste*, nur in Schweden gibt es ein ähnliches Modell.

## Schweden

In Schweden muss der Postbetreiber *Posten AB* alle Regionen des Landes bedienen, solange er Universaldienstleister ist. Die derzeitige Situation des schwedischen Universaldienstes ist insofern ein Unikat, da *Posten AB* als Universaldienstleister im Jahr 1997 ein Schlupfloch der gesetzlichen Preis-Obergrenzenregulierung genutzt hat, die Preise für Briefe um 30% (!) zu erhöhen. Nicht zuletzt dadurch werden *Posten AB* bis dato keine extra Kosten für die Abgeltung des Universaldienstes anerkannt (da *Posten AB* aufgrund des dominanten Marktanteil selbst am meisten dafür beisteuern müsste). Wenn der Wettbewerb jedoch größer wird (d.h. die Marktanteile von *CityMail* und den lokalen Postbetreibern zunehmen, muss die derzeitige Regelung neu überdacht werden und die anfallenden Kosten des Universaldienstes werden dann wahrscheinlich auch entsprechend einem Ausgleichsmodellsmodell geregelt werden.

Eine weitere historische Besonderheit des schwedischen Postsektors ist, dass der Universaldienst generell drei Bereiche umfasst (siehe u.a. auch PTS (2002)):

- Geographische Verpflichtung im Briefverkehr (übliche Form des Universaldienstes),
- Soziale Verpflichtung im Briefverkehr (Subvention des Staates für die Belieferung von älteren Personen und Personen mit Handicaps (z.B. Preisnachlässe bei Briefmarkentarifen für sozial Schwache (bis zum Jahr 1998); spezielle Literatur für Blinde, etc.) und

---

<sup>24</sup> In den meisten europäischen Ländern besitzen die Postunternehmen bereits Postbanken mit Bankstatus. Im Gegensatz zu Frankreich werden die Postbankdienste jedoch meistens in den eigenen Postämtern/Filialen – und nicht über Post-Kooperationspartner/Agenturen – angeboten, andererseits werden die Kunden nicht uneingeschränkt (vor allem bezüglich der Öffnungszeiten und der Palette des Dienstleistungsangebots) nach dem Prinzip einer Art „Universaldienst im Geldverkehr“ bedient. Eine Zusammenfassung der Postbanken in Europa ist im Anfang 3 angeführt.

- Geographische Verpflichtung für ein bestimmtes Dienstleistungsangebot im Geldverkehr (wie z.B. tägliche Verfügbarkeit, flächendeckendes Angebot, etc.)

Neben den staatlichen Subventionen zur Abgeltung der Kosten für die besonderen Sozialleistungen (Pkt. 2) gibt es – aus oben erwähnten Gründen – keine Modelle der Abgeltung der Kosten des geographischen bedingten Universaldienstes (Pkt. 1). Für die geographische Verpflichtung des Universaldienstes im Geldverkehr („Schalterdienst“, Pkt. 3) bekommt *Posten AB* für die nicht wirtschaftlichen Regionen vom Staat eine direkte Subvention. Diese beträgt ca. 47,6 Mio. € pro Jahr und liegt unterhalb der tatsächlichen Kosten. Somit kann diese Subvention nicht zur Quersubvention anderer Bereiche verwendet werden.

### **Finnland**

In Finnland sind aufgrund der Organisation der Finanzierung des Universaldienstes in Form einer direkten Steuer des potentiellen konkurrierenden Postbetreibers keine signifikanten neuen Marktteilnehmer im Postsektor zu beobachten (siehe Kap. 2.7 im Detail). Durch dieses Modell der Korrelation der Steuerleistung mit der Bevölkerungsdichte im operierenden Gebiet wird das „Rosinenpicken“ in Ballungsgebieten rigoros unterbunden. Ein möglicher Nachteil dieses Modells ist jedoch auch, dass sich mangels einer kritischen Mindestanzahl an Konkurrenten Wettbewerb generell schwierig entwickeln kann.

### **Neuseeland**

In Neuseeland, wo der Postsektor völlig liberalisiert ist, muss die Bevölkerung in ländlichen Regionen einen jährlichen Beitrag bezahlen, damit die Briefe zuhause zugestellt werden. Basierend auf einem ähnlichen Finanzierungsmodell werden bestimmte Verteilungspunkte auch nicht jeden Wochentag beliefert, sondern nur z.B. an 3 oder 4 Werktagen.

## **2.9 Nationale Regulierungsbehörden**

Eine wichtige Forderung der *EU-Postrichtlinie* ist vor allem auch die Einrichtung unabhängiger nationaler Regulierungsbehörden. Alle EU-Mitgliedstaaten haben Regulierungsbehörden gegründet, die von den Postbetreibern einschließlich der Universaldienstleister rechtlich getrennt sind. Es gibt jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den Kompetenzen und Mitteln der einzelnen nationalen Regulierungsbehörden. Tab. 2.10 zeigt die entsprechenden Organisationsformen der Regulierungsbehörden in sämtlichen EU-Ländern.

**Tab. 2.10:** Organisationsform der nationalen Regulierungsbehörden in den EU-Mitgliedstaaten. (Quelle: OMEGA-Studie (2001, Kap.4))

Land	Organisationsform der Regulierungsbehörde
Österreich	Im Ministerium angesiedelt
Belgien	Eigenständige Regulierungsbehörde
Dänemark*	Im Ministerium angesiedelt
Finnland	Eigenständige Regulierungsbehörde
Frankreich	Im Ministerium angesiedelt
Deutschland (RegTP)**	Eigenständige Regulierungsbehörde
Griechenland	Eigenständige Regulierungsbehörde
Irland	Eigenständige Regulierungsbehörde
Italien	Im Ministerium angesiedelt
Luxemburg	Eigenständige Regulierungsbehörde
Niederlande (OPTA)	Eigenständige Regulierungsbehörde
Portugal	Eigenständige Regulierungsbehörde
Spanien	Im Ministerium angesiedelt
Schweden (PTS)	Eigenständige Regulierungsbehörde
Großbritannien (Postcomm)	Eigenständige Regulierungsbehörde

In den beiden Ländern Dänemark und Deutschland ist eine klare Trennlinie der Organisationsform schwierig:

\* Dänemark: Die zuständige Behörde hat zwar ihren eigenen rechtlichen Status, ist jedoch Teil des Ministeriums.

\*\* Deutschland: Die Regulierungsbehörde ist ein ausführendes Organ des Ministeriums und dementsprechend weisungsgebunden. Genau definierte Aufgaben erledigt sie entsprechend der Rechtsgrundlage eigenständig.

Entsprechend Tab. 2.10 gibt es in den EU-Mitgliedstaaten zwei wesentliche Organisationsformen: Die Regulierungsbehörden sind entweder Teil eines Ministeriums oder eigenständige Organisationen mit eigener Rechtsform. In der EU gibt es zehn eigenständige Regulierungsbehörden, fünf Behörden sind im Ministerium angesiedelt.<sup>25</sup>

Bei den Regulierungsbehörden als eigenständige Organisation drängt sich weiters die Frage auf, ob diese nur sektorspezifisch oder in einem breiteren Regulierungszusammenhang mit mehreren Sektoren innerhalb der Behörde zu organisieren sind, um einerseits die Fixkosten (Personal- und Sachkosten) gemeinsam zu nützen, andererseits eine kritische Größe von hochqualifiziertem Personal von Ökonomen, Juristen, Techniker, Analysten, etc. zu rechtfertigen und zum Teil effizient sektorübergreifend einsetzen zu können.

<sup>25</sup> Aufgrund der kurzen Zeitspanne der Implementierung der jeweiligen nationalen Post-Regulierungsbehörden konnte bislang in den meisten EU-Ländern nur teilweise eine entsprechende Autonomie im operativen Bereich erreicht werden. Laut einer Umfrage geben die meisten Behörden jedoch an, dass dies nur eine Frage der Zeit sein wird, bis sie noch selbständiger agieren können. Zwei Extreme seien in diesem Zusammenhang hier erwähnt: Einerseits Irland, das sich auch im operativen Betrieb an ein Dekret der Regierung halten muss und somit de facto keine eigene Entscheidungsgewalt besitzt. Andererseits Großbritannien, wo die Post-Regulierungsbehörde vollkommen eigenständig agiert.

Neun der zehn eigenständigen Regulierungsbehörden (außer Großbritannien) haben zumindest auch die Agenden der Telekom-Regulierung (auch Rundfunk, Fernsehen, etc.) in ihrer Behörde. In diesen neun Ländern untersteht die Regulierungsbehörde einem einzigen Ministerium. Dabei ist anzumerken, dass zeitlich zuerst die Telekom-Regulierung aufgebaut wurde, bevor der Postsektor in der Regulierungsbehörde eingegliedert wurde.

Bezüglich der Funktionen, des Budgets und des Mitarbeiterstands bei den Regulierungsbehörden muss sehr selektiv vorgegangen werden. Einerseits orientieren sich das Budget und die Anzahl der Mitarbeiter natürlich nach der Größe des Landes und der Bevölkerungsanzahl. Bei unmittelbaren Vergleichen müssen jedoch auch die einzelnen Aufgabenbereiche berücksichtigt werden. Andererseits sind die Agenden des Konsumentenschutzes oft Aufgabe der Post-Regulierungsbehörde, in Großbritannien gibt es für diese Agenden eine eigene Organisation (*Postwatch*), die Qualitätsstandards prüft und Kundenbeschwerden behandelt.

Die zentralen Aufgaben der Post-Regulierungsbehörden sind einerseits das Aufsetzen eines Regelwerks, andererseits dessen Monitoring. In den Niederlanden z.B. ist die Postregulierungsbehörde nur für das Monitoring zuständig, das Regelwerk wird vom Ministerium gemacht. Dadurch ist aus den oben angeführten Argumenten ein unmittelbarer Vergleich der einzelnen europäischen Regulierungsbehörden oft schwierig.

Nachfolgend sind die Kernaufgaben einer Post-Regulierungsbehörde aufgelistet, die auch für einen unmittelbaren internationalen Vergleich verwendet werden können:

- Monitoring des Universaldienstes inkl. deren Qualitätsstandards
- Definition von Qualitätsstandards
- Monitoring der Wettbewerbsbedingungen Dritter für das Angebot von Postdienstleistungen
- Sicherstellung der besonderen Rahmenbedingungen des reservierten Bereichs
- Sicherstellung der getrennten Verrechnung des Universaldienstes
- Durchführung einer Preiskontrolle
- Ausstellen von Lizenzen
- Festlegung von Laufzeiten für die jeweiligen Lizenzen
- Sicherstellung der Befolgung von Lizenzvereinbarungen
- Sicherstellung der Befolgung der allgemeinen Befugnisse
- Festsetzung der Beiträge für einen Kompensationsfonds des Universaldienstes
- Administration eines Kompensationsfonds
- Durchführung von Beschwerdeverfahren

Hervorzuheben ist, dass eine umfassende Einbindung der „Sozialpartner“ bzw. einer Vielzahl an sogenannten „Stakeholdern“ im Zusammenhang mit Regulierungsentscheidungen bislang in keinem EU-Land stattfindet.

In der untenstehenden Tabelle 2.11 sind die einzelnen Budgets und die Mitarbeiter (Vollzeit-äquivalente) der europäischen Post-Regulierungsbehörden gegenübergestellt. Welche Agenden bei den Behörden in den einzelnen Ländern herausgestrichen wurden bzw. welche Annahmen

bezüglich der Berechnung der Vollzeitäquivalente getroffen wurden, um einen fairen Vergleich zu gestatten, ist in der OMEGA-Studie (2001, Kap. 4), zu finden.<sup>26</sup>

**Tab. 2.11:** Budget und Mitarbeiterstand der nationalen Post-Regulierungsbehörden ((Quelle: OMEGA-Studie (2001,Kap.4)

Land	Jährliches Budget	Mitarbeiter*
Österreich	Kein spezifisches Budget	4
Belgien	Kein spezifisches Budget	6
Dänemark	0.5 Mio. €	5.5
Finnland	0.6 Mio. €	4
Frankreich	Kein spezifisches Budget	38
Deutschland	Kein spezifisches Budget	114
Griechenland	0.9 Mio. €	4
Irland	2.2 Mio. €	5
Italien	0.5 Mio. €	16
Luxemburg	0.2 Mio. €	1.5
Niederlande	0.8 Mio. €	4.5
Portugal	Kein spezifisches Budget	8
Spanien	Kein spezifisches Budget	28
Schweden	0.8 Mio. €	7
Großbritannien	9 Mio. €	35

\*... Die angegebenen Werte entsprechen den Vollzeitäquivalenten für die Post-Agenden.

In der nächsten Tabelle 2.12 sind die Finanzierungsquellen der Post-Regulierungsbehörden angeführt. Grundsätzlich ist dabei festzustellen, dass die nationalen Regierungen entschieden haben, wie die Post-Regulierungsbehörden finanziert werden. Derzeit macht es aufgrund des hohen Marktanteils der Universaldienstleister in den EU-Mitgliedstaaten in der Praxis wenig Unterschied, ob der Universaldienstleister oder die alternativen Postbetreiber für die Finanzierung der Regulierungsbehörden aufkommen. Dies wird sich jedoch in Zukunft ändern, wenn auch die anderen Postbetreiber höhere Marktanteile erzielen werden. Dann wird sich der Anteil der Finanzierung durch den Universaldienstleister zu Lasten der konkurrierenden Anbieter verschieben.

<sup>26</sup> So sind z.B. für die deutsche Post-Regulierungsbehörde die Mitarbeiter auf die einzelnen Abteilungen heruntergebrochen dargestellt. So sind z.B. auch 21 Mitarbeiter für die Kontrolle der Qualitätsstandards zuständig. Diese Funktion wird in keinem anderen EU-Land von Mitarbeitern der Post-Regulierungsbehörde ausgeübt (wird extern durchgeführt). Diese Mitarbeiter müssen somit in einem Ländervergleich herausgerechnet werden.

**Tab. 2.12:** Finanzierungsquellen der nationalen Post-Regulierungsbehörde (reine Post-Agenten). (Quelle: OMEGA (2001))

Land	Finanzierungsquelle
Österreich	Staat
Belgien	Lizenzierte Postbetreiber
Dänemark	Staat
Finnland	Lizenzierte Postbetreiber
Frankreich	Staat
Deutschland	Staat
Griechenland	Lizenzierte Postbetreiber
Irland	Universaldienstleister
Italien	Staat
Luxemburg	Staat
Niederlande	Universaldienstleister
Portugal	Lizenzierte Postbetreiber
Spanien	Staat
Schweden	Lizenzierte Postbetreiber
Großbritannien	Lizenzierte Postbetreiber

Zusammenfassend kann bezüglich der Regulierungsbehörden somit festgestellt werden (siehe auch OMEGA-Studie (2001)):

- In allen EU-Ländern wurde eine gesetzliche Trennung der Regulierungsaufgabe vom ursprünglichen Monopolisten, dem derzeitigen Universaldienstleister, erfolgreich durchgeführt.
- Das Monitoring des Universaldienstleisters durch die Regulierungsbehörde ist effizienter und aussagekräftiger als in der Vergangenheit.
- Die Aufgabenverteilung der einzelnen Behörden (im wesentlichen Post- und Wettbewerbsbehörde) bei der Regulierung des Universaldienstes ist klar abgegrenzt (in einzelnen Ländern gibt es noch gewisse geringe Überlappungen zwischen dem Post- und Wettbewerbsgesetz).
- Es kann keine einzige Struktur in einem EU-Land als „Best Practice“ herangezogen werden. Vielmehr gilt: Was in einem Land geeignet ist, muss nicht unbedingt auch für ein anderes Land das Idealmodell sein. Beispielsweise wird die Aufgabe der Preiskontrolle in einigen EU-Ländern von der Wettbewerbsbehörde (als eine Art „Counterpart“ zur Post-Regulierungsbehörde) durchgeführt, da diese eine weitreichende Kompetenz, die sich auf mehrere Sektoren erstreckt, dafür besitzt. In anderen Ländern fehlt der Wettbewerbsbehörde z.B. diese Kompetenz der Preiskontrolle.

## 2.10 Zukunftsperspektiven

### 2.10.1 Auswirkungen der EU-Postrichtlinie

Die Umsetzung der *EU-Postrichtlinie* ist durch eine rasante Marktentwicklung in Europa in den letzten Jahren gekennzeichnet, die sich auch in naher Zukunft fortsetzen wird. Einige Aspekte werden nachfolgend aufgezählt (vgl. u.a. Europäische Kommission (2002b)):

- Alle Segmente des Marktes für Postdienste haben bezüglich des Volumens zugenommen. Vor allem im Bereich der Briefpost ist das nationale Wachstum nach wie vor weitgehend mit der Entwicklung des nationalen BIP verbunden. In einigen EU-Mitgliedstaaten ist jedoch eine Trendumkehr erkennbar und bis 2005 wird prognostiziert, dass aufgrund der zunehmenden Nutzung der elektronischen Post (z.B. Email) das Wachstum im Bereich der Briefpost um 2 bis 3% zurückgehen wird vgl..
- Im Bereich der Briefpost gibt es derzeit nur einen begrenzten Wettbewerb, der Bereich der Paket- und Expressdienste ist jedoch durch einen scharfen Wettbewerb gekennzeichnet. Die Universaldienstleister haben ihre vorherrschende Stellung bei der Briefpost gehalten, da dieser Markt in den meisten Mitgliedstaaten noch weitgehend reserviert ist. Einige Universaldienstleister sind im Zuge von Fusionen und Akquisitionen erfolgreich auf benachbarte Märkte vorgedrungen.
- Bei den Universaldienstleistern zeichnet sich zukünftig eine Entwicklung hin zu privatrechtlichen Organisationsformen ab, in deren Rahmen sie neue Unternehmensstrategien mit dem Schwerpunkt auf Kosteneffizienz, Rentabilität, Diversifizierung und Expansion entwickeln. Diese Entwicklung verläuft derzeit jedoch in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich schnell und auf einem unterschiedlichen Produktivitätsniveau.
- Die Entwicklung der Universaldienstleister vom traditionellen Post-Anbieter hin zum Anbieter einer breiten Palette an Postdienstleistungen führt zu einer Erweiterung des Tätigkeitsspektrums, wodurch die Abhängigkeit vom Briefbereich generell verringert wird.
- Der technologische Wandel gewinnt im Postsektor zunehmend an Bedeutung. Technische Änderungen (z.B.: neue Kommunikationstechnologien wie Email) verschaffen den Kunden einerseits mehr Wahlmöglichkeiten und geben den Postbetreibern andererseits die Möglichkeit zur Steigerung der Produktivität und der Erschließung neuer Einnahmequellen.
- Durch die zunehmende Prozessautomatisierung nicht nur im Briefbereich (sondern auch z.B. bei der Paketpost) werden sich auch zukünftig zwei Tendenzen überlappen: Einerseits geht die Automatisierung auf Kosten direkter Arbeitsplätze, andererseits werden durch Investitionen indirekt Arbeitsplätze zumindest teilweise erhalten.
- Expansionen, Produktinnovationen und Outsourcing werden zukünftig generell vermehrt die traditionellen Grenzen des Postsektors verwischen.

### 2.10.2 Weiterhin offene Fragen

Bezüglich der mittelfristigen Entwicklung des Postsektors in Europa in den nächsten 5-10 Jahren gibt es jedoch noch viele offene Fragen, wie z.B.:

- Kommt innerhalb der EU ab dem Jahr 2009 eine völlige Liberalisierung des Postsektors oder bleibt weiterhin eine Teil-Liberalisierung bestehen?

- Welchen Einfluss wird der Wettbewerb im Postsektor mittel- bis langfristig auf die Preis- und Beschäftigungsentwicklung haben?
- Welchen Vor- bzw. Nachteilen stehen die Kunden durch die Liberalisierung des Postsektors gegenüber?
- Wie wird sich die Nachfrage nach traditionellen bzw. neuen (z.B. e-commerce) Postdienstleistungen mittel- bis langfristig entwickeln?
- Mit welchen Marktanteilen können die derzeitigen Universaldienstleister (d.h. die früheren Postmonopole) mittel- bis langfristigen in den einzelnen Sektoren rechnen?
- Wie werden Universaldienste zukünftig definiert und welche Modelle zur Finanzierung dieser Universaldienste werden sich durchsetzen?
- Wie wird mittel- bis langfristig garantiert, dass es zu keiner Diskriminierung in der Versorgung bestimmter ländlicher bzw. dünn besiedelter Regionen mit Postdienstleistungen kommt?

Bezüglich einiger der oben aufgeworfenen Fragen existieren bereits spezielle Analysen (z.B. bezüglich zukünftiger Beschäftigungstrends, Postvolumina, Substitutionseffekte durch elektronische Produkte) bzw. allgemeine Einschätzungen der Entwicklungen liberalisierter Postmärkte, die nachfolgend kurz zusammengefasst werden.

### 2.10.3 Beschäftigung

In der Studie von *PLS Rambol management (2002)* werden quantitative Prognosen für die nächsten 5 bzw. 10 Jahre für mögliche zukünftige Beschäftigungstrends in der EU durchgeführt.<sup>27</sup> Die jeweiligen Entwicklungen werden anhand von drei Szenarien beschrieben. Wichtig zu betonen ist, dass in diesem Prognosemodell davon ausgegangen wird, dass die Trends der letzten 5 Jahren (d.h. genau genommen der Periode 1995-2000) auch in Zukunft andauern werden.

Die wesentlichen Parameter dieses Beschäftigungsmodells sind einerseits die derzeitige Beschäftigungssituation,<sup>28</sup> andererseits folgende vier dynamischen Parameter der zukünftigen Entwicklung:

- Marktnachfrage nach Postdienstleistungen und –produkten,<sup>29</sup>
- angewandte Technologien,
- regulatorische Rahmenbedingungen und
- Geschäftsstrategien der Postbetreiber

---

<sup>27</sup> Eine genaue Beschreibung des Prognose-Modells ist in der Studie: *PLS Rambol management: "Employment Trends in the EU Postal Sector"*, Final Report, PLS Rambol management, October 2002, Seite 317ff zu finden. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird in diesem Kapitel nicht näher darauf eingegangen.

<sup>28</sup> Bezüglich Beschäftigung wird jeweils unterschieden zwischen direkter-, indirekter- bzw. induzierter Beschäftigung.

<sup>29</sup> Laut EU-Fortschrittsbereich (Europäische Kommission (2002b, Seite 41)) ist eine steigende Nachfrage nach Postdienstleistungen und -produkten der wichtigste positive Beschäftigungsfaktor.

Die grundsätzliche Überlegung des Beschäftigungsmodells beruht darauf, dass diese vier dynamischen Parameter entweder die Postvolumina oder die Arbeitsproduktivität – und somit in weiterer Folge die Beschäftigung generell – beeinflussen. Die drei möglichen Szenarien in der EU bis zum Jahr 2005 und deren Ergebnisse sind in der folgenden Tabelle 2.13 dargestellt.

**Tab. 2.13.** Mögliche Szenarien der Beschäftigungstrends in der EU bis 2005 (Quelle: PLS Ramboll management (2002))

Szenarien	Gesamte Beschäftigung	Beschäftigung Universaldienstleister	Beschäftigung Private Postbetreiber
1. Wettbewerb im Postsektor	Wachstum	moderates Wachstum	großes Wachstum
2. Wettbewerb im Postsektor mit beschleunigter Substitution	Stagnation	Rückgang	großes Wachstum
3. Stagnation im Postsektor	moderater Rückgang	großer Rückgang	großes Wachstum

Aus den drei gezeigten Szenarien der Beschäftigungstrends in der EU bis 2005 ist vor allem das große Wachstum bei der Beschäftigung bei den privaten Postbetreibern bzw. der Beschäftigungsrückgang bei Universaldienstleistern interessant. Dieser Trend ist schon seit 1990 bemerkbar. Empirische Untersuchungen haben im Rahmen der Ramboll-Studie gezeigt, dass ca. 70% der Universaldienstleister bis 2005 auch tatsächlich einen Beschäftigungsrückgang erwarten, nur 30% erwarten einen Zuwachs..

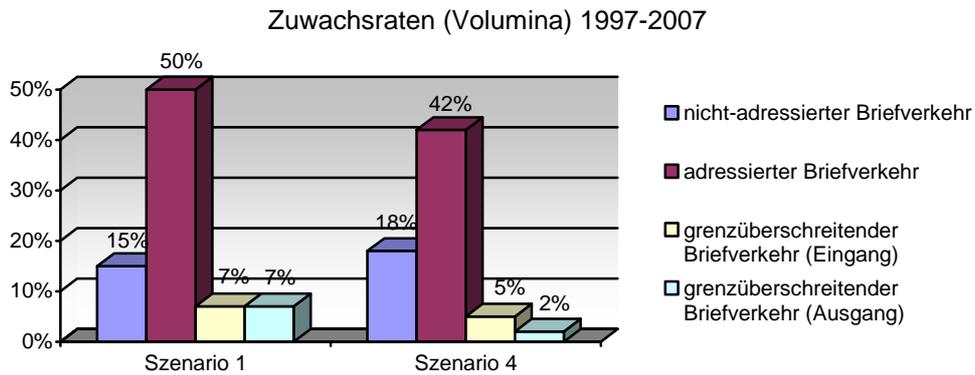
#### 2.10.4 Postvolumen

Die bislang umfassendste Analyse bezüglich möglicher Entwicklungen der Postvolumina wurde im Rahmen der Studie MMD Ltd. (1999): „Studies on the impact of liberalisation of the postal sector, Lot 5: Modelling and Quantifying scenarios for liberalisation“ im Auftrag der Europäischen Kommission im Jahr 1999 durchgeführt. In dieser Studie wird ein computerunterstütztes Modell verwendet, das sämtliche Daten aus anderen relevanten EU-Studien berücksichtigt und evaluiert. Das Modell berechnet für den Zeitraum von 1997 bis 2007 – abhängig vom Liberalisierungsgrad – vier mögliche Szenarien an Änderungen von Postvolumina (vor allem aus der Sicht der Universaldienstleister).

Abb. 2.12 zeigt eine Gegenüberstellung der Ergebnisse der zwei extremen Szenarien der prozentuellen Zuwachsraten an Postvolumina bei Universaldienstleistern von 1997 bis 2007:

- Szenario 1: Status quo, d.h. keine Liberalisierung
- Szenario 4: Volle Liberalisierung

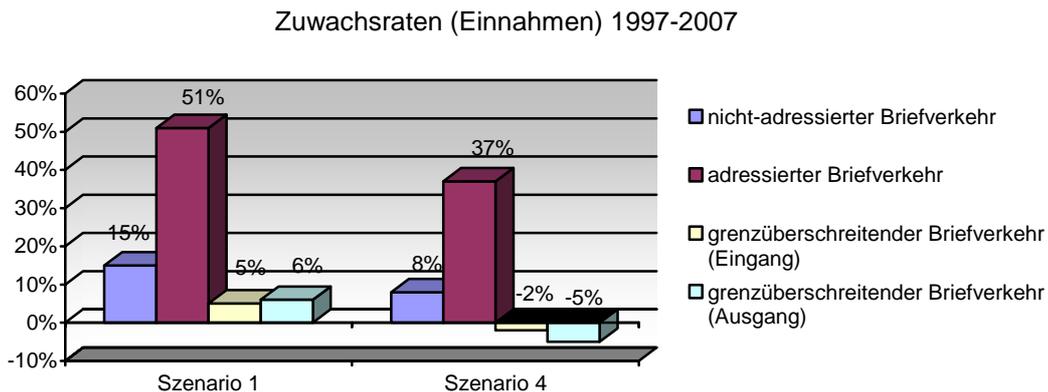
**Abb 2.12:** Prozentuelle Postvolumenzuwachsraten der Universaldienstleister von 1997 bis 2007 (Quelle: MMD Ltd. (1999))



Im Falle von Szenario 1 (Beibehaltung des Status quo) ergeben sich entsprechend dem computer-unterstützten Modell von *MMD Ltd.* signifikante Zuwächse bei den Universaldienstleistern sowohl im nicht-adressierten (15%) als auch im adressierten Briefverkehr (50%). Abb. 2.13 zeigt die entsprechenden prozentuellen Zuwachsraten der zu erwartenden Einnahmen der Universaldienstleister in den einzelnen Segmenten.

Im Falle einer völligen Liberalisierung entsprechend Szenario 4 verlieren die Universaldienstleister nach dem computerunterstützten Modell von *MMD Ltd.* vor allem beim adressierten Briefverkehr (ohne Gewichtsbeschränkungen), da dieses Segment sehr attraktiv für neue Mitbewerber ist<sup>30</sup>. Daraus ergibt sich weiters, dass auch die Einnahmen für die Universaldienstleister aus diesen Segmenten zurückgehen werden bzw. in bestimmten Segmenten sogar Verluste entstehen werden (siehe Abb. 2.13).

**Abb. 2.13.** Prozentuelle Änderung der Einnahmen aus dem Briefverkehr (jährlich) der Universaldienstleister von 1997 bis 2007 (Quelle: MMD Ltd. (1999)).



<sup>30</sup> In diesem Zusammenhang ist lt. *MMD Ltd. (1999)* folgendes zu beachten: Im Falle einer völligen Liberalisierung wird beim computerunterstützten Modell davon ausgegangen, dass die Mitbewerber aufgrund der Liberalisierung des „Post-Netzzugangs“ nicht zwingend alle Segmente der Wertschöpfungskette im Briefverkehr („end-to-end“) selber abdecken müssen. So kann sich der Mitbewerber z.B. nur auf das Einsammeln bzw. Austeilen der adressierten Briefe in bestimmten Regionen konzentrieren, das Sortieren wird jedoch weiterhin z.B. vom Universaldienstleister durchgeführt. Inwieweit solche Modelle realistisch bzw. praxistauglich sind, sei dahingestellt.

Unter der Annahme einer völligen Liberalisierung steigen die Einnahmen der Universaldienstleister entsprechend Abb. 2.13 beim adressierten Briefverkehr am meisten (37%). Beim nicht-adressierten Briefverkehr steigen sie zwar auch (8%), jedoch geringer als die entsprechenden Volumina (18%, siehe Abb. 2.12), da Preisreduktionen notwendig sein werden, um die entsprechenden Marktanteile zu verteidigen. Generell werden die Umsätze im Falle einer völligen Liberalisierung (Szenario 4) – im Vergleich zum Status quo (Szenario 1) – für die Universaldienstleister geringfügig sinken, da die Preisreduktionen die wachsenden Volumina tendenziell dominieren werden.

Bezüglich weiterer Details (auch Szenario 2 und 3) wird auf die Literaturstelle *MMD Ltd. (2003)* verwiesen.

### 2.10.5 Substitutionseffekte durch elektronische Produkte

Wie bereits bei der Analyse der Auswirkungen der *EU-Postrichtlinie* angeführt wurde, wird bis 2005 durch die zunehmende Nutzung der elektronischen Post (z.B. Email) das Wachstum im Bereich der traditionellen Briefpost um 2-3% zurückgehen. Verschiedene Untersuchungen zum Thema „Substitutionseffekte durch elektronische Post“ (vgl. The World Bank Group & Universal Postal Union (2001)) kommen zum Schluss, dass die elektronischen Produkte für die Postbetreiber in der Zukunft weniger eine Gefahr sondern viel mehr eine Chance darstellen, neue Produkte in neuen Segmenten am Markt zu positionieren. In gewisser Hinsicht haben die eingesessenen Postbetreiber, d.h. die derzeitigen Universaldienstleister, sogar einen gewissen Startvorteil gegenüber den Konkurrenten, da sie in dem Gebiet, wo sie operieren, eine genaue Marktkenntnis haben.

### 2.10.6 Weitere Analyse der Zukunftsaussichten im Postsektor

Eine weitere Analyse über mögliche zukünftige Entwicklungen im liberalisierten Postsektor – die einige oben aufgeworfene Fragen zumindest zum Teil beantwortet – ist im Bericht *"Surviving Deregulation: A Postal Scenario for 2010"* des kalifornischen „*Institute for the Future*“ (1998) zu finden. Dabei ist jedoch anzumerken, dass sich die einzelnen Punkte schwerpunktmäßig auf die Situation in Nordamerika beziehen und somit nicht uneingeschränkt 1:1 auf Europa übertragbar sind. Von der US Studie abweichende Einschätzungen der Autoren der vorliegenden Studie in bezug auf Europa sind im nachfolgenden durch Anmerkungen gekennzeichnet. Die Erkenntnisse der US-Studie lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Bis 2010 wird das Postmonopol in Nordamerika größtenteils verschwinden, die Preise werden um 20-35% sinken und die Universaldienstleistung wird neu definiert und zwischen mehrere Betreiber aufgeteilt werden. Die Investitionen in der Postindustrie werden bedingt durch den Einsatz neuer Technologien stark zunehmen.

*Anmerkung der Autoren:* Alle diese Punkte werden von uns im Hinblick auf die mögliche Entwicklung des europäischen Postsektors nicht so euphorisch gesehen. Zwar ist zu erwarten, dass die Universaldienstleistung auch in Europa neu definiert wird, wie jedoch praxistaugliche Modelle vor allem der entsprechenden Finanzierung aussehen könnten, ist jedoch noch nicht abzusehen. Weiters wird die Aufteilung des Universaldienstes auf mehrere Postbetreiber eher skeptisch beurteilt. Die erwarteten Preisreduktionen können für Europa

nicht nachvollzogen werden; vor allem deshalb, da die zu erwartende Qualitätssteigerung schlussendlich auch den entsprechenden Preis hat.<sup>31</sup> Bei einer Einschätzung der Investitionsentwicklung für Europa wird nur von einer moderaten Erhöhung durch das Aufkommen neuer Technologien ausgegangen.

- Als Schlüsselfaktor für die Zukunft gelten qualitativ hochwertige Postdienstleistungen, die Kunden sich leisten können. Ein wirklicher Wettbewerb wird aber erst nach mehreren Jahren herrschen, und dann vor allem in und um Ballungszentren.

*Anmerkung der Autoren:* Schlussendlich hat eine gewisse Qualität ihren Preis, deshalb rechnen wir in Europa mit keinen signifikanten Preisreduktionen.

- Das Postvolumen wird stark wachsen, bezüglich der Bearbeitung und Zustellung der einzelnen Postdienste wird eine Preisdifferenzierung erfolgen.

*Anmerkung der Autoren:* Dies ist auch für Europa anzunehmen, wobei betont werden muss, dass Preisdifferenzierung nicht mit Preisreduktionen gleichzusetzen ist.

- Der Anteil des elektronischen Post- bzw. Briefverkehrs (Email, etc.) wird zwar zunehmen, der traditionelle Briefverkehr wird jedoch dadurch nicht substanzial ersetzt werden.

*Anmerkung der Autoren:* Dies ist auch für Europa anzunehmen.

- Die Beschäftigung im Postsektor wird insgesamt betrachtet ansteigen.

*Anmerkung der Autoren:* Dies bleibt für die EU abzuwarten, bei den Universaldienstleistern wird sich jedoch der derzeitige Trend des zum Teil massiven Personalabbaus auch in den nächsten Jahren weiter fortsetzen.

- Die heutigen Universaldienstleister werden auch in der Zukunft einen hohen Marktanteil – vor allem im Briefverkehr – beibehalten.

*Anmerkung der Autoren:* Dies ist auch in Europa zu erwarten. An dieser Stelle muss weiters die Frage der Finanzierung des Universaldienstes angesprochen werden, die keineswegs trivial ist. Bereits in Kap. 2.7 wurde festgestellt, dass es zwar grundsätzlich drei – mehr oder weniger praktikable – Finanzierungsmöglichkeiten gibt, jede für sich jedoch sehr viele ungelöste Fragen bezüglich einer tatsächlichen Implementierung aufwirft. Sowohl bei Ausgleichsfonds (Möglichkeit 1) als auch bei einer Besteuerung neuer Konkurrenten (Möglichkeit 2) können die zwei zu berücksichtigenden Aspekte von (i) hohen Transaktionskosten und (ii) Verzerrung bzw. Verhinderung von Wettbewerb nie gleichzeitig überwunden werden (Detaildiskussion siehe Kap. 2.7). Die 3. Möglichkeit eines Bieterverfahrens ist a priori nur eher theoretischer Natur. Vor diesem Hintergrund und der

---

<sup>31</sup> Außerdem ist bereits in der Vergangenheit der Wettbewerb im Postsektor vor allem bezüglich der Qualität (z.B. Geschwindigkeit der Zustellung) und weniger über die Preise geführt worden.

Tatsache des weiterhin hohen Marktanteils der Universaldienstleister im Briefverkehr sind zwar in einigen europäischen Ländern Ausgleichsfonds grundsätzlich zur Finanzierung des Universaldienstes vorgesehen, in der Praxis jedoch – außer in Spanien – nicht angewandt (siehe Tab. 2.7). Sollten sich die Marktanteile der Universaldienstleister im Briefsektor nicht kurzfristig dramatisch verändern, wird sich aus der Sicht der Autoren an dieser Situation in Europa wenig ändern. Vielmehr wird es dann weiterhin unterschiedliche länderspezifische Modelle der Versorgung von ländlichen Regionen (siehe in Kap.2.8 aufgezeigt an den Beispielen Frankreich, Schweden, etc.) geben.

## 2.11 Zusammenfassung und Fazit

Abschließend ist festzustellen, dass die bisherigen Erfahrungen mit der (Teil-)Liberalisierung des europäischen Postsektors, der Einführung von Wettbewerb sowie der Erhöhung der qualitativen Standards durch die *EU-Postrichtlinie* als ambivalent einzuschätzen sind.

Da der Wettbewerb bei den Postdiensten in Europa primär über die Qualität (z.B. Geschwindigkeits- bzw. Zuverlässigkeitsindikatoren der Zustellung) erfolgt und weniger über die (international zunehmend standardisierten) Preise, konzentrieren sich natürlich auch die Liberalisierungsbewertungen eher auf die Qualitätsaspekte und nicht so sehr auf Preisunterschiede.

Grundsätzlich wird in sämtlichen EU-Ländern eine Steigerung der Qualitätsstandards beobachtet und die Grundversorgung der Bevölkerung mit verschiedenen Postdiensten vor allem auch in ländlichen Regionen erscheint (noch) ausreichend.<sup>32</sup> Diese Grundversorgung wird in den meisten EU-Ländern aus den Erträgen des reservierten Bereichs (Monopol), der Universaldienstleistern vorbehalten ist, finanziert. Ferner zeichnet sich jedoch ab, dass bei einer weitergehenden Marktöffnung (und damit zu erwartenden sinkenden Marktanteilen der Universaldienstleister im Briefverkehr) Modelle der Abgeltungen (z.B. Fondslösungen) der Grundversorgung zunehmend an Bedeutung gewinnen werden. Derzeit existieren jedoch noch viele offene Fragen bezüglich einer praktischen Implementierung. Eine Lösung dieser noch offenen Fragen ist jedoch insofern wichtig, als dass bei einem Fortschreiten der derzeitigen Entwicklungen zukünftig mit einer deutlichen Diskriminierung in bezug auf die Angebote in ländlichen Regionen im Vergleich zu Ballungszentren zu rechnen ist.

Die Beschäftigungsdiskussion im (teil-)liberalisierten europäischen Postmarkt muss schließlich sehr selektiv geführt werden. Die traditionellen europäischen Postbetreiber (derzeitigen Universaldienstleister) haben ihre Strukturen neuen Bedürfnissen und Gewohnheiten angepasst, ihre Produktivität gesteigert und Arbeitsplätze abgebaut. Der Arbeitsplatzabbau bei Universaldienstleistern in Europa ist g zwar vorwiegend auf die Marktöffnungen zurückzuführen,

---

<sup>32</sup> Es muss jedoch auch darauf hingewiesen werden, dass in einzelnen EU-Ländern Reformen in Gang sind, welche die Hauszustellung in entlegenen Gebieten zunehmend einschränken. Weiters werden zum Beispiel in Österreich viele kleine Postämter in ländlichen Regionen geschlossen.

zu einem geringeren Teil –auch auf die zunehmende Automatisierung in verschiedenen Bereichen der Wertschöpfungskette (vor allem beim Sortieren).

Indessen haben neue Anbieter im gleichen Zeitraum ihrerseits Arbeitsplätze geschaffen. Somit wurde der mit der Liberalisierung einhergehende Arbeitsplatzabbau bei Universaldienstleistern von privaten Anbietern zumindest teilweise kompensiert.<sup>33</sup> In einigen Ländern wie z.B. Deutschland wurde die Beschäftigung zwischen 1995-2000 insgesamt sogar erhöht (siehe Kap. 4 im Detail). Allerdings zum einen durch Unternehmenszukaufe und andererseits durch die Entstehung von prekären und atypischen Beschäftigungsverhältnissen bei den privaten Lizenznehmern. Gemäss den Angaben der deutschen Post-Regulierungsbehörde ist der Grossteil dieser neuen Arbeitsplätze nicht in Ballungsgebieten, sondern in strukturschwachen Gebieten entstanden.

Aussagen über die genaue zukünftige Entwicklung der Marktanteile bei Paket- und Express-Diensten lassen sich kaum machen. In vielen EU-Ländern war z.B. der Paketmarkt bereits vor dem Jahr 1998 vollständig liberalisiert, und mit der Inkraftsetzung der *EU-Postrichtlinie* wurden die bestehenden Restmonopole im Paketbereich vollständig abgeschafft. Außerdem haben sich die Märkte seit der Öffnung des Paketbereiches sehr stark gewandelt. So wird in Europa nicht mehr von einem eigentlichen Paketmarkt gesprochen, sondern vom sogenannten *KEP-Markt* (Kurier-, Express- und Paketdienste). Diese Märkte haben in den letzten Jahren europaweit ein erhebliches Wachstum verzeichnet, von dem vor allem auch die privaten Anbieter profitiert haben.

Für den Briefbereich kann schlussendlich festgehalten werden, dass trotz der weiteren Einschränkung des reservierten Bereichs (d.h. Herabsetzung der Gewichts- und Preisgrenzen auf 100g/3facher Standardtarif) die nationalen Universaldienstleister in den EU-Ländern sowohl gemessen an den Briefmengen wie auch an den Umsätzen nach wie vor ca. 85-90% der Marktanteile halten. Weitere Gründe für die nach wie vor großen Marktanteile der traditionellen Universaldienstleister im Briefpostbereich sind ihre Erfahrung, ihr Image, Größen- und Diversifikationsvorteile, das Netzwerk des jeweiligen Unternehmens sowie die Kundenloyalität.

---

<sup>33</sup> Bei den neuen Anbietern gibt es aber auch überwiegend Teilzeitbeschäftigungsmodelle, die bei einem unmittelbaren Vergleich in entsprechende Vollzeitäquivalente umgerechnet werden müssen.

## 2.12 Literatur zur Post

ADL (Arthur D. Little), 2001: Der Titel der Studie ist unbekannt, ADL (2001) wird jedoch bei der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Arbeitskreises für Regulierungsfragen der deutschen Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post über die Höhe der deutschen Briefpreise im internationalen Vergleich (Stand: August 2001) auf der Homepage der Regulierungsbehörde ([www.regtp.de](http://www.regtp.de)) mehrmals zitiert.

Arthur Andersen: "Study on the impact of liberalisation of Direct Mail", Brussels & Luxembourg, 1998 & 2000.

Cave Martin: „How far can liberalisation of postal markets go?“, Discussion paper, Warwick Business School, University of Warwick, 2001.

Berger H., P. Knauth (Hrsg.), „Liberalisierung und Regulierung der Postmärkte“, Oldenbourg Verlag, München, 1996.

Bernard Stephan, Robert Cohen, Matthew Robinson, Bernard Roy, Joelle Toledano, John Waller, Spyros Xenakis: "Delivery Cost Heterogeneity and Vulnerability to Entry", La Poste, France, 2002.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: "Das Postwesen im Umbruch – Ziele und Perspektiven der deutschen Postpolitik", Berlin, Stand Februar 2002.

Cohen Robert, William Ferguson, Spyros Xenakis: "Rural Delivery and the Universal Service Obligation: A Quantitative Investigation", U.S. Postal Rate Commission, [www.prc.gov](http://www.prc.gov), 1992.

Cohen Robert, William Ferguson, Spyros Xenakis: "A Cost Comparison of Serving Rural and Urban Areas in the United States", U.S. Postal Rate Commission, [www.prc.gov](http://www.prc.gov), 1993.

Cohen R.H., E.H. Chu, W.W. Ferguson, S.S. Xenakis: „A Cross-Sectional Comparison and Analysis of Productivity for 21 National Postal Administrations“, in: *Managing Change in the Postal and Delivery Industries*, edit. by M..A. Crew and P.R. Kleindorfer, Boston, MA, Kluwer Academic Publishers, 1997, p. 83-114.

Cohen Robert, Carla Pace, Matthew Robinson, Gennaro Scarfiglieri, Rossana Scocchera, Vincenzo Visco Comandini, John Waller, Spyros Xenakis: "A Comparison of the Burden of Universal Service in Italy and the United States", U.S. Postal Rate Commission, [www.prc.gov](http://www.prc.gov), 2001.

- Cohen Robert: *“Recent Developments in the Postal Sector in Europe”*, U.S. Postal Rate Commission, [www.prc.gov](http://www.prc.gov), 2002.
- Cohen Robert, Mathew Robinson, John Waller, Spyros Xenakis: *“The Cost of Universal Service in the U.S. and its Impact on Competition”*, in *Proceedings: WIK-Seminar Contestability and Barriers to Entry in Postal Markets*, November 17-19, Königswinter, 2002.
- Crew M. A., P. R. Kleindorfer: *„Managing Change in the Postal and Delivery Industries“*, Graduate School of Management, Rutgers University, Newark, NJ & The Wharton School, University of Pennsylvania, Philadelphia, USA, 1997.
- Crew M. A., P. R. Kleindorfer: *„Emerging Competition in Postal and Delivery Services“*, Graduate School of Management, Rutgers University, Newark, NJ & The Wharton School, University of Pennsylvania, Philadelphia, USA, 1999.
- Crew M. A., P. R. Kleindorfer: *„Current Directions in Postal Reform“*, Graduate School of Management, Rutgers University, Newark, NJ & The Wharton School, University of Pennsylvania, Philadelphia, USA, 2000.
- Crew M. A., P. R. Kleindorfer: *„Future Directions in Postal Reform“*, Graduate School of Management, Rutgers University, Newark, NJ & The Wharton School, University of Pennsylvania, Philadelphia, USA, 2001
- Crew M. A., P. R. Kleindorfer: *„Postal and Delivery Services: Pricing, Productivity, Regulation and Strategy“*, Graduate School of Management, Rutgers University, Newark, NJ & The Wharton School, University of Pennsylvania, Philadelphia, USA, 2002.
- Crew M. A., P. R. Kleindorfer: *„Postal and Delivery Services: Delivering on Competition“*, Graduate School of Management, Rutgers University, Newark, NJ & The Wharton School, University of Pennsylvania, Philadelphia, USA, 2002.
- CTcon: *“Study on the weight and price limits of the reserved area in the postal sector*, CTcon, Düsseldorf, 1998
- CTcon: *“Study on the accounting systems of providers of the universal postal service”*, CTcon, Düsseldorf, July 2001a.
- CTcon: *“Study on the conditions governing access to the universal postal services and networks”*, CTcon, Frankfurt, July 2001b.
- Damien Geradin (ed.): *“The Liberalization of Postal Services in the European Union”*, Institute for European Legal Studies, University of Liège, Belgium, 2001.
- De Villemeur, H. Cremer, B. Roy and J. Toledano. *“Optimal Pricing and Price-Cap Regulation in the Postal-Sector”*, *Journal of Regulatory Economics*, 24 (1), 2003, p. 49-62.

Dodgen John: „*Liberalising Postal Services*“, *Lectures on Regulation Series XI 2001*, NERA, London, 2002.

Europäische Kommission: „*Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (1997) über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste*“, Brüssel, 1997.

Europäische Kommission: „*Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (2002) zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG*“, Brüssel, 2002a.

Europäische Kommission: „*Bericht der Kommission an das europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie (Richtlinie 97/67/EG)*“, Brüssel, November 2002b.

Europäische Postbetreiber: [www.post.at](http://www.post.at) (A), [www.tpg.com](http://www.tpg.com) (NL), [www.dpag.de](http://www.dpag.de) (D), [www.laposte.fr](http://www.laposte.fr) (F), [www.posten.se](http://www.posten.se) (S), [www.royalmail.com](http://www.royalmail.com) (UK)

Europäische Post-Regulierungsbehörden: [www.bmvit.gv.at](http://www.bmvit.gv.at) (A), [www.opta.nl](http://www.opta.nl) (NL), [www.regtp.de](http://www.regtp.de) (D), [www.industrie.gouv.fr](http://www.industrie.gouv.fr) (F), [www.pts.se](http://www.pts.se) (PTS), [www.psc.gov.uk](http://www.psc.gov.uk) (UK)

Europäische Postvereinigungen: [www.posteurope.com](http://www.posteurope.com) (PostEurope), [www.ipc.be](http://www.ipc.be) (International Post Corporation), [www.upu.int](http://www.upu.int) (Universal Postal Union).

Evans David S. (ed.): „*Breaking up Bell – Essay on Industrial Organisation and Regulation*“, North-Holland, 1995.

Financial Times Deutschland ([www.ftd.de](http://www.ftd.de)): „*Deutsche Post peilt österreichischen Briefmarkt an*“, 3. März 2003.

FORBA: *Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU und Österreich: Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen*, (Autoren: R.Atmüller, Chr.Hermann), Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte, Wien, 4 Februar 2004.

Frontier Economics: „*Message in a model – Managing competition in postal services*“ London 2001.

Frontier Economics: „*The impact of liberalisation in the postal sector – Examples of efficiency improvements in Posts*“, London, 2002.

Grünert Tore, Hans-Jürgen Sebastian: „*Planning Models for long-haul operations of postal and express shipment companies*, *European Journal of Operations Research*, 122, 2000, p. 289-309.

- Harker Patrick T.: *“The Service Productivity and Quality Challenge”*, Department of Systems Engineering, University of Pennsylvania, Philadelphia, USA, 1995.
- Hemmer Dagmar, Andreas Höferl, Bela Markus Hollos: *„Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU, Teil 12: Postsektor“*, Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung, Wien, 2003.
- IDEI: *„Funding the Universal Service Obligation under Liberalization“*, Universite des Science Sociales, Toulouse, April 2000 (mimeo).
- IFF: *“Surviving Deregulation: A Postal Scenario for 2010”*, U.S. Institute for the Future, 1998.
- ILO (International Labour Organization): *“Structural and regulatory changes and globalization in postal telecommunication services: The human resource dimension”*, International Labour Office, Geneva, April 1998.
- IPC (International Post Corporation): *“Developing Tools for Postal Service Quality”*, Annual Review 2001, Brussels, Belgium, 2001.
- IPC (International Post Corporation): *“Improving the Quality of International Mail: Yearly Results 2002”*, März 2003, Brussels, Belgium, 2003.
- Krölls Albert: *„Die Privatisierung von Post und Bahn: Ein Lehrbeispiel für die Ökonomisierung sozialstaatlicher Funktionen“*, Vortrag gehalten auf der Konferenz „Lichter der Großstadt - Konferenz für Soziale BürgerInnenrechte, HWP, Hamburg, 27. November 1999, [www.lichter-der-grossstadt.de/html-Dokumente/AG4Ref199.htm](http://www.lichter-der-grossstadt.de/html-Dokumente/AG4Ref199.htm)
- MMD Ltd: *“Studies on the impact of liberalisation of the postal sector - Lot 5: Modelling and quantifying scenarios for liberalisation”*, Final report, Client: European Commission, DG XIII, MMD Ltd in association with Hydra, London, February 1999.
- National Post & Telecom Agency (PTS): *“The Liberalised Swedish Postal Market and the situation nine years after the abolition of the monopoly”*, Postal Affairs Department, October 2002.
- NERA (National Economic Research Associates): *“Costing and Financing of Universal Service Obligations in the postal sector in the EU”*, London, 1998
- NERA (National Economic Research Associates): *“The Economics of the Postal sector”*, London, [www.nera.com](http://www.nera.com), April 2002.
- NERA (National Economic Research Associates): *“The cost to business from postal delays”*, NERA & RAND Europe, London, 2002.

- Oberste Post- und Fernmeldebehörde (Sektion III – Innovation und Telekommunikation): „Regulierter Bereich: Postdienstleistungen bis 20kg (PostG 97)“, [www.bmvit.gv.at](http://www.bmvit.gv.at), 2002.
- OMEGA: “Study on the impact of certain aspects of the application of the Directive 97/67/EC on the Postal Sector”, OMEGA Partners, Study conducted for the European Commission, [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/post/doc/studies/impact-study1\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/internal_market/post/doc/studies/impact-study1_en.pdf), August 2001
- Österreichische Post AG: „Geschäftsbericht 2001“, [www.post.at](http://www.post.at), 2002.
- PLS Ramboll management: “Employment Trends in the EU Postal Sector”, Final Report, PLS Ramboll management, [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/post/doc/studies/employment-report2002\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/internal_market/post/doc/studies/employment-report2002_en.pdf), October 2002.
- PTS: “Implementing a price regulation in a deregulated letter mail market - The Swedish experience”, [www.pts.se](http://www.pts.se), 1999.
- PTS: “Definition of the postal infrastructure in Sweden”, [www.pts.se](http://www.pts.se), 2000.
- PTS: “Uniform Tariffs and Prices geared to Costs”, [www.pts.se](http://www.pts.se), 2000.
- PTS: “The Liberalised Swedish Postal Market and the Situation Nine Years after the abolition of the monopoly”, [www.pts.se](http://www.pts.se), 2002.
- Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post: „Jahresbericht 2002“, [www.regtp.de](http://www.regtp.de).
- Rodriguez Frank, David Storer: “Alternative Approaches to estimating the cost of the USO in posts, Information Economics and Policy, 12, 2000, p. 285-299.
- TPG Post Annual Reports 1999, 2000, 2001, 2002, [www.tpg.com](http://www.tpg.com).
- TPG Post: “Towards competition without frontiers – TPG Post`s vision of responsible liberalisation of the postal market, The Hague, The Netherlands, August 2002.
- World Bank & Universal Postal Union:: “The Postal Industry in an Internet Age – Case Studies in Postal Reform”, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), Washington, 2001.

### 3 STROM

In diesem Kapitel werden für ausgewählte Länder, die Vorreiter bei der Liberalisierung der Strommärkte waren, die bisherigen Erfahrungen und Entwicklungen analysiert. Darüber hinaus wird für einzelne wichtige Merkmale des liberalisierten Marktes ein genereller Überblick über alle EU-15-Länder gegeben. Noch einmal: Im Mittelpunkt der Liberalisierung stehen prinzipiell drei Ziele:

- Einführung von Wettbewerb, um die gesellschaftlich optimalen Strompreise, d.h. Preise, die die langfristigen Grenzkosten der Bereitstellung widerspiegeln, zu implementieren;
- Die langfristige Sicherung der Versorgung mit Strom;
- Umweltschonende, z. B. die Treibhausgasemissionen minimierende Stromerzeugung.

#### 3.1 Wie wurde und wird restrukturiert ?

Eines der zentralen Merkmale der Restrukturierung der Elektrizitätswirtschaft ist das vertikale Unbundling. Die klassische vertikale Integration im Bereich der Elektrizitätswirtschaft zeigt Abb. 3.1. Stromerzeugung, Übertragung, Verteilung und Vertrieb sind in einem Unternehmen vereinigt. Neben der vertikalen Integration ist aber auch im Strombereich die horizontale Integration von Bedeutung, vgl.. Ein typisches Beispiel für horizontale Integration sind Multi-Utility Unternehmen, die sowohl Wasser, Strom, als auch Gas liefern.

**Abb.3.1:** (Historische) Vertikale oder horizontale Integration

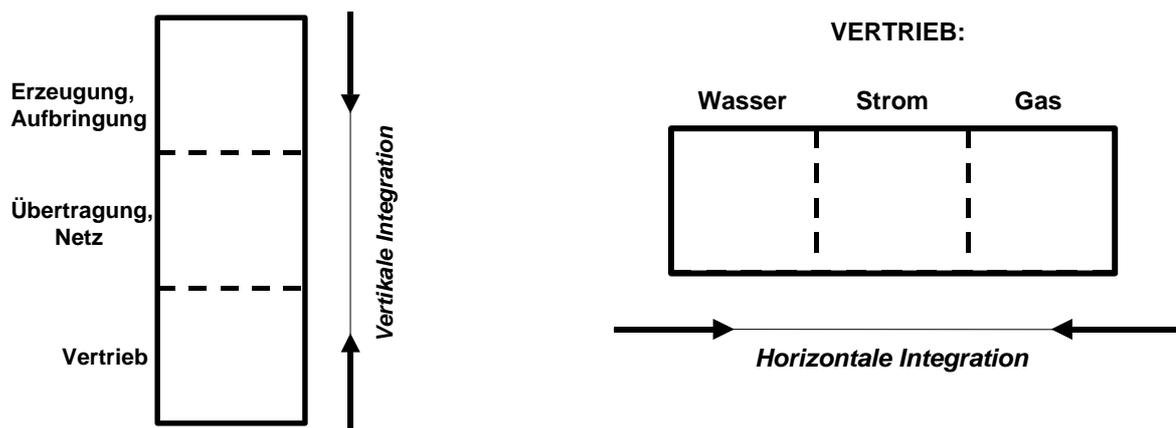
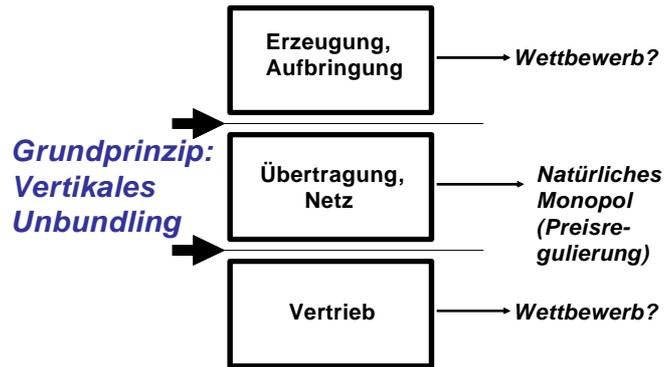


Abb. 3.2 zeigt das Grundprinzip von vertikalem Unbundling. Die vertikal integrierten Strukturen (Abb. 3.1) werden durch Unbundling in die Bereiche in denen Wettbewerb möglich ist – Erzeugung und Vertrieb (inklusive Kundenversorgung) - und denjenigen, die als natürliche Monopole verbleiben – Übertragungs- und Verteilnetze – aufgeteilt.

**Abb. 3.2:** *Unbundling vertikal integrierter Unternehmen*



### 3.2 Derzeitiger Stand der Einführung von Unbundling und Liberalisierung im Stromsektor

In diesem Kapitel wird der aktuelle Stand der Liberalisierung und die praktischen Erfahrungen mit der Einführung von Unbundling diskutiert.

Aus Tabelle 3.1 sind die Positionen der einzelnen Länder bezüglich der aktuellen und geplanten Öffnung des Elektrizitätsmarktes mit Stand Ende 2002 ersichtlich. Sie enthalten Angaben zur Regulierung des Netzzugangs und Entflechtung sowie zum jeweiligen Grad der Marktöffnung und den Zulassungsschwellen.

In den letzten beiden Jahren haben mehrere Mitgliedstaaten ihren Markt weiter geöffnet. Sowohl Spanien als auch die Region Flandern in Belgien und Dänemark haben ihren Markt 2003 geöffnet. Italien hat vor kurzem den Markt für Kunden mit mehr als 0,1GWh/Jahr geöffnet.

Erfahrungen in bezug auf den Netzzugang liegen vor allem aus England, den nordischen europäischen Ländern, Deutschland, Spanien sowie auch bereits aus Österreich vor. Die zentralen Erkenntnisse aus den internationalen Analysen (vgl. auch EU 2003) sind: In den einzelnen Ländern werden unterschiedlich rigorose Arten des Unbundling realisiert (vgl. Tab. 3.2). Dies führt praktisch dazu, dass, wenn nur ein buchhalterisches Unbundling erfolgte, die Erzeugung beträchtlich durch das Netz quersubventioniert wird, z.B. in Deutschland, und es dadurch zu neuen Wettbewerbsverzerrungen kommt.

**Tabelle 3.1:** Maßnahmen der Mitgliedsstaaten zur Umsetzung der Elektrizitäts-Binnenmarktrichtlinien (Stand Ende 2002, Quelle: EU 2002)

	Marktöffnung	Größe des geöffneten Markts (TWh)	Zulassungsschwelle
Österreich	100%	52	-
Belgien <sup>a</sup>	52%	40	1 bzw. 10 GWh
Dänemark	100%	32	-
Finnland	100%	75	-
Frankreich	37%	131	7 GWh
Deutschland	100%	483	-
Griechenland	34%	15	1 kV
Irland	56%	8	0.1GWh
Italien	70%	191	0.1 GWh
Luxemburg	57%	3	20 GWh
Niederlande	63%	62	3*80A <sup>c</sup>
Portugal	45%	17	1 kV
Spanien	100%	188	-
Schweden	100%	129	-
Großbritannien	100% <sup>b</sup>	30	-

GWh...Gigawattstunden

TWh...Terawattstunden

kV...Kilovolt

a... Die niedrige Zulassungsschwelle gilt nur für die Region Flandern

b...In Nordirland ist der Strommarkt nur zu 35% geöffnet

c... entspricht ca. 20 GWh Verbrauch

**Tabelle 3.2:** Praktische Erfahrungen mit der Einführung von Unbundling bei "Strom"

Land	WIE WURDE UNGEBUNDELT	ART DES NETZZUGANGS
AT	Rechtlich (APG); Buchhalterisch (TIWAG, VKW)	Reguliert
DE	Buchhalterisch	Verhandelt*
FR	Buchhalterisch	Regulierter TPA
IT	Rechtlich	Reguliert
NL	Getrennte Unternehmen	Reguliert
UK	England&Wales: getrennte Unternehmen Schottland: Buchhalterisch	Reguliert
SW	Getrennte Unternehmen	Reguliert
NO	Getrennte Unternehmen	Reguliert
SP	Getrennte Unternehmen	Reguliert

\*...Verbändevereinbarung

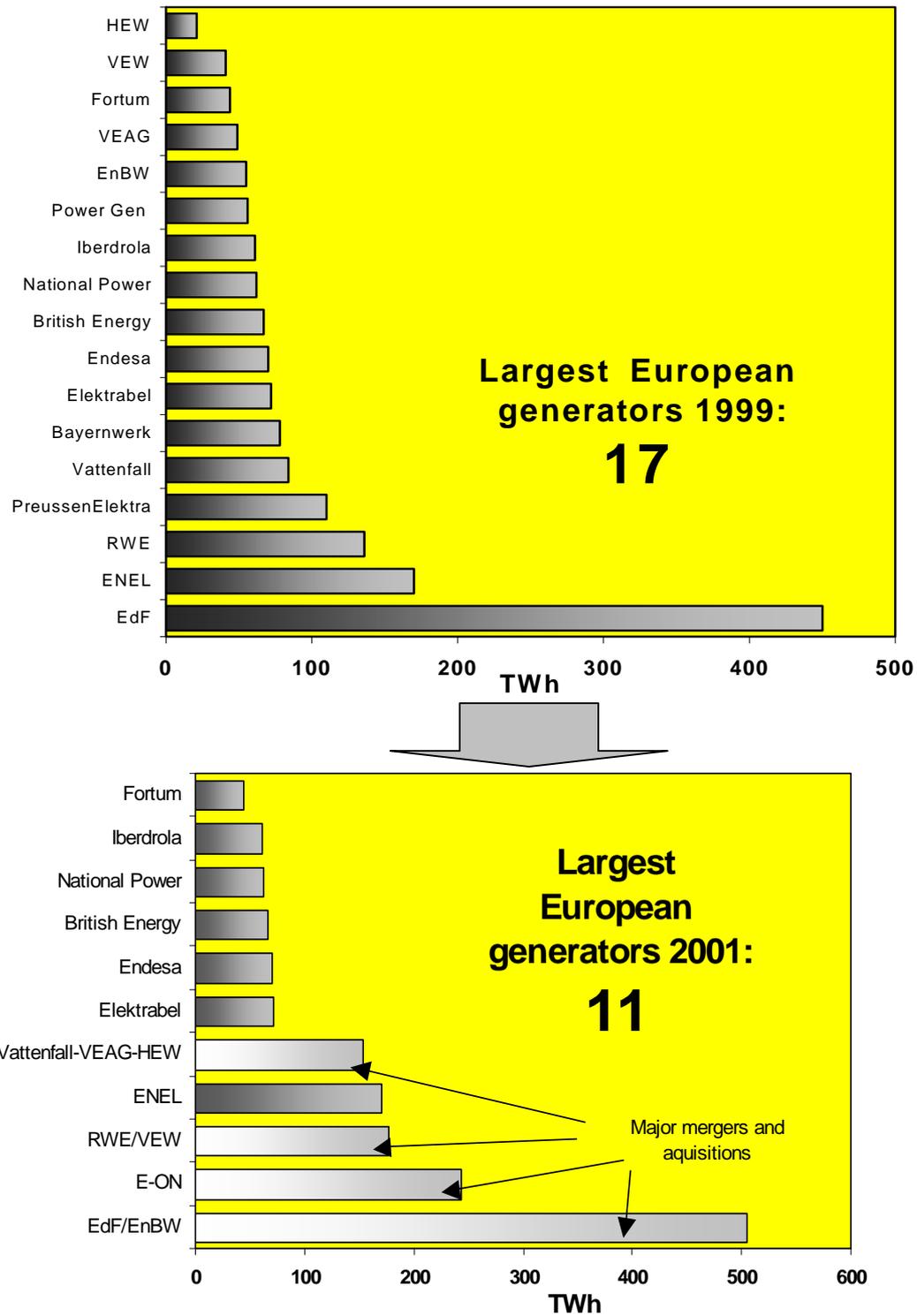
Ein zentraler Aspekt in bezug auf funktionierenden Wettbewerb ist natürlich, inwiefern *Unbundling* tatsächlich praktisch realisiert wurde. In bezug auf den Netzzugang gibt es vor allem in den, den mitteleuropäischen Markt dominierenden Ländern Deutschland und Frankreich gravierende Probleme in bezug auf diskriminierungsfreien Netzzugang für Dritte. Diese Behinderungen können natürlich durchaus auch mittelfristig strategisch interpretiert werden: Je länger neue Konkurrenten am Marktzugang behindert werden desto fundierter können sich die alteingesessenen Unternehmen an die geänderten Rahmenbedingungen anpassen.

### **3.3 Praktische Erfahrungen mit der Einführung von Wettbewerb und Entwicklung der Anzahl der Unternehmen**

#### **3.3.1 Entwicklung der Marktstrukturen in der Erzeugung und im Großhandel**

Wie bereits erwähnt, erfordert richtiger Wettbewerb langfristig eine Vielzahl von Konkurrenten. Wie allerdings aus Abb. 3.3 und der folgenden Tabelle 3.3 zu entnehmen ist, ist derzeit europaweit das Gegenteil der Fall. In den letzten Jahren seit Ankündigung der Liberalisierung hat es vor allem im Bereich der Stromerzeugung mit Ausnahme von England einen dramatischen Konzentrationsprozess gegeben. Derzeit beherrschen praktisch vier große Blöcke von Erzeugern den mitteleuropäischen, und zunehmend auch den englischen und italienischen Markt. Dies untermauert die in der Einleitung aufgestellte Behauptung, private Unternehmen streben grundsätzlich in Richtung Monopol.

**Abb.3.3:** Konzentrationsprozess unter den größten europäischen Stromversorgern von 1999 bis 2001



**Tab. 3.3:** Die größten Fusionen, Übernahmen und Beteiligungen in EU-Ländern 1995-2003 (Quelle: eigene Darstellung)

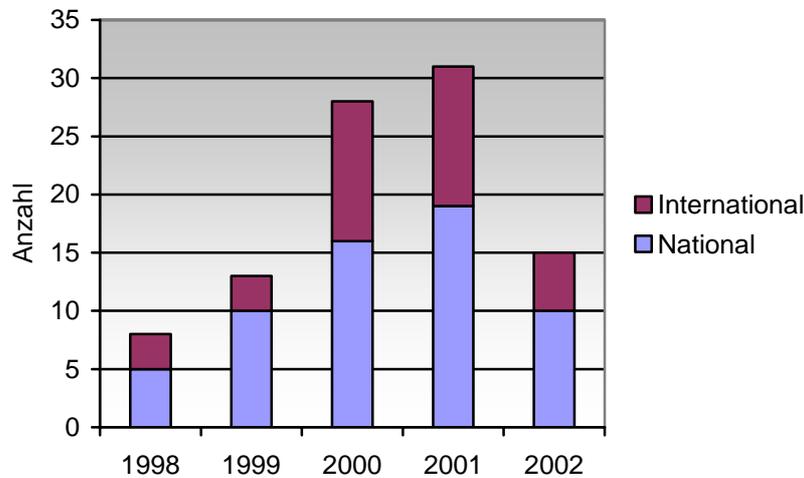
Übernehmende(s) Unternehmen	Akquirierte(s) Unternehmen	Anteil
EdF	London Electricity	100%
EdF	SWEB generation, supply (via London Electricity)	100%
EdF	Etag (A)	25%+1 Stimme
EdF	EnBW (D)	25%
EdF, E-ON, Versteegh Family	Graninge (S)	100%
Vattenfall (via Vasa Energy)	Stadtwerke Rostock	12,55%
Vattenfall (S)	HEW (D)	25 %
Vattenfall, HEW, VEAG	BEWAG (D)	75%
Texas Utilities	Eastern	100%
ScottishPower	Manweb	100%
ScottishPower/PacifiCorp	ScottishPower, PacifiCorp	Fusion
National Power	Midlands Electricity	100%
PowerGen	East Midlands Electricity	100%
Scottish Hydro Electric	Southern Electric	100%
EnBW	EVS/Badenwerk	Fusion
Preußen-Elektra (D)	EZH (NL)	25 %
RWE	VEW	100%(in Diskussion)
E-ON	Preußen Elektra/Bayernwerk	Fusion
E-ON	PowerGen (UK)	100%
E-ON	Sydkraft	51%
BirkaEnergi (S)	Stockholm Energi/Gullspang	Fusion
PNEM-MEGA/EDON (NL)	PNEM-MEGA/EDON (NL)	Fusion
Electrabel (B)	EPON (NL)	100 %

In Tab. 3.3 sind die wichtigsten Fusionen und Beteiligungen unter besonderer Berücksichtigung der großen Spieler EdF, E-ON und Vattenfall dargestellt. Tab. 3.3 erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, für ein kontinuierliches Monitoring des Fusionsprozesses siehe *Power in Europe* (Platts).

Ein interessanter Aspekt von Tab. 3.3 ist, dass zumindest bisher mit Ausnahme von Deutschland nicht private sondern staatliche Unternehmen die führende Rolle bei den Übernahmen inne hatten, wie z.B. Vattenfall und EdF. Dies könnte sich in Zukunft ändern. Die potenzielle Privatisierung der EdF ist derzeit ein heftig diskutiertes Thema in Frankreich, ohne dass es allerdings schon abschätzbar wäre, wann und in welcher Form diese realisiert werden kann.

Die zeitliche Dynamik des Konzentrationsprozesses zeigt Abb. 3.4. Aus ihr ist klar zu ersehen, dass die in Haas et al (1997) dokumentierte Behauptung, es würde in den nächsten Jahren zu umfassenden Konzentrationsprozessen kommen, in den EU-15 voll eingetreten ist.

**Abb.3.4:** Konzentrationsprozess unter den größten europäischen Stromversorgern (EU-15) von 1999 bis 2002 (Quelle: Codognet, Glachant, Leveque and Plagnet (2002))



Die nachstehende Tabelle 3.4 fasst von Eurostat erhobene Indikatoren zur Strommarktentwicklung zusammen. Aus ihr geht wiederum deutlich hervor, dass insbesondere der Erzeugungsbereich durch eine erhebliche und zunehmende Konzentration gekennzeichnet ist. Wie bereits erwähnt ist die Existenz von Erzeugern mit marktbeherrschender Stellung ohne regulatorische Kontrolle der Großhandels- und Ausgleichsenergiemärkte ein zentrales Hemmnis für effektiven Wettbewerb. Zur Förderung echten Wettbewerbs müssten daher in vielen Mitgliedstaaten - vor allem in Frankreich, Italien, Deutschland und Belgien - die marktbeherrschenden Versorger bereits Stromerzeugungskapazitäten abtreten. Erst kürzlich ist der Marktanteil von Enel in Italien durch eine Veräußerung spürbar verringert worden.

**Table 3.4:** Indikatoren für die Strommarktentwicklung: Konzentration und Marktzutritt Strom (Quelle: EU 2002 und eigene Erhebungen)

	Unternehmen mit einem Anteil installierter Leistung von mind. 5% (Daten für 2000)	Anteil der drei größten Versorger (Anteil an installierter Leistung) (Daten für 2000)	Installierte Kapazität (GW) (A)	Einfuhrkapazität (GW) (B)	Potenzieller Wettbewerb durch Einfuhren (B)/(A)	In den kommenden drei Jahren zu erwartende neue Kapazität (Anteil an installierter Kapazität)	Strom-Börse J/N
Österreich	5	45%	18.2	3.9	21%	2%	J
Belgien	2	96%	15.7	3.9	25%	1%	N
Dänemark	3	78%	12.7	3.7	29%	10%	J
Finnland	4	45%	16.2	3.0	19%	1%	J
Frankreich	1	92%	115.4	13.6	12%	0%	J
Deutschland	4	64%	118.3	11.1	9%	1%	J
Griechenland	1	97%	10.3	1.1	11%	34%	N
Irland	1	97%	4.8	0.2	5%	17%	N
Italien	4	69%	71.3	6.1	8%	8%	(J)*
Luxemburg	k.A.	k.A.	1.2	1.2	100%	k.A.	N
Niederlande	6	59%	21.0	4.5	21%	3%	J
Portugal	3	82%	10.7	0.9	8%	5%	(J)*
Spanien	4	83%	52.6	2.1	4%	9%	J
Schweden	3	90%	32.7	6.7	21%	k.A.	J
UK	8	36%	78.9	2.1	3%	4%	J

\*...(J): Strombörse geplant, Ende 2003 noch nicht operativ tätig.

Insgesamt ist zur Einführung von Wettbewerb in Europa festzustellen:

Die Fusionen und Übernahmen, die in vielen europäischen Ländern die Antwort auf den Wunsch der EU nach mehr Wettbewerb waren, die Hindernisse in bezug auf den Netzzugang in den zentralen Ländern Deutschland und Frankreich, die es für potenzielle neue Erzeuger vollkommen unattraktiv machen, in diese Märkte einzudringen, und das Verschwinden der amerikanischen Unternehmen von den europäischen Strommärkten haben in den letzten beiden Jahren im Stromgroßhandel zu kontinuierlich abnehmender Wettbewerbsintensität geführt.

### 3.3.2 Wettbewerb im Bereich des Stromvertriebs

Tabelle 3.5 gibt einen Überblick über die Marktstruktur im Bereich der Versorgung von Endverbrauchern in den einzelnen Mitgliedstaaten und die Kundenaktivität, das heißt, den Anteil der Kunden, die seit der Marköffnung ihren Versorger gewechselt oder den Vertrag mit ihrem bisherigen Versorger neu verhandelt haben.

**Tab. 3.5:** Anzahl und Marktanteile der Stromvertriebsunternehmen im Bereich der Versorgung von Endverbrauchern (Quelle: EU 2002 und eigene Erhebungen)

	Zahl der zugelassenen Versorger	Zahl der von den Verteilnetzbetreibern unabhängigen Versorger	Zahl der Versorger mit einem Marktanteil von mehr als 5% (Daten für 2000)	Anteil der drei größten Versorger (alle Verbraucher) (Daten für 2000)	Einschätzung der gesamten Versorgerwechsel (TWh)
Österreich	40	6	7	67%	8
Belgien	16	16	2	53%	2
Dänemark	70	6	3	38%	5
Finnland	80	9	3	33%	24
Frankreich	225	41	1	90%	20
Deutschland	ca1200	200	3	50%	74
Griechenland	7	6	1	100%	0
Irland	19	18	1	90%	1
Italien	170	135	2	72%	71
Luxemburg	2	0	2	100%	1
Niederlande	33	15	7	48%	10
Portugal	11	10	1	99%	1
Spanien	149	nicht bekannt	4	94%	13
Schweden	120	20	3	47%	39
Großbritannien	59	59	8	42%	140

In vielen Fällen widerspiegelt der Anteil einzelner Unternehmen am Endkundenmarkt die Organisation der örtlichen Verteilnetzbetreiber. Dies bedeutet, dass das Vorhandensein einer Vielzahl von Einzelhandelsversorgungsunternehmen, die alle über einen kleinen Marktanteil verfügen, nicht zwangsläufig Ausdruck eines lebendigen Wettbewerbs ist, sondern lediglich darauf zurückzuführen sein kann, dass es kleine lokale Monopole gibt. Daraus ergibt sich die Bedeutung des Kundenwechsels als Indikator (vgl. Tab. 3.6).

**Tabelle 3.6:** Schätzungen zum Versorgerwechselfverhalten der Stromkunden in liberalisierten Märkten 1998-2002 (Quelle: EU 2002)

	zugelassene industrielle Großabnehmer		gewerbliche Kleinverbraucher/Haushalte	
	Wechsel	Wechsel od. Neuverhandlung	Wechsel	Wechsel oder Neuverhandlung
<b>Österreich</b>	20-30%	nicht bekannt	5-10%	nicht bekannt
<b>Belgien</b>	2-5%	30-50%	nicht zugelassen	
<b>Dänemark</b>	>50%*	>80%	nicht zugelassen	
<b>Finnland</b>	nicht bekannt	>50%	5-10%	10-20%
<b>Frankreich</b>	10-20%	nicht bekannt	nicht zugelassen	
<b>Deutschland</b>	20-30%	>50%	5-10%	10-20%
<b>Griechenland</b>	null	null	nicht zugelassen	
<b>Irland</b>	10-20%	nicht bekannt	nicht zugelassen	
<b>Italien</b>	>50%	100%	nicht zugelassen	
<b>Luxemburg</b>	10-20%	>50%	nicht zugelassen	
<b>Niederlande</b>	20-30%	100%	nicht zugelassen	
<b>Portugal</b>	5-10%	nicht bekannt	nicht zugelassen	
<b>Spanien</b>	10-20%	>50%	nicht zugelassen	
<b>Schweden</b>	nicht bekannt	100%	10-20%	>50%
<b>Großbritannien</b>	>50%	100%	30-50%	n.a.

\*...nur für 2001

Tabelle 3.6 enthält Schätzungen zum Prozentsatz der Kunden, die einen Versorgerwechsel vorgenommen oder ihren Vertrag mit ihrem bisherigen Versorger neu ausgehandelt haben. Für den Elektrizitätssektor zeigt sich, dass in nahezu allen Mitgliedstaaten die Mehrheit der zugelassenen Großkunden inzwischen die Möglichkeit des Wechsels zu alternativen Versorgern genutzt hat, auch wenn sie sich schließlich wieder für ihren bisherigen Lieferanten entschieden haben. Hinsichtlich der Kleinkunden ist besonders zu beachten, dass in Deutschland und in Österreich im vergangenen Jahr 2002 ein zunehmender Verbraucherwechsel zu verzeichnen war.

### 3.4 Entwicklung der Strompreise und der Netznutzungsgebühren

Entsprechend dem Anspruch von Unbundling setzen sich die Strompreise in liberalisierten Märkten aus den Stromerzeugungspreisen, den Netznutzungsgebühren, den Preisen für den Vertrieb sowie Steuern und Zuschlägen zusammen. Die ersten drei dieser Preiskomponenten werden im folgenden analysiert.

### 3.4.1 Entwicklung der Spotmarktpreise

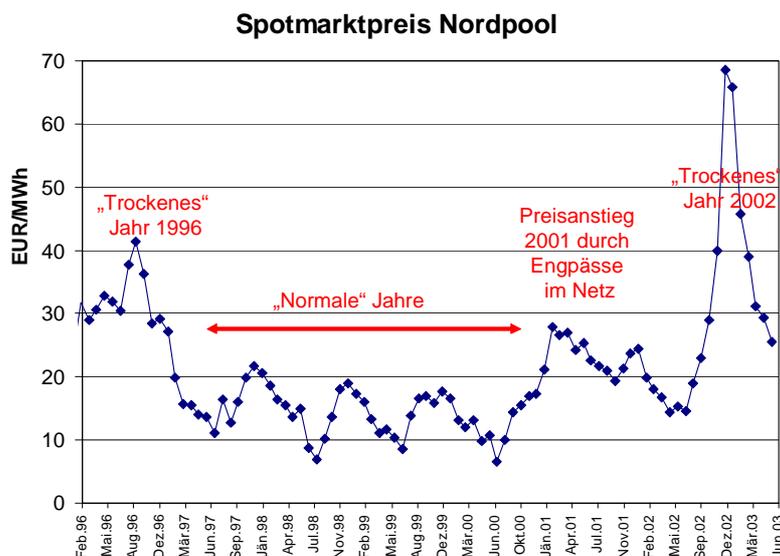
In diesem Kapitel wird für die folgenden Länder bzw. (Teil-)Märkte die Entwicklung der Spotmarktpreise analysiert.

- Norwegen
- England & Wales
- Deutschland, Österreich, Schweiz

Dazu sei festgestellt, dass es sich bei diesen drei Länder(-gruppen) um Strom(teil-)märkte handelt, die durch begrenzte Übertragungskapazitäten praktisch getrennt sind.

Abb. 3.4 zeigt die Entwicklung des Spotmarktpreises im nordischen Pool auf monatlicher Basis (gewichtete Mittelwerte für Grund- und Spitzenlast) 1996-2003. Es ist deutlich zu erkennen, dass die Schwankungen aus Wasserkraft in diesem Markt der wichtigste Einflussparameter sind. So sind die Preisspitzen in den Jahren 1996 und Ende 2002 eindeutig auf die verminderte Wasserkraftverfügbarkeit zurückzuführen. Darüber hinaus ist es ab 2000 zunehmend zu Kapazitätsengpässen im Netz im Süden gekommen, die sich ebenfalls in den Preisentwicklungen niedergeschlagen haben (vgl. Abb. 3.4).

**Abb. 3.4:** Entwicklung des Spotmarktpreises (exkl. Steuer) im nordischen Pool auf monatlicher Basis (gewichtete Mittelwerte für Grund- und Spitzenlast) 1996-2003 (Quelle: NORDPOOL)



In bezug auf das Jahr 2002 ist weiters festzustellen, dass auch die Nachfrage entsprechend gestiegen ist und zu den höheren Preisen deutlicher beigetragen hat als 1996.

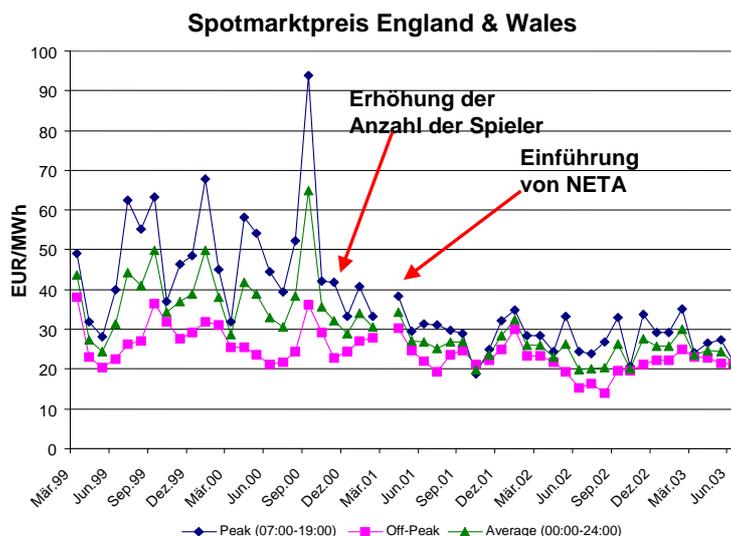
Die wichtigsten Erkenntnisse in bezug auf Einflussfaktoren im nordischen Markt sind:

- Preisschwankungen sind bis zum Jahr 2000 ausschließlich auf die Wasserkraftverfügbarkeit zurückzuführen
- Ab dem Jahr 2000 ist zusätzlich der Einfluss von Kapazitätsengpässen im Netz als erstes Anzeichen von strategischem Verhalten von Marktteilnehmern („Gaming“) zu registrieren.
- „Back-Up“-System: Kohlestrom aus Dänemark führt zu den höheren Grenzkosten in Jahren mit niedriger Wasserführung.

In bezug auf die Entwicklung der Investitionen und Strompreise in England und Wales sind die folgenden Aspekte von Bedeutung:

- Da der englische Kraftwerkspark von kalorischen und nuklearen Kapazitäten dominiert wird, sind keine bedeutenden Preisschwankungen auf die Verfügbarkeit volatiler natürlicher Ressourcen (z.B. Wasserkraft) zurückzuführen. Vielmehr kann eine deutliche Abhängigkeit von den Gaspreisen nachgewiesen werden;
- Von 1990 bis 1993 hat es einen kontinuierlichen Anstieg der Pool-Preise gegeben, der letztendlich auf strategisches Verhalten ("Gaming") der wenigen Spieler, die es damals gab (insgesamt zwei: *PowerGen* und *National Power*), zurückgeführt wurde (vgl. Newberry und Green); Dieses "Gaming" ist auch als Ursache für die Preisspitzen in den Folgejahren 1994-1996 anzusehen.
- Darüber hinaus war bis ca. 1995/1996 die Entwicklung der Gesamtkapazität kontinuierlich rückläufig und es zeichnete sich die Gefahr von Engpässen ab. Dem wurde durch einen vom Netzbetreiber koordinierten Ausbauplan gegengesteuert.
- Ab 1999 kam es zu einer Zerschlagung einiger großer Anbieter und damit zu einer Steigerung der Zahl der Spieler auf dem Erzeugermarkt. Dies führte – noch vor der Einführung von NETA (New Electricity Trading Arrangements) – zu einer Preisreduktion ab Ende 2000;
- Eines der zentralen Probleme im alten englischen Pool (1990-2001) und eine der Ursachen für "Gaming" war das Fehlen eines Marktes für langfristige Kontrakte und damit der Effekt eines imperfekten Marktes. D.h., die gesamte Strom-Nachfrage und das gesamte Angebot an Kraftwerken waren in einem einzigen Marktplatz gebündelt. Damit war praktisch immer klar, wo der Schnittpunkt zwischen Angebot und Nachfrage für den nächsten Tag liegen würde. Manipulationen wären damit Tür und Tor geöffnet.

**Abb. 3.5:** Entwicklung des Spotmarktpreises (exkl. Steuer) im englischen Pool auf monatlicher Basis (gewichtete Mittelwerte für Grund- und Spitzenlast) 1999-2003 (Quelle: settlement.apxuk.com)

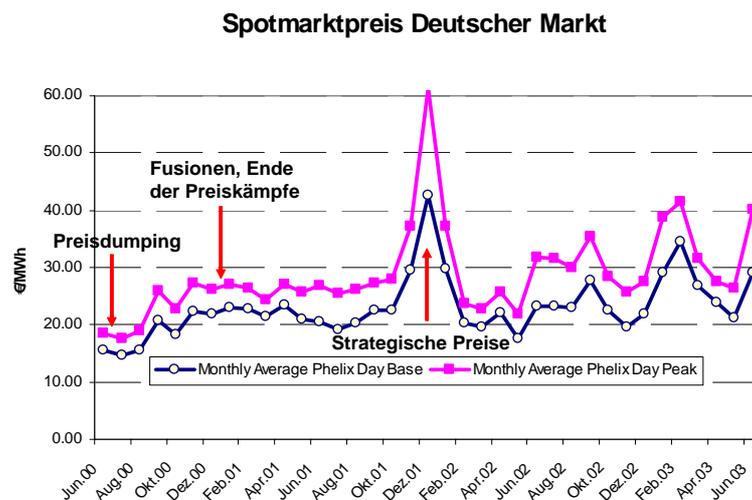


- Dies führte letztendlich zur Einführung von NETA (New Electricity Trading Arrangements) im Jahr 2001. Damit wurde neben dem Pool (=Spotmarkt) auch die Möglichkeit für langfristige Verträge geschaffen. Mittlerweile scheint NETA in dem Sinne "zu gut" zu funktionieren, dass die Pool-Preise auf ein so niedriges Niveau gesunken sind (vgl. Abb.

3.5), dass mehrere Kraftwerksbetreiber an den Rand des Ruins getrieben wurden. Da die Preise praktisch gleich sind den variablen Kosten werden keine Deckungsbeiträge mehr für Investitionen erwirtschaftet!

Die Entwicklung des Spotmarktpreises in Deutschland seit 2000 zeigt Abb. 3.6. Es ist deutlich zu erkennen, dass die Preise nach einer Tiefphase im Jahr 2000, in der die Preise praktisch sogar unter den Grenzkosten der Erzeugung gelegen sind („Dumping“), seither wieder sukzessive angestiegen sind. Wichtige Gründe dafür waren die Fusionen im Jahr 2000, die zu einer deutlichen Reduktion der Spieler geführt hatten, und die von Mitte 1999 bis Anfang 2001 kontinuierlich gestiegenen Gaspreise. Allerdings ist ab Mitte 2001 kein Zusammenhang mehr erkennbar. Während sich die Gaspreise bis 2002 wieder halbiert haben, sind die Strompreise tendenziell weiter leicht gestiegen. Die bisher zunehmende Volatilität der Strompreise in Deutschland ist vor allem auf temporäre und im liberalisierten Markt unkoordinierte Kraftwerksrevisionen zurückzuführen. Weiters können diese temporären Preisspitzen auch als erstes Anzeichen für strategische Preise betrachtet werden.

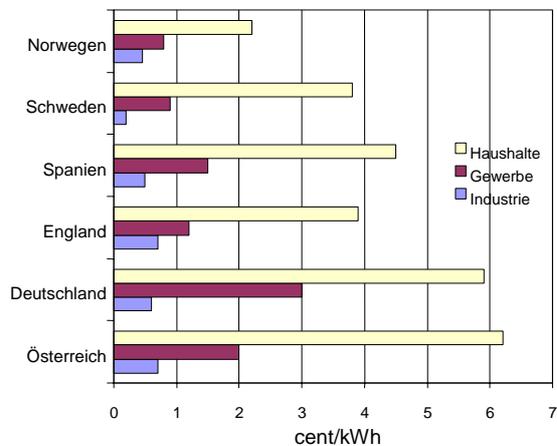
**Abb. 3.6:** Entwicklung der Spotmarktpreise (exkl. Steuer) in Deutschland auf monatlicher Basis aufgeschlüsselt nach Grund- und Spitzenlast 1999-2003 (Quelle: [www.eex.de](http://www.eex.de))



### 3.4.2 Vergleich der Netznutzungsgebühren

Als nächste Preiskomponente werden die Netzkosten international verglichen. Abb. 3.7 zeigt die Bandbreite der Netzentgelte (Übertragungs- und Verteilnetzentgelte exkl. MWSt.) für Haushaltskunden. Es ist deutlich erkennbar dass die Unterschiede beträchtlich sind, was sich in weiterer Folge entsprechend auf die Endkundenpreise auswirkt, da die Netzkosten prozentuell betrachtet den höchsten Anteil in der Endkundenrechnung ausmachen.

**Abb. 3.7:** Vergleich der reinen Netzkosten für Haushalte 2001 in ausgewählten Ländern (exkl. MWSt.)  
(Quelle: EUROSTAT, Eurelectric, ETSO)



Aus Abb. 3.7 ist ersichtlich, dass die reinen Netztarife in Österreich bzw. Deutschland bei Haushalten und Gewerbe um den Faktor 2 - 3 höher sind als in Norwegen und zumindest noch um den Faktor 1,5 höher sind als in England. Diese Vergleiche bedürfen jedoch einer genaueren Erklärung:

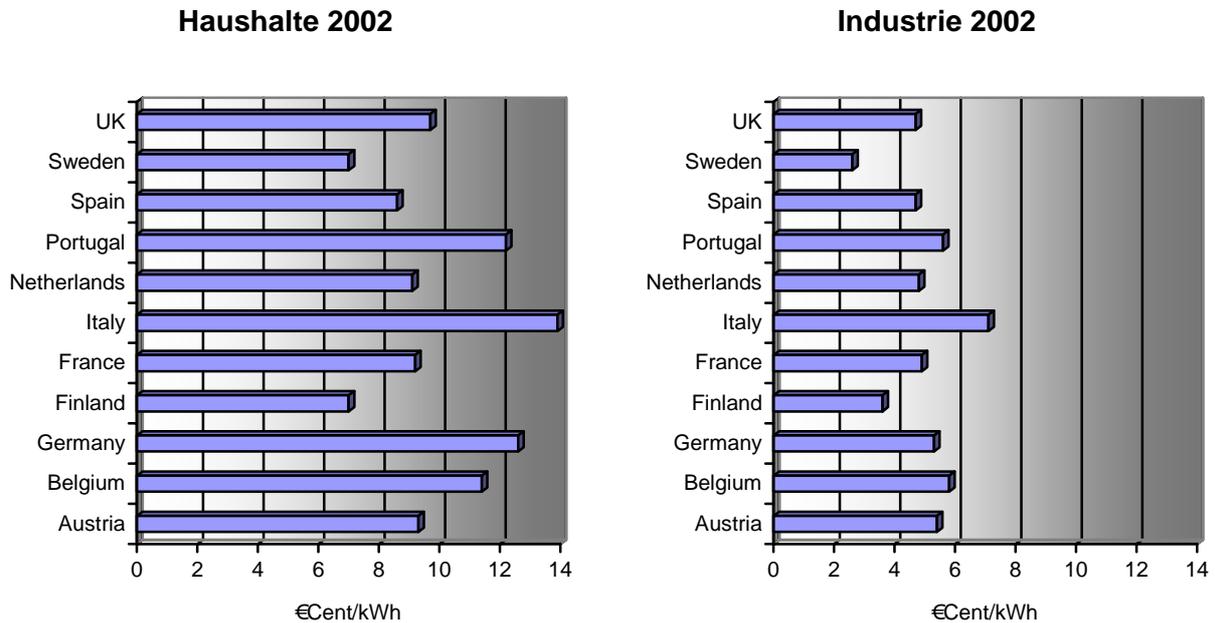
Zum norwegischen Beispiel: Einerseits ist in Norwegen die Strom-Direktheizung das absolut dominante Heizsystem im Haushaltssegment, wodurch mit einem jährlichen Stromverbrauch größer 20.000 kWh/Jahr/Haushalt zu rechnen ist. Andererseits ergibt sich durch dieses Faktum auch ein höherer Grundlastanteil der verteilten Strommenge im Netz, der sich implizit auch auf die Netzkosten – und somit auf die Netztarife – auswirkt. Andererseits zeigt aber Abb. 3.7, dass bei den Preisen für die Großindustrie, die Strom direkt aus dem Hochspannungsnetz bezieht, der Unterschied deutlich geringer ist.

In bezug auf das Beispiel England und Wales ist vor allem festzustellen, dass trotz der niedrigeren Netzkosten durch Maßnahmen des Regulators die Anzahl bzw. die mittlere Dauer der Versorgungsunterbrechungen seit Beginn der Marktöffnung um 11% bzw. 30% zurückgegangen ist. Allerdings ist dazu festzustellen, dass das Ausgangsniveau ein viel schlechteres war und England und Wales noch immer nicht den österreichischen Standard aufweisen (vgl. Kap. 3.9.3). So beträgt die durchschnittliche Unterbrechungsdauer pro Jahr in Österreich eine Minute, in England 90 Minuten.

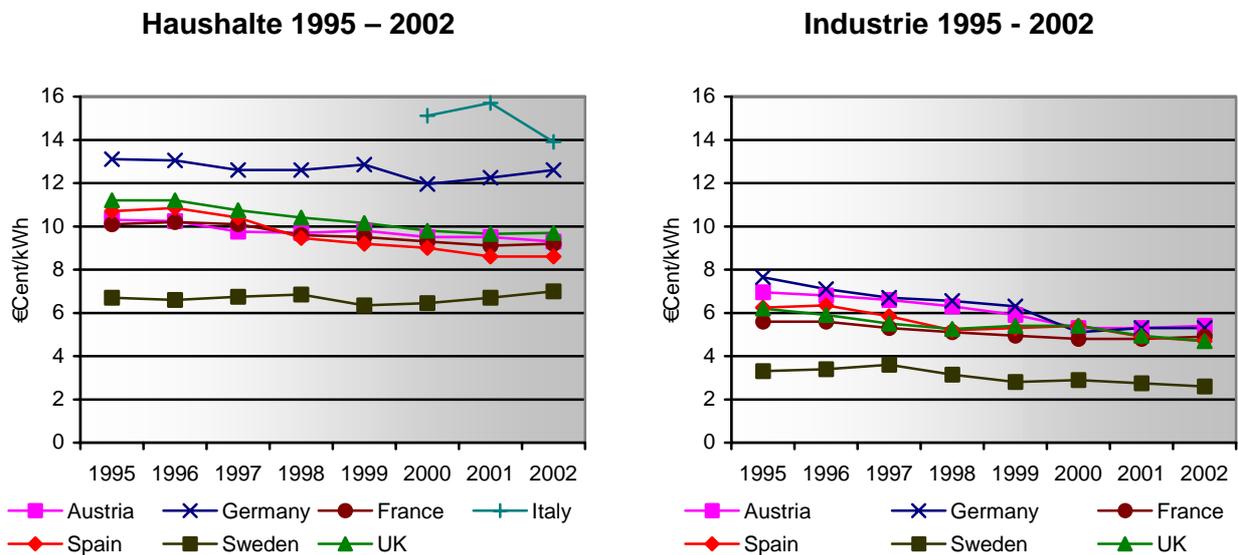
### 3.4.3 Entwicklung der Endkundenpreise

Durch die Liberalisierung sind in den meisten europäischen Ländern die Industriestrompreise deutlich gesunken. Bei den Haushaltsstrompreisen hat es hingegen, hauptsächlich durch negative Verteilungswirkungen nur bescheidene Preisreduktionen gegeben (vgl. Abb. 3.8 und 3.9). Doch selbst diese wurden durch die Einführung bzw. Erhöhung von Energiesteuern mehr als kompensiert.

**Abb. 3.8:** Vergleich der Strompreise für Industrie- und Haushaltskunden im Jahr 2002 (Preise inkl. Netzgebühren ohne Steuern und Abgaben) (Quelle: EU (2002))

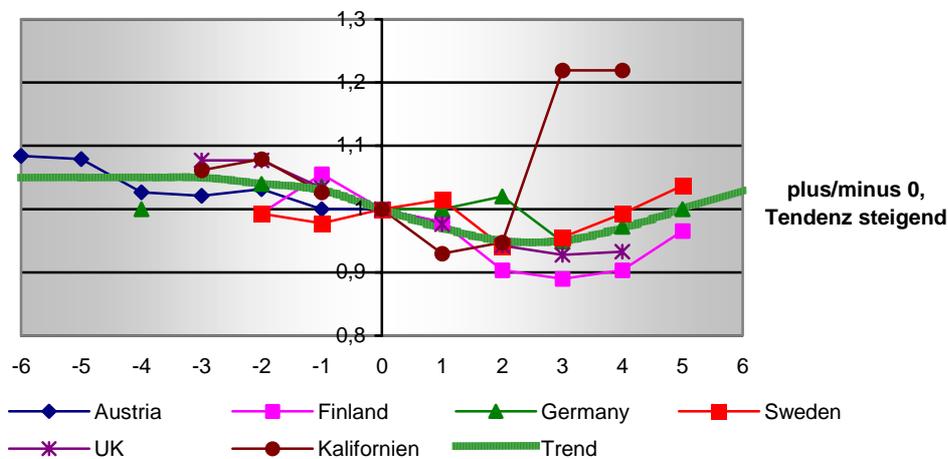


**Abb. 3.9:** Preisveränderung für Industrie- und Haushaltskunden über die Zeit (Preise inkl. Netzgebühren ohne Steuern und Abgaben) (Quelle: EU (2002))

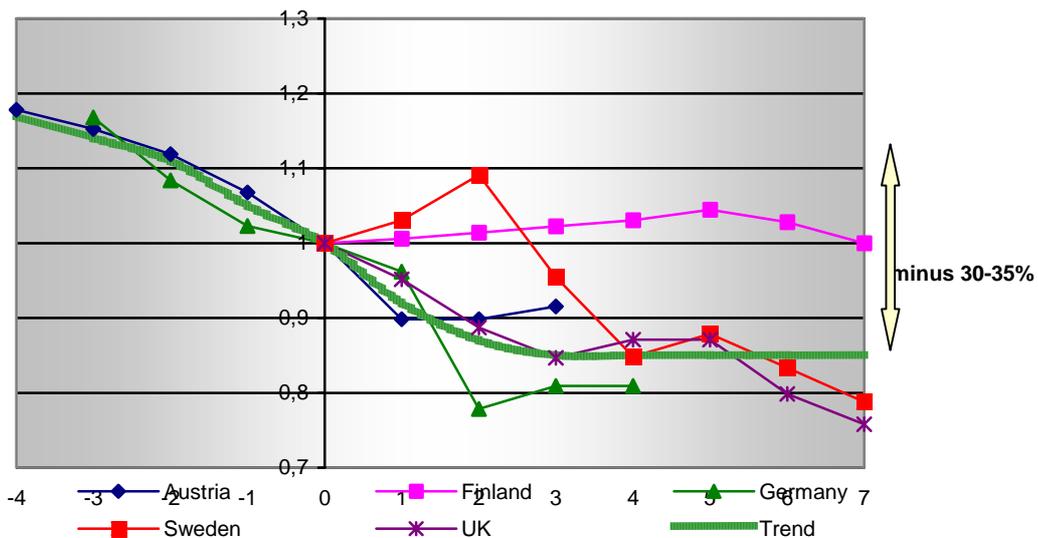


Die Nutznießer der Liberalisierung sind vor allem die Industriekunden, Verlierer sind die Haushalte. Während sich die Industrie im Zuge der Liberalisierung im Durchschnitt verschiedener Länder innerhalb von 10 Jahren ca. 30 bis 35% an Stromkosten erspart hat, ist die Einsparung bei den Haushalten nominal praktisch Null (vgl. Abb. 3.10).

**Abb. 3.10a:** Entwicklung der nominalen Haushaltsstrompreise vor und nach der Liberalisierung - Zeitpunkt der Liberalisierung =0 (Preise inkl. Netzgebühren ohne Steuern und Abgaben) (Quelle: Energy Economics Group, TU Wien)



**Abb. 3.10b:** Entwicklung der nominalen Industriestrompreise vor und nach der Liberalisierung - Zeitpunkt der Liberalisierung =0 (Preise inkl. Netzgebühren ohne Steuern und Abgaben) (Quelle: Energy Economics Group TU Wien)



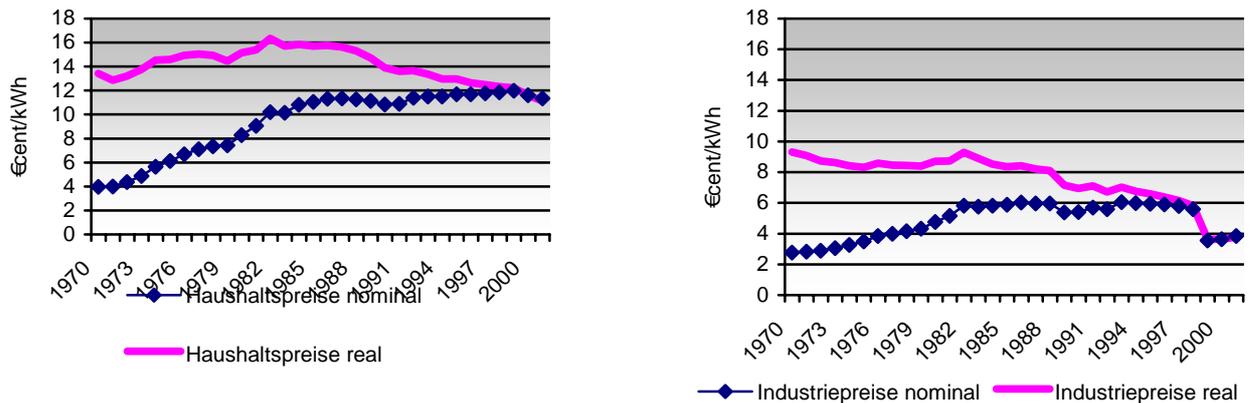
### Entwicklung der Strompreise in Österreich

Bis zur Marktöffnung 1999 bzw. 2001 waren, um Monopolpreise zu vermeiden, die Strompreise in Österreich reguliert. Die Regulierungsform war eine "cost-plus" Regulierung, die sich an den Durchschnittskosten orientierte. Abb. 3.11 zeigt die langfristige Entwicklung der durchschnittlichen Strompreise für Haushalts- und Industriekunden von 1970 bis 2001. Es zeigt sich deutlich, dass für beide Kundengruppen nach einem kontinuierlichen Anstieg der Strompreise bis 1985 seither die nominalen Preise lange Zeit gleich geblieben und die realen Preise deutlich gesunken sind.

Wie haben sich nun die Strompreise seit der Liberalisierung in Österreich entwickelt? Es ist klar zu erkennen, dass die Industriestrompreise in der ersten Phase der Marktöffnung um ca. 40% deutlich gesunken sind. Aufgrund dieser Einsparungen waren im Jahr 2001 auch bei den Haushalten die Erwartungen entsprechend hoch. Im Endeffekt konnten aber nur die Großverbraucher unter den Haushaltskunden bei einem Wechsel des Versorgers ca. 10% an Einsparungen realisieren. Insgesamt ist die Einsparung bei den Haushalten mit etwa 5%

gegenüber dem Jahr 1996 deutlich geringer. Darüber hinaus ist der Großteil dieser Einsparungen auf Preissenkungen zurückzuführen, die verschiedene Landesgesellschaften schon im Vorfeld der Voll liberalisierung im Jahr 2000 gewährt haben.

**Abb. 3.11:** Zeitliche Entwicklung der nominalen und realen Strompreise für Haushalte und die Industrie 1970-2001 (Netz und Energie, ohne Steuern und Abgaben, vorläufige Werte), (Quellen: Statistik Österreich, E-Control, EUROSTAT, persönliche Informationen EVU, eigene Analysen)



(Bezugsjahr = 2000)

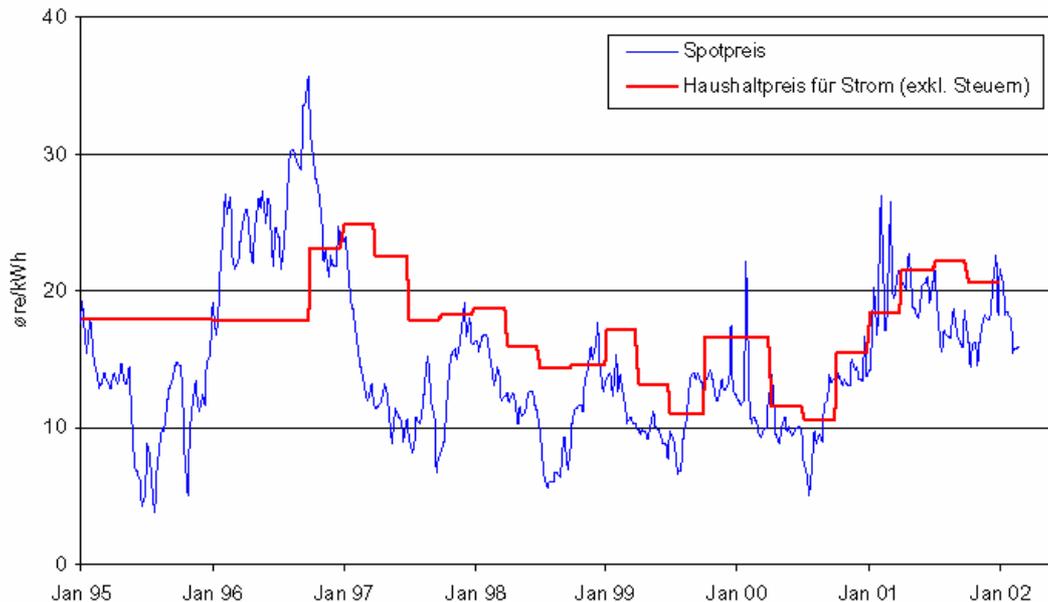
Die Entwicklung der Strompreise in den einzelnen Bundesländern war unterschiedlich, sowohl aufgrund von beträchtlichen historischen Unterschieden als auch aufgrund von unterschiedlichen Zuschlägen zum Systemnutzungstarif zur Förderung von Ökostrom oder der Kleinwasserkraft. Darüber hinaus ist es im Zuge der Liberalisierung auch zu einem Ausgleich der Preise zwischen den einzelnen Bundesländern gekommen. Die Abb. 3.11 zeigt die Entwicklungen im österreichweiten Durchschnitt.

Während die Frage der Höhe der Gebühren bzw. Transparenz in bezug auf den Übertragungsnetzzugang einigermaßen zufrieden stellend gelöst ist, gibt es im Bereich der Engpasskapazitäten noch Verbesserungsbedarf. Die wesentlichsten Netzengpässe existieren in der Steiermark/Kainachtal und an der Grenze zu Italien. Bei letzterem übersteigt die Nachfrage nach Übertragungskapazitäten häufig das verfügbare Angebot. Im Prinzip werden die Leitungen rein nach der Reihenfolge der Anmeldungen zugeteilt und nicht nach ökonomischen Kriterien. Eine effiziente Lösung könnte hier ein auf einer transparenten und geordneten Ausschreibung der verfügbaren Kapazitäten basierendes System sein.

### 3.4.4 Relationen einzelner Preise und Preiskomponenten untereinander

Von Interesse ist natürlich nun wie sich die Preisschwankungen auf den Spotmärkten auf die Haushaltsstrompreise auswirken. Abb. 3.12 zeigt dazu am Beispiel Norwegen – aufgrund der Preisschwankungen im Nordpool (siehe Abb. 3.4), eines der weltweit interessantesten Beispiele – die Entwicklung von Poolpreis und Haushaltsstrompreis (exkl. Netzkosten und Vertriebskosten). Es ist deutlich zu erkennen, dass mit einer Verzögerung von wenigen Wochen die Preissignale des Spotmarkts an die Haushaltskunden weitergegeben werden.

**Abb. 3.12:** Poolpreis und Haushaltsstrompreis (exkl. Netzkosten und Vertriebskosten) von Norwegen. (Quelle: Statistics Norway; Jonassen (1998); Berechnungen von Plaut (Schweiz) Consulting AG)



### 3.5 Entwicklung der Anzahl der Beschäftigten in der Elektrizitätswirtschaft

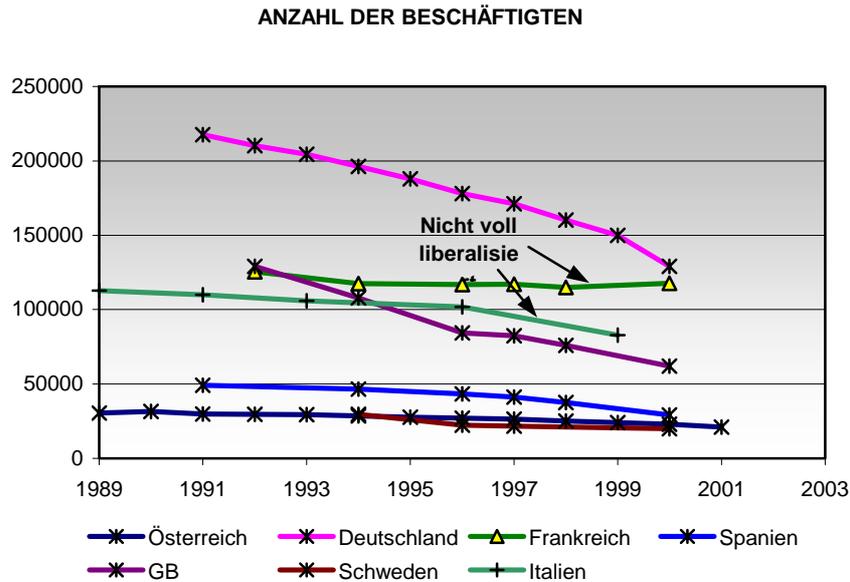
Eines der zentralen Argumente für die Liberalisierung ist die Steigerung der Effizienz der Unternehmen. Diese wird vor allem auch über die Anzahl der Beschäftigten gemessen. Tatsächlich hat sich die Anzahl der Beschäftigten in der Elektrizitätswirtschaft in den letzten 10 Jahren um ca. ein Drittel verringert. Speziell seit der Ankündigung der Liberalisierung ist dieser Trend sehr deutlich zu erkennen (vgl. Abb. 3.13). Die Abb. 3.14 zeigt die detaillierte Entwicklung für Österreich. Hier sind innerhalb der letzten Jahre seit 1990 ca. 30% der Beschäftigten abgebaut worden.

Ist dieser Beschäftigungsrückgang nun ausschließlich auf Effizienzsteigerungen in den Unternehmen zurückzuführen oder gehen damit auch Nebenaspekte einher? Prinzipiell existieren dazu bisher noch keine umfassenden Untersuchungen. Basierend auf Presseberichten und internen Unternehmensinformationen lassen sich jedoch die folgenden Trends erkennen:

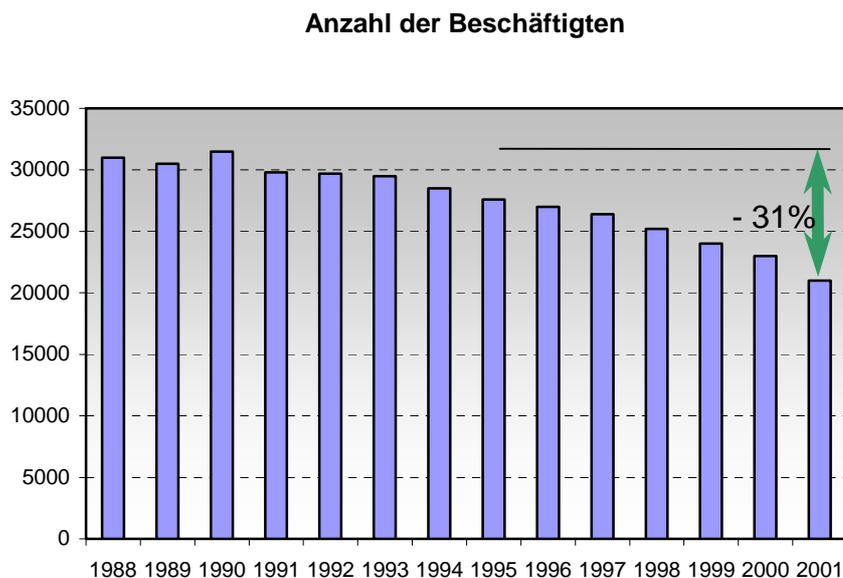
Der Arbeitskräfteabbau im angewandten technischen Bereich führt zu einer deutlich sinkenden Wartungs- und Kontrolltätigkeit. Als offenes Geheimnis gilt, dass Personen mit -gemessen am früheren Gehalt - hohen Bezügen in Frühpension gehen, und diese bei den Wartungsarbeiten beträchtliche Lücken hinterlassen. Diese Effekte führen zu einer schleichenden Erosion der Infrastruktur und werden sich erst in einigen Jahren konkret bemerkbar machen. Von zunehmender Bedeutung sind zudem die Effekte des Unbundling auf das technische Zusammenwirken der früher vertikal integrierten Strukturen. Prinzipiell wäre es heute notwendig, zum Management der Schnittstellen, z.B. zwischen Erzeugung und Netz, verstärkt Personal einzusetzen. Derzeit ist jedoch das Gegenteil der Fall.

Der Bericht „Beschäftigung in Europa“ erstellt 1998 für die EU<sup>34</sup> ergab dass die Elektrizitätswirtschaft zu den am stärksten von einem Beschäftigungsrückgang betroffenen Branchen zählt (vgl. auch Demmer/Höferl 2002). Gemäß dieser Studie gehen Gewerkschaften davon aus, dass es im Zeitraum 1998 bis 2003 europaweit zu einem weiteren Rückgang der Beschäftigtenzahlen um 25% kommen wird. Dieser Trend ist nach Abb. 3.13 zumindest nachvollziehbar.

**Abb. 3.13:** Anzahl der Beschäftigten in der Elektrizitätswirtschaft in ausgewählten EU-Ländern von 1992 – 2000 (Quelle: EURELECTRIC)



**Abb. 3.14:** Anzahl der Beschäftigten in der Österreichischen Elektrizitätswirtschaft von 1988 – 2001 (Quelle: VEÖ, Betriebsstatistik).



<sup>34</sup> Quelle: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/general/news](http://europa.eu.int/comm/employment_social/general/news)

In dieser Studie wird auch klar festgestellt, dass natürlich auch die gesamte Umstrukturierung der Branche und die technologische Entwicklung zu diesem Beschäftigungsrückgang beitragen, dass die Liberalisierung allerdings wesentlich dazu beiträgt, diese Entwicklung zu beschleunigen. Weiters wird festgestellt, dass der Beschäftigungsrückgang dort am höchsten war, wo die Liberalisierung mit Privatisierung einhergegangen ist, speziell England.

Basierend auf dieser Studie und der weiteren, bereits erkennbaren Entwicklung ist in bezug auf die Veränderung der Beschäftigungsstruktur folgendes hervorzuheben: War die Elektrizitätswirtschaft früher von den Merkmalen

- überalterter Arbeitskräftebestand;
- traditionell technisch orientiertes Qualifikationsprofil;
- geringes Interesse an Marketing und Kundenorientierung;
- historisch signifikante Unterrepräsentation von Frauen geprägt,

so führte die Restrukturierung zu einer drastischen Veränderung

dieses Profils in Richtung stärkerer Wirtschafts-, Handels- und Marketingorientierung sowie einer deutlichen Erhöhung des Frauenanteils.

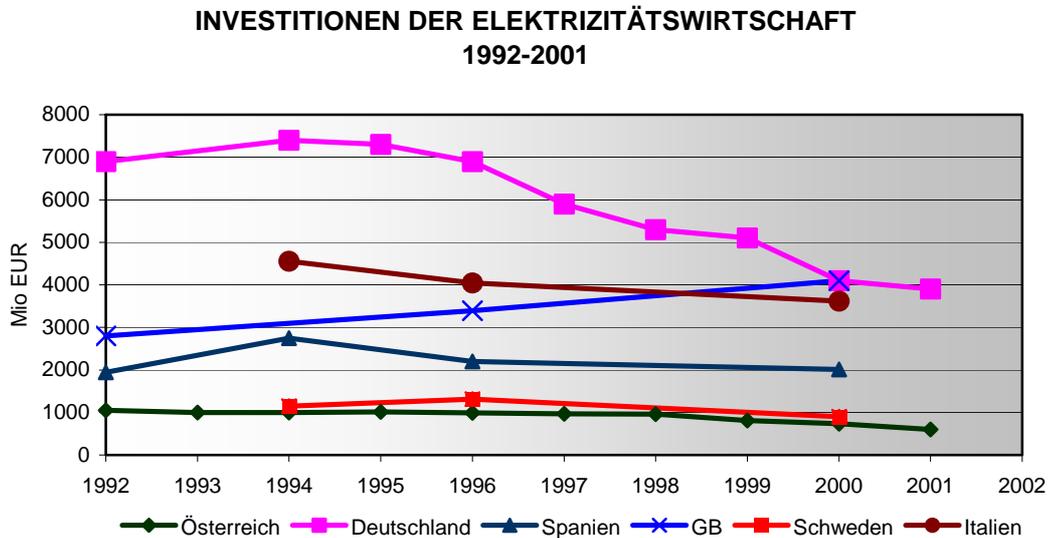
Ein bescheidener Anteil von ca. 1% der Größenordnung der Entlassenen fand schließlich einen Job bei den Regulierungsbehörden.

### **3.6 Entwicklung der Investitionen in der Elektrizitätswirtschaft**

Das zentrale Ziel der Strommarktliberalisierung ist die Reduktion der Strompreise durch die Einführung von Wettbewerb. Die Idee, z.B. hinter der EU-Binnenmarktrichtlinie oder der kalifornischen Bill 1890 war, dass dadurch, dass die Stromkunden den Versorger frei wählen konnten, auch neue Anbieter auf dem Markt auftreten würden. Dies würde wiederum zum Bauneuer Kapazitäten führen. Diese Argumentation wurde auch durch die Entwicklungen nach der Restrukturierung der Elektrizitätswirtschaft in England, wo eine Vielzahl neuer Kraftwerke errichtet wurde, untermauert.

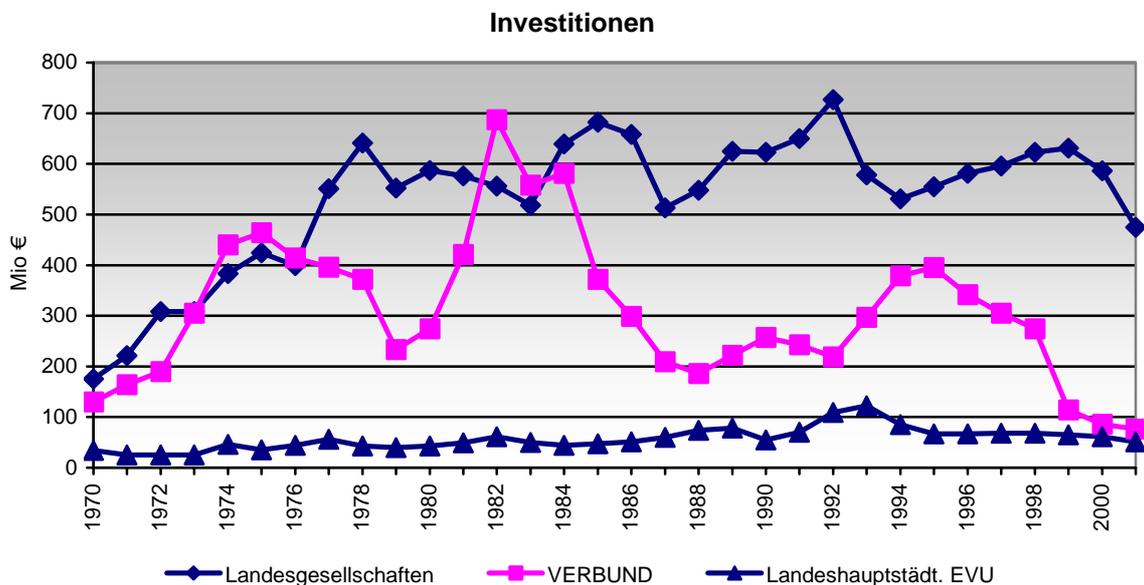
Tatsache ist allerdings, dass mit Ausnahme von eben England, in praktisch keinem Land diese Wettbewerbseffekte tatsächlich aufgetreten sind. Der zentrale Grund dafür war, dass, vor allem aufgrund von – zum Zeitpunkt der Liberalisierung existierenden – Überkapazitäten sowohl bei den Kraftwerken als auch bei den Netzen, die Stromaufbringungspreise zumindest kurzfristig auf das Niveau der kurzfristigen Grenzkosten (und sogar darunter) gesunken sind. Im Ergebnis sind in den letzten zehn Jahren die gesamten Investitionen im Bereich der „öffentlichen“ Elektrizitätswirtschaft deutlich zurückgegangen (vgl. Abb. 3.15).

**Abb. 3.15:** Nominale Gesamtinvestitionen der Elektrizitätswirtschaft in ausgewählten EU- Ländern von 1992 – 2001 (Quelle: EURELECTRIC, VEÖ, WIFO)



Die Entwicklung der Investitionen speziell für Österreich zeigt Abb. 3.16. Auch hier ist der Trend der zurückgehenden Investitionstätigkeit deutlich zu erkennen.

**Abb. 3.16:** Nominale Investitionen der öffentlichen Unternehmen der Österreichischen Elektrizitätswirtschaft von 1970 – 2001 (Quelle: VEÖ, WIFO, Betriebsstatistik).



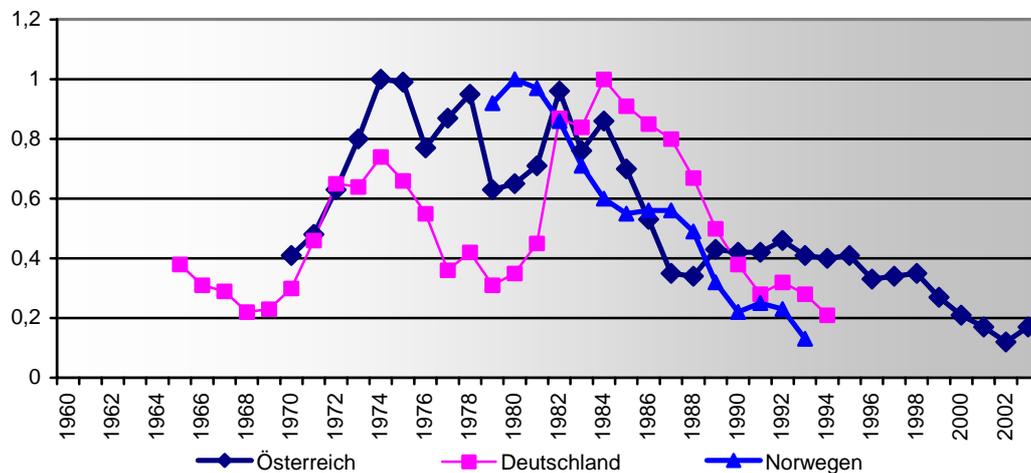
In praktisch allen Ländern ist es aber schon vor den ersten Ankündigungen von Liberalisierungsabsichten zu einem deutlichen Rückgang der Investitionen sowohl in die Kraftwerke als auch die Netze gekommen (vgl. Abb. 3.17). Am stärksten war der Rückgang der Investitionen bei den Kraftwerken. Hier sind die realen Werte pro Jahr in praktisch allen Ländern

mit Ausnahme Englands auf ca. 10-15% der historischen Höchstwerte gesunken (vgl. Abb. 3.17a). Bei den Ausgaben für die Netze war der Rückgang deutlich geringer (vgl. Abb. 3.17b)<sup>35</sup>.

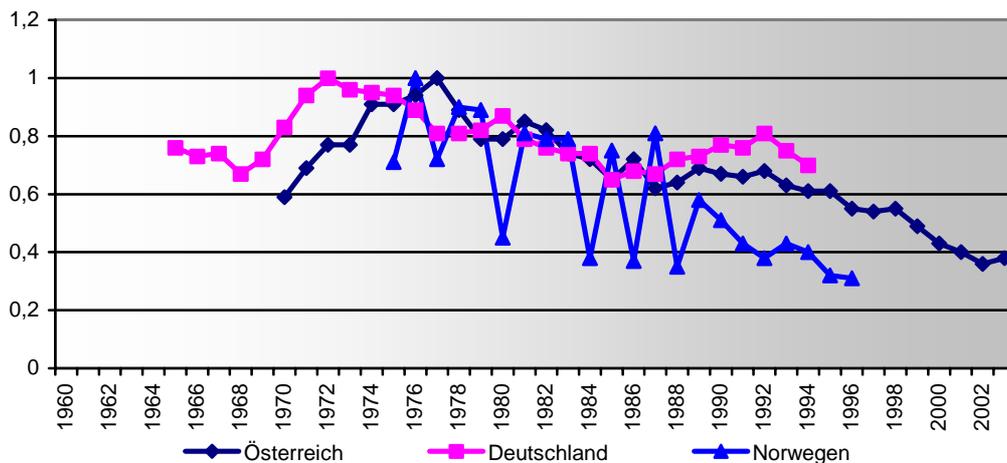
Im Einzelnen ergeben sich die folgenden Effekte in Bezug auf Investitionen:

- Im Bereich der Stromerzeugung stellen die niedrigen Preise weder für die etablierten Erzeuger noch für Entrepreneurs einen Anreiz dar, in neue Kraftwerkskapazitäten zu investieren;
- Im Bereich der Übertragungs- und Verteilnetze bieten die nach der Liberalisierung meist weit strenger regulierten Netzpreise und der Druck, in diesem Segment die Kosten zu senken, noch weniger Anreiz, Investitionen zu tätigen. Vor allem auch ist die Unsicherheit, diese Investitionen über entsprechende Netztarife zurückzuerhalten, ein zentraler Problempunkt.

**Abb. 3.17a:** Reale Historische Investitionen in Erzeugungskapazitäten (Maximum = 1)(Quelle: eigene Analysen)



**Abb. 3.17b:** Historische Investitionen in Netze (Maximum = 1)(Quelle: eigene Analysen)



<sup>35</sup> Anmerkung: England ist in Abb. 3.17 nicht enthalten, da es für die Zeit vor 1990 keine brauchbaren Daten für die Erzeugung gibt. Der Kommentar bezieht sich daher auf die in Abb. 3.15 dargestellte Entwicklung für Großbritannien (GB)

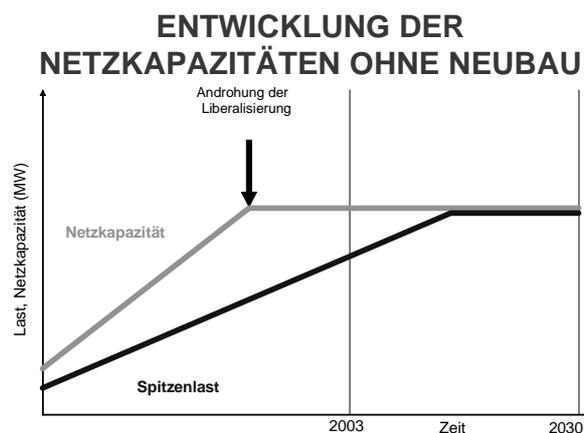
Allerdings nehmen die vorhandenen Überkapazitäten durch Verbrauchssteigerungen und Kraftwerksschließungen bzw. nicht durchgeführten Ersatzinvestitionen bei den Netzen nach der Liberalisierung kontinuierlich ab. Daraus resultiert die entscheidende Frage, welche Strategien bzw. Szenarien der zukünftigen Entwicklung der Investitionen es nun gibt und wie sich diese auf die Preise auswirken.

Zunächst ist zu unterscheiden zwischen dem nach wie vor regulierten Bereich der Netze und dem Wettbewerbssegment der Stromerzeugung. Ein wichtiger Unterschied ist, dass bei den Netzen die Spitzenlast vorerst nur an bestimmten Punkten im Netz auftritt und damit auch nur in diesen Bereichen hohe Engpasspreise oder Versorgungsengpässe auftreten werden, während im Bereich der Stromerzeugung der allgemeine Marktpreis für Spitzenlast (und wahrscheinlich auch für Grundlast) in einem Markt wie Mitteleuropa beeinflusst wird. Das heißt, rein von den wirtschaftlichen Aspekten sind drohende Engpässe im Bereich der Stromerzeugung als wesentlich schwerwiegender einzuschätzen als im Bereich der Netze.

Die möglichen Extremszenarien für die Entwicklung der Netzkapazitäten sind in Abb. 3.18 dargestellt. Abb. 3.18a geht davon aus, dass überhaupt kein weiterer Ausbau der Netzkapazitäten möglich ist. Dies würde dazu führen, dass die Übertragungskosten für immer mehr Leitungssegmente deutlich ansteigen werden. Im Gegensatz dazu würde in einem Szenario entsprechend Abb. 3.18b der Leitungsausbau gleich der Spitzenlast wie in einem perfekten Markt erfolgen und die Übertragungskosten würden im Engpasssegment den langfristigen Grenzkosten entsprechen. Die dritte mögliche Variante ist jene eines koordinierten geplanten vorausschauenden Ausbaus (vgl. Abb. 3.18c). Hier wird von einer zentralen Planungsbehörde vorausschauend ein bestimmtes Maß an Netz-Überkapazitäten bereitgehalten, die Kosten würden auf alle Netzebenen übergewälzt und die Preise für die Netznutzung würden nur moderat steigen.

Derzeit ist noch nicht abzusehen, welches Szenario von Politik bzw. Regulierung gewählt werden wird. In jedem Fall ist zu klären, welche monetären Anreize es für die Netzbetreiber geben wird, in den Leitungsneubau zu investieren.

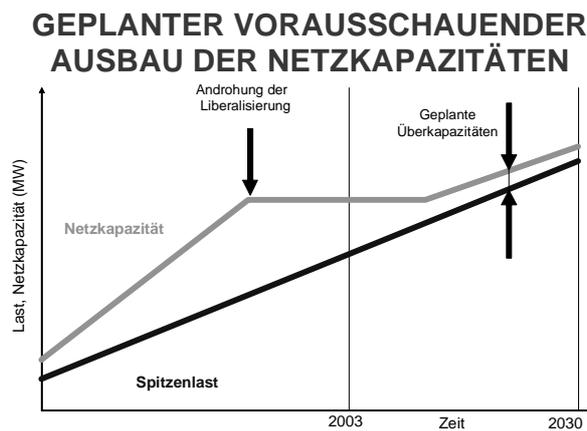
**Abb. 3.18a:** Entwicklung der Netzkapazitäten sowie der Spitzenlast ohne weiteren Netzausbau



**Abb. 3.18b:** Entwicklung der Netzkapazitäten sowie der Spitzenlast wenn weiterer Netzausbau exakt der Spitzenlast entspricht



**Abb. 3.18c:** Entwicklung der Netzkapazitäten sowie der Spitzenlast wenn weiterer Netzausbau geplant der Spitzenlast vorseilt



Auch im Bereich der Stromerzeugung nehmen die vorhandenen Überkapazitäten durch Verbrauchssteigerungen und Kraftwerksschließungen kontinuierlich ab (vgl. Abb. 3.19), und es stellt sich die Frage, ab wann wieder investiert wird. Denn ohne ein Minimum an Überkapazitäten gibt es keine Wettbewerbspreise. Wenn die Nachfrage praktisch gleich ist den verfügbaren Kapazitäten, kann jeder Erzeuger Marktmacht ausüben<sup>36</sup>. Dazu gibt es prinzipiell zwei historische Modelle:

Einerseits das Modell Kalifornien, wo mit dem Bau von Kapazitäten erst begonnen wurde, nachdem die Nachfrage die Kapazitäten eingeholt hatte und es auf dem Großmarkt zu extremen Preisspitzen kam (vgl. Abb. 3.19a).

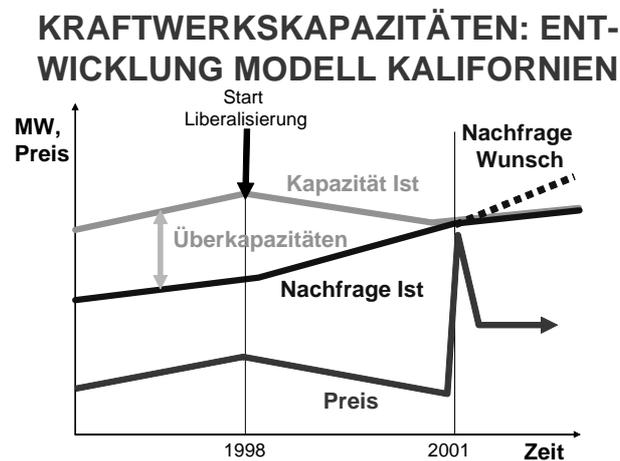
Andererseits das Modell England, wo es zunächst aus rein marktwirtschaftlichen Gründen zu Investitionen in neue Kraftwerke kam, und als sich einige Jahre nach der Liberalisierung trotzdem

<sup>36</sup> Anmerkung: Auch die Theorie der anfechtbaren Märkte (contestable markets) hat wie die Beispiele der Ausübung von Marktmacht im England und Kalifornien der jüngeren Vergangenheit zeigen hier keine Relevanz.

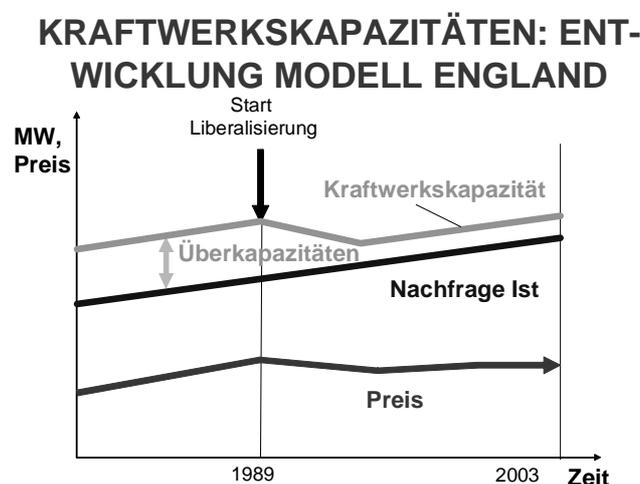
eine Verknappung der Kapazitäten abzeichnete durch einen Ausbauplan, der von der Netzgesellschaft erstellt wurde, und ein entsprechendes Anreizsystem (capacity payments) kontinuierlich Investitionen in neue Kraftwerkskapazitäten motiviert wurden (vgl. Abb. 3.19b).

Abb. 3.19c zeigt die Situation Mitteleuropas: Derzeit existieren noch deutliche Überkapazitäten, allerdings wird die Schere kontinuierlich enger. Die Frage wann und mit welchen Strategien wieder investiert wird ist noch völlig offen. Am gefährlichsten scheint es jedoch, auf die unkoordinierte „boom & bust cycle“-Variante zu vertrauen: Dieser Strategie zufolge wird mit Investitionen solange gewartet, bis die Preise ein entsprechend hohes Niveau erreicht haben. Dann wollen alle Stromerzeuger von diesen hohen Preisen profitieren und bauen ungehemmt neue Kraftwerke. Dieses neue Überangebot führt dazu, dass die Preise wieder fallen, alte Kraftwerke geschlossen werden und wieder solange mit neuen Investitionen gewartet wird, bis die Preise wieder steigen.

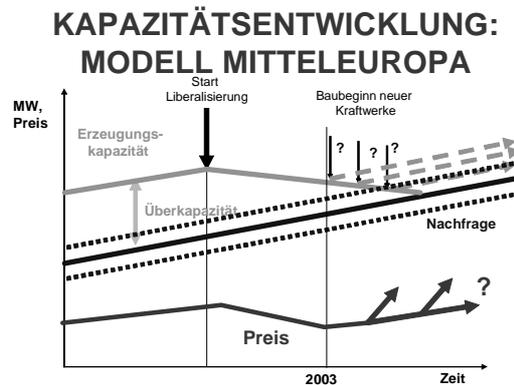
**Abb. 3.19a:** Historische Entwicklung der Kraftwerkskapazitäten sowie der Nachfrage und der Preise in England



**Abb. 3.19b:** Historische Entwicklung der Kraftwerkskapazitäten sowie der Nachfrage und der Preise in Kalifornien



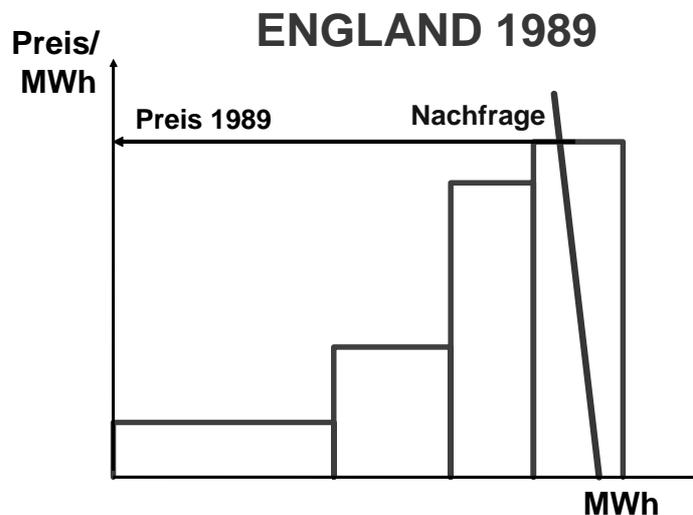
**Abb. 3.19c:** Historische Entwicklung der Kraftwerkskapazitäten sowie der Nachfrage und der Preise in Mitteleuropa und Zukunftsperspektiven



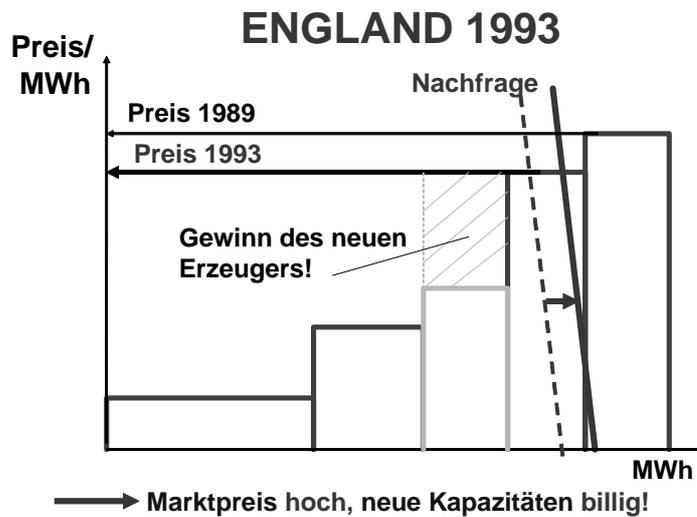
Noch einmal zurück zur wichtigen Ausnahme England (vgl. Abb. 3.20). Dort waren in den ersten Jahren nach der Restrukturierung neue Gas-(GuD)-Kraftwerke rein wirtschaftlich günstiger als die alten Kohlekraftwerke. Das Prinzip zeigt Abb. 3.20a: sie zeigt die Kostenkurve der Stromerzeugung in England im Jahr 1989. Das Kraftwerk, das die Grenzkosten bestimmt, ist das alte Kohlekraftwerk. Abb. 3.20b zeigt die Kostenkurve der Stromerzeugung in England 1993. Das Kraftwerk, das die Grenzkosten und damit den Strompreis bestimmt, ist immer noch das alte Kohlekraftwerk. Dadurch konnten Gaskraftwerke mit geringeren Grenzkosten gewinnbringend gebaut werden.

England spielte somit nicht nur eine zentrale und historisch prägende Rolle als Vorreiter der Liberalisierung, sondern stellte auch eine irreführende Ausnahme dar! Dadurch, dass in England nach dem Start der Liberalisierung zügig in neue effizientere und darüber hinaus sogar umweltfreundlichere Kraftwerke investiert wurde, waren viele andere Länder, wie z.B. Kalifornien, das das englische Modell fast 1:1 kopiert hat, davon überzeugt, dass das auch in ihren Ländern der Fall sein würde. Allerdings waren die Rahmenbedingungen deutlich unterschiedlich, was zu entsprechenden, fast gegenteiligen Effekten führte.

**Abb. 3.20a:** Kostenkurve der Stromerzeugung in England 1989 (Kraftwerk das die Grenzkosten bestimmt: altes Kohlekraftwerk)



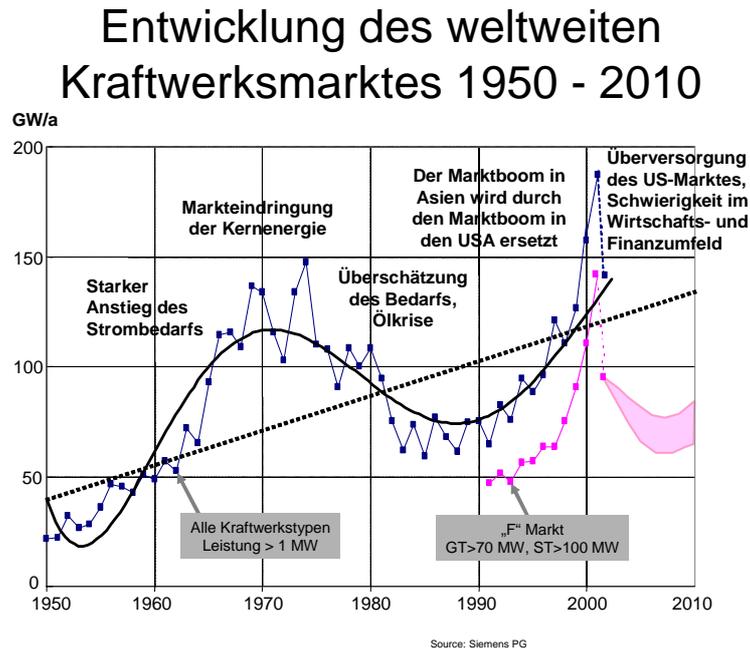
**Abb. 3.20b:** Kostenkurve der Stromerzeugung in England 1993 (Kraftwerk das die Grenzkosten bestimmt: immer noch altes Kohlekraftwerk, sodass Gaskraftwerk mit geringeren Grenzkosten gewinnbringend gebaut werden konnte)



In bezug auf die gesunkene Investitionstätigkeit der Elektrizitätsversorgungsunternehmen ist letztendlich auch von Interesse, wie sich diese auf die Zulieferindustrie – Kraftwerksbau- und Netzindustrie – ausgewirkt haben.

Festzustellen ist, dass es in der einschlägigen Industrie großteils schon vor der Ankündigung der Liberalisierung weltweit zu kontinuierlichen Rückgängen in der Bautätigkeit gekommen ist (vgl. Abb. 3.21). Die Bautätigkeit erreichte ihre Spitze in den frühen 1970er Jahren, basierend vor allem auf dem Ausbau der Atomkraft. Durch überschätzte Verbrauchszuwächse und als Reaktion auf die steigenden Preise fossiler Energieträger bis Mitte der 1980er Jahre gingen die Bautätigkeit und damit auch die Investitionen kontinuierlich zurück. Alle Unternehmen, die Anfang der 1980er Jahre einen Schwerpunkt im Bereich Stromerzeugung und –transport hatten, hatten Ende der 1980er eine Durststrecke zu bewältigen (vgl. Siemens 2002). Innerhalb der Unternehmen kam es – bedingt vor allem durch die boomenden Sparten der Telekommunikation und der Computerindustrie – zu einer deutlichen Abnahme der Bedeutung des energietechnischen Sektors. Dies führte weiters dazu, dass auch die F&E-Anteile der Energietechnik in den Unternehmen deutlich zurückgingen, und zwar von über 60% anfangs der 1980er Jahre auf 14-23% in den Jahren 2000-2003 (Quelle: Jahresberichte der Unternehmen, persönliche Informationen, SIEMENS).

Abb. 3.21: Entwicklung der Kraftwerksbautätigkeit weltweit 1950 bis 2010 (Quelle: Voges (2003))



Eine weitere Folge waren Fusionen und zunehmenden Verflechtungen, z.B. die Fusion von Asea und Brown Boveri zu ABB Ende der 1980er Jahre. Erst ab ca. 1990 kam es wieder zu Zuwächsen, zunächst durch den boomenden asiatischen Markt. Dies hatte jedoch auf Europa nur einen „verdünnten“ Effekt, da Aufträge in diese Länder und andere Schwellenländer, wie z.B. die Türkei, mit der Auflage einher gehen, dass der Großteil der Wertschöpfung im eigenen Land erfolgt, und nur die High-Tech-Komponenten aus den Industrieländern importiert werden. Durch die Liberalisierung in Europa wurde dieser Trend zumindest nicht umgekehrt, es kam zu weiteren Fusionen, z.B. Siemens und Voith, und weltweit existiert heute gerade noch eine Handvoll Unternehmen, die Kraftwerke bauen.

Weitere wichtige Effekte in bezug auf den „Power Generation, Transmission and Distribution sector“ in diesen Unternehmen waren (vgl., z. B. Siemens (2001, 2002, 2003), ABB (2001, 2002, 2003)):

- Bedeutungszunahme kleinerer, dezentraler Anlagen;
- Stärkere Diversifizierung weltweit um vom Wachstum in unterschiedlichen Regionen profitieren zu können; Derzeit sind neben Europa vor allem China und die USA sowie Schwellenländer wie die Türkei Schwerpunktregionen;
- Entwicklung umfassender industrieller IT-Konzepte, stärkerer Fokus auf Anlagenintelligenz (vgl. Report (2003))
- Verstärktes Engagement im Wartungs-, Betriebsbereich sowohl im Bereich der Kraftwerke als auch der Netze.

Zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen speziell in den Ländern, in denen der Investitionsrückgang dramatisch war, liegen, z.B. in bezug auf negative Multiplikatoreffekte, noch keine fundierten Analysen vor.

### 3.7 Zusätzlicher Aufwand – „Kosten der Liberalisierung“

Anknüpfend an die Feststellung, dass durch die Liberalisierung Einsparungen realisiert wurden, stellt sich natürlich auch die Frage, was war der Aufwand. Davon abgeleitet sind wichtige zentrale offene Fragen:

Die Liberalisierung leitete einen enormen Strukturwandel bei den Unternehmen ein. Diese "Neuaufstellung der gesamten europäischen Energiebranche", welche mit Synergieeffekten und größerer Wettbewerbsfähigkeit argumentiert wurde, führte in den Unternehmungen wohl auch zu beträchtlichen Direktkosten. Die Liberalisierung machte aber auch die Schaffung von Regulierungsbehörden notwendig. Dies verursacht Kosten. Darüber hinaus: Wer sorgt dafür, dass der Regulator effizient arbeitet? Wie kann der Erfolg des Regulators bewertet werden, d.h. wer "reguliert" den Regulator und was darf die Regulierung kosten?

Als Beispiel für die hohe Brisanz dieser Fragen sei ein Bericht des National Audit Office (NAO) (2001), zitiert nach: Financial Times: "Power in Europe", 12 Jan 2001) des britischen „Rechnungshofs“, aus dem Jahr 2001 zitiert, in dem der Nettonutzen der englischen Restrukturierung für die Kleinkunden analysiert wird. Der Bericht stellt fest, dass es für diese über den Zeitraum 1989 bis 1999 zu jährlichen Kosteneinsparungen von ungefähr 143 Mill. Pfund, das sind in etwa 230 Mill. EUR/Jahr, gekommen ist. Aber die gesamten bisherigen Kosten der Einführung von Wettbewerb, die direkt oder indirekt von dieser Verbrauchergruppe zu tragen waren, beliefen sich auf ungefähr 121 Mill. Pfund, das sind in etwa 190 Mill. EUR/Jahr. NAO argumentiert jedoch weiter, dass in dieser Darstellung die Kosten, die anfallen werden um die noch existierenden Wettbewerbsprobleme in diesem Kundensektor zu beseitigen, noch nicht enthalten sind, und dass daher insgesamt die Kosten höher sein könnten als die Einsparungen!

Tab. 3.7 gibt einen Überblick über die in ausgewählten Mitgliedsstaaten implementierten Einrichtungen zur Regulierung der Strommärkte. Die reinen absoluten Zahlen sowohl in bezug auf Budget und Zahl der Mitarbeiter als auch die spezifischen Zahlen pro TWh sind nicht unreflektiert vergleichbar. Der Grund liegt im sehr unterschiedlichen Leistungsumfang. Da weiters in den meisten Ländern die Regulierungsbehörde erst vor zwei bis vier Jahren eingerichtet wurde und praktisch noch „in statu nascendi“ ist, kann auch noch kein absoluter Effizienzvergleich durchgeführt werden.

**Tabelle 3.7.** EU Regulatoren im Vergleich, (Quelle: EU (2002), Boltz 2003))

Land	Regulator	Zuständigkeit		Budget		Mitarbeiter
		Strom	Gas	Mio. €	K€/TWh*	
A	E- Control	ja	ja	10,8	150	67
F	CRE	ja	ja	14,3	30	96
GB	OFGEM	ja	ja	40	110	336
I	AEEG	ja	ja	25	60	112
N	NVE	ja	-	Ca. 5**	Ca. 40**	ca. 50***
NL	DTE	ja	ja	8,7	60	55
S	STEM	ja	ja	4	20	39***

\*...spezifische Kosten pro TWh Jahresinlandsverbrauch; \*\*...geschätzt (Anteil Energieregulierung) \*\*\*... nur Energieregulierung

### 3.8 Gewährleistung der Versorgungssicherheit

Eine sichere Stromversorgung ist eine fundamentale Voraussetzung für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung Österreichs. Mit der Liberalisierung der Strommärkte haben sich die diesbezüglichen Rahmenbedingungen verändert.

Der Wettbewerbsdruck führt in allen Segmenten der Stromversorgungskette zur Notwendigkeit, die Kosten zu senken: Im Bereich der Erzeugung aufgrund des Wettbewerbs auf den Spotmärkten, im Bereich der Netze durch den Druck (Benchmarking) und die Auflagen der Regulierungsbehörde.

Daraus resultiert, dass die Investitionen in den liberalisierten Strommärkten auf ein Minimum reduziert wurden, und unwirtschaftliche Kraftwerke aufgrund von Billigstpreisen auf den Spotmärkten stillgelegt wurden. Da der Verbrauch allerdings kontinuierlich ansteigt, nehmen die Überkapazitäten sowohl bei den Kraftwerken als auch bei den Netzen sukzessive ab. Dies hat allerdings dazu geführt, dass es zumindest tendenziell in allen Ländern nach Einführung der Liberalisierung zu einem Rückgang der Versorgungssicherheit<sup>37</sup> gekommen ist. Die zentralen Gründe dafür sind:

- Über- oder Unterlastung der Netze bzw. sprunghafte Lastschwankungen durch unkoordinierten Kraftwerkseinsatz;
- unkoordiniertes kurzfristiges Stilllegen von Kapazitäten;
- Reduktion des Wartungspersonals.

Die Einführung des Wettbewerbs auf dem Strommarkt ist so zu regeln, dass sich die Kunden auf eine nahezu kontinuierliche und zuverlässige Versorgung verlassen können. Das bedeutet, dass im Elektrizitätssektor ausreichende Produktions- und Transportkapazitäten vorhanden sein müssen, um dem im Laufe des Jahres und entsprechend den jeweiligen Bedingungen veränderlichen Bedarf Rechnung zu tragen.

---

<sup>37</sup> Ereignisse wie die Stromausfälle in den USA, in London oder beim österreichischen beinahe „Blackout“ am 27. August dieses Jahres zeigen dass die Sicherheit und ein langfristiges Ausbauplan des Energiesystems eine wesentliche Rolle spielen.

**Tabelle 3.8.** Stand der Versorgungssicherheit mit Strom in den EU-15 (Quelle: EU 2002 und eigene Erhebungen)

	Versorgungssicherheit 2002				Maßnahmen zur Absicherung von Spitzenkapazitäten		
	Leistungs-Reserve bei der Erzeugung	Einfuhr-Kapazität (Anteil am Verbrauch)	Zunahme der Spitzenbelastung (in % pro Jahr)	Kapazitäts-Erhöhung bis 2004 (GW)	markt basierend	Verpflichtung der ÜNB oder Versorger	Anreize, z.B. Bereitstellungszahlungen
Österreich	34%	45%	+2,1%	0,4	x		
Belgien	2%	31%	+2,1%	0,2		x	
Dänemark	-	-	-	-	x		
Finnland	-	-	-	-	Nicht bekannt		
Frankreich	16%	19%	+1,9%	0,4	x		
Deutschland	5%	15%	+0,5%	0,8	x		
Griechenland	7%	13%	+3,2%	1,2	Ausschreibungsverfahren		
Italien	9%	12%	+3,7%	5,7			x
Irland	-2%	6%	+3,0%	0,8	Ausschreibungsverfahren		
Luxemburg	-	100%	+2,8%	0,0	k.A.		
Niederlande	7%	28%	+3,0%	0,7		x	
Portugal	13%	13%	+4,0%	0,5			x
Spanien	16%	7%	+3,1%	4,6			x
Schweden						x	
Großbritannien	12%	3%	+1,0%	5,0	x		
Nordel	1%	5%	+0,8%	6,0			

In bezug auf die zukünftige Versorgungssicherheit sind zwei Schwerpunkte zu setzen:

Der erste Schwerpunkt betrifft die quantitative Versorgungssicherheit in bezug auf Kraftwerks- und Netzkapazitäten. In der EU-15 wird im Elektrizitätssektor die Versorgungssicherheit in der Regel im jeweiligen Mitgliedstaat von den Übertragungsnetzbetreibern überwacht, da diesen die Aufgabe des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage im Netz obliegt. Allerdings haben in den radikal „ungebundenen“ Ländern die Netzbetreiber keinen Einfluss auf den Kraftwerks-Dispatch, d.h. auf die Betriebszeiten der Kraftwerke, und auch nicht auf den koordinierten Kraftwerksausbau. D.h. unter Netztarifstrukturen, die in bezug auf Überangebot oder Knappheit von Erzeugungskapazitäten keine Anreize für einen Ausgleich setzen verschärft sich das Problem der zumindest mittelfristigen Versorgungssicherheit dadurch dass keine sinnvolle Koordination von Netzausbau und Kraftwerksbau möglich ist.

Um effizient Investitionen in das Netz planen zu können, müssen also die Übertragungsnetzbetreiber umfassend sowohl über die geplanten Kraftwerksbauten als auch über die prognostizierte Nachfrage informiert sein.

Die oben stehende Tabelle 3.8 enthält Daten über die Lage hinsichtlich der Reserveerzeugungskapazitäten 2002. Aus ihr wird ersichtlich, dass sich die EU-15 hinsichtlich der verfügbaren Kapazität derzeit in einer relativ günstigen Lage befinden. Grundsätzlich sollten die Mitgliedstaaten darauf achten, dass unter Berücksichtigung der potenziellen Importkapazität in bezug auf die verfügbaren Kapazitäten eine „verbleibende Leistung“ von über 5% vorhanden ist. Soll diesem Kriterium allerdings auch in Zukunft voll Rechnung getragen werden, so besteht in den kommenden Jahren Bedarf an neuen Erzeugungs- und Verbundkapazitäten vorrangig in den nordischen Ländern und in Irland. In beiden Fällen treffen die Gesetzgeber Maßnahmen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit, indem sie z.B. von den Übertragungsnetzbetreibern eine bestimmte Reservekapazität verlangen. Wie aus der Tabelle ersichtlich ist, erwägen andere Mitgliedstaaten weitere Alternativmaßnahmen.

Der zweite Schwerpunkt in bezug auf Versorgungssicherheit liegt bei der Frage der Sicherstellung bzw. Erhöhung der Qualität und Zuverlässigkeit der Stromnetze, kurz gesagt der Vermeidung von „Blackouts“<sup>38</sup>.

Die Ereignisse wie die Stromausfälle in den USA, in London oder beim österreichischen „Beinahe-Blackout“ am 27. August 2003 zeigen, dass ein langfristiger koordinierter Ausbauplan des Energiesystems für die Gewährleistung der Versorgungssicherheit notwendig ist. Vor der Liberalisierung war die Stromversorgung durch einen langfristigen Ausbauplan der Erzeugungs- und Netzkapazitäten gesichert worden. Mit der Liberalisierung der Strommärkte wurden die geordneten und koordinierten Reservekapazitäten abgeschafft. Es bleibt nun den einzelnen Energieversorgern überlassen, inwieweit sie für ausreichende Erzeugungskapazitäten und Reserven Sorge tragen.

Ein koordinierter Ausbauplan der Netze und Energieerzeugung existiert nicht mehr. In Bezug auf das Netz ist festzustellen, dass es nur noch Netzbetreiber und keine Netzerweiterer mehr gibt.

---

<sup>38</sup> Ein Blackout ist der komplette Zusammenbruch der Stromversorgung in einem bestimmten geografischen Gebiet.

**Tab. 3.9:** Versorgungsqualität und Versorgungssicherheit Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, (2003))

	Qualitätsstandard	Finanzielle Anreize		Langfristplanung/-analyse	
		Ausgleichszahlungen*	Bestandteil Preisregulierung	Netz	Erzeugung (Reserve)
Frankreich	Ja	Ja	-	Genehmigung Investitionspläne	Genehmigung Ausschreibung
England & Wales	Vergabe & Veröffentlichung	Ja	Ja	Veröffentlichung Langfristpläne	Marktbeobachtung
Niederlande	Vergabe & Veröffentlichung	Ja	Geplant (2004)	Veröffentlichung Langfristpläne	Kapazitätsmarkt (geplant)
Norwegen	Vergabe & Veröffentlichung	Nur Großkunden	Ja	-	Verantwortung ÜNB**
Österreich	Geplant (Quality Code)	-	Geplant	Beobachtung (geplant)	Prognose (Regulator)
Schweden	Vergabe & Veröffentlichung	-	Geplant (2004)	-	Verantwortung ÜNB**

\* Festgelegte Kompensation für Versorgungsunterbrechungen und -störungen

\*\*... ÜNB: Übertragungsnetzbetreiber

Wie bereits in der vorherigen vergleichenden Studie dargelegt, sollte der Wettbewerb in den meisten Fällen ein Anreiz zur Verbesserung des Leistungsangebots sein. Gleichwohl darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass ein Teil des Sektors, d.h. die Netze, Monopolleistungen bleiben werden. So ist ein eindeutiges Rahmenregelwerk für eine entsprechende Wartung der Netze erforderlich, um Versorgungsunterbrechungen und die damit verbundenen Störungen auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Darüber hinaus kann eine Regulierung der Versorger notwendig sein, um die Einhaltung gewisser Mindeststandards zu gewährleisten.

### 3.9 Qualität der Leistungen, gemeinwirtschaftliche Ziele und Sicherung der Grundversorgung

Eine garantierte Qualität der Leistungen ist ein wichtiges Element bei den die Liberalisierung begleitenden Rahmenbedingungen und dient vor allem dazu, die Interessen der Kunden zu schützen. In Ländern wie Österreich und Deutschland sind diese Standards heute noch selbstverständlich, in anderen Ländern wie England und Wales werden diese von der Regulierungsbehörde vorgegeben und bei Nichteinhaltung entsprechend bestraft. Dabei gibt es grundsätzlich zwei Arten von Standards:

Garantierte *Performance-Standards* (GS) geben Service-Niveaus vor, die in jedem einzelnen Fall eingehalten werden müssen. Für den Fall, dass das Niveau der Dienstleistung den vorgeschriebenen Standards nicht entspricht, muss der Verteilnetzbetreiber an den Kunden eine

Strafe zahlen. In Tab 3.10 sind beispielhaft einige dieser GS, wie sie in England implementiert sind angeführt.

*Overall Standards* (OS) erfordern, dass der Verteilnetzbetreiber bestimmte Dienstleistungen auf einem Niveau bereitstellt, welches über einem bestimmten Minimum liegt.

**Tab. 3.10:** Garantierte Performance-Standards (Quelle: OFGEM, [www.ofgem.gov.uk](http://www.ofgem.gov.uk))

Reporting code	Service	Performance Level	Penalty Payment
GS1	Respond to failure of distributors fuse	All DNOs to respond within 3 hours on weekdays (at least) 7 am to 7 pm, and within 4 hours at weekends between (at least 9 am to 5 pm)	£20
GS2*	Restoration of supply following a fault	Supplies must be restored within 18 hours, otherwise a payment must be made	£50 domestic customers £100 non-domestic, plus £25 for each further 12 hours
GS2A*	Multiple Interruptions	Four or more separate interruptions each lasting 3 or more hours in any single year (1 April – 31 March)	£50
GS3	Estimating charges for connection	5 working days for simple jobs and 15 working days for most others	£40
GS4*	Notice of planned interruption to supply	Customers must be given at least 2 days notice	£20 domestic customers £40 non-domestic
GS5	Investigation of voltage complaints	Visit within 7 working days or substantive reply within 5	£20
GS8	Making and keeping appointments	Companies must offer and keep a morning or afternoon appointment, or a timed appointment if requested by the customer	£20
GS9	Notifying customers of payments owed under the standards	Payment to be made within 10 working days	£20

\* Customers need to claim under these standards, for the remaining standards payments are automatic

### 3.9.1 Grundversorgung

Was die derzeitige Politik in den EU-15-Mitgliedsstaaten in bezug auf die Grundversorgung mit Strom betrifft, so wurde gemeinschaftlich eine Rahmenstruktur erarbeitet, die es ermöglicht, wenigstens einen Lieferanten zur Versorgung aller Kunden zu verpflichten. Die gerechtfertigte Kompensation dieses Notlieferanten – im Allgemeinen der „alte“ frühere Versorger – ist aber noch nicht adäquat gelöst. Die Preise dieser „Grundversorgungs-Unternehmen“ können prinzipiell selbst dort, wo die Märkte für Inlandskunden vollständig geöffnet sind, reguliert werden. Dadurch ergibt sich für neue Marktteilnehmer ein Preis, der unterboten werden muss. Eine solche Vorgehensweise sorgt dafür, dass ein Einzelhaushalt oder ein einzelnes Unternehmen für Elektrizität nicht mehr als einen bestimmten Höchstpreis zahlen muss.

In Tab. 3.11 werden die Aspekte der Grundversorgung mit elektrischem Strom in den einzelnen Ländern der EU-15 gegenübergestellt.

**Tabelle 3.11: Grundversorgung und Berücksichtigung sozial schwächerer Gruppen 2001(Quelle: EU 2002 und eigene Erhebungen)**

	Grundversorgung			Sozial schwächere Gruppen				
	Anteil Netzanschluss in %	Standard-Versorgungsunternehmen	Ausgleich (Einheitstarif)	Sonder-tarife	Zähler, die eine Zahlung im Voraus ermöglichen	„Gratis“ – Liefer-menge	Abschal-tungs-beschrän-kungen	Anzahl der Abschaltungen aufgrund von Nicht-zahlung
Österreich	99,5%	vorbestimmt	N	-	-	-	nicht bekannt	nicht bekannt
Belgien	100%	vorbestimmt	MS		-	J	J	4988 <sup>11</sup>
Dänemark	100%	vorbestimmt	D	-	-	-	-	„vernachlässigbar“
Finnland	100%	benannt*	N	J	-	-	-	9000
Frankreich	100%	vorbestimmt	J	-	-	-	nicht bekannt	nicht bekannt
Deutschland	100%	vorbestimmt	N	-		-	J	nicht bekannt
Griechenland	100%	vorbestimmt	J	-	-	-	-	nicht bekannt
Irland	100%	vorbestimmt	MS	J	J	J	J	3670
Italien	100%	benannt*	MS	-	-	-	nicht bekannt	nicht bekannt
Luxemburg	100%	vorbestimmt	MS	-	-	-	nicht bekannt	nicht bekannt
Niederlande	100%	vorbestimmt	D	-	-	-	J	0,7%
Portugal	100%	vorbestimmt	MS	J	-	-	J	130000
Spanien	100%	vorbestimmt	MS	-	-	-	-	nicht bekannt
Schweden	100%	benannt*	N	-	-	-	J	nicht bekannt
VK	100%	benannt*	D	J	J	-	in einigen Fällen	375

Quelle: Umfrageergebnisse

### 3.9.2 Sozial schwächere Gruppen

Bei der Betrachtung der Energiepreise für bestimmte benachteiligte Kundengruppen wird deutlich, dass die Mitgliedstaaten die Aufrechterhaltung der Versorgungsleistungen als eine vorrangige Aufgabe betrachten. In vielen Ländern sind die Versorgungsunternehmen dazu verpflichtet, sozial schwächeren Gruppen gewisse Vorzugsbedingungen einzuräumen, und sie dürfen die Versorgung nicht einstellen. Was den letztgenannten Punkt betrifft, so gibt es keine Anzeichen dafür, dass die Marktöffnung zu einer Erhöhung der Zahl der abgeschalteten Haushalte geführt hat. Vielmehr kann die Einführung ordnungsgemäß geregelter Verfahren dazu führen, dass die einkommensschwachen Kundengruppen die Mittel für die Inanspruchnahme der Versorgungsleistungen eher aufbringen können und in den Genuss verbesserter Leistungsstandards kommen. Die umfassendsten Erfahrungen liegen dazu bis jetzt aus England vor. Dort wurde nach den negativen Erfahrungen in den Jahren unmittelbar nach der Liberalisierung – hohe Zahl an Stromabschaltungen und umfassende Einführung von Pre-Payment-Meters für sozialschwächere Gruppen – ein „Social Action Plan“ eingeführt.

Die Beurteilung des Fortschritts der Liberalisierung in bezug auf diese Gruppen erfolgt gemäß diesem „Action Plan“ nach 12 Kriterien. Die Kriterien werden von der Regulierungsbehörde regelmäßig quantifiziert und geprüft und von den Strom- und Gasversorgern vierteljährlich veröffentlicht. Im Folgenden sind diese Kriterien kurz erläutert, in Anhang B sind die Details im Original dokumentiert.

Die Kriterien sind folgende:

- **Zahl der sozial schwächeren Haushalte.** Bedürftige Haushalte werden als "energiearm" eingestuft, wenn sie mehr als 10 % ihres Nettoeinkommens für Brennstoffe ausgeben. Besonders schützenswert oder bedürftig sind darüber hinaus ältere, behinderte oder chronisch kranke Personen sowie Familien mit Kleinkindern. Die Anzahl dieser "energiearmen" und besonders bedürftigen Haushalte wird ständig evaluiert und dokumentiert.
- **Zahl der Kunden mit Messinstrumenten für Vorauszahlung (Prepayment Meters)** So wie unter Punkt 1 wird dokumentiert, ob sich diese Zahl deutlich verändert und bei Bedarf werden Maßnahmen initiiert.
- **Niveau der Schulden:** Es wird analysiert, wie sich die Schulden (Anzahl der Privatschuldner und Schuldenhöhe) entwickeln. Bei Bedarf werden Maßnahmen initiiert.
- **Zahlungsart:** Die Entwicklung der Zahlungsart (monatlicher Einzug, vierteljährlich Cash, Prepayment-Meter) wird analysiert.
- **Benachteiligte Kunden und Wettbewerb:** Untersucht wird die Wechselrate verschiedener Kundengruppen, insbesondere auch ärmerer Kunden um festzustellen, inwieweit diese am Wettbewerb teilnehmen können.
- **Registrierung von sozialen „Sonder“-Kunden:** Ältere oder Behinderte und chronisch kranke Patienten werden speziell erfasst und bekommen bestimmte Dienste gratis.
- **Abschaltungen (Disconnections):** Die Entwicklung der Abschaltungen - aufgrund zu hoher Verschuldung - wird beobachtet.
- **Selbstabschaltung durch die Kunden:** wird aufgeschlüsselt nach verschiedenen Einkommens- und Haushaltseigenschaften dokumentiert.
- **Energiesparberatung der Kunden:** Auch die Entwicklung der Zahl der Beratungen wird systematisch dokumentiert und analysiert.
- **Die Initiative „Warme Wohnungen“:** Diese Maßnahme stellt eine Mischung aus tariflichen und beratungsbezogenen Leistungen speziell für bedürftige Haushalte (siehe auch Punkt1) dar. Es gibt Maßnahmen die auf einen vergünstigen Energiebezug abstellen, indem entweder Pauschalpreise unabhängig von der Bezugsmenge verlangt werden, oder in Abhängigkeit von der Außentemperatur vergünstigt (z.B. 2h gratis Heizen) angeboten werden. Auch gibt es für besonders schützenswerte Haushalte eigene Energieeffizienzziele zu erfüllen bzw. Beratungen durchzuführen.
- **Zufriedenheit der Kunden:** Es wird jedes Jahr für unterschiedliche Kundengruppen erhoben, wie zufrieden diese mit dem Angebot der Versorger sind.
- **Stromrechnung:** Schließlich wird für die einzelnen Kundenkategorien auch die jährliche Rechnungsentwicklung untersucht und wenn festgestellt wird, dass es vor allem für die sozial Schwächeren höhere Preissteigerungen gibt, entsprechend eingegriffen.

### 3.9.3 Qualität der Leistungen

Die Einführung von Wettbewerb ist normalerweise mit der Erwartung einer höheren Qualität der Leistungen verbunden, da angenommen wird, dass die Versorgungsunternehmen alles unternehmen, um sich von ihren Wettbewerbern abzuheben, indem sie zum Beispiel ein breiteres Leistungsspektrum und mehrere Zahlungsoptionen anbieten. Viele Mitgliedstaaten haben jedoch über ihre Regulierungsbehörden Mindeststandards für die Qualität der Leistungen mit Sanktionen für den Fall der Nichteinhaltung eingeführt. Besonders wichtig sind diese Mindeststandards im

Bereich der Stromversorgung hinsichtlich der Häufigkeit von Übertragungs-, Fernleitungs- und Verteilungsunterbrechungen.

**Tabelle 3.12.** Qualität der Leistungen für die Versorgung mit Strom in den EU-15 (Quelle: EU 2002 und eigene Erhebungen)

	Qualität der Leistungen				
<b>Elektrizität</b>	Verteilnetzleistung: Unterbrechungsminuten pro Kunde und pro Jahr	Gibt es Leistungsvorgaben	Wie werden diese durchgesetzt?	Bedingungen für Einzelhandelsversorger	Wie werden diese durchgesetzt?
<b>Österreich</b>	<1	vorgesehen	-	F	Regulierungsstelle
<b>Belgien</b>	<60	keine Angaben		F	Zulassungsentzug
<b>Dänemark</b>	30	keine	-	keine	-
<b>Finnland</b>	114	keine	-	keine	-
<b>Frankreich</b>	nicht bekannt	keine Angaben		keine Angaben	
<b>Deutschland</b>	15	keine	-	F	mögliche Strafgebühren
<b>Griechenland</b>	nicht bekannt	keine	-	keine	-
<b>Irland</b>	372	Ja	C	V, M	Anweisungen
<b>Italien</b>	181	Ja	P	keine Angaben	
<b>Luxemburg</b>	nicht bekannt	keine Angaben		keine Angaben	
<b>Niederlande</b>	nicht bekannt	keine Angaben		keine Angaben	
<b>Portugal</b>	nicht bekannt	J	nicht bekannt	keine Angaben	
<b>Spanien</b>	170	ja	P	keine Angaben	
<b>Schweden</b>	85	ja	C, P	keine	-
<b>Großbritannien</b>	90	ja	C, P	V, M	Strafen, Ausgleich, Anweisungen, Zulassungsentzug

P... finanzielle Sanktionen in Form von Preisobergrenzen, C...direkte Entschädigung der Kunden

V...sozial schwächere Gruppen, M...Ablesestandards, F... finanzieller und technischer Status

Aus Tab. 3.12 wird deutlich, dass in allen Mitgliedstaaten für Netzbetreiber ähnliche Arten von Verpflichtungen und Vorgaben sowohl hinsichtlich einer unterbrechungsfreien Versorgung als auch des einzuhaltenden Spannungspegels gelten. Der jeweilige Marktöffnungsgrad hat kaum Auswirkungen auf den Handlungsansatz der Mitgliedstaaten. Bei der Netzleistung schneiden Österreich und Deutschland am besten ab, gefolgt von Irland und Italien mit einer etwas geringeren Leistung in puncto Unterbrechungsminuten.

Generell gibt es bislang wenige Erkenntnisse über die Auswirkungen der Marktöffnung auf den Standard der Versorgung. Aus der jüngsten von der Kommission veröffentlichten Eurobarometer-Umfrage bei Haushaltskunden geht hervor, dass die Gesamtzufriedenheit im Elektrizitätssektor in Luxemburg, Irland Dänemark und dem Vereinigten Königreich am höchsten war, während im

Gassektor die zufriedensten Kunden in Luxemburg, in den Niederlanden, in Dänemark und im Vereinigten Königreich zu finden waren.

### **3.10 Zusammenfassung und Fazit**

Die bisherigen meist kurzfristigen Erfahrungen mit der Einführung von Liberalisierung und Wettbewerb im Bereich der Stromversorgung können wie folgt zusammengefasst werden:

#### **In bezug auf die Preisentwicklung:**

- die Industrie hat in praktisch allen Ländern mit Ausnahme Finnlands deutliche Preisreduktionen lukrieren können, die Einsparungen für die Haushaltskunden waren hingegen überall nur sehr gering;

#### **In bezug auf die Einführung von Wettbewerb:**

- Es ist europaweit seit Ankündigung der Liberalisierung Mitte der 1990er Jahre zu einem grenzüberschreitenden dramatischen Konzentrationsprozess gekommen. Dieser hat mit Ausnahme von England dazu geführt, dass faktisch die relevanten Teilmärkte – vor allem auch Mitteleuropa – von einem Oligopol beherrscht werden. Dies hat zur Gefahr der zunehmenden Monopolisierung und der verstärkten Auswirkung von Marktmacht geführt.
- Die Investitionstätigkeit ist seit dem Beginn der Liberalisierung deutlich zurückgegangen. Dies hat zu einer Abnahme der vorhandenen Überkapazitäten sowohl bei den Netzen als auch bei der Erzeugung (mit Ausnahme von England) geführt; Dieser Trend wurde relativ vor allem auch dadurch verschärft, dass der Stromverbrauch – motiviert möglicherweise durch die Verheißung langfristig billigen Stroms in Mitteleuropa – deutlich gestiegen ist;

#### **In bezug auf die Versorgungssicherheit:**

- Neben den Investitionen ist im Bereich der Elektrizitätswirtschaft praktisch europaweit auch die Anzahl der Beschäftigten deutlich gesunken. Das bedeutet, dass unter dem Motto der Gewinnmaximierung die Elektrizitätsunternehmen zunehmend versuchen, die vorhandene Infrastruktur möglichst profitabel zu nutzen. Diese beiden Effekte – Entlassungen und Reduktion der Investitionen – bewirken aber auch, dass tendenziell die technische Versorgungssicherheit zurückgeht.

#### **In bezug auf soziale Aspekte und Aspekte der Grundversorgung:**

- Mit Ausnahme von England und in bescheidenem Ausmaß von Schweden liegen dazu bis jetzt keine Erfahrungen vor. Für England lässt sich feststellen, dass sich die negativen sozialen Auswirkungen in den ersten Jahren nach der Liberalisierung durch die aktive Betreuungspolitik der sozial Schwächeren durch die Regulierungsbehörde danach kontinuierlich entschärft haben.

#### **Für die Zukunft ergeben sich daraus die folgenden Perspektiven und Schlussfolgerungen:**

Die tatsächlichen langfristigen Effekte der Restrukturierung der Strommärkte werden erst nach ca. 10 Jahren eingeschätzt werden können. Die Erfahrungen aus den am längsten liberalisierten Märkten in England und Skandinavien können aufgrund der sehr unterschiedlichen

Ausgangssituation nicht direkt auf Mitteleuropa und Österreich übertragen werden. Die wichtigsten sich abzeichnenden Entwicklungen sind aber schon jetzt eindeutig zu erkennen:

- Die bisher realisierten Liberalisierungsschritte und deren Effekte, wie Fusionen und Unbundling, werden sich, wenn überhaupt, nur schwer umkehren lassen. Vielmehr deutet das vorherrschende politische Klima darauf hin, dass vor allem die Privatisierungsbestrebungen tendenziell weitergehen werden;
- Im Lichte der negativen Beschäftigungs- aber auch Verteilungswirkungen führt dies zur zentralen Feststellung, dass die Regulierungsbehörde in Zukunft eine in volkswirtschaftlicher Hinsicht aktivere Rolle in einer zunehmenden Anzahl von gemeinwirtschaftlichen Aufgaben wahrnehmen wird müssen. Damit wird eine effiziente sowie demokratische Kontrolle des Regulators jedoch unmittelbar notwendig;
- Von zentraler Bedeutung sowohl für die Realisierung von Wettbewerbspreisen als auch in bezug auf die Sicherung der Versorgungssicherheit ist das Vorhandensein von bestimmten Überkapazitäten sowohl bei den Kraftwerken als auch bei den Netzen.
- Wichtig ist aber im Bereich der Stromerzeugung auch die Berücksichtigung der Wechselwirkung zwischen verfügbaren Kapazitäten und der Anzahl der Spieler, d.h. Marktteilnehmer. Denn nur wenn die Überkapazitäten auf eine ausreichend große Anzahl von Spielern im relevanten Markt aufgeteilt sind, können Wettbewerbspreise zustande kommen. Das bedeutet weiters auf EU-Ebene dass die von der Europäischen Kommission angestrebte 100%ige Liberalisierung der Strommärkte nicht ausreichend ist für die effektive Einführung von Wettbewerb im Strommarkt (vgl. auch Newbery (1998)).
- Um effektiven Wettbewerb herbeizuführen, müssten die folgenden Bedingungen erfüllt werden:
  - die Europäische Kommission müsste rasch und ernsthaft daran gehen, die zunehmenden Konzentrationsprozesse (Fusionen, Übernahmen, Beteiligungen, gegenseitige Verflechtungen) zustoppen bzw. sicher zu stellen dass durch marktkonforme Anreize für neue Marktteilnehmer gesorgt wird, so dass es tatsächlich eine ausreichend hohe Zahl an Erzeugern gibt, die zueinander in Konkurrenz stehen.
  - Es sind mittelfristig Anreize für bestimmte Überkapazitäten zu schaffen, z.B. Zahlungen für das Bereithalten von Kraftwerken (capacity payments), die tatsächlichen Wettbewerb garantieren. Dazu ist von zentraler Bedeutung, dass die europaweite Entwicklung der Erzeugungs- und der Übertragungskapazitäten und des Verbrauchs sehr sorgfältig beobachtet und rechtzeitig ein Anreizsystem für neue Investitionen, und zwar auch auf Seiten der Verbraucher, implementiert wird.
  - In diesem Zusammenhang sind aus österreichischer Sicht vor allem auch die potenziellen Schwankungen der Stromaufbringung aus Wasserkraft zu berücksichtigen. Temporäre kurz- und mittelfristige Lastspitzen sind vor allem durch unkoordinierte, durchaus auch strategisch motivierte Kraftwerksrevisionen bedingt, die durch die Schwankungen der Wasserkraftverfügbarkeit verschärft werden. Denn "Stromkrisen" (vgl. Kalifornien 2000 oder Norwegen/Schweden 2002) treten vor allem dann auf, wenn sich die Aufbringung aus Wasserkraft dem Minimum ihrer historischen Bandbreite nähert.
  - Schließlich ist die Nachfragekurve „zu entwickeln“. Es ist notwendig zu erreichen, dass die Nachfrage zunehmend auf Preisschwankungen reagiert. Das bedeutet z.B., dass zu Spitzenlastzeiten der Einsatz von Spitzenlastkraftwerken in Konkurrenz zu der Lastreduktion großer Industriebetriebe stehen muss. Nur bei

Vorhandensein von Flexibilität sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite können effektive Wettbewerbspreise zustande kommen.

- In bezug auf Versorgungssicherheit ist von zentraler Bedeutung, dass das gesellschaftsrechtlich erforderliche „Unbundling“ zwischen Erzeugung und Netz nicht auch ein technisches Unbundling nach sich zieht. D.h., es ist darauf zu achten, dass die technische Schnittstelle zwischen Erzeugung in Kraftwerken und Transport in Netzen sehr präzise definiert ist und die entsprechende Kommunikation zwischen Kraftwerks- und Netzbetreibern gewährleistet ist.
- In bezug auf soziale Aspekte und Aspekte der Grundversorgung ist dafür Sorge zu tragen, dass diese Aufgabe rechtzeitig von der Regulierungsbehörde erkannt und wahrgenommen wird. Die Überwachung dieser Aufgabe durch das Parlament und zivilgesellschaftliche Stakeholder wie z.B. Konsumentenschutzorganisationen wird dabei eine zentrale Rolle spielen. Die Erfahrungen aus England können hier eine wichtige Orientierungshilfe spielen.

Letztendlich sei festgestellt: das Ziel, im Bereich der Stromerzeugung langfristig zumindest minimalen Wettbewerb zu sichern und eine akzeptable Versorgungssicherheit zu garantieren, ist in Mitteleuropa realistisch nur durch strenge Überwachung und regulierende Maßnahmen möglich, nicht aber durch Wettbewerb in einem sich selbst überlassenen „Markt“! Ansonsten wird es eine deutliche Tendenz zu Monopolpreisen mit beträchtlichen Preisschwankungen geben und die Liberalisierung der Strommärkte wird zu beträchtlichen gesellschaftlichen Rückschlägen führen.

### 3.11 Literatur

ABB: Geschäftsberichte 2001, 2002, 2003, [www.abb.at](http://www.abb.at)

Boltz Walter: „Durchsetzung des effektiven Wettbewerbs auf den Energiemärkten“, Vortrag E-Control, 22. September 2003,

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Monitoringbericht zur Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte, Deutschland, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Sept. 2003

Commission of the European Communities: „Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Recent progress with building the internal electricity market“, Brussels, 2000.

Energie Report 1/2003: „Kein Boom“, Interview mit ABB-Generaldirektor Petsche, Wien

EU: Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen „Erster Bericht über die Verwirklichung \_des Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarkts“, Brüssel, 2001.

EU: Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen „Zweiter Benchmarkingbericht über die Verwirklichung \_des Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarkts“, Brüssel, 2002.

Haas Reinhard, Hans Auer: "Das Ende billigen Stroms in Mitteleuropa", VEÖ-Journal 4/2002, S.22-25.

Haas Reinhard, Hans Auer: "How to ensure effective competition in Western European electricity markets" IAEE Newsletter 3/2001.

Haas Reinhard, Hans Auer, Fereidoon P. Sioshansi: "Die kalifornische Stromkrise", Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 51, 5/2001, S.280-287.

Haas Reinhard, Hans Auer: "The end of cheap electricity?", The Utilities Journal, May 2001

Haas Reinhard, Günther Brauner: "Zur langfristigen Gewährleistung von Wettbewerb und Versorgungssicherheit in einem liberalisierten österreichischen Strommarkt ", In: Schneider/Steinmüller 2003.TITEL; ORT

Hemmer Dagmar, Andreas Höferl, Bela Markus Hollos: Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU, Teil 6: Strom", Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung, Wien 2002.

HM Treasury/ OXERA: "External Efficiency Review of Utility Regulators", Oxford 2001

Newbery David M: „Freer electricity markets in the UK – a progress report“, Energy Policy, 26(10), 1998, p.743-749.

Newbery David M.: "Problems of liberalising the electricity industry", European Economic Review 46 (2002) p.919-927.

OECD: "Background reports on all country reviews on regulatory reform", Paris, /[www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports).

Siemens, Geschäftsberichte 2000, 2001, 2002, [www.siemens.at](http://www.siemens.at)

Voges Klaus: „Meeting the challenges of the market“, PowerGen Düsseldorf, Mai 2003.

## 4 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die grundsätzlichen Unterschiede der Bereiche Post und Stromversorgung erlauben es nicht, in bezug auf alle, in der Einleitung dokumentierten Fragestellungen, simultane Schlussfolgerungen für beide Sektoren abzuleiten. Die folgenden Schlussfolgerungen sind jedoch für beide Bereiche gültig:

### **Preisentwicklung:**

Bisher hat die Liberalisierung zu einer deutlichen Preisreduktion vor allem für die Großkunden geführt.

### **Investitionstätigkeit :**

Ein wesentlicher Grund für bisher erzielte Einsparungen war ein deutlicher Rückgang der Investitionstätigkeit sowie eine Reduktion der Wartungs- und Instandhaltungstätigkeit (Stromversorger) bzw. ein Ausverkauf an Investitionsgütern (Immobilien) und massiver Personalabbau (Post). Es ist jedoch für eine florierende Entwicklung und Modernisierung der Assets dieser Sektoren unvermeidlich, dass in absehbarer Zeit wieder mit einer kontinuierlichen Investitionstätigkeit begonnen wird (bei der Post zeigt sich bereits in den letzten 2 Jahren eine verstärkte Investitionstätigkeit durch den Bau von neuen Logistikzentren). Hier die richtigen Anreize zu setzen und vor allem sogenannte „boom and bust“-cycles zu vermeiden wird eine zentrale Aufgabe der Regulierungsbehörde sein.

### **Regulierung der Monopolsegmente:**

In bezug auf die verbleibenden „natürlichen“ Monopolsegmente wie Netze oder Universaldienst ist es notwendig, effiziente Preis- und Anreizregulierungsmodelle für gesellschaftlich optimale Investitions- und Betriebsniveaus zu realisieren. Simples ökonomisches Benchmarking, das die grundsätzlichen qualitativen Serviceniveaus und die quantitativen Ausbauerfordernisse vernachlässigt, wird nicht zu den gesellschaftlich erwünschten Serviceniveaus führen.

### **Diskriminierung einzelner Kundengruppen:**

In liberalisierten Märkten zeigt sich generell, dass Großkunden und Kunden in Ballungszentren bevorzugt werden. In bezug auf die Post ist dazu festzustellen, dass vor allem Kunden in ländlichen Regionen systematisch benachteiligt werden, im Bereich der Stromversorgung sind es die kleinen Haushaltskunden. Darum ist speziell durch die Regulierungsbehörde darauf zu achten, dass diese Diskriminierungen so weit wie möglich reduziert werden, um zu erreichen, dass möglichst alle Bevölkerungsgruppen aus der Liberalisierung den gleichen Nutzen ziehen.

### **Grundversorgung und soziale Aspekte:**

Dazu ist für alle untersuchten Sektoren festzustellen, dass in bezug auf diese Aspekte die Regulierungsbehörde in Zukunft eine noch viel aktivere Rolle in einer zunehmenden Anzahl von Aufgaben wahrnehmen wird müssen. Die dazu bisher vorliegenden Erfahrungen vor allem in bezug auf die Stromversorgung in England führen zu der wichtigen Feststellung, dass sich erst durch von der Regulierungsbehörde verankerte aktive Betreuungspolitik der sozial Schwächeren durch die Unternehmen die anfangs verheerenden sozialen Auswirkungen kontinuierlich entschärft haben.

## ANHANG A: POST

### Anhang A-1: Studien im Auftrag der Europäischen Kommission

Nachfolgend wird eine Zusammenfassung der von der Europäischen Kommission beauftragten Studien über die Umsetzung der Postrichtlinie durchgeführt, insbesondere über wirtschaftliche, soziale und technologische Aspekte, sowie über Beschäftigung und Dienstqualität. Der Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Postrichtlinie (Richtlinie 97/67/EG) vom 25. November 2002 stützt sich in vielen Bereichen auf diese Studien (z.B. CTcon (2001), OMEGA (2001) und PLS Ramboll management (2002)):

*CTcon: "Study on the weight and price limits of the reserved area in the postal sector, CTcon, Düsseldorf, 1998*

In dieser Studie werden die Auswirkungen von Gewicht und Preisgrenzen basierend auf Erfahrungen in der EU, Neuseeland und Australien sowie eine detaillierte quantitative Untersuchung der Briefpost in der EU untersucht.

*CTcon: "Study on the conditions governing access to the universal postal services and networks", CTcon, Frankfurt, July 2001.*

Die Studie analysiert die Umsetzung der Postrichtlinie in nationale Gesetze, vor allem betreffend Zugang zu den Universalpostdiensten und dessen Infrastruktur. Sehr ausführlich wird die Infrastruktur in den EU-Länder und die Auswirkungen für die verschiedenen Konsumentengruppen (Stadt/Land) beschrieben.

*CTcon: "Study on the accounting systems of providers of the universal postal service", CTcon, Düsseldorf, July 2001.*

Diese Studie untersucht die Kostenrechnungssysteme der Universaldienste in den EU-Länder, sowie die Umsetzung des Artikels 14 der Postrichtlinie in nationale Gesetze.

*MMD Ltd: "Studies on the impact of liberalisation of the postal sector - Lot 5: Modelling and quantifying scenarios for liberalisation", Final report, Client: European Commission, DG XIII, MMD Ltd in association with Hydra, London, February 1999.*

In dieser Studie werden Szenarios für einzelne Bereiche der Postliberalisierung modelliert, wobei auch Ergebnisse aus anderen Studien für die Europ. Kommission verwendet werden.

*NERA (National Economic Research Associates): "Costing and Financing of Universal Service Obligations in the postal sector in the EU", 1998.*

Die Studie untersucht die Finanzierung und die Kosten des Universaldienstes.

*OMEGA: "Study on the impact of certain aspects of the application of the Directive 97/67/EC on the Postal Sector", OMEGA Partners, Client: European Commission, August 2001.*

Eine sehr ausführliche Studie über die direkten Auswirkungen der Postrichtlinie 97/67/EC. Es wird der Universaldienst definiert, die Qualitätsstandards beschrieben, die Nationalen Regulierungsbehörden und Lizenz- und Genehmigungssysteme beschrieben, sowie Kompensationsfonds, Konsumentenschutz, wirtschaftliche Auswirkungen präsentiert.

*PLS Ramboll management: "Employment Trends in the EU Postal Sector", Final Report, PLS Ramboll management, October 2002.*

In dieser Studie werden nicht nur die Beschäftigungstrends vorgestellt, sondern auch die Marktnachfrage, Technologie, Regulierungsarbeit etc. untersucht. Es wird auch eine Prognose für die zukünftige Beschäftigungsentwicklung bei den Universalpostdiensten bis 2010 durchgeführt.

*PriceWaterhouseCoopers: „Study on the impacts of liberalisation in the postal sector: Liberalisation of incoming and outgoing intra-Community cross-border mail“, December 1998.*

Diese Studie analysiert im Detail sämtliche Aspekte der Liberalisierung des grenzüberschreitenden Postmarkts innerhalb der EU.

## **Anhang A-2: Zusätzliche Filialtypen (neben den Postämtern) der Österreichischen Post AG (Quelle: Österreichische Post AG: [www.post.at](http://www.post.at))**

### **1. Post-Box – die Service-Station**

Ausschließlich an stark frequentierten Standorten können praktisch im Vorübergehen alle nicht beratungsintensiven Postgeschäfte erledigt werden. Außerdem findet sich neben bewährten Postprodukten ein interessantes Zusatzsortiment - von Papier und Schreibwaren über Geschenkartikel, Mobiltelefone und Glückwunschkarten bis hin zu Wertzeichen und Pre-Paid-Cards. Darüber hinaus steht das Computer-Terminal „e-point“ zur Verfügung.

### **2. Post.at – der moderne Klassiker**

Der Filialtyp „Post.at“ ist die zeitgemäße Weiterentwicklung des klassischen Postamts, der darauf zugeschnitten ist, die lokalen Kundenbedürfnisse optimal abzudecken. Der Luxusliner unter den Filialtypen bietet neben den klassischen Post- und P.S.K.-Dienstleistungen ein erweitertes Retail-Sortiment. Der Verkauf von Finanzdienstleistungen wird durch die verstärkte Einrichtung von Finanzdienstleistungszentren gezielt gefördert.

### **3. Post-Partner – der Nahversorger**

Ausgewählte lokale Partner in ländlichen Regionen bieten neben ihrem eigenen Warenangebot Dienstleistungen der Österreichischen Post AG und der P.S.K. an. Briefe und Pakete können abgegeben, benachrichtigte Sendungen abgeholt und Wertkarten erworben werden. P.S.K.-Kontoinhaber erledigen ihre Überweisungen. Die zukünftigen Post-Partner werden nach verschiedenen Vorgaben sorgfältig ausgewählt und von den Experten der Österreichischen Post AG geschult; auch das Brief- und Bankgeheimnis gilt für sie.

### Anhang A-3: Postbanken in Europa (Quelle: Hemmer et al (2003))

Weiter fortgeschritten als bei den Universaldiensten ist im Postbereich die Privatisierung ihres Geldverkehrs. Die Mehrheit der europäischen Universaldienstleister besitzt Postbanken mit Bankstatus, von denen der Großteil bereits privatisiert wurde, u.a. auch in Österreich, wo im Jahr 2000 die „Postsparkasse P.S.K.“ an die BAWAG verkauft wurde.

**Tab. A.1:** Postbanken in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten

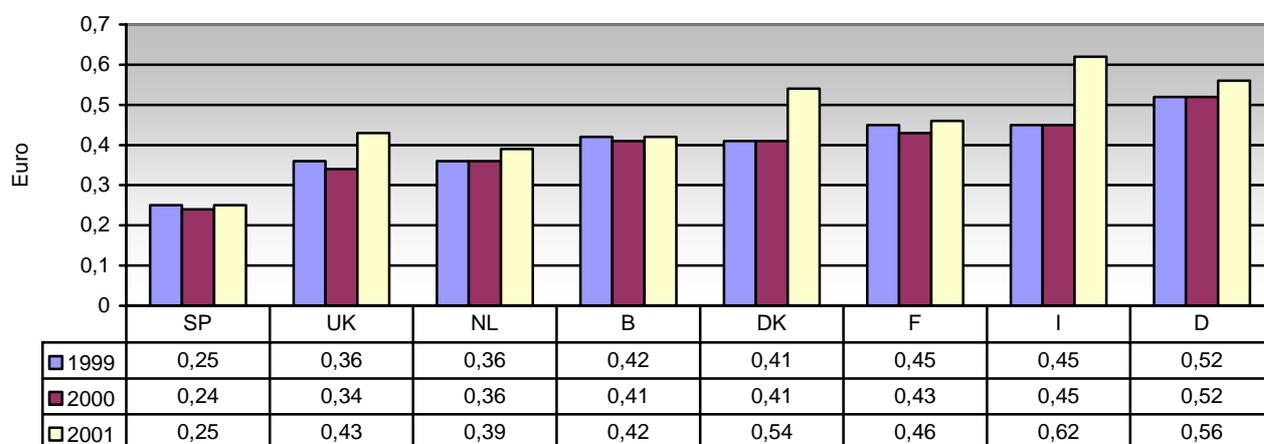
Land	Institut	Postbank mit Bankstatus	Eigentümer
Belgien	Financial Post, Postcheque	Ja	Privat
Dänemark	BG Bank A/S	Ja	Privat
Deutschland	Deutsche Postbank AG	Ja	Staat
Finnland	Postipankki / Sampo-Leonia Bank plc	Ja	Staat*
Frankreich	La Poste	Nein	Staat
Griechenland	ELTA	Nein	Staat
Großbritannien	Girobank plc	Ja	Privat
Irland	AN-Post	Nein	Staat
Italien	Poste Italiane	Nein	Staat
Luxemburg	P&T (Postes et Telecommunications)	Nein	Staat
Niederlande	Postbank	Ja	Privat
Österreich	P.S.K. Österreichische Postsparkasse	Ja	Privat
Portugal	CTT-Correios de Portugal S.A.	Nein	Staat
Schweden	Postgirot Bank	Ja	Privat**
Spanien	BBVA Argentaria	Ja	Privat

\* die noch immer staatliche „Postipankki“ schloss sich mit einer privaten Bank und einer privaten Versicherung zum landesgrößten Finanzkonzern „Sampo-Leonia“ zusammen.

\*\* 2001 privatisiert

## Anhang A-4: Preisentwicklung der Standardbriefe in verschiedenen EU-Ländern von 1999-2001 (Quelle: TPG Post: Jahresberichte 1999-2001)

**Abb. A.1:** Preisentwicklung der Standardbriefe (bis 20g) in 8 verschiedenen EU-Ländern von 1999-2001.  
Quelle: TPG Post, Jahresberichte der Jahre 1999-2001.



## Anhang A-5: Übersicht über den Post-Universaldienst in den einzelnen EU-Ländern (Quelle: Europäische Kommission (2002b)).

Für den Universaldienst wurden in der *EU-Postrichtlinie* Mindestanforderungen festgelegt, die in allen Mitgliedstaaten erfüllt werden müssen, wie z.B. tägliche Abholung und Zustellung an mindestens fünf Tagen pro Woche von Postsendungen bis 2kg und Paketen bis 10kg. Die untenstehende Tabelle A.2 zeigt, dass der Universaldienst in den meisten Mitgliedstaaten über das von der *EU-Postrichtlinie* geforderte Mindestmaß hinausgeht. 10 Mitgliedstaaten haben z.B. eine Höchstgrenze von 20kg für die Paketzustellung im Universaldienstbereich festgelegt.

**Tab. A.2:** Indikatoren des Universaldienstes in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten. (Quelle: Europäische Kommission (2002b))

Mitgliedsstaat	Abholung & Zustellung an Tagen pro Woche	Paketgewicht für Inlandspost	Paketgewicht für eingehende grenzüberschreitende Sendungen	Einheitstarif ist vorhanden
Belgien	5	10	20	Ja
Dänemark	6	20	20	Ja
Deutschland	6	20	20	Ja
Griechenland	5	20	20	Ja
Spanien	5	10	20	Ja
Frankreich	6	20	20	Ja
Irland	5	20	20	Ja
Italien	5	20	20	Ja
Luxemburg	5	10	20	Ja
Niederlande	6	10	20	Ja
Österreich	5	20	20	Ja
Portugal	5	20	20	Ja
Finnland	5	10	20	Nein*
Schweden	5	20	20	Ja
Großbritannien	6	20	20	Ja

\* In der Praxis wird jedoch Einheitstarif angewendet.

Die in der *EU-Postrichtlinie* verlangte Zustellung und Sammlung/Abholung an allen fünf Arbeitstagen erfolgt in allen EU-Mitgliedstaaten, in fünf Mitgliedstaaten sogar öfter. In allen Mitgliedstaaten ist ein einziger Postbetreiber für die Erbringung des Universaldienstes zuständig. Weiters sei darauf hingewiesen, dass der Einheitstarif in allen Mitgliedstaaten den Grundstein des Universaldienstes bildet (obwohl er nicht in allen Ländern gesetzlich festgelegt ist).

## **Anhang A-6: Kernelemente der Post-Universaldienstverordnung in Deutschland (Quelle: Deutsche Regulierungsbehörde für Post und Telekom (2002))**

Die Kernelemente der Post-Universaldienstleistungsverordnung vom 15. Dezember 1999 (geändert am 30. Jänner 2002) in Deutschland sind:

### **Dienstleistungen:**

- Beförderung von Briefsendungen bis 2000g inkl. Sendungsformen Einschreibesendung
- Beförderung von Paketen bis 20 kg
- Beförderung von Zeitschriften

### **Laufzeitvorgaben:**

- Höchstlaufzeitvorgaben für Briefe und Pakete (Durchschnittswerte)

### **Schalter zur Annahme von Briefen und Paketen:**

- Bundesweit mindestens 12 Poststellen
- Davon bis 31.12.2007 5000 Poststellen mit unternehmenseigenem Personal
- In Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohner eine Poststelle
- In Gemeinden mit mehr als 4000 Einwohner in der Regel eine Poststelle im Umkreis von 2 km
- Im Landkreis mindestens eine Poststelle je 80 km<sup>2</sup> Fläche

### **Entgelte für Universaldienstleistungen:**

- Briefe: reales Preisniveau vom 31.12.1997
- Andere Universaldienstleistungen: an den Kosten orientierte Preise
- Im Bereich der Exklusivlizenz: Einheitstarif (gilt nicht für Massensendungen)

Mit der 2. Änderung des Postgesetzes vom 30. Jänner 2002 wurde klargestellt, dass während der Dauer der Exklusivlizenz die *Deutsche Post AG* direkt verpflichtet ist, den Universaldienst zu erbringen. Zur Erbringung der Universaldienstleistungen ist a priori kein Unternehmen verpflichtet. Das Konzept des Postgesetzes sieht vor, dass im Falle einer Versorgungslücke ein (marktbeherrschender) Anbieter zur Erbringung dieser Universaldienstleistung förmlich verpflichtet werden kann. In einem Umlageverfahren wird dafür gesorgt, dass die übrigen Lizenznehmer (sofern ihr Umsatz 0,5 Mio. EUR) im lizenzierten Bereich übersteigt) zur Finanzierung des nachweisbaren Defizits in diesem Bereich herangezogen werden.

## ANHANG B: STROM

### Anhang B-1: 12 Punkte-Programm des englischen Regulators zur sozialen Absicherung der Grundversorgung (Q.: [www.ofgem.gov.uk](http://www.ofgem.gov.uk))

Im folgenden sind die 12 Kriterien der englischen Regulierungsbehörde zur Sicherung einer sozialen Grundversorgung dokumentiert.

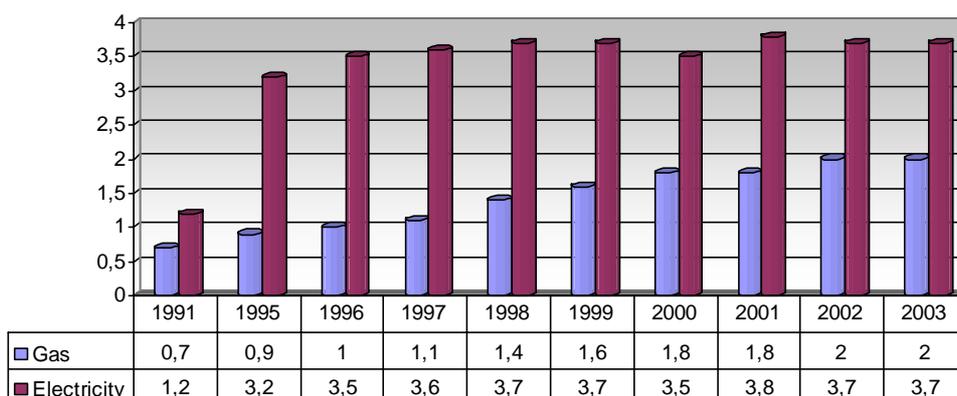
#### 1. Zahl der sozial schwächeren Haushalte – Total number of households in fuel poverty:

The chart below shows the latest Government estimates for the number of households in fuel poverty. The definition of a fuel poor household, on which the figures below are based, is one needing to spend more than 10% of its income (net of income tax and National Insurance and including Housing Benefit and ISMI) on household fuel use. Vulnerable households include people who are elderly, disabled and chronically sick and families with young children. More information on estimating the number of households in fuel poverty is available in the UK Fuel Poverty Strategy.

#### 2. Zahl der Kunden mit Messinstrumenten für Vorauszahlung – Number of customers using prepayment meters:

Research carried out for Ofgem by MORI suggests that most prepayment customers are generally satisfied with this method of payment. However prepayment remains the most expensive method of paying for electricity and gas. Ofgem will continue to monitor both the numbers of customers using prepayment meters, and those using them to repay debts.

Number of Customers using prepayment systems (millions)

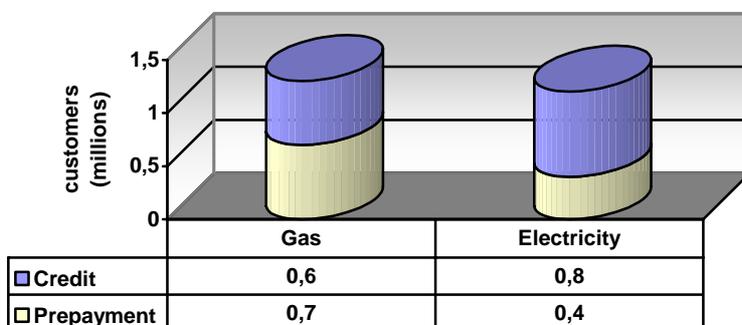


#### 3. Niveau der Schulden – Levels of debt:

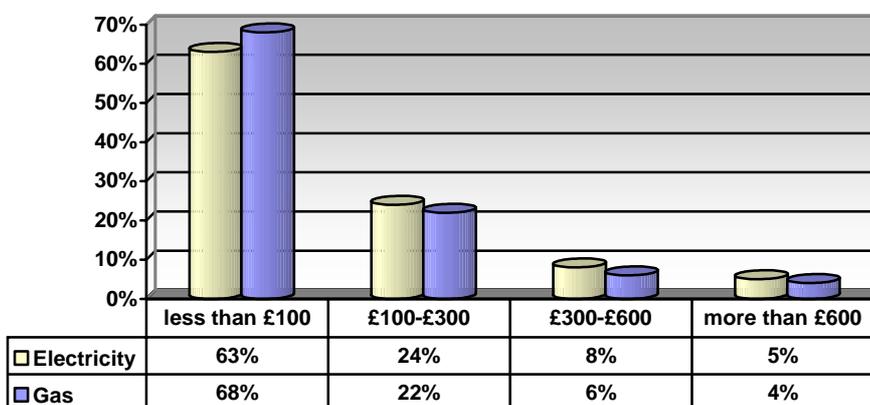
The charts below set out the number of customers repaying a debt (both prepayment customers repaying through their meter and credit customers repaying through a payment arrangement); the

relative size of debts for customers who are repaying a debt; the percentage of prepayment meter customers that are repaying a debt; and the average size of debt for customers in debt.

**Gas and Electricity customers repaying a debt by payment method  
(June 2003)**



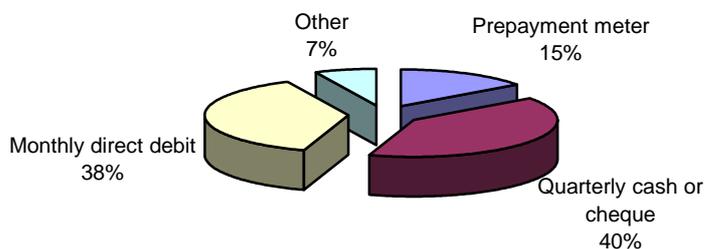
**Average amounts by customers on a debt payment arrangement**



#### 4. Tarife und Zahlungsart – Tariffs and Payment Choice:

These charts show the percentage of customers who pay for their gas and electricity by various payment methods.

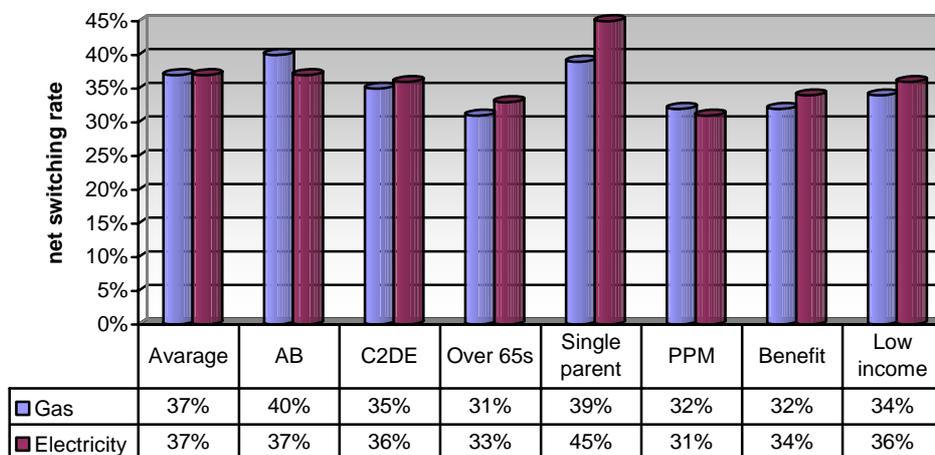
### Electricity payment methods



### 5. Benachteiligte Kunden(-gruppen) und Wettbewerb – Disadvantaged customers and competition:

The latest statistics from an Electricity Association survey on switching rates across various consumer groups (set out below) in England show that competition has reached most groups fairly evenly. These figures reflect the number of customers who are no longer with their incumbent supplier.

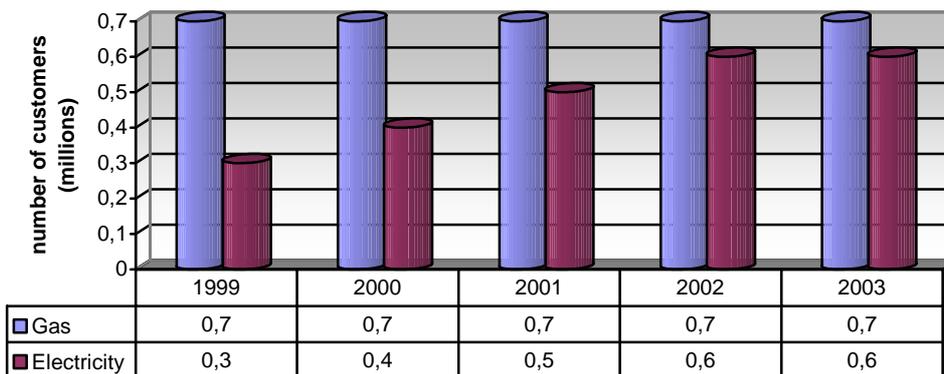
Net Switching rate (%) (October 2002)



### 6. Registrierung der Kunden mit Anspruch auf Leistungsvergünstigungen – Priority Service Registers:

All suppliers operate registers for customers who are elderly, disabled or chronically sick. Customers on these registers may request special services free of charge. The numbers of customers on the register over the past four years are set out below.

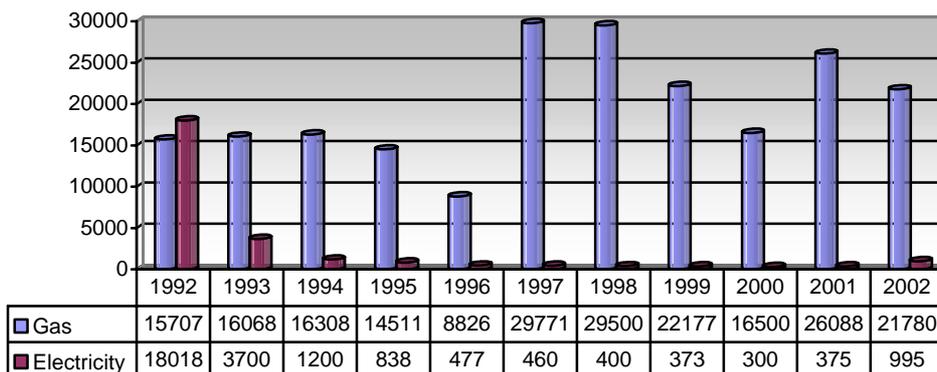
**Number of Customers on Priority Service Register**



**7. Abschaltungen - Disconnections:**

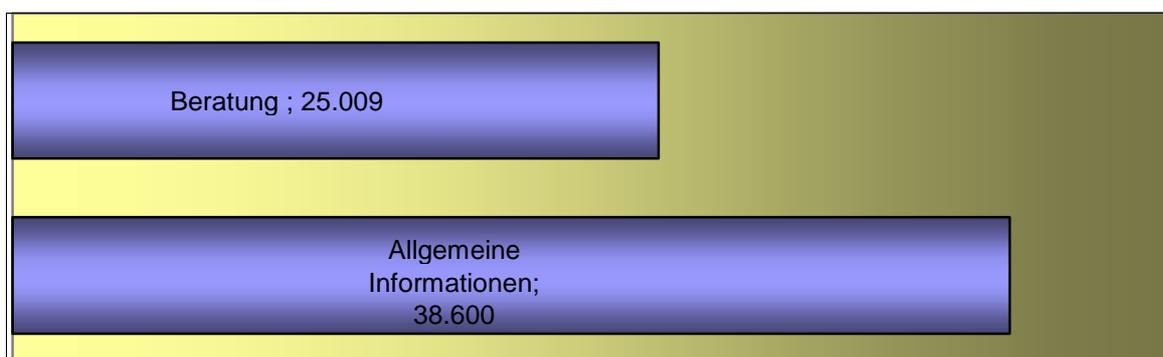
Set out below is a graph illustrating the number of disconnections for debt from 1992 to 2002.

**Number of disconnections for debt**



**9. Energieberatung – Effective energy efficiency advice:**

The graph below shows the number of customers who received specific energy efficiency advice, usually over the telephone, for the second quarter of 2003. It also shows the number of customers receiving general information (e.g. through a code of practice or leaflet) for the same period.



## 10. Warm Homes Initiative

Ofgem believes it is very important that those on low incomes gain benefits from competitive energy markets in the same way as other customers, with suppliers having maximum encouragement to innovate to provide high quality services to the fuel poor as part of the competitive market place. Companies have responded with a number of major initiatives to address the needs of the fuel poor. Ofgem has encouraged these initiatives strongly, will continue to monitor them closely and continues to encourage new schemes.

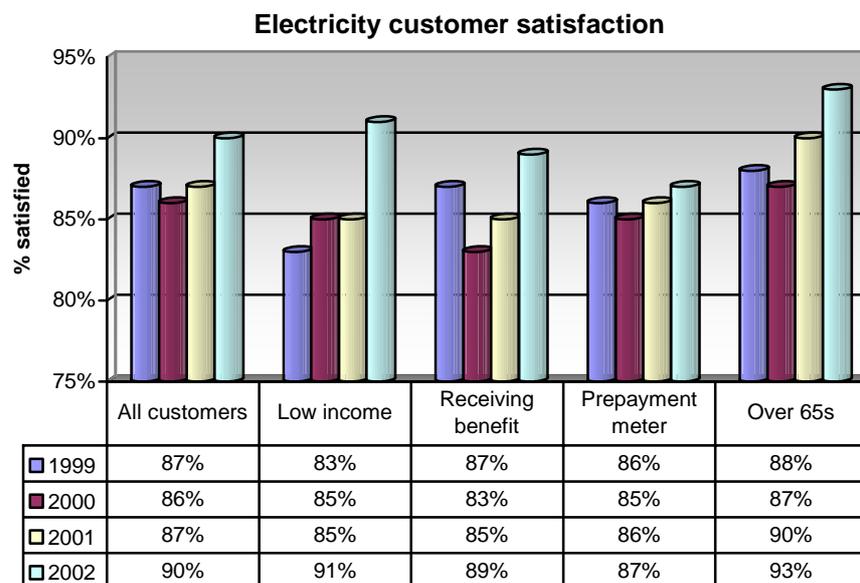
Among the schemes operated by suppliers are e.g.:

**Staywarm:** This is a tariff aimed at older people that offers a fixed price for gas and electricity, regardless of usage.

**Health Through Warmth:** This is a scheme that trains healthcare workers to identify where vulnerable people are living in homes in need of energy efficiency improvements, and the referring them to sources of help.

**Age Concern Partnerhip:** This is a tariff aimed at older people that offers a cold weather payment, equivalent to 2 hours free heating, on days where the temperature falls below freezing. It also targets energy efficiency measures and other help towards older people.

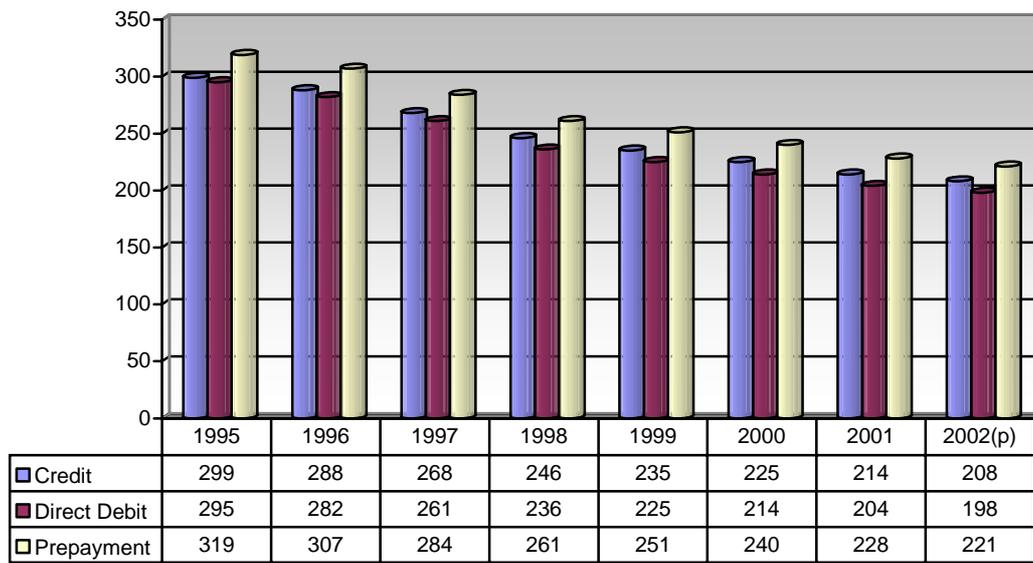
## 11. Kundenzufriedenheit – Customer Satisfaction:



## 12. Stromrechnung – Prices

The graph below shows how average annual bills have changed for different customers since 1995.

### Average annual electricity bill (£)



## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ADL	Arthur D. Little
BT	British Telecommunications
FORBA	Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt
GATS	General Agreement on Trade in Services
GfW	Gesellschaft für Werbemittelverteilung
GS	Guaranteed Performance-Standards
GuD-Kraftwerke	Gas- und Dampfturbinen-Kraftwerke
GWh	Gigawattstunden
IDEI	Industrial Economic Institute
IFF	Institute for the Future
ILO	International Labour Organization
IPC	International Post Corporation
KEP	Kurier-, Express- und Paketdienste
NERA	National Economic Research Associates
NETA	New Electricity Trading Arrangements
OS	Overall Standards
PMS	Presse Medien Service
PTS	Post & Telestyrelsen
TPA	Third Party Access
TPG	TNT Post Group (Niederländische Post)
TWh	Terawattstunde
UPS	United Parcel Service
UPU	Universal Postal Union
WTO	World Trade Organisation

ISBN 3-7063-0260-8

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien  
Prinz-Eugen-Straße 20-22, 1040 Wien, Telefon (01) 501 65