

Reform des UPU-Endvergütungssystems in sich wandelnden Postmärkten

Hilke Smit

Nr. 238

Juni 2002

**WIK Wissenschaftliches Institut für
Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH**

Rhöndorfer Str. 68, 53604 Bad Honnef

Postfach 20 00, 53588 Bad Honnef

Tel 02224-9225-0

Fax 02224-9225-63

Internet: <http://www.wik.org>

eMail info@wik.org

[Impressum](#)

In den vom WIK herausgegebenen Diskussionsbeiträgen erscheinen in loser Folge Aufsätze und Vorträge von Mitarbeitern des Instituts sowie ausgewählte Zwischen- und Abschlussberichte von durchgeführten Forschungsprojekten. Mit der Herausgabe dieser Reihe bezweckt das WIK, über seine Tätigkeit zu informieren, Diskussionsanstöße zu geben, aber auch Anregungen von außen zu empfangen. Kritik und Kommentare sind deshalb jederzeit willkommen. Die in den verschiedenen Beiträgen zum Ausdruck kommenden Ansichten geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autoren wieder. WIK behält sich alle Rechte vor. Ohne ausdrückliche schriftliche Genehmigung des WIK ist es auch nicht gestattet, das Werk oder Teile daraus in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder einem anderen Verfahren) zu vervielfältigen oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu verarbeiten oder zu verbreiten.

ISSN 1865-8997

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	IV
Zusammenfassung	V
Summary	VI
1 Einleitung	1
2 Endvergütungen im Rahmen des internationalen Postwesens	2
2.1 Die Kooperation im traditionellen internationalen Postwesen	2
2.2 Die Entstehung des Weltpostvereins	4
2.3 Das Prinzip der Nichtaufteilung der Einlieferungsgebühr	9
2.4 Die Entwicklung eines Endvergütungssystems	13
3 Zentrale Problembereiche von Endvergütungssystemen	16
3.1 Institutionelle Probleme der Endvergütungssysteme	16
3.2 Mangelnde ökonomische Effizienz	18
3.2.1 Verzerrung der Preisstrukturen und Sendungsstromallokation	19
3.2.1.1 Ursachen für Preis- und Sendungsstromverzerrungen	19
3.2.1.2 Implikationen der Verzerrung der Preisstruktur	24
3.2.1.3 Implikationen der Verzerrung der Sendungsstromallokation und Arbitrageprobleme im Zuge des Remailing	27
3.2.2 Anreize für die Ausgestaltung der Kooperationsleistung	29
3.2.2.1 Anreize hinsichtlich des Ausmaßes der Kooperationsleistung	29
3.2.2.2 Anreize hinsichtlich der Qualität der Kooperationsleistung	32
3.3 Anpassungsfähigkeit an sich wandelnde Marktstrukturen	33
4 Lösungsansätze im Rahmen der Endvergütungssysteme	37
4.1 Anfänge des Endvergütungssystems der UPU	37
4.1.1 Reform des Endvergütungssystems gemäß des Weltpostvertrages von 1989	38
4.1.2 Reform des Endvergütungssystems gemäß des Weltpostvertrages von 1994	42

4.2	Entwicklung engerer Vereine und ihrer Endvergütungen	47
4.2.1	Die Entwicklung ‚Engere Vereine‘	47
4.2.2	Endvergütungssysteme engerer Vereine	49
4.2.2.1	Ausgestaltung des CEPT Endvergütungssystems	49
4.2.2.2	Ausgestaltung der Endvergütungssysteme REIMS I und II	53
4.3	Aktueller Stand der Reformbemühungen in Peking	60
5	Beurteilung der Endvergütungssysteme	73
5.1	Institutionelle Probleme	73
5.2	Ökonomische Effizienz	74
5.2.1	Verzerrung der Preisstrukturen und Sendungsstromallokationen	74
5.2.1.1	Analyse der Sendungsströme und Differenzierung der Endvergütungssätze	75
5.2.1.2	Höhe der Endvergütungssätze	79
5.2.2	Anreize zum Work-Sharing und zur Qualitätsverbesserung	82
5.3	Anpassungsfähigkeit an sich wandelnde Marktstrukturen	85
5.4	Nationaler Teilleistungszugang als Lösung?	88
6	Schlussbemerkungen	91
	Literaturverzeichnis	92

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Traditionelle Kooperation im internationalen Postwesen	3
Abbildung 2:	Organisatorischer Aufbau des Weltpostvereins	6
Abbildung 3:	Die Nichtaufteilung der Einlieferungsgebühr im internationalen Postwesen	10
Abbildung 4:	Finanzierung internationaler Sendungsströme im Rahmen des Prinzips der Nichtaufteilung der Einlieferungsgebühr	11
Abbildung 5:	Funktionsweise des Kompensationssystems ab 1969	13
Abbildung 6:	Abweichungen vom weltweiten Durchschnitt der Zustellkosten	25
Abbildung 7:	Kooperation im internationalen Postwesen	30
Abbildung 8:	Reform der Endvergütungssysteme	37
Abbildung 9:	Endvergütungssystem von 1989	39
Abbildung 10:	Endvergütungssystem von 1994	43
Abbildung 11:	Endvergütungssystem der CEPT	50
Abbildung 12:	Systemelemente des Endvergütungssystems REIMS II	54
Abbildung 13:	Strafkurve des REIMS II Systems	59
Abbildung 14:	Systemelemente des 99er Endvergütungssystems	62

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Endvergütungssätze im Rahmen der CEPT Vereinbarung	51
Tabelle 2:	REIMS Endvergütungssätze in der Übergangszeit	56
Tabelle 3:	Qualitätsziele im Rahmen des REIMS II Abkommens	58
Tabelle 4:	Ober- und Untergrenzen der Endvergütungssätze 1999	64
Tabelle 5:	System Harmonisation Mechanism	67

Zusammenfassung

Für die Erstellung internationaler Postdienste ist aufgrund der Existenz mehr oder minder großer nationaler bzw. regionaler Versorgungsgebiete eine Kooperation zwischen den Postbetreibern notwendig. Die Abwicklung einer solchen Versorgungsgebiet übergreifenden Vernetzung bedarf der vertraglichen Definition und Absicherung. Im Zentrum dieser Untersuchungen steht dabei die Frage, wie die internationale Kooperationsleistung der Postbetreiber untereinander zu vergüten ist. Die Probleme der Handhabbarkeit der Vielzahl bilateraler Verträge für die internationale Kooperation führte mit Gründung des Weltpostvereins dazu, dass Bestrebungen unternommen wurden, ein einheitliches, für alle verbindliches System zu entwerfen, das die bilateralen Verträge ersetzen sollte. Die Ausgestaltung eines solchen Systems wurde wesentlich durch die Inhomogenität der Interessen der Verhandlungspartner erschwert. Im vorliegenden Diskussionsbeitrag wird die Entwicklung dieser Vergütungslösungen im Rahmen von Endvergütungssystemen vom Prinzip der Nichtaufteilung der Einlieferungsgebühren über die Einführung des ersten Endvergütungssystems bis hin zum derzeit auf Ebene des Weltpostvereins diskutierten kostenorientierten Endvergütungssystem dargestellt.

Eine ineffiziente Ausgestaltung des universell anwendbaren Endvergütungssystems führt zu einer Reihe von ökonomischen Verzerrungen und Fehlanreizen, die die Funktionsfähigkeit des internationalen Postdienstes behindern. Hierzu zählen unter anderem Verzerrungen der postalischen Preisstrukturen in und zwischen den Ländern sowie der Sendungsstromallokation und die damit verbundene Entwicklung des Remailings. Darüber hinaus werden falsche Anreize hinsichtlich einer effizienten internationalen Arbeitsteilung und der Erbringung qualitativ hochwertiger internationaler Postdienste gesetzt. Im Zeitablauf sind die Postmärkte einem ständigen Wandlungsprozess unterworfen, der insbesondere eine zunehmende Öffnung der Märkte für private Wettbewerber mit sich bringt. Die Existenz unterschiedlicher Vergütungssysteme für die Anbieter verzerrt damit die Wettbewerbspositionen.

Die Entwicklung der Endvergütungssysteme wird in diesem Beitrag dahingehend beurteilt, inwieweit es gelungen ist, diese Problembereiche zu lösen. Dabei ist festzustellen, dass zwar eine zunehmende Verbesserung hinsichtlich der Problemlösungsfähigkeit eingetreten ist, doch müssen zentrale Verzerrungstatbestände so lange bestehen bleiben, wie es nicht gelingt, ein kostenorientiertes Endvergütungssystem zu implementieren, dass die zu zahlenden Endvergütungen gemäß der Situation in den einzelnen Ländern differenziert. Die derzeit angestrebte Einführung einer Orientierung an den Inlandstarifen stellt dabei erst den ersten Schritt in diese Richtung dar. Abschließend wird in diesem Beitrag diskutiert, inwieweit eine Integration der internationalen Kooperation in nationale Teilleistungslösungen sinnvoll erscheint, um einen diskriminierungsfreien Zugang zu gewährleisten. Um eine missbräuchliche Ausnutzung der Preissetzungsspielräume zu verhindern, könnte auch dieses Tarifsysteem im Rahmen der nationalen Preisregulierung überwacht werden.

Summary

In order to provide international postal services due to the existence of geographically limited areas of activities of postal operators it is necessary for postal service operators to co-operate with each other. The organisation of such a co-operative network needs a legal founding. Here the question how to organise the payment of the international co-operation is of special importance. The problems of handling many individual bilateral contractual arrangements concerning the remuneration of international services lead to efforts within the Universal Postal Union to create a terminal dues system to be applied by all countries. The major problems in creating such a system were and still are the diverging interests of the member countries. The present discussion paper analyses the development of the terminal dues system over time up to the present efforts to implement a cost oriented terminal dues system.

An inefficient design of the terminal dues system leads to several economic distortions and economically unintended incentives that hinder the functioning of the international postal service. Among these distortions and unintended incentives are distortions of the postal price structure in and between the countries as well as of the allocation of postal mail streams and the resulting development of remailing of postal items. Furthermore, an inefficient design of the terminal dues systems prevents an efficient international work sharing and incentives for the postal service providers to ensure a high quality international postal service. The changing situation on the postal markets especially goes along with an increasing market access of private postal operators. The implementation of a terminal dues system that only applies to UPU postal service providers discriminates against these service providers and distorts the competitive situation among the competitors.

The development of the UPU terminal dues system is analysed within this discussion paper with a focus on the capability of the system to solve the above described problems. Over the time slow but constant improvement of the UPU terminal dues system can be observed. However, distortions will remain as long as the UPU does not succeed to implement a cost oriented terminal dues system with differentiated terminal dues for each country according to its specific situation. The actually developed terminal dues system in this respect can only be considered as a first step in this direction. Finally it is discussed in this paper whether international co-operative postal services should be fully integrated via direct access into the national access regime on a cost oriented basis in order to create a non-discriminative situation for all postal service providers. Such a system could be controlled via the price regulation of the national regulatory authorities to prevent an abuse of market power of the postal service providers.

1 Einleitung

Ein zentrales Charakteristikum des internationalen Postwesens stellte in der Vergangenheit die Existenz mehr oder minder großer nationaler Gebietsmonopole für die Postbetreiber dar. Dies impliziert zwangsläufig, dass die internationalen Sendungsströme nicht von einem Postbetreiber ‚end to end‘ in Analogie zur nationalen Beförderungsleistung entlang der gesamten Wertschöpfungskette vom Absender zum Empfänger bearbeitet werden können, sondern statt dessen eine Kooperation zwischen unterschiedlichen Postbetreibern¹ notwendig ist. Auch heute noch bildet aufgrund der weiterhin bestehenden Monopol- und Exklusivrechte, aber auch aufgrund der Unmöglichkeit eines flächendeckenden weltweiten Netzaufbaus die Kooperation der Postbetreiber untereinander den Kern des internationalen Postwesens.

Die Abwicklung eines solchen kooperativen Netzes bedarf der vertraglichen Definition und Absicherung. Im Zentrum steht dabei die Frage, wie die internationale Kooperationsleistung der Postbetreiber untereinander zu vergüten ist. Um die internationale Kooperation nicht durch ein komplexes Abrechnungssystem zu belasten, einigten sich die Länder auf Ebene des Weltpostvereins zunächst auf die vollständige Einbehaltung der Einlieferungsgebühr für abgehende Sendungen bei gleichzeitiger Verpflichtung, eingehende internationale Sendungen ohne gesonderte Vergütung durch die einliefernden Postverwaltungen zu befördern und zuzustellen. Dieses System scheiterte jedoch an bestehenden Ungleichgewichten der zwischen den Ländern ausgetauschten Sendungsströme. Vor diesem Hintergrund wurde 1969 auf Ebene des Weltpostvereins ein System von Endvergütungen implementiert.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, die Entwicklung dieses Endvergütungssystems über die Zeit darzustellen und hinsichtlich seiner Lösungsfähigkeit der Probleme der Vergütung internationaler Kooperationsleistungen (beispielsweise Verzerrungen des Preissystems und der Sendungsstromallokation durch nicht kostenorientierte Vergütungssätze oder aber Wettbewerbsverzerrungen, die vom Endvergütungssystem im Zuge der Öffnung der Märkte ausgehen) zu analysieren. Dabei wird zunächst die grundsätzliche Funktionsweise von Endvergütungssystemen anhand der ersten Versuche des Weltpostvereins, Endvergütungssysteme zu implementieren, aufgezeigt. Sie bildet den Hintergrund für die Darstellung der Probleme, die mit der Implementierung und Anwendung eines Endvergütungssystems verbunden sind. Hierauf aufbauend wird dann in einem weiteren Schritt die Entwicklung des Endvergütungssystems des Weltpostvereins sowie alternativer Endvergütungssysteme über die Zeit dargestellt und hinsichtlich ihrer Lösungsfähigkeit gerade auch vor dem Hintergrund sich wandelnder Postmärkte analysiert.

¹ Hier ist eine Kooperation zwischen dem Postbetreiber des Absenderlandes, des Transitlandes sowie des Bestimmungslandes notwendig.

2 Endvergütungen im Rahmen des internationalen Postwesens

Endvergütungssysteme sind im Vergleich zur Geschichte des internationalen Postwesens ein noch junger Kompensationsmechanismus. Die Darstellung seiner Entwicklung und seines Funktionsmechanismus ist Aufgabe des vorliegenden Abschnitts. Diese Darstellung der Entstehung der Endvergütungssysteme auf Ebene des Weltpostvereins bilden den Hintergrund für die anschließende Diskussion der neueren Entwicklung und der damit verbundenen Probleme.

Zu diesem Zweck wird so vorgegangen, dass zunächst auf die historische Entwicklung des internationalen Postwesens, die zu einer Einführung von Endvergütungssystemen führte, eingegangen wird. Im Anschluss daran wird allgemein die Logik und Funktionsfähigkeit von Endvergütungssystemen dargestellt, um daran anschließend als Grundlage für die weiteren Abschnitte den Aufbau des ersten Endvergütungssystems des Weltpostvereins aufzuzeigen.

2.1 Die Kooperation im traditionellen internationalen Postwesen

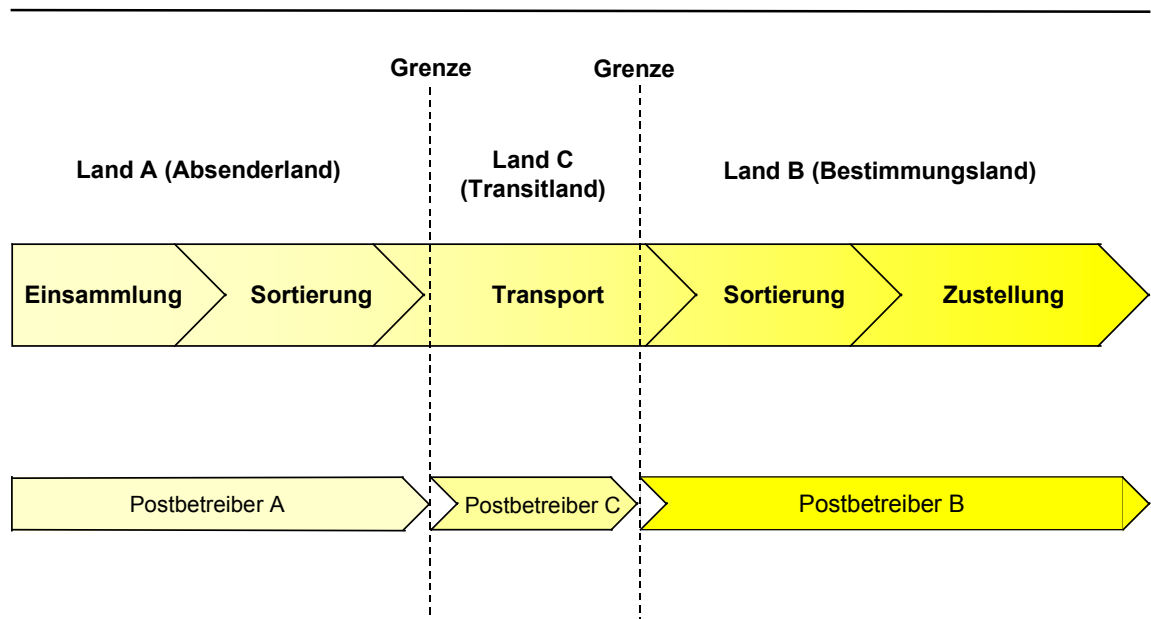
Zentrales Charakteristikum des internationalen Postwesens stellte in der Vergangenheit das Nebeneinander nationaler Gebietsmonopole für die Postbetreiber dar. Dies impliziert, dass die internationalen Sendungsströme nicht von einem Postbetreiber ‚end to end‘ in Analogie zur nationalen Beförderungsleistung entlang der gesamten Wertschöpfungskette vom Absender zum Empfänger bearbeitet werden können, sondern statt dessen eine Kooperation zwischen unterschiedlichen Postbetreibern² notwendig ist.³ Die Organisation der grenzüberschreitenden Postbeförderung glich dabei traditioneller Weise einem „Kartell der Gebietsmonopole“.⁴ Bis heute bestehen in den meisten Ländern Monopole für den i.d.R. staatlichen Postbetreiber des Landes. Nur wenige Länder gewähren Ausnahmereiche, innerhalb derer alternative Postbetreiber in den Markt eintreten können, oder öffnen – wie in Schweden oder Neuseeland – den Markt gänzlich für den Wettbewerb. Für die Länder ist daher weiterhin das institutionelle Arrangement der Kooperation zwischen öffentlichen Postbetreibern für den internationalen Briefverkehr von Bedeutung. Dies gilt sowohl für den Transit als auch für die Endzustellung internationaler Sendungsströme. Diese Notwendigkeit der Kooperation besteht darüber hinaus auch in einem liberalisierten Postmarkt fort, denn auch in einem solchermaßen ausgestalteten Postmarkt stellt die Kooperation zwischen den regional begrenzt agierenden Postbetreibern ein zentrales Charakteristikum des internationalen Postdienstes dar.

² Hier ist eine Kooperation zwischen dem Postbetreiber des Absendelandes, des Transitlandes sowie des Bestimmungslandes notwendig.

³ Vgl. Leinung, H.F. (1998): Internationale Post: Ursprünge, Grundlagen, Gestaltung, Umfeld, Entwicklungen, Maßnahmen, Ziele, Bonn, S. 98.

⁴ Basedow, J. (1998): Die Auswirkung der Deregulierung im Transportwesen auf die Postdienste, in: Speckbacher, W. (Hrsg.): Die Zukunft der Postdienste in Europa, Berlin, S. 163.

Abbildung 1: Traditionelle Kooperation im internationalen Postwesen



Quelle: WIK

Abbildung 1 zeigt den Produktionsablauf internationaler Postdienste. Wird ein Brief an einen Empfänger in Land B von einem Absender in Land A bei dem dortigen Postbetreiber aufgegeben, so wird von diesem nur der erste Teil der Wertschöpfungskette erbracht. Für die Erbringung der Gesamtleistung ist er auf eine Kooperation mit anderen Postbetreibern angewiesen. Dementsprechend werden vom Postbetreiber A lediglich die Wertschöpfungsstufen der Einsammlung und Abgangsbearbeitung (Grobsortierung nach Ländern) sowie der Transport zur Auswechselungsstelle übernommen. Dort werden die Sendungen dann an den Postbetreiber eines Transitlandes übergeben, der die Transportfunktion im Transitland übernimmt. An der Grenze des Hoheitsbereichs des Postbetreibers des Transitlandes werden die Sendungen wiederum an den nächstfolgenden Postbetreiber übergeben, bis die Sendung das Bestimmungsland erreicht hat. Dort übernimmt der Postbetreiber die letzten Stufen der Wertschöpfungskette bis zur Endzustellung an den Empfänger. Mit zunehmender Luftbeförderung postalischer Sendungen nimmt allerdings die Rolle der Transitländer ab. Die Kooperation erfolgt in diesen Fällen dann jeweils nur noch zwischen den Postbetreibern des versendenden und empfangenden Landes.

2.2 Die Entstehung des Weltpostvereins

Die Abwicklung eines solchen, in Abschnitt 2.1 dargestellten, kooperativen Netzes bedarf der vertraglichen Definition und Absicherung. Vor der Gründung des Weltpostvereins war diese internationale Kooperation durch ein komplexes System bilateraler Verträge zwischen den einzelnen Staaten gekennzeichnet. Einheitliche Grundprinzipien des Postaustausches fehlten zunächst gänzlich.

„The situation was chaotic: Different classifications of mail content, different rates of postage calculated in various currencies according to varying units of weight and measurement.“⁵

Mit zunehmender internationaler Verflechtung der Staaten erwies sich diese Situation Ende des 19. Jahrhunderts zunehmend als nicht tragbar. Die traditionell praktizierte bilaterale Kooperation zwischen den Postverwaltungen hatte entscheidende Nachteile. Neben dem Problem der Monopolrenten, die zentrale Staaten zu Lasten der peripheren Staaten im Transitbereich kassieren konnten, ergaben sich durch die Vielzahl der Verträge extrem hohe Verhandlungskosten sowie eine mit steigender Zahl der Verträge zunehmende Unüberschaubarkeit der unterschiedlichen Tarife, die für internationale Sendungen angewendet wurden. Mit dem über die Zeit steigenden Sendungsvolumen, nahm die Komplexität des Systems noch zu. Es wurde zunehmend offenbar, dass ein für alle Parteien verbindlicher, multilateraler Vertrag, der die Erbringung internationaler Postdienste standardisiert und vereinfacht und damit die Restriktionen, die sich aus den nationalen Postmonopolen ergeben, aufhebt, abgeschlossen werden musste.

Diese Unzulänglichkeit des bestehenden Systems bildete den Hintergrund für die Initiative der Gründung des Weltpostvereins am 9. Oktober 1878 durch Heinrich von Stephan. Die Zielsetzung der 22 Gründungsmitglieder war es, durch die Gründung des Weltpostvereins ein einziges Postgebiet zu schaffen. In diesem sollte ein einheitliches Angebot an internationalen Postdiensten sowie einheitliche Leistungsentgelte für Transit und Endzustellung bestehen. Den einzelnen Ländern sollte hierzu die Verpflichtung zur Weiterleitung und Auslieferung internationaler Sendungen auferlegt werden.

⁵ Leavey, T.E. (1997): The Role of the UPU in a Changing Regulatory Environment, in: Stumpf, U. / Plum, M.: Towards a New Regulatory Framework for Cross-Border Mail, 5th Königswinter Seminar, Königswinter, S. 1f.

Exkurs: Organisatorischer Aufbau des Weltpostvereins

Der Weltpostverein bildet heute die zweitälteste zwischenstaatliche Organisation. Ein Beitritt zum Weltpostverein steht als Sonderorganisation der Vereinten Nationen grundsätzlich allen UN Mitgliedern offen.⁶ Heute weist der Weltpostverein insgesamt 189 Mitgliedern auf und bildet somit die zentrale Grundlage für das weltweite Postnetz.

Der Status einer zwischenstaatlichen Organisation bedingt, dass nicht die Anbieter von Postdienstleistungen selbst, sondern jeweils die Länder Mitglieder des Weltpostvereins sind. Die Verträge⁷ sind dementsprechend auch nicht als Verträge zwischen Unternehmen, sondern als zwischenstaatliches Vertragswerk anzusehen. Sie sind für die Mitgliedsstaaten bindend und können vor der Judikative des jeweiligen Mitgliedsstaates eingeklagt werden.

Die rechtliche Grundlage für den Weltpostverein bildet die als völkerrechtlicher Vertrag ausgestaltete Satzung des Weltpostvereins. In ihr werden die Prinzipien und grundlegenden Bestimmungen hinsichtlich der Funktionsweise des Weltpostvereins festgelegt.⁸ Detaillierte Regelungen hinsichtlich der Verfahrensweisen im internationalen Postaustausch finden sich im rechtlich bindenden Weltpostvertrag sowie in den zugehörigen Abkommen und Entscheidungen.⁹

Organisatorisch setzt sich der Weltpostverein – wie in Abbildung 2 dargestellt – aus vier unterschiedlichen Organen zusammen: Kongress (Congress), Verwaltungsrat (Council of Administration – CA), Rat für Postbetrieb (Postal Operations Council – POC) und internationales Büro (International Bureau).

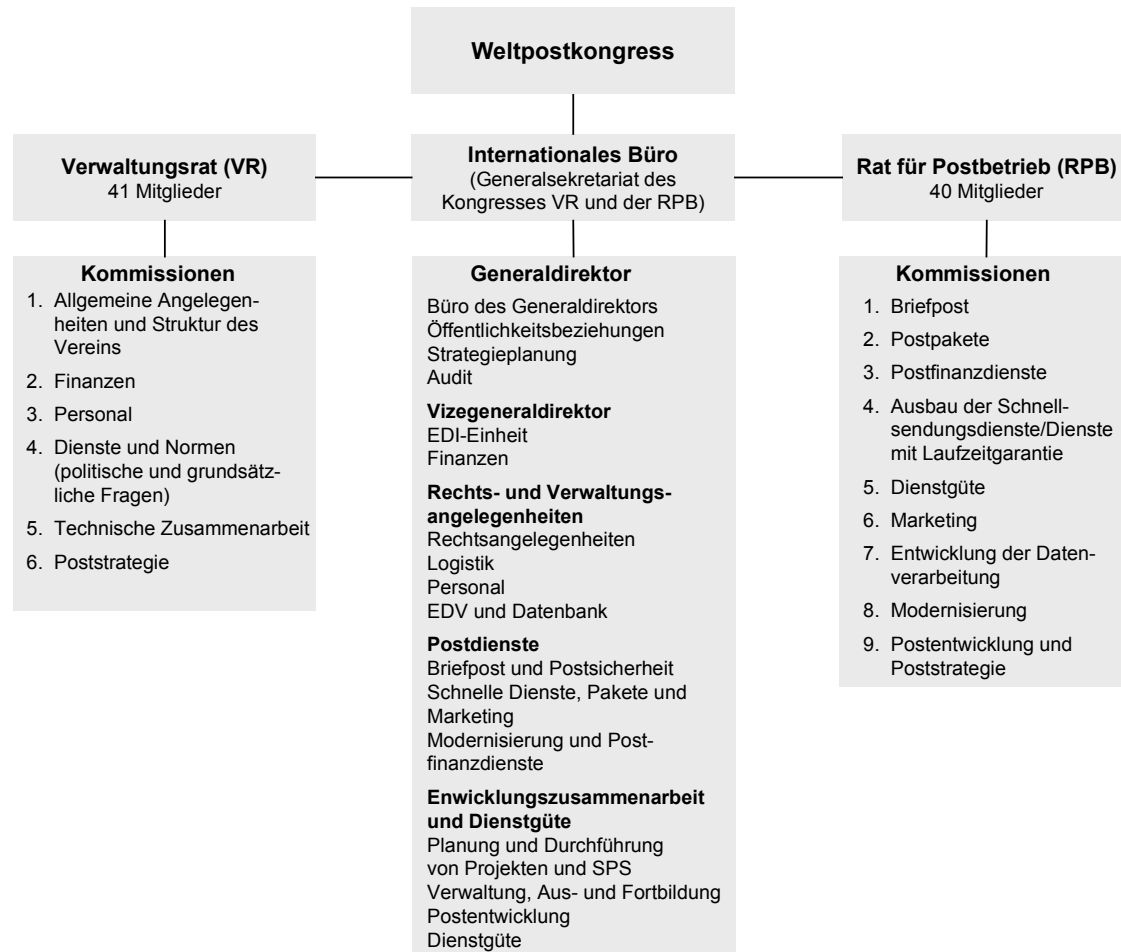
⁶ Vgl. Weltpostverein (1999): Satzung, Bern, Kapitel II Artikel 11 No. 1.

⁷ Satzung, Verfahrensordnung, Weltpostvertrag, detaillierte Übereinkommen für bestimmte Teilbereiche, wie z.B. Postpakete, Postgiro, etc.

⁸ Hierzu gehören beispielsweise Grundsätze der Mitgliedschaft, der organisatorische Aufbau sowie Finanzierungsfragen des Vereins.

⁹ So werden beispielsweise für Detailregelungen des Postaustausches Einzelabkommen für den Brief und Paketverkehr sowie die Postfinanzdienstleistungen geschlossen. Darüber hinaus bestehen Einzelentscheidungen, die die Verträge weiter konkretisieren und ausführen. Vgl. Weltpostverein (2000): Letter Post Regulations and Final Protocol, Bern sowie Weltpostverein (1999): Sixth Additional Protocol to the Constitution of the Universal Postal Union, General Regulations of the Universal Postal Union, Declarations made on signature of the Acts, Constitution of the Universal Postal Union, Rules of Procedure of Congress, Bern und Weltpostverein (1999): Decisions other than those amending the Act, Bern.

Abbildung 2: Organisatorischer Aufbau des Weltpostvereins



Quelle: Leinung, H.F., Internationale Post: Ursprünge, Grundlagen, Gestaltungen, Umfelder, Entwicklungen, Maßnahmen, Ziele, Bonn, 1998, S. 40.

Das oberste Organ des Weltpostvereins ist der Weltpostkongress. Dieser wird aus den bevollmächtigten Delegationen der einzelnen Mitgliedstaaten gebildet und tritt lediglich alle 5 Jahre zu einer mehrwöchigen Sitzung zusammen. Die Delegationen setzen sich dabei zumeist aus Mitgliedern der Postverwaltung sowie Regierungsvertretern der Länder zusammen und werden in der Regel durch einen Vertreter der nationalen Postverwaltungen angeführt. Der tatsächliche Einfluss der Regierungen variiert von Land zu Land. Beobachter der Vereinten Nationen sowie von interessierten Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen sind grundsätzlich zu den Versammlungen des Kongresses zugelassen.¹⁰

¹⁰ Vgl. Weltpostverein (1994): Anlage zur Verfahrensordnung, Artikel 5.

Der Kongress bildet das eigentliche legislative Organ, d.h. die Verträge des Weltpostvereins – Satzung, Weltpostvertrag, seine Nebenabkommen sowie weitere Regelungen – erhalten erst durch die Zustimmung der Kongressmitglieder ihre Gültigkeit. Des weiteren wird der Haushalt der jeweils kommenden 5 Jahre vom Kongress verabschiedet.

Jedes Mitgliedsland hat eine Stimme im Kongress. Für Satzungsänderungen ist jeweils eine Zwei-Drittel-Mehrheit erforderlich, während sonstige Entscheidungen mit einfacher Mehrheit beschlossen werden.¹¹ Um die Gültigkeit der Verträge in den Ländern zu gewährleisten, muss im Anschluss an die Unterzeichnung in den Ländern eine Ratifizierung der Verträge durch das Parlament erfolgen.

Weitere wichtige Organe des Weltpostvereins stellen der Verwaltungsrat und der Rat für Postbetrieb dar. Im Rahmen des Weltpostkongresses in Seoul wurde 1994 versucht, durch die Ausgestaltung dieser beiden Gremien eine klarere Trennlinie zwischen regulativen und operativen Funktionen herbeizuführen und so auf die Veränderungen im Umfeld des Weltpostvereins zu reagieren.

Die Größe des Kongresses macht es unmöglich, tatsächlich detaillierte Verhandlungen über die Ausgestaltung des Vertragswerkes zu führen, so dass wesentliche inhaltliche Aufgaben an den Verwaltungsrat delegiert werden. Dem Verwaltungsrat obliegt die Aufgabe, schwerpunktmäßig regulatorische Funktionen zu übernehmen. Beispielhaft lassen sich hier folgende Aufgaben anführen:

- Überwachung der Tätigkeit des Vereins zwischen den Kongressen, insbesondere die Untersuchung der Postpolitik der Regierungen und der internationalen Entwicklung der Regulierung,
- Entscheidungen über die Kontaktaufnahme mit nationalen Postverwaltungen zur Erfüllung seiner Aufgaben,
- Festlegung von Grundsätzen für den Rat für Postbetrieb, die bei Fragen mit erheblicher finanzieller Auswirkung beachtet werden müssen (z.B. Gebühren),
- Untersuchung der Probleme des Vereins oder des internationalen Postdienstes in Bereichen der Verwaltung, der Gesetzgebung und der Rechtsprechung,
- Prüfung und Genehmigung des Strategieplans, der vom Rat für Postbetrieb und dem internationalen Büro ausgearbeitet wird, etc.

Der wesentliche Unterschied zum traditionellen organisatorischen Aufbau des Weltpostvereins liegt in den Bestimmungen zur Zusammensetzung des Verwaltungsrates. Gemäß der Verfahrensordnung von 1994 setzt sich der Verwaltungsrat aus 41 vom Kongress gewählten Mitgliedern zusammen, die ihre Tätigkeit in der Zeit zwischen zwei aufeinanderfolgenden Kongressen ausüben. Die Vertreter der Mitglieder werden von den Mitgliedsländern bestimmt. Im Gegensatz zur Situation vor 1994 sind sie nun nicht mehr zwingend Beamte der Postverwaltung, sondern müssen lediglich „fachkundig im Postbereich“¹² sein, so dass die Mitglieder des Verwaltungsrates nun je nach landesspezifischer Regulierungssituation sowohl Vertreter der Postverwaltung als auch fachkundige Regierungsvertreter sein können.

¹¹ Vgl. Seitel, H.P. (1998): UPU: Weltpostverein, in: Altmann, J. / Kulesa, M., Internationale Wirtschaftsorganisationen, Stuttgart, S. 266.

¹² Vgl. Weltpostverein (1994), Verfahrensordnung, Bern, 1994, Artikel 102 Nr. 4.

Das Pendant zum Verwaltungsrat stellt der Rat für Postbetrieb dar, dem im wesentlichen operative Aufgaben zugewiesen wurden. Beispielhaft lassen sich hier folgende Aufgaben nennen:

- Untersuchung der wichtigen betrieblichen, kommerziellen, technischen und wirtschaftlichen Fragestellungen sowie zur technischen Zusammenarbeit,
- Koordination und Realisierung der Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität internationaler Postdienste,
- Prüfung der Anträge der Postverwaltungen sowie
- Vorbereitung von Stellungnahmen, Erarbeitung von Standards, etc.

Der Rat für Postdienste setzt sich dabei aus 40 vom Kongress gewählten Mitgliedern zusammen, deren Vertreter auch qualifizierte Beamte der nationalen Postverwaltungen sein müssen.¹³

Die einzige permanente organisatorische Einheit des Weltpostvereins stellt das Internationale Büro dar, dessen Generaldirektor vom Kongress auf 5 Jahre gewählt wird. Das internationale Büro hat die Aufgabe, die Arbeit der unterschiedlichen organisatorischen Einheiten des Weltpostvereins zu unterstützen und für diese Sekretariatsdienste zur Verfügung zu stellen. Dabei hat das internationale Büro eine zentrale koordinierende und informierende Rolle inne. Ferner dient das Internationale Büro als Clearing House für den Ausgleich der Konten zwischen den Postverwaltungen.

Finanziert wird der Weltpostverein allein über Mitgliedsbeiträge der Vertragspartner. Zu diesem Zweck wird jedes Mitglied in unterschiedliche Beitragsklassen eingestuft. Deutschland kommt dabei für ca. 5,3% der Gesamteinnahmen auf.¹⁴

Exkurs Ende

¹³ Vgl. Weltpostverein, Verfahrensordnung, Bern, 1994, Artikel 104 Nr. 3.

¹⁴ Vgl. Seitel, H.P. (1998): UPU: Weltpostverein, in: Altmann, J. / Kulesa, M., Internationale Wirtschaftsorganisationen, Stuttgart, S. 267.

Diese ursprüngliche Zielsetzung des Weltpostvereins, ein einziges Postgebiet zu bilden, die Leistungen der Postverwaltungen zu vervollkommen, die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Postdienste zu fördern sowie technische Hilfestellung zu geben, ist bis heute erhalten geblieben.¹⁵ Dabei steht der weltweite Universaldienstgedanke auch heute noch im Mittelpunkt der Vereinsaktivitäten:

„In order to support the concept of the single postal territory of the Union, member countries shall ensure that all users / customers enjoy the right to a universal postal service involving the permanent provision of quality basic postal services at all points in their territory, at affordable prices.“¹⁶

Neben dem Grundprinzip der Schaffung und Einhaltung eines einzigen Postgebietes ist es die Aufgabe des Weltpostvereins

„to interconnect 189 national postal operations by agreeing the types of services to be made available to international customers and setting the access conditions, technical standards and operating arrangements for exchanging mails between countries.“¹⁷

Für die Sicherstellung eines solchen universellen Postdienstes, stellt die adäquate Ausgestaltung der Kooperationsbedingungen sowie der Vergütung die zentrale Voraussetzung für die Nachhaltigkeit und Funktionsfähigkeit des internationalen Postnetzes dar. Die Ausgestaltung eines Kompensationssystems für die Kooperationsleistung zwischen den Postbetreibern stellt somit eine zentrale Aufgabe des Weltpostvereins dar. Die Entwicklung und Ausgestaltung dieser Kompensation soll im Folgenden dargestellt werden.

2.3 Das Prinzip der Nichtaufteilung der Einlieferungsgebühr

Mit Gründung des Weltpostvereins stand die Zielsetzung im Vordergrund, die Prozesse des internationalen Postwesens zu vereinfachen. Vor diesem Hintergrund wurde auch für die Kompensation der Kooperationsleistung der Postbetreiber untereinander ein sehr einfaches System gewählt, mittels dessen die Transaktionskosten der Abwicklung des internationalen Postwesens möglichst niedrig gehalten werden sollten. Anstelle eines komplexen Abrechnungsmechanismus wurde auf Ebene des Weltpostvereins das in Abbildung 3 dargestellte ‚Prinzip der Nichtaufteilung der Einlieferungsgebühr‘ eingeführt.¹⁸

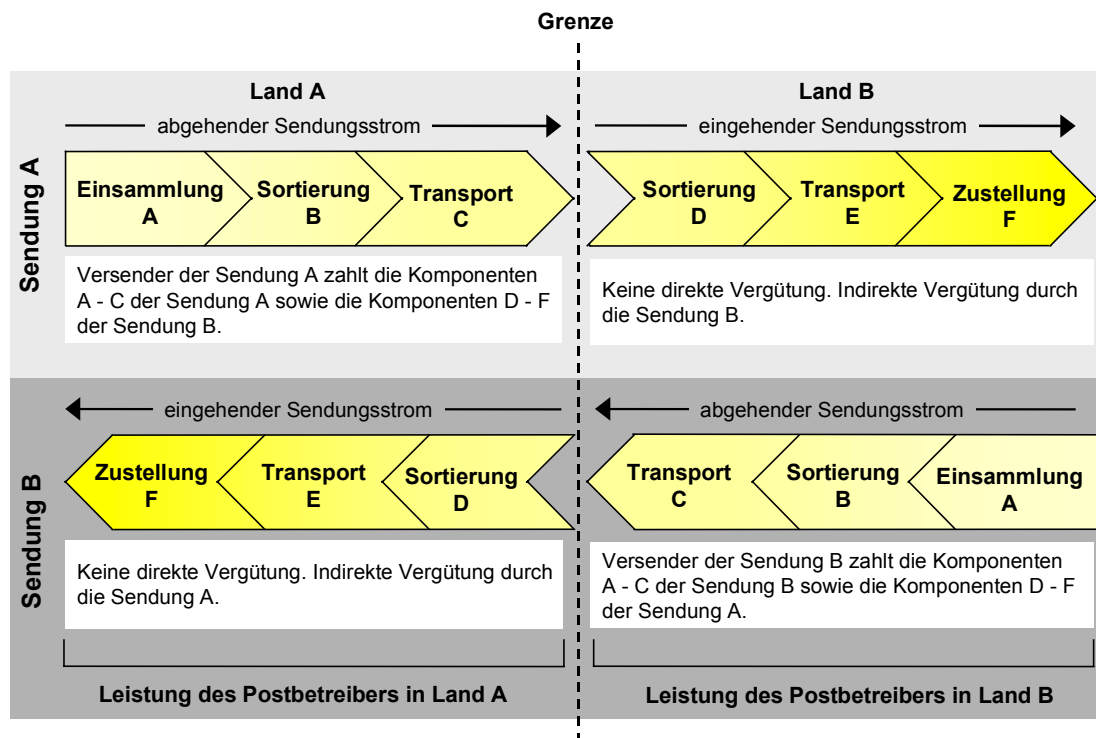
¹⁵ Vgl. Weltpostverein (1994): Satzung, Bern, Artikel 1.

¹⁶ Weltpostverein (1999): Weltpostvertrag, Bern.

¹⁷ Walsh, T. (1997): The Governance of International Postal Networks in a Changing Market Place, in: Stumpf, U. / Plum, M., Towards a New Regulatory Framework for Cross-Border-Mail, WIK-Proceedings, 5th Königswinter Seminar, Königswinter, S. 40.

¹⁸ Vgl. Leinung, H.F. (1998): Internationale Post: Ursprünge, Grundlagen, Gestaltungen, Umfeld, Entwicklungen, Maßnahmen, Ziele, Bonn, S. 34.

Abbildung 3: Die Nichtaufteilung der Einlieferungsgebühr im internationalen Postwesen



Quelle: WIK.

wik

Im Rahmen dieses Prinzips wurden die Postbetreiber auf reziproker Basis verpflichtet, Sendungen, die von anderen Mitgliedern des Weltpostvereins bei ihnen eingeliefert wurden, ohne direkte Kompensation zu übernehmen und zuzustellen (siehe Abbildung 3). Die Kosten für diese Kooperationsleistung im Land A, die diesem für die Erbringung der Wertschöpfungsstufen D-F des Sendungsstroms B entstehen, bzw. die Kosten in Land B, die diesem für die Erbringung der Wertschöpfungsstufen D-F des Sendungsstroms A entstehen, sollten dabei gemäß der Konzeption dieses Prinzips durch die Einnahmen für die abgehenden internationalen Sendungen des Landes A bzw. des Landes B abzüglich der für die abgehenden Sendungen entstehenden Kosten (im Rahmen der Wertschöpfungsstufen A-C) gedeckt werden (siehe auch Abbildung 4).

Abbildung 4: Finanzierung internationaler Sendungsströme im Rahmen des Prinzips der Nichtaufteilung der Einlieferungsgebühr

	Kosten des Landes A	Kosten des Landes B	Kosten der internationalen Sendungen
Sendungsstrom A (X_A)	$K_{A,A-C}(X_A)$	$K_{B,D-F}(X_A)$	$\sum K(X_A)$
Sendungsstrom B (X_B)	$K_{A,D-F}(X_B)$	$K_{B,A-C}(X_B)$	$\sum K(X_B)$
Kosten des Postdienstleisters	$\sum K_A \stackrel{!}{\leq} P_A \cdot X_A$	$\sum K_B \stackrel{!}{\leq} P_B \cdot X_B$	

Legende:	K_A	= Kosten Land A
	K_B	= Kosten Land B
	$K_{A,A-C}(X_A)$	= Kosten im Land A für die Wertschöpfungsstufen A-C für Sendungsstrom A
	$K_{A,D-F}(X_B)$	= Kosten im Land A für die Wertschöpfungsstufen D-F für Sendungsstrom B
	$K_{B,D-F}(X_A)$	= Kosten im Land B für die Wertschöpfungsstufen D-F für Sendungsstrom A
	$K_{B,A-C}(X_B)$	= Kosten im Land B für die Wertschöpfungsstufen A-C für Sendungsstrom B
	X_A	= Sendungsstrom A (von Land A nach Land B)
	X_B	= Sendungsstrom B (von Land B nach Land A)
	P_A	= Preis für abgehende internationale Sendungen in Land A
	P_B	= Preis für abgehende internationale Sendungen in Land B

Quelle: WIK.

Die Einnahmen aus den abgehenden internationalen Sendungen X_A bzw. X_B auf Basis der Gebühr für abgehende internationale Sendungen (P_A bzw. P_B) sollten somit gleichzeitig (mindestens) die Kosten des Landes A, die durch die abgehenden Sendungen generiert werden ($K_{A,A-C}(X_A)$), sowie die Kosten, die durch die eingehenden Sendungen generiert werden ($K_{A,D-F}(X_B)$), decken (vgl. letzte Zeile der Matrix in Abbildung 4). Gleiches gilt für die Gebühr für abgehende internationale Sendungen des Landes B.

Grundvoraussetzung für das Funktionieren dieses Prinzips ist die Annahme eines in beide Sendungsrichtungen gleich großen Sendungsstroms (X_A, X_B) und die Annahme der Erbringung gleichwertiger Kooperationsleistungen. Diese Annahme basierte auf der Idee, dass jeder Brief auch einen Antwortbrief als Reaktion hervorruft, der für einen Ausgleich der Sendungsströme sorgt.¹⁹ Die Sendungsströme, die aus Land A an Land B versandt werden, sollten demzufolge den Sendungsströmen entsprechen, die Land A aus Land B als eingehende Sendungsströme erhält. Unter diesen Voraussetzungen war es den Postbetreibern möglich, die Gebühren für abgehende Sendungen so zu setzen, dass durch sie sämtliche im Inland erbrachten Leistungen kompensiert werden können (siehe Abbildung 4).

Durch die Finanzierung der Leistungen eingehender internationaler Sendungen durch die mehr als die Kosten des Kooperationsanteils deckenden Gebühren für die abgehenden internationalen Sendungen erfolgt eine interne Verrechnung der internationalen Kooperationsleistung. Zahlungen zwischen den Postbetreibern sind auf Basis dieses Prinzips in Erwartung der Symmetrie der Leistungen nicht erforderlich.

Im Zeitablauf kristallisierte sich jedoch immer stärker heraus, dass ein auf Basis des Prinzips der Nichtaufteilung der Einlieferungsgebühren angenommenes Gleichgewicht der Sendungsströme nicht besteht. Je nach Entwicklungsgrad sowie Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur entstehen in der Realität Überhänge an eingehender oder abgehender Post. Die Folge eines solchen Überschusses eingehender Sendungen ist die Notwendigkeit, die Gebühren für die abgehenden Sendungen erheblich zu erhöhen, um auf diese Weise trotz des geringeren Volumens der abgehenden Sendungen die Kosten der Bearbeitung der eingehenden Sendungen zu decken.

Die Probleme, die sich aus einer Anwendung des Prinzips der Nichtaufteilung der Einlieferungsgebühr in einem solchen Fall ergeben, lassen sich wie folgt charakterisieren:

- Grundsätzlich entstehen durch eine solche Preissetzung, die sich lediglich an den im Inland entstehenden Kosten ($K_{A,A-C}(X_A) + K_{A,D-F}(X_B)$ bzw. $K_{B,D-F}(X_A) + K_{B,A-C}(X_B)$) anstelle der tatsächlich durch den Sendungsstrom induzierten Kosten ($\sum K_{A+B}$ für X_A bzw. X_B) orientiert, verzerrte Preissignale und damit zu allokativen Fehlanreize für die Nachfrager nach internationalen Sendungen.
- Aufgrund der real existierenden Ungleichgewichte der Sendungsströme kommt es bei den Postbetreibern zu einer Über- bzw. Unterkompensation der Kosten der erbrachten postalischen Dienstleistung der Postverwaltungen. Als Reaktion darauf werden die Preise für internationale Sendungen weiter verzerrt.

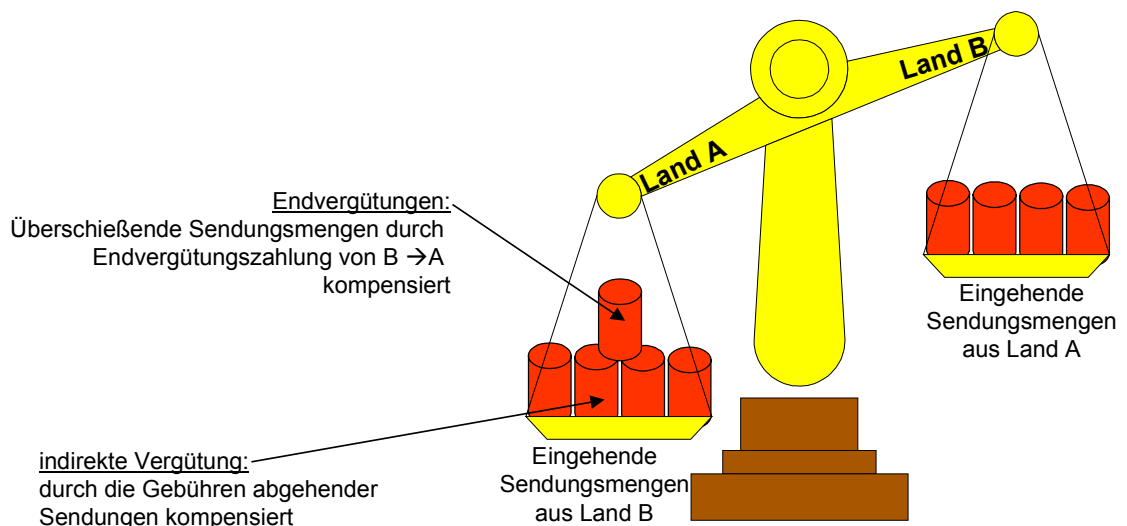
¹⁹ Zur damaligen Zeit spielten Sendungen, die, wie beispielsweise Werbesendungen, lediglich in eine Richtung versandt werden und nicht beabsichtigen einen Antwortbrief hervorzurufen, keine bzw. nur eine geringe Rolle.

- In Ermangelung einer kostenorientierten Preissetzung müssen andere postalische Dienstleistungen wie beispielsweise Gebühren für nationale Sendungen oder aber die Gebühren für die abgehenden internationalen Sendungen für die Kompensation des Kostendeckungsdefizits herangezogen werden.²⁰

2.4 Die Entwicklung eines Endvergütungssystems

Vor dem Hintergrund dieser Unzulänglichkeiten gab man schließlich 1969 das Prinzip der Nichtaufteilung der Einlieferungsgebühr als alleiniges Verrechnungsprinzip auf. Als zusätzlicher Kompensationsmechanismus wurde nun ein System von Endvergütungen²¹ eingeführt. In diesem Rahmen werden bei Vorliegen eines Ungleichgewichts der Sendungsströme in einer bilateralen Relation Ausgleichszahlungen für die überschießenden Sendungsmengen erhoben.

Abbildung 5: Funktionsweise des Kompensationssystems ab 1969



Quelle: WIK.

²⁰ Aufschläge auf nationale Sendungen oder aber abgehende internationale Sendungen für eine solche Deckung der Defizite sind jedoch nur dann am Markt durchzusetzen, wenn dieser weitgehend durch monopolistische Strukturen gekennzeichnet ist. In einem wettbewerblich organisierten Markt lassen sich diese nicht kostenorientierten Gebühren nicht mehr halten.

²¹ Darüber hinaus bestehen Durchgangsvergütungen. Diese stellen dabei Ausgleichszahlungen für Transitleistungen dar, die eine Postverwaltung für die Bestimmungs- und Empfangsverwaltung im Sinne der Kooperationsvereinbarung zwischen den Postverwaltungen erbringt. Die Vergütungssätze werden durch den Weltpostvertrag differenziert nach zu transportierender Entfernung und Gewicht der Sendungen festgelegt.

Nunmehr bestand das Kompensationssystem für den internationalen Sendungsverkehr, wie in Abbildung 5 dargestellt, aus zwei komplementären Elementen:²²

- Zum einen wurde die Kooperationsleistung weiterhin durch die Nichtaufteilung der Einlieferungsgebühr kompensiert. Auf diese Weise werden die Kosten der Zustellung eingehender internationaler Sendungen durch die Gebühr für die abgehenden internationalen Sendungen gedeckt.
- Zum anderen wurde für den Fall eines Ungleichgewichts der Sendungsströme ($X_A \neq X_B$) für die überschießende Sendungsmengen ein System von Endvergütungssätzen implementiert. Als Endvergütungen²³ werden hier jene Vergütungen bezeichnet, die von den Postverwaltungen mit einem Überschuss an ankommenden internationalen Sendungen von der defizitären Postverwaltung als Entgelt für die Auslieferung der Sendungen gefordert werden, um die Kosten, die der empfangenden Postverwaltung durch die Auslandspost entstehen, abzudecken.

Im Fall ausgeglichener, symmetrischer Sendungsströme zwischen den Ländern gilt daher weiterhin das Prinzip der Nichtaufteilung der Einlieferungsgebühren. Die Kooperationsleistung wird hier weiterhin indirekt über die Gebühren für die abgehenden Sendungen kompensiert.

Im Fall bestehender Ungleichgewichte kam hingegen das neue System der Endvergütungen als direktes Vergütungsinstrument zum Einsatz. Ungleichgewichten der Sendungsströme mussten nun vom Konzept her nicht mehr über eine Erhöhung für nationale oder abgehende internationale postalische Dienste ausgeglichen werden, sondern wurden prinzipiell durch die Zahlung der Endvergütung zwischen den Ländern kompensiert. Bestand also – wie in Abbildung 5 dargestellt – ein Ungleichgewicht hinsichtlich der ausgetauschten Sendungsmengen, wurden zur Kompensation der Kooperationsleistung zwei Elemente herangezogen:

- die Einnahmen aus den abgehenden Sendungen abzüglich der Kosten der Bearbeitung der abgehenden Sendungen ($P_A \cdot X_A - K_{A,A-C}(X_A)$ bzw. $P_B \cdot X_B - K_{B,A-C}(X_B)$)
- Einnahmen aus Endvergütungszahlungen ($TD_{A,B}$) für die Differenz der Sendungsmengen ($\Delta X_{A/B} \cdot td_{A,B}$) im Land mit dem Überschuss eingehender Sendungen.²⁴

²² Vgl. PTT Post The Netherlands / Deutsche Bundespost Postdienst / General Directorate of Posts and Telegraphs Denmark (1991): Approches to Pricing for Intra-Community Postal Services, September, S. 5.

²³ Terminal Dues werden im Folgenden mit TD als zu zahlender Endvergütungsbetrag und td als Endvergütungssatz abgekürzt. Sie wurden angewendet auf die Sendungsmenge $\Delta X_{A/B} = X_A - X_B$.

²⁴ Im Beispiel von Abbildung 5 betrifft dies Land A.

Um eine Kostendeckung im Fall eines Ungleichgewichts der Sendungsströme zu erzielen, ist der Postbetreiber nun nicht mehr allein auf die Einnahmen aus abgehenden Sendungsströmen angewiesen. Statt dessen muss für die Gewährleistung der Kostendeckung eingehender Sendungsströme nun gewährleistet sein, dass die Summe aus den Einnahmen an Endvergütungen und den Einnahmen aus den abgehenden Sendungen abzüglich der Kosten für die Abgangsbearbeitung größer ist als die Kosten der Bearbeitung eingehender Sendungen. Für Land A bedeutet dies beispielsweise

$$[P_A \cdot X_A - K_{A,A-C}(X_A)] + [\Delta X_{A/B} \cdot td_{A,B}] \geq K_{A,D-F}(X_B)$$

Das erste Endvergütungssystem dieser Art wurde durch den Weltpostkongress in Tokio 1969 implementiert. Im Rahmen dieses ersten Endvergütungssystems des Weltpostvereins erfolgte die Berechnung der Endvergütungen auf Basis des Gewichts der übergebenen Sendungen. Die in einem Kilo internationaler Sendungen enthaltene Anzahl unterschiedlicher Sendungen wurde dabei nicht berücksichtigt.

Einheitlich wurde für alle Länder für jedes überschießende Kilogramm internationaler Sendungen in einer Austauschrelation ein Satz von 0,50 Goldfranken angesetzt. Im Zuge der Weiterentwicklung des Systems wurde dieser Satz in den folgenden Jahren mehrmals bis auf 8,00 Goldfranken pro Kilogramm im Jahr 1986 erhöht.

Die mangelnde Differenzierung und Kostenorientierung der Endvergütungssätze führte dazu, dass wesentliche Verzerrungen auch nach der Einführung des ersten Endvergütungssystems bestehen blieben. Die verbleibenden Problembereiche sollen im folgenden Abschnitt dargestellt werden.

3 Zentrale Problembereiche von Endvergütungssystemen

Ziel des vorliegenden Abschnitts ist es, einen Überblick über die mit der Endvergütungsproblematik verknüpften zentralen Problembereiche zu geben. Gelingt es einem Endvergütungssystem aufgrund seiner unzureichenden Ausgestaltung nicht, diese Problembereiche zu lösen, ist die Funktionsfähigkeit und Effizienz des internationalen Postverkehrs beeinträchtigt. Dabei werden folgende zentrale Problembereiche angesprochen:

- Institutionelle Probleme
- Mangelnde ökonomische Effizienz
- Anpassungsfähigkeit an sich wandelnde Marktstrukturen.

Ziel dieses Abschnitts ist es dabei, die prinzipiellen Problemfelder aufzuzeigen, ohne jedoch auf die konkrete Ausgestaltung der Endvergütungssysteme hinsichtlich ihrer Lösungsfähigkeit einzugehen. Erst im anschließenden Abschnitt 4 soll auf den Wandel des Endvergütungssystems des Weltpostvereins eingegangen werden.

3.1 Institutionelle Probleme der Endvergütungssysteme

Ein wesentlicher Problembereich im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Endvergütungssysteme und vor allem ihrer Anpassung an sich ändernde Rahmenbedingungen für die Kooperation der Postbetreiber liegt bereits in der Inhomogenität der Mitgliedsländer des Weltpostvereins. Die Vielzahl der Mitglieder und deren unterschiedlichste Interessenlagen macht eine schnelle Entscheidungsfindung und damit eine schnelle Reaktionen auf Missstände des Vergütungssystems nahezu unmöglich. Die hieraus resultierenden Probleme des Endvergütungssystems des Weltpostvereins sind im wesentlichen durch hohe Verhandlungskosten sowie unzureichende Reaktionszeiten charakterisiert.

Grundsätzlich lassen sich die Mitglieder der UPU in zwei Interessengruppen unterscheiden:

- die Gruppe der Entwicklungsländer und
- die zahlenmäßig wesentlich kleinere Gruppe der Industrieländer.

Die Situation der Entwicklungsländer ist dadurch gekennzeichnet, dass sie bis heute über eine eher schwach ausgeprägte Kommunikationsinfrastruktur verfügen. Für den Aufbau und die Verstärkung dieser Infrastruktur werden von diesen Ländern erhebliche Finanzmittel benötigt.

Der Postverkehr spielt aufgrund mangelnder Substitutionsalternativen in den Entwicklungsländern für den kommunikativen Zusammenhalt der Bevölkerung eine erhebliche Rolle und wird daher subventioniert. Durch möglichst niedrige Einlieferungsgebühren, die weit unterhalb der Kosten für die Postdienstleistung anzusiedeln sind, soll erreicht werden, dass die Möglichkeit einer postalischen Kommunikation für alle Bevölkerungsteile erschwinglich ist.

Finanziert werden diese Subventionen, die sowohl in Preissenkungen zugunsten der einheimischen Bevölkerung resultieren als auch den Investitionen in die Verbesserung der Infrastruktur zugute kommen, über die Einnahmen aus dem Endvergütungssystem des Weltpostvereins. Diese Möglichkeit, Finanzmittel aus dem Endvergütungssystem zu generieren, begründet sich auf dem folgenden Sachverhalt:

Die Entwicklungsländer sind tendenziell durch einen Überschuss an eingehenden Sendungen gekennzeichnet, so dass sie sich als Nettoempfänger von internationalen Postsendungen und somit von Endvergütungszahlungen erweisen.²⁵ Bei Vorliegen eines über alle Länder einheitlichen Endvergütungssatzes wird dieser auf Basis der allen Ländern im Durchschnitt für die Bearbeitung der eingehenden Sendungen entstehenden Kosten ermittelt. Es ist davon auszugehen, dass die Kosten der Bearbeitung in den Entwicklungsländern im Durchschnitt erheblich niedriger liegen als in den Industrieländern.²⁶ Ein auf Basis der durchschnittlich entstehenden Kosten ermittelter Endvergütungssatz dürfte daher tendenziell für die Entwicklungsländer eher oberhalb der ihnen entstehenden Kosten liegen, so dass anzunehmen ist, dass die Kosten der Bearbeitung eingehender Sendungen bei den Entwicklungsländern selbst durch die anfänglich geringen Endvergütungssätze gedeckt wurden. In vielen Fällen war auf dieser Basis selbst eine Generierung eines Überschusses möglich.²⁷

Die Endvergütungszahlungen entwickelten sich für die Entwicklungsländer vor diesem Hintergrund zu einem wichtigen Einnahmebestandteil, der noch dazu in stabiler Währung generiert wurde. Somit gehören die Entwicklungsländer zu den Nutznießern dieses altbewährten Endvergütungssystems. Sie haben daher einen inhärenten Anreiz auf Ebene des Weltpostvereins dafür zu sorgen, dass eine Reform, die sich stärker an den tatsächlichen Kosten der einzelnen Länder orientiert, ausbleibt.

Eine Differenzierung der Endvergütungssätze brächte zudem für die Entwicklungsländer erhebliche Konsequenzen für ihre Inlandstarife mit sich. Aufgrund der höheren

²⁵ Vgl. Staisey, N. / Gabriels, H. / Stanmeyer, C. (1997): Terminal Dues in Developing Countries: An African Perspective, in: Stumpf, U. / Plum, M., Towards a New Regulatory Framework for Cross-Border Mail, WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste Proceedings, 5th Königswinter Seminar, Königswinter, S. 112.

²⁶ Vgl. Staisey, N. / Gabriels, H. / Stanmeyer, C. (1997): Terminal Dues in Developing Countries: An African Perspective, in: Stumpf, U. / Plum, M., Towards a New Regulatory Framework for Cross-Border Mail, WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste Proceedings, 5th Königswinter Seminar, Königswinter, S. 105.

²⁷ Vgl. IPC (1990): Background to the International Postal Service: An Information Document for the European Commission, Brussels, S. 16.

Kosten der Industrieländer ergäben sich bei einer kostenorientierten Differenzierung der Endvergütungen höhere Zahlungen im Fall eines Nettoexports von Sendungen. Müßten die Entwicklungsländer an die Industrieländer entsprechend höhere, an den Bearbeitungskosten in den Industrieländern orientierte Endvergütungen zahlen, würden diese die – aufgrund der niedrigen Gebühren für abgehende internationale Sendungen geringen – Einnahmen der Entwicklungsländer nahezu aufzehren und somit weder die Kosten der Abgangsbearbeitung noch die Kosten der Bearbeitung eingehender Sendungen decken. Die Konsequenz dieser Situation in den Entwicklungsländern wäre eine zwangsläufige Erhöhung der Tarife für internationale Sendungen. Die Politik der Subvention der Tarife, um diese für die Bevölkerung erschwinglich zu machen, ließe sich auf dieser Basis nicht mehr durchhalten.

Die Gruppe der Industrieländer stellt den Gegenpol zu dieser Interessenlage der Entwicklungsländer dar. Von Beginn an waren die Endvergütungen für sie, gemessen an den Kosten, die ihnen für die Zustellung entstehen, zu gering dimensioniert. So stellen die Endvergütungen zwar eine Verbesserung zum Prinzip der Nichtaufteilung der Einlieferungsgebühr dar, doch bleiben sie gemessen an den den Industrieländern entstehenden Kosten eher gering. Vor diesem Hintergrund haben die Industrieländer einen großen Anreiz, auf Ebene des Weltpostvereins eine Reform der Endvergütungen in Richtung einer stärkeren Kostenorientierung und damit einer Erhöhung der Endvergütungssätze voranzutreiben.

Allerdings stellen die Industrieländer an sich wiederum keine homogene Interessengruppe dar. Auch hier unterscheiden sich die Kostenstrukturen und die Leistungsfähigkeit der einzelnen Postverwaltungen erheblich, so dass es auch innerhalb der Gruppe der Industrieländer unterschiedliche Anreizstrukturen für eine Aushandlung eines multilateral gültigen Endvergütungssystems gibt.

Die Konsequenz der Vielzahl der Entscheidungsträger und der Pluralität der Interessenlage dieser Entscheidungsträger führt dazu, dass der Reformprozess des Endvergütungssystems nur sehr langsam voran geht und nur unzureichend die Veränderungen im Markt für Postdienstleistungen zeitnah mit einbezieht. Dieses Problem wird weiter dadurch verstärkt, dass das Organ mit der zentralen Entscheidungskompetenz – der Kongress – lediglich alle 5 Jahre zusammentritt und dementsprechend auch nur alle 5 Jahre größere Veränderungen am Endvergütungssystem ausgehandelt werden können.

3.2 Mangelnde ökonomische Effizienz

Der Problembereich der ökonomischen Effizienz der Endvergütungssysteme soll im Folgenden anhand zweier grundsätzlicher Fragestellungen dargestellt werden:

- Inwieweit werden die Preisstrukturen durch die Endvergütungssysteme so verzerrt, dass ineffiziente Anreize zur Sendungsstromgenerierung und –allokation gegeben werden?
- Inwieweit werden durch das Endvergütungssystem Anreize zur Verbesserung der Qualität und Effizienz des internationalen Postwesens gegeben?

3.2.1 Verzerrung der Preisstrukturen und Sendungsstromallokation

Ein effizienter Allokationsmechanismus für den internationalen Postverkehr muss zwangsläufig versagen, wenn eine Kosten- und Leistungsorientierung der Endvergütungen ausbleibt. Solange dies nicht gewährleistet ist, bleibt den Postbetreibern in der Situation der Unterkompensation der Kosten der Bearbeitung der eingehenden Sendungen – zumindest in einer durch Monopol- und Exklusivrechte geschützten Situation – als Reaktionsmöglichkeit neben der Senkung der Bearbeitungskosten durch eine Qualitätssenkung als Stellgröße nur die Möglichkeit der Kompensation der Kosten durch die Anhebung der Preise für andere Dienstleistungen. Die Folge dieser Reaktion sind zunehmend verzerrte Preissignale an die Versender, die zu Veränderungen des Nutzungsverhaltens sowie zu Veränderungen der Sendungsstromallokation führen.

Im Folgenden soll zunächst auf mögliche Ursachen dieser Problematik, die in der Struktur der Endvergütungssysteme begründet liegen, eingegangen werden, um dann daran anschließend die Implikationen verzerrter Preisstrukturen und Sendungsstromallokationen zu behandeln.

3.2.1.1 Ursachen für Preis- und Sendungsstromverzerrungen

Die Ursachen der Verzerrungsproblematik liegen insbesondere in den zentralen Strukturelementen der Endvergütungssysteme begründet. Hierzu zählen insbesondere:²⁸

1. Statistische Ermittlung der Bemessungsgrundlage für die Endvergütungen,
2. Differenzierungsansätze der Endvergütungen gemäß der Unterschiede in den Bearbeitungskosten der einzelnen Länder sowie der erbrachten Qualität.

Statistische Ermittlung der Bemessungsgrundlage für die Endvergütungen

Die genaue statistische Erhebung der abzurechnenden Sendungsvolumina stellt eine zentrale Voraussetzung für eine leistungs- und kostengerechte Abrechnung der Kooperationsleistung zwischen den Postbetreibern dar. Der Kenntnisstand über die tat-

²⁸ Siehe hierzu auch Stumpf, U. (1993): Terminal Dues Reform: Towards a Domestic Tariff Based System, WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste Diskussionsbeitrag Nr. 115, Bad Honnef, S. 6f.

sächlich von einem Postbetreiber erbrachte Kooperationsleistung und deren Verhältnis zu der von ihm in Anspruch genommenen Kooperationsleistung anderer Postbetreiber steigt, je genauer die eingehenden Sendungsströme mit ihren sie spezifizierenden kostentreibenden Determinanten erfasst werden können. Erst diese Kenntnis ermöglicht eine realistische Abrechnung des Leistungsaustausches der Kooperationspartner untereinander.

Zu den Determinanten der Sendungsströme, die ihre Bearbeitungskosten in den übernehmenden Ländern beeinflussen, gehören insbesondere

- das Gewicht der eingehenden Sendungsströme
- die Anzahl der in einem Kilogramm Sendungsmenge enthaltenen Sendungen (Zusammensetzung der Sendungsströme)
- die Verarbeitbarkeit der Sendungen und
- eventuell erbrachte Vorleistungen, die ein Überspringen relevanter Arbeitsschritte ermöglichen.

In den Anfängen der Entwicklung der Endvergütungssysteme dominierte die Zielsetzung der Einfachheit die Zielsetzung der Genauigkeit der Abrechnung. Die statistische Erfassung der ausgetauschten Sendungen wurde vor diesem Hintergrund möglichst einfach gehalten. Es wurde in der Regel lediglich eine gewichtsbasierte Ermittlung der Sendungsvolumina vorgenommen. Auf eine Ermittlung weiterer Determinanten wurde verzichtet.

Ein Beispiel für diese einfache aber ungenaue Erfassungsmethode stellt das Erhebungsverfahren dar, auf dem die Ermittlung der Endvergütungen zwischen den Postbetreibern zu Anfang der Entwicklung auf Ebene des Weltpostvereins beruhte:

Die Gewichte der internationalen Sendungen, die bei einer Postverwaltung eingingen, wurden mittels einer Stichprobe ermittelt, die während nur zweier Wochen im Jahr gezogen wurde. Auf Basis dieser Stichprobe wurde dann auf die insgesamt in einem Jahr bei der jeweiligen Postverwaltung eingehenden Sendungsmengen rückgeschlossen.²⁹ Die Repräsentativität einer solchen Ermittlung war mangelhaft. Aufgrund der Einmaligkeit der Stichprobe und ihrer kurzen Erhebungsdauer konnten insbesondere saisonale Schwankungen der eingehenden Sendungsmengen nicht bereinigt werden. Die tatsächlich bei einer Postverwaltung eingehenden Sendungsvolumina dürften daher je nach Wahl des Erhebungszeitraums a priori über- bzw. unterschätzt werden. Diese Unzulänglichkeit der statistischen Erhebung und damit der Berechnungsgrundlage der anfallenden Endvergütungen wurden noch dadurch verstärkt, dass einige Postverwal-

²⁹ Vgl. Leinung, H.F. (1998): Internationale Post: Ursprünge, Grundlagen, Gestaltungen, Umfelder, Entwicklungen, Maßnahmen, Ziele, Bonn, 149.

tungen in der Zeit vor den Statistikperioden ihre Sendungsmengen zurückhielten, um auf diese Weise die Volumina der eingehenden internationalen Post aufzuwerten und somit die ihnen zustehenden Endvergütungen zu erhöhen.³⁰

Neben der generellen Frage der Genauigkeit und Häufigkeit der Stichprobenziehung zur Ermittlung der bei einem Postbetreiber eingegangenen internationalen Sendungsvolumina ist für die Feststellung der von einem Postbetreiber tatsächlich erbrachten Kooperationsleistung von Bedeutung, welche Merkmale der Sendungsvolumina für die Ermittlung der Abrechnungsbasis erhoben werden.

So kann das Gewicht der eingehenden Sendungsmengen, auf das im ursprünglichen Endvergütungssystem des Weltpostvereins ausschließlich abgestellt wird, zwar einen ersten Anhaltspunkt dafür geben, in welchem Umfang der empfangende Postbetreiber Kooperationsleistungen für den einliefernden Postbetreiber erbringt, doch gibt die Ermittlung des Gewichts der Sendungsmengen allein noch keinen Hinweis darauf, wie aufwendig diese Kooperationsleistungen für den empfangenden Postbetreiber tatsächlich sind.

Insbesondere die Anzahl der in einem Kilogramm ankommender internationaler Sendungen enthaltenen Sendungen sowie deren Formate spielen für die empfangende Postverwaltung als Kostentreiber eine wesentliche Rolle. Ist beispielsweise in einem Kilogramm ankommender internationaler Sendungen eine hohe Anzahl leichter Sendungen, verursacht dieses Kilogramm ankommender Sendungen insbesondere eine erheblich höhere Anzahl an Stops in der Zustellung als ein Kilogramm internationaler Sendungen, das sich überwiegend aus schwergewichtigen Sendungen zusammensetzt und somit eine geringere Anzahl an Sendungen aufweist. Ebenso dürften sich je nach Anzahl der zu bearbeitenden Sendungen Unterschiede beim Sortier- und Transportaufwand ergeben.

Trotz Standardisierungsbemühungen im Bereich des internationalen Postwesens erweist sich die Verarbeitbarkeit der von einer anderen Postverwaltung übergebenen Sendungen immer noch als Problem. Der Grund hierfür liegt beispielsweise in unterschiedlichen Formaten aber insbesondere auch in unterschiedlichen Maschinenlesbarkeits- und Maschinenfähigkeitsraten nationaler und internationaler Sendungen. Um daraus entstehende höhere Kosten der Weiterverarbeitung der ankommenden internationalen Sendungen im Vergleich zu gleich strukturierten nationalen Sendungen berücksichtigen zu können, ist es sinnvoll, die eingehende Sendungsmenge auch auf ihre Verarbeitbarkeit hin zu analysieren, um dann gegebenenfalls auf Basis dieser Kenntnis Aufschläge für jene Sendungsströme erheben zu können, deren Verarbeitbarkeit im Durchschnitt besonders schlecht ausfällt.

³⁰ Vgl. Leinung, H.F. (1998): Internationale Post: Ursprünge, Grundlagen, Gestaltungen, Umfelder, Entwicklungen, Maßnahmen, Ziele, Bonn, 149.

Die bei einem Postbetreiber eingehenden Sendungsströme unterscheiden sich weiterhin hinsichtlich der an ihnen vorgenommenen Vorarbeiten. So besteht die Möglichkeit, dass eingehende Sendungsmengen, wie dies insbesondere im Bereich der Massensendungen üblich ist, bereits vom Absender, dem einliefernden Postbetreiber oder aber einem Dritten vorbehandelt bzw. vorsortiert werden. Dies impliziert, dass der Leistungsumfang, der von dem Postbetreiber des Bestimmungslandes als Kooperationsleistung zu erbringen ist, geringer als bei nicht-vorsortierten Sendungen ausfällt. Für die Entwicklung eines funktionsfähigen Endvergütungssystems ist es entscheidend, gerade auch diese Unterschiede der Sendungsströme zu berücksichtigen.

Berücksichtigung der Unterschiede in den Bearbeitungskosten der einzelnen Länder

Ein weiteres Ursachenfeld für Probleme von Endvergütungssystemen liegt in der Unterschiedlichkeit der Länder, die einem Endvergütungssystem auf Ebene des Weltpostvereins angehören. Die Kosten, die den empfangenden Postbetreibern bei der Erbringung der Kooperationsleistung entstehen, divergieren aus den unterschiedlichsten Gründen zwischen den einzelnen Ländern erheblich.³¹ Hierzu zählen beispielsweise

- *die geographische und demographische Struktur eines Landes:*

So dürfte beispielsweise der Aufwand der Erbringung der internationalen Kooperationsleistung eines Postbetreibers eines kleinflächigen Landes erheblich niedriger ausfallen als der eines Flächenstaates. Gleiches gilt für die Besiedlungsstruktur. Auch hier dürfte ein Land mit einer dichten Besiedlungsstruktur niedrigere Kosten der Bearbeitung ankommender internationaler Sendungen aufweisen als ein Staat, der durch eine dünne Besiedlungsstruktur gekennzeichnet ist. Ebenso verändern sich insbesondere die Transportkosten je nach den geographischen Bedingungen des Landes. Insel- oder Gebirgsstaaten dürften in diesem Bereich höhere Kosten aufweisen als leicht zugängliche Flachlandstaaten.

- *Faktorkosten der Länder:*

Die Erbringung von Postdiensten ist immer noch durch eine sehr hohe Personalintensität gekennzeichnet. Dementsprechend beeinflusst der Preis für den Faktor Arbeit erheblich die Kosten eines Postbetreibers für die Erbringung der inländischen Zustellungsleistung internationaler Sendungen. Hochlohnländer verzeichnen daher vor diesem Hintergrund erheblich geringere Kosten pro Sendung als Länder mit einem niedrigen Lohnniveau.³²

³¹ So divergieren die durchschnittlichen Kosten der Zustellung zwischen einem Durchschnittswert von 2,640 SZR in Entwicklungsländern und 3,926 SZR in Industrieländern. Vgl. Weltpostverein (1999): Terminal Dues Round Table, CEP TR 1999.1-Doc2, Bern, S. 11.

³² Einen Überblick über die Unterschiede in den Ausgaben pro Sendung bietet Staisey, N. / Gabriels, H. / Stanmeyer, C. (1997): Terminal Dues in Developing Countries: An African Perspective, in: Stumpf, U. / Plum, M., Towards a New Regulatory Framework of Cross-Border Mail, 5th Königswinter

- *Produktivität und Effizienz des Postnetzes:*

Die Entwicklung der Produktivität des Postnetzes divergiert zwischen den einzelnen Ländern des Weltpostvereins. Während einige Postbetreiber im Zuge der nationalen Reformbewegungen erhebliche Modernisierungsanstrengungen unternommen haben, um die Produktivität und Effizienz ihres Postnetzes zu verbessern, blieben die Anreize und Möglichkeiten zu solchen Umstrukturierungen in anderen Ländern bisher aus. Der Grad der von den Ländern erzielten Produktivität und Effizienz schlägt sich jedoch in der Kostenstruktur für die durch die empfangenden Postbetreiber erbrachten Kooperationsleistungen nieder.

- *Höhe des Sendungsvolumens:*

Die Kosten eines Postbetreibers werden darüber hinaus nachhaltig durch die von diesem bearbeiteten Sendungsvolumina beeinflusst. So sinken die Kosten, die für die Bearbeitung einer Sendung anfallen, insbesondere bei niedrigen Sendungsvolumina pro Kopf zunächst erheblich.³³ „It appears that unit costs are not very sensitive to changes in per capita volume at the high end but are quite sensitive at the low end.“³⁴

- *Qualität der erbrachten Leistung*

Ebenso wie die Kosten variiert auch die Qualität der Kooperationsleistung zwischen den einzelnen Ländern, die sich zum einen in der Zuverlässigkeit der Zustellung und zum anderen insbesondere in der Laufzeit der Sendungen von der Auswechselungsstelle bis hin zum Zustellpunkt widerspiegelt.

Unterschiedliche Qualitätsniveaus in den Ländern implizieren gleichzeitig auch eine unterschiedliche Ausgestaltung des postalischen Netzes, welches eingesetzt wird, um das entsprechende Qualitätsniveau zu erreichen. Je kürzer die angebotene Laufzeit desto höher fallen aufgrund der damit verbundenen Netznotwendigkeiten die Kosten der Erbringung der Kooperationsleistung aus.

Seminar, WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste Proceedings, Königswinter, S. 105.

33 Ein besonders starker Abfall der Kosten ist bei einem pro Kopf Sendungsvolumen von 0 – ca. 250 Sendungen zu verzeichnen. Erst bei darüber liegenden Sendungsvolumina pro Kopf nähern sich die Kosten pro Sendung asymptotisch einem konstanten Wert an. Vgl. Cohen, R. / Pace, C. / Robinson, M. / Scarfiglieri, G. / Scocchera, R. / Visco Comandini, V. / Waller, J. / Xenakis, S. (2002): A Comparison of the Burden of Universal Service in Italy and the United States, in: Crew, M. / Kleindorfer, P., Postal and Delivery Services: Pricing, Productivity, Regulation and Strategy, Boston, S. 95.

34 Cohen, R. / Pace, C. / Robinson, M. / Scarfiglieri, G. / Scocchera, R. / Visco Comandini, V. / Waller, J. / Xenakis, S. (2002): A Comparison of the Burden of Universal Service in Italy and the United States, in: Crew, M. / Kleindorfer, P., Postal and Delivery Services: Pricing, Productivity, Regulation and Strategy, Boston, S. 95.

3.2.1.2 Implikationen der Verzerrung der Preisstruktur

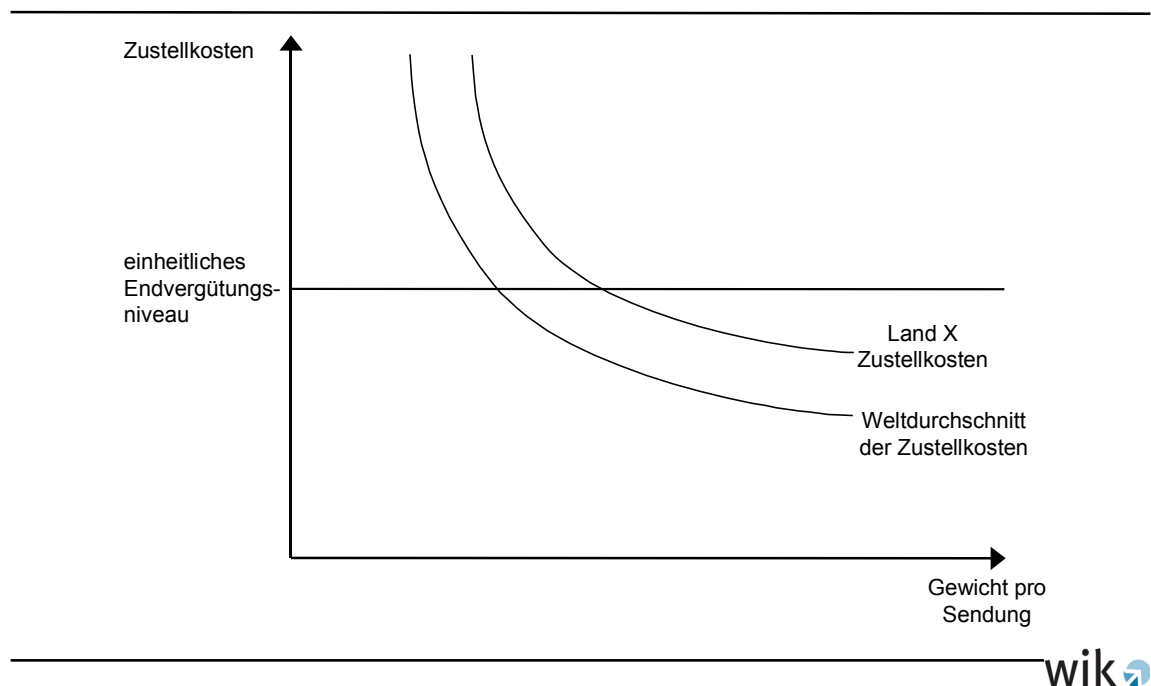
Eine ineffiziente Ausgestaltung des Endvergütungssystems führt in der Konsequenz zu einer Verzerrung der Preisstrukturen der Postbetreiber. Gerade der aufgrund seiner Einfachheit zunächst verwendete, für alle Länder gleichermaßen geltende, undifferenzierte Einheitsvergütungssatz, der auf Basis des ermittelten Gewichts auf die überschießende Sendungsmenge angewandt wurde, weist in dieser Hinsicht erhebliche Defizite auf.³⁵ Länderspezifische Besonderheiten hinsichtlich der Kostenstruktur und des Qualitätsniveaus sowie Strukturmerkmale der Sendungsströme können im Rahmen dieses Systems keine Berücksichtigung finden.

Orientiert sich jedoch der zu entrichtende Endvergütungsbetrag ($\Delta X_{A/B} * td_{A,B}$) aufgrund einer unzureichenden Erfassung der Sendungsströme oder aber aufgrund einer unangemessenen Höhe oder mangelhaften Differenzierung der Endvergütungssätze nicht an der tatsächlichen Kooperationsleistung der Postbetreiber, so führt dies in der Folge zu einer Unter- bzw. Überdeckung der Kosten der Bearbeitung eingehender internationaler Sendungsströme.

Insbesondere in jenen Ländern mit hohen Löhnen und hohen Kosten der Zustellung stellte sich in der Vergangenheit eine Situation ein, in der die Vergütung, die sie für die von ihnen erbrachte Kooperationsleistung erhielten, häufig nicht die Kosten der Endzustellung eingehender internationaler Sendungen deckten. Wie aus Abbildung 6 ersichtlich, trifft dies um so eher zu, je höher die Anzahl der Sendungen in einem Kilogramm Sendungsmenge einer Sendungsstromrelation ausfällt.

³⁵ Siehe hierzu auch 2.4.

Abbildung 6: Abweichungen vom weltweiten Durchschnitt der Zustellkosten



Quelle: PTT Post The Netherlands / Deutsche Bundespost Postdienst / General Directorate of Posts and Telegraphs Denmark, Approches to Pricing for Intra-Community Postal Services, Annexes to the Main Report, September, 1991, Figure 2.

Die mangelhafte Kostendeckung führt in der Folge dazu, dass der Beitrag der eingehenden internationalen Sendungen zur Aufrechterhaltung des postalischen Netzes niedriger ausfällt, als dies ökonomisch wünschenswert wäre.³⁶ Je nach Kostendeckungsgrad in einem Land muss ein großer Teil Netzwerkkosten in diesem Fall über die nationalen Tarife finanziert werden.

Die Reaktionsmöglichkeiten der Postbetreiber auf eine mangelhafte Ausgestaltung der Endvergütungssätze ($td_{A,B}$) sind beschränkt, da für sie ein großer Teil der relevanten Parameter exogen gegeben ist. Lediglich die Bearbeitungskosten der eingehenden und abgehenden Sendungen sowie der Preis für die abgehenden internationalen Sendungen sind von ihnen endogen zu setzen. Eine Kostenunterdeckung im Rahmen eines bestehenden Endvergütungssystems führt daher dazu, dass die Bearbeitungskosten der abgehenden und eingehenden Sendungen gesenkt werden³⁷ oder aber der Preis für die abgehenden internationalen Sendungen erhöht wird.

Die Bearbeitungskosten internationaler Sendungen sind eng mit den Netznotwendigkeiten des nationalen Postwesens verknüpft und erweisen sich daher vor diesem

³⁶ Vgl. Stumpf, U. (1993): Terminal Dues Reform – Towards a Domestic Tariff Based System, WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste Diskussionsbeitrag Nr. 115, Bad Honnef, S. 12.

³⁷ Es ist jedoch davon auszugehen, dass der Postbetreiber ein grundsätzliches Interesse an der Minimierung seiner Bearbeitungskosten hat.

Hintergrund insbesondere kurzfristig als starr. Eine Kostensenkung kann hier bestenfalls durch eine Senkung der Qualität der Kooperationsleistung erfolgen.³⁸

Aufgrund der Schwierigkeiten der Kostensenkung ist daher eher zu erwarten, dass die Preise für abgehende internationale Sendungen – insbesondere unter der Voraussetzung einer geringen Preiselastizität der Nachfrage nach diesen Sendungen – angehoben werden, um trotz der unzureichenden Endvergütungen die Bearbeitungskosten der eingehenden Sendungen zu decken.

Dies kommt einer Quersubventionierung eingehender internationaler Sendungen durch die Gebühren für abgehende internationale Sendungen³⁹ sowie durch die Gebühren national versandter Sendungen gleich. Die Einwohner eines Postgebietes werden so gezwungen, durch ihre Gebühren für die in diesem Postgebiet eingelieferten Sendungen Absender in anderen Ländern zu subventionieren. In dem Fall, dass die niedrigen Endvergütungen nicht an die Versender weitergegeben werden, entsteht eine Subvention der ausländischen Postbetreiber durch die inländischen Versender. Die auf diese Weise entstehenden Preisgefüge zwischen im Ausland eingelieferten Sendungen und jenen Sendungen die innerhalb des Postgebietes eingeliefert werden, setzt dabei Anreize für die Versender von Briefsendungen, die einer ökonomischen Fundierung entbehren. Während die Gebühren für innerhalb des Postgebietes eingelieferte Sendungen zu hoch ausfallen und damit – je nach unterstellter Elastizität – die darüber generierte Sendungsmenge niedriger ausfällt als bei kosten- und leistungsorientierten Tarifen, haben die Versender im Ausland – wiederum je nach unterstellter Elastizität – durch die niedrigeren Preise einen höheren Anreiz internationale Sendungen bei ihrer Postverwaltung einzuliefern. Die Nachfrage nach Postdienstleistungen wird so gegenüber einer rein wettbewerblichen Marktsituation verzerrt.

Bei Entwicklungsländern sind die Preisstrukturen tendenziell in die Gegenrichtung verzerrt. Hier kommt es bei einer Vergütung eingehender internationaler Sendungen eher zu einer Überkompensation der durch die Kooperationsleistung entstehenden Kosten. Die Endvergütungseinnahmen werden für die Entwicklungsländer so zu einer wichtigen Einnahmequelle ausländischer Devisen. Auf diese Weise stellen die mehr als kostendeckenden Endvergütungen, die an die Entwicklungsländer gezahlt werden, eine indirekte Entwicklungshilfe durch die Industrieländer dar. Diese wird von den Ländern über den Umweg der Ausgestaltung ihrer Gebührenstruktur durch die Postnutzer in den Industrieländern finanziert.

³⁸ Siehe hierzu auch 3.2.2.

³⁹ Eine weitere Möglichkeit ist, soweit hier ein Gestaltungsspielraum besteht, die Quersubventionierung durch die inländischen Tarife.

3.2.1.3 Implikationen der Verzerrung der Sendungsstromallokation und Arbitrageprobleme im Zuge des Remailing

Kostenunterschiede zwischen den Ländern hinsichtlich der Bearbeitungskosten und daraus resultierende Gebührenunterschiede für postalische Dienste stellen die Basis für Arbitragemöglichkeiten dar. Bei entsprechend geringen Kosten der Abgangsbearbeitung und geringen Endvergütungen kann die Situation entstehen, dass die Gebühr für abgehende internationale Sendungen (P_B) basierend auf den Kosten der Abgangsbearbeitung internationaler Sendungen und den zu zahlenden Endvergütungen in Land B zuzüglich der Transportkosten von Land A in Land B ($T_{A,B}$) geringer ausfallen als die Gebühren für nationale Sendungen in Land A (P_A).

$$P_A \cdot X > P_B \cdot X + T_{A,B} \cdot X \quad \text{wobei } P_A(K_A) \text{ und } P_B(K_B)$$

Dies bietet für die Versender den Anreiz, ihre Sendungen nicht als nationale Sendung in Land A zu versenden. Statt dessen werden diese beim Postbetreiber in Land B eingeliefert, um auf diese Weise die Ausgaben für postalische Dienstleistungen zu senken.

Eine solche an einer Preisarbitrage⁴⁰ zwischen den Postbetreibern orientierte Umlenkung der Sendungsströme auf die Postbetreiber anderer Länder wird als Remailing⁴¹ bezeichnet.

„Remail refers to a practice of posting mail in a country other than the country where the sender resides.“⁴²

Dabei lassen sich unterschiedliche Formen des Remailings unterscheiden:

- Beim *ABA Remailing* werden die Sendungen in Land A eingesammelt und an den Postbetreiber des Landes B weitergeleitet. Diese leitet die Sendungen dann wieder über den traditionellen Weg der Kooperation zwischen den Postbetreibern ins Absender- und Empfängerland A zurück. Eventuell bestehende nationale Beförde-

⁴⁰ Eine weitere Ursache des Remailings kann in der Qualität der Dienstleistungserbringung begründet liegen. Sind die Qualitätsunterschiede insbesondere hinsichtlich der Laufzeit hoch genug, kann es für den Versender sinnvoll werden, die Sendungen nicht beim nationalen Postbetreiber einzuliefern, sondern diese zunächst ins Ausland zu transportieren, um den dortigen Postbetreiber mit der Postdienstleistung zu beauftragen. Beruht die Umlenkung der Sendungen aus dem Postgebiet des Landes A in die Postgebiete anderer Länder auf tatsächlich vorhandenen Qualitätsunterschieden insbesondere hinsichtlich der Laufzeit der Sendungen, so müssen diese Anreize zur Umlenkung aus ökonomischer Sicht als positiv beurteilt werden. Hier führt der Wettbewerb zwischen den Postbetreibern dazu, dass diese Anreize bekommen, die Qualität an die Bedürfnisse der Versender anzupassen und ihre Produktionsprozesse effizienter auszugestalten. Ist dieser Anpassungsprozess vollzogen, dürfte die Wettbewerbsfähigkeit des Postbetreibers wieder hergestellt sein, so dass keine Anreize mehr für die Versender bestehen, die Sendungsströme umzuleiten.

⁴¹ Neben dem Remailing wird derzeit die Zulässigkeit der Preisarbitrage über die Abwicklung von Sendungsströmen durch im Zielland betriebene ‚Exterritorial Offices of Exchange‘ diskutiert. Vgl. Weltpostverein (2001): Exterritorial Offices of Exchange, CA 2001-Doc17c, Bern.

⁴² Campbell, J. (2002): Remailing – catalyst for liberalising the European Postal markets?, in: Kulenkampff, G. / Smit, H. (Hrsg.): Liberalisation of Postal Markets, WIK-Proceedings, 6th Königswinter Seminar, Königswinter, im Erscheinen.

rungsmonopole und Exklusivlizenzen des Postbetreibers in A werden damit unterlaufen. Darüber hinaus besteht das Problem darin, dass der Postbetreiber in A über die internationale Kooperation gezwungen wird, eine Leistung zu nicht kostendeckenden Tarifen zu erbringen. Die gleiche Leistung hätte er ohne Remailing unter Nutzung der nationalen Tarife bei kostendeckender Vergütung erbracht.

- Beim *ABB Remailing* werden die Sendungen in Land A von Konsolidierern eingesammelt und unter Umgehung des nationalen Postbetreibers zur direkten Einlieferung in Land B befördert. Der dortige Postbetreiber übernimmt letztlich die nationale Zustellung in Land B. In diesem Fall des Remailing werden von den Versendern die Preisunterschiede zwischen den Tarifen für abgehende internationale Sendungen in Land A – die u.a. wiederum eine Folge der nicht kostenorientierten Ausgestaltung der Endvergütungen sind – sowie den Inlandstarifen des Landes B ausgenutzt.
- Beim *ABC Remailing* werden die Sendungen in Land A von Konsolidierern eingesammelt und von diesem in Land B bei der dortigen Postverwaltung eingeliefert. Diese übernimmt dann die weitere Bearbeitung und den Transport bis zur Grenze, wo die Sendungen dann an die Postverwaltung des Landes C, in dem der Empfänger der Sendung residiert, übergeben werden. Die Postverwaltung des Landes C übernimmt dann die Eingangssortierung und Auslieferung.

Darüber hinaus muss zwischen dem physischen und dem nicht physischen Remailing unterschieden werden. Beim physischen Remailing werden die Sendungen in Land A fertiggestellt, jedoch direkt bei dem Postbetreiber des Landes B eingeliefert. Die Sendungen werden physisch über die Grenze in das Land B transportiert. Bei nicht physischem Remailing werden die Sendungen zunächst elektronisch an einen Dienstleister oder aber eine ausländische Niederlassung des versendenden Unternehmens befördert und erst dort gedruckt und versandfertig gemacht.

Ein Problem erwächst aus dieser Umleitung der Sendungsströme aufgrund der falschen Preissignale für die Nachfrage nach Postdiensten. Die nicht kostenorientierten Endvergütungssätze ermöglichen es den Postbetreibern in anderen Ländern, den Versendern günstige Remailing Tarife anzubieten. Während dabei – im Fall des ABA Remailings – der Postbetreiber in B aufgrund seines Preissetzungsspielraums die Möglichkeit hat, seine Bearbeitungskosten für die abgehenden Sendungen ($K_{B,A-C}(X_B)$) zu decken, entsteht dem Postbetreiber in A ein Kompensationsdefizit für den Fall, dass die Endvergütungen unterhalb der Kosten der Eingangsbearbeitung liegen. Dieses muss wiederum durch die Erhöhung der Gebühren für abgehende internationale Sendungen oder für nationale Sendungen gedeckt werden.

Insbesondere die Bearbeitung der Sendungen im Rahmen des ABA Remailings stellt sich für den Postbetreiber in A nachteilig dar. Nicht nur entgehen ihm die Sendungen aufgrund der Umlenkung als nationale Sendungen und damit die durch diese erzielten

Einnahmen, sondern gleichzeitig ist der Postbetreiber in A gezwungen, diese Sendungen bei nur geringfügig geringerem Aufwand als eingehende internationale Sendung zuzustellen, ohne dafür eine Vergütung zu bekommen, die die dabei entstehenden Kosten deckt.

„This simplified system of a flat rate per kg on the imbalance, because it did not take into account the number of items delivered, invited arbitrage and market changes. Delivering postal administrations incurred large losses when the Convention required them to deliver massive volumes of light-weight mail at terminal dues representing around 10% of their costs.”⁴³

Eine solche Umlenkung der Sendungsströme muss als ökonomisch ineffizient angesehen werden.⁴⁴ Diese ineffiziente Umlenkung kann nur durch einen kosten- und leistungsorientierten Austauschmechanismus für den internationalen Postaustausch verhindert werden. Existiert dieser, ist ein Remailing nur noch auf Basis von Qualitätsunterschieden oder aber aufgrund von realen Kostenunterschieden der Postbetreiber möglich. Diese Form des Remailings spiegelt dann jedoch den Wettbewerbsprozess zwischen den Postbetreibern wider und muss als natürliches Marktergebnis akzeptiert werden.⁴⁵

3.2.2 Anreize für die Ausgestaltung der Kooperationsleistung

Neben Auswirkungen des Kompensationsmechanismus auf die zugrundeliegende Preisstruktur und der daraus folgenden Sendungsstromallokation hat die Ausgestaltung des Kompensationsmechanismus für die Kooperation der Postbetreiber auch wesentliche Auswirkungen auf die Erbringung der Kooperationsleistung selbst. In diesem Zusammenhang sind insbesondere Anreize auf das Ausmaß der von den Postbetreibern erbrachten Kooperationsleistung sowie Anreize hinsichtlich der Qualität der Dienstleistungserbringung zu nennen.

3.2.2.1 Anreize hinsichtlich des Ausmaßes der Kooperationsleistung

Zentrales Charakteristikum des internationalen Postwesens ist die Kooperation zwischen Postbetreibern unterschiedlicher Länder. Diese Notwendigkeit gilt insbesondere für den Fall der Existenz von Gebietsmonopolen für die Postbetreiber. Eine ‚End to End‘ Bearbeitung durch einen Postbetreiber ist in diesem Rahmen nicht möglich. Doch auch

⁴³ Weltpostverein (1999): Terminal Dues Round Table, CEP TR 1999.1-Doc2, Bern, S. 6.

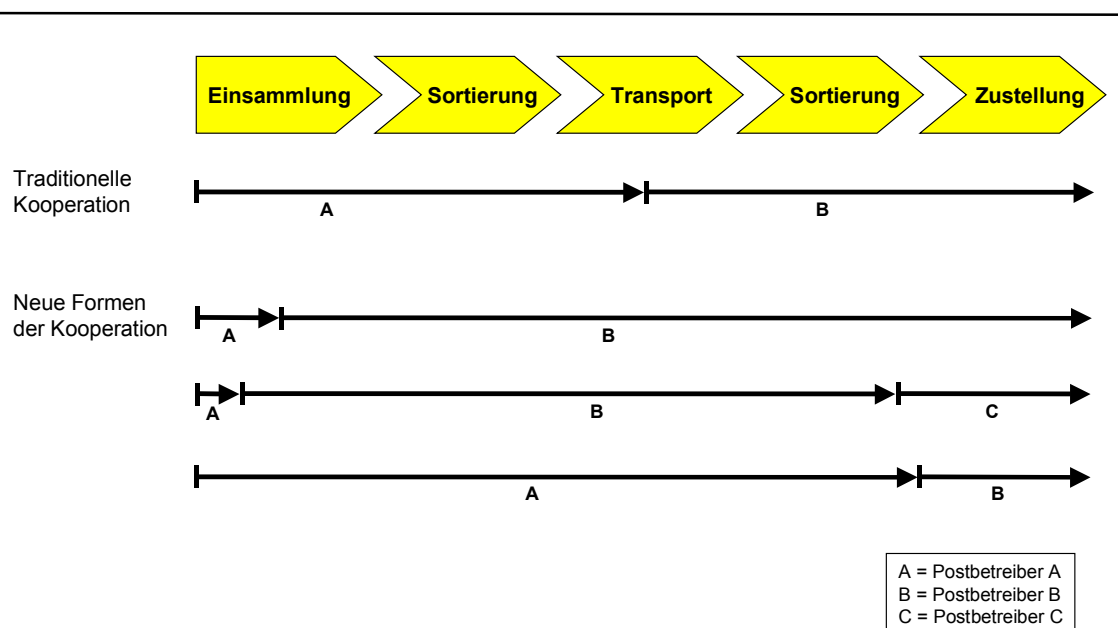
⁴⁴ Vgl. Stumpf, U. (1993): Terminal Dues Reform – Towards a Domestic Tariff Based System, WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste Diskussionsbeitrag Nr. 115, Bad Honnef, S. 14.

⁴⁵ Werden durch diese Praxis nationale Monopole unterlaufen, so ist es nicht die Aufgabe dies durch die Ausgestaltung des Kompensationsmechanismus zu verhindern, sondern diese Aufgabe liegt allein in der nationalen Regulierung.

in liberalisierten Postmärkten ist nicht zu erwarten, dass mehrheitlich in der Bearbeitung internationaler Briefsendungen end to end Dienstleistungen erbracht werden. Vielmehr sind auch hier Kooperationen zwischen den Postbetreibern unausweichlich. Gerade vor dem Hintergrund einer zunehmenden Liberalisierung internationaler Briefsendungen, wie dies beispielsweise auf Ebene der Europäischen Union für abgehende internationale Sendungen angestrebt wird, kommt der Ausgestaltung dieser Kooperationsbedingungen zwischen den Postbetreibern eine besondere Bedeutung zu.

Vor dem Hintergrund einer sich wandelnden Marktstruktur – von der Kooperation von Gebietsmonopolisten hin zu einer Vielzahl von internationalen Postdienstleistern, die ihre Aktivitäten in unterschiedlichen geographischen Gebieten entfalten, – können Effizienzgewinne des internationalen Postwesens dadurch erzielt werden, dass, wie in Abbildung 7 dargestellt, die traditionellen postalischen Kooperationsbeziehungen entlang der Wertschöpfungskette aufgebrochen und zur Disposition gestellt werden.⁴⁶

Abbildung 7: Kooperation im internationalen Postwesen



Quelle: WIK.

Ein Beispiel für eine solche Verschiebung der Prozessschritte zwischen den Postbetreibern stellt die Vorbereitung der Sendungen durch den einliefernden Postbetreiber dar. Anstelle der bloßen Einsammlung und des sofortigen Transports zur Auswechse-

⁴⁶ Vgl. Stumpf, U. (1993): Terminal Dues Reform – Towards a Domestic Tariff Based System, WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste Diskussionsbeitrag Nr. 115, Bad Honnef, S. 12.

lungsstelle werden die Sendungen von dem einliefernden Postbetreiber zuvor in einer Weise bearbeitet, die die maschinelle Weiterverarbeitung der Sendungen erleichtert. So können die einliefernden Postbetreiber beispielsweise bereits die formatspezifische Vorsortierung oder aber das Barcoding der Sendungen übernehmen, so dass das maschinelle Lesen der Adressdaten durch den empfangenden Postbetreiber erleichtert wird. Darüber hinaus kann von den einliefernden Postbetreibern bereits eine erste Vorsortierung der Sendungen nach Regionen vorgenommen werden. Gerade vor dem Hintergrund, dass internationalen Sendungen beim empfangenden Postbetreiber aufgrund ihrer schlechteren maschinellen Verarbeitungsfähigkeit höhere Kosten auslösen, gewinnt eine solche Verschiebung der Arbeitsschritte an Bedeutung.

Grundsätzlich ist jedoch eine wesentlich weitergehende Veränderung der traditionellen Kooperationsbeziehungen denkbar. Diese bezieht sich insbesondere auf eine Leistungsinanspruchnahme im Sinne des Teilleistungszugangs. So kann beispielsweise beim einliefernden Postbetreiber die Transportfunktion ausgeweitet werden, indem dieser direkt ins Zielbriefzentrum des Bestimmungslandes einliefert. Ebenso wären weitergehende Leistungen des empfangenden Postbetreibers im Land des Absenders denkbar. Von zentraler Bedeutung für die zukünftige Entwicklung der Kooperationsbeziehungen im internationalen Postverkehr ist daher die Ausgestaltung der regulatorischen Rahmenbedingungen im Zuge der Liberalisierung der internationalen Sendungsströme.

Derzeit unterscheiden sich die Zugangsbedingungen im nationalen Bereich wesentlich von denen im internationalen Postverkehr. Während auf nationaler Ebene von den Postbetreibern in mehr oder minder großem Umfang Rabatte für die Übernahme einzelner Prozessschritte entlang der Wertschöpfungskette eingeräumt werden, entfallen diese für den internationalen Verkehr auf Basis undifferenzierter Endvergütungssysteme gänzlich, da Variationsmöglichkeiten mit dem Grad der erbrachten Vorleistung nicht vorgesehen sind. Anreize für eine solche situationsspezifische Anpassung der Kooperationsbeziehungen und der Realisierung der damit verbundenen Effizienzgewinne entfallen somit.⁴⁷

Die Art der Arbeitsteilung der Kooperationspartner untereinander wird wesentlich durch die Anreize, die auf Basis des Kompensationsmechanismus der Kooperationsleistung generiert werden, beeinflusst. Traditionell besteht hier im Rahmen des Prinzips der Nichtaufteilung der Einlieferungsgebühren aber auch im Rahmen von undifferenzierten Vergütungssätzen für den einliefernden Kooperationspartner der Anreiz, seinen Arbeitsanteil möglichst gering zu halten und somit den wesentlichen Teil der postalischen Dienstleistungserbringung auf den kooperierenden Postbetreiber abzuwälzen. Dies hat für den einliefernden Postbetreiber die Rationalität, dass auf diese Weise die Kosten der Abgangsbearbeitung auf ein Minimum begrenzt werden und somit ein größerer Anteil der Einlieferungsgebühren nach Abzug dieser Kosten für die Kompensation der Leistungen im Bereich der Eingangsbearbeitung internationaler Sendungen übrig bleibt.

⁴⁷ Vgl. Stumpf, U. (1993): Terminal Dues Reform – Towards a Domestic Tariff Based System, WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste Diskussionsbeitrag Nr. 115, Bad Honnef, S. 12.

3.2.2.2 Anreize hinsichtlich der Qualität der Kooperationsleistung

Neben den mangelhaften Anreizen, die Aufteilung der Wertschöpfungsstufen auf die an der Erbringung einer internationalen Postdienstleistung beteiligten Postbetreiber zur Disposition zu stellen und zu optimieren, gehen von den einfachen Endvergütungssystemen keine Anreize zur Kontrolle und Verbesserung der Qualität der internationalen Sendungsbeförderung aus.⁴⁸ Dies liegt darin begründet, dass bei einem undifferenzierten Endvergütungssystem kein Zusammenhang zwischen der Qualität der Kooperationsleistung und der finanziellen Kompensation der Leistung besteht.

Der Postbetreiber im Bestimmungsland der Sendung hat auf Basis einer undifferenzierten Endvergütung keinerlei Anreiz, die eingehenden internationalen Sendungen mit gleicher Qualität zu befördern, mit der der Postbetreiber sein nationales Postnetz betreibt.

Dies gilt besonders dann, wenn die Vergütungen für die eingehenden internationalen Sendungen, die der Postbetreiber für die Kooperationsleistung erhält und auf deren Ausgestaltung er keinen direkten Einfluss hat, nicht kostendeckend sind und somit diese Dienstleistung nicht aus betriebswirtschaftlichen Gründen, sondern lediglich aufgrund vertraglicher Bindungen auf Ebene des Weltpostvereins oder aber auf Ebene der nationalen Regulierung angeboten wird. Es ist vor diesem Hintergrund für die Postbetreiber rational, nationale Sendungen gegenüber internationalen Sendungen prioritär zu behandeln. Bestehen Engpässe, die die Einhaltung nationaler Qualitätsziele gefährden, so bestehen Anreize für die Postbetreiber die Bearbeitung der eingehenden internationalen Sendungen gegenüber den nationalen Sendungen nachrangig zu behandeln. Hieraus folgt, dass die defizitären Kooperationsleistungen für die internationalen Sendungen erst mit Sicherstellung der Qualitätsziele für nationale Sendungen erbracht werden.

Diese Anreize werden weiter dadurch verstärkt, dass die Entscheidungsträger, die den Versand einer internationalen Sendung auslösen, nicht zum Kundenkreis des empfangenden Postbetreibers gehören. Eine schlechte Qualität bei eingehenden internationalen Sendungen wird somit nicht von den eigenen Kunden sanktioniert. Diese honorieren vielmehr die Einhaltung der Qualitätsvorgaben für die durch sie versandten Sendungen. Qualitätsziele für nationale Sendungen stehen daher für den Postbetreiber im Vordergrund.

Ferner fällt dem Postbetreiber im Bestimmungsland die Rechtfertigung von Qualitätsdefiziten bei internationalen Sendungen leichter als bei nationalen Sendungen. Hier ist in den meisten Fällen nicht genau nachzuvollziehen, welcher der beteiligten Postbetreiber für die Qualitätsmängel verantwortlich ist. Um einen Reputationsverlust bei den

⁴⁸ Vgl. Stumpf, U. (1993): Terminal Dues Reform – Towards a Domestic Tariff Based System, WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste Diskussionsbeitrag Nr. 115, Bad Honnef, S. 13.

eigenen Kunden zu vermeiden, reicht es somit häufig schon auf die Verantwortung der Qualitätsmängel auf die vorgelagerten Kooperationspartner zu schieben. Für Maßnahmen der Qualitätssicherung und –verbesserung bestehen vor diesem Hintergrund beim Postbetreiber im Bestimmungsland keine Anreize.

Beim Postbetreiber im Absenderland bestehen ebenfalls keine Anreize zur Qualitätskontrolle und –verbesserung. Zwar sind hier die Nachfrager der Leistung direkte Kunden des einliefernden Postbetreibers, so dass hier eine direkte Betroffenheit durch eine schlechte Qualität internationaler Sendungen besteht, doch können diese die schlechte Qualität der Leistung nicht direkt beobachten. Sanktionen von ihrer Seite – sofern möglich – sind daher eher nicht zu erwarten sind.

Darüber hinaus sind die einliefernden Postbetreiber immer auf die Kooperationsleistung der anderen Postbetreiber angewiesen, ohne dabei einen Einfluss auf die Qualität der Leistungen des kooperierenden Postbetreibers zu haben. Es mangelt ihnen somit an einer ‚End to End‘ Kontrolle der Qualität und somit an Anreizen, die Qualität der eigenen Kooperationsleistung hoch zu halten.

3.3 Anpassungsfähigkeit an sich wandelnde Marktstrukturen

Weltweit sind die Postmärkte einem beständigen Wandel unterworfen, der sich insbesondere unter den Stichworten Globalisierung und Liberalisierung zusammenfassen lässt.

Traditionell ist der Postmarkt durch eine strikte Abgrenzung unterschiedlicher Gebietsmonopole der Postbetreiber gekennzeichnet. Internationale Postdienstleistungen können vor diesem Hintergrund lediglich in Kooperation mit anderen Postbetreibern erbracht werden. Ferner konnten Versender eindeutig einem postalischen Gebiet und damit einem Postbetreiber zugeordnet werden. Interdependenzen der solchermaßen von einander abgegrenzten Systeme bestehen vor diesem Hintergrund lediglich an der Kooperationsschnittstelle, die über die Endvergütungen geregelt wird.

Die zunehmenden Vernetzung der Wirtschaftssysteme unterschiedlicher Länder im Rahmen der Globalisierung lässt jedoch auch den Postmarkt nicht unberührt. Zunehmend lässt sich eine eindeutige Zuordnung der Versender auf die jeweiligen Postgebiete nicht mehr vornehmen. Anstelle dessen treten die Versender in unterschiedlichen Postgebieten gleichzeitig auf. Damit einher geht auch ein zunehmender Anspruch der Versender an internationale Postdienstleistungen. Eine hohe Qualität sowie maßgeschneiderte Versandformen spielen eine zunehmend größere Rolle. Ein funktionsfähiges internationales Postnetz, über das qualitativ hochwertige Dienstleistungen abgewickelt werden, gewinnt damit weiter an Bedeutung.

Als Reaktion auf die oben dargestellten Entwicklungen ergeben sich insbesondere 2 Veränderungstendenzen im Postmarkt:

Zum einen ist eine zunehmende Kommerzialisierung verbunden mit einer teilweisen Privatisierung der traditionellen Postverwaltungen mit der Entwicklung des Postmarktes zu beobachten. Ein Endvergütungssystem für den internationalen Postdienst, das vor dem Hintergrund eines staatlichen postalischen Post austausches bei gleichzeitiger Existenz staatlicher Einlieferungsgebühren anstelle von betriebswirtschaftlich gesetzten Dienstleistungsentgelten entstanden ist, kann einer solchen Situation nur schwer Rechnung tragen.

Zum anderen setzt sich mehr und mehr die Erkenntnis durch, dass ein postalisches System, das allein auf die Funktionsfähigkeit staatlicher Monopole und Exklusivrechte setzt, den sich wandelnden Umfeldanforderungen nicht gerecht werden kann. Anstelle dessen wird in den Ländern zunehmend eine stärkere Wettbewerbsorientierung angestrebt. Die damit verbundenen Liberalisierungsbemühungen, die von den Ländern in unterschiedlichsten Ausprägungen und Stärke vorangetrieben werden, haben erhebliche Konsequenzen für die Funktionsweise des internationalen Postwesens.

So bestehen in einzelnen Ländern zumindest erste Marktöffnungstendenzen. Dies hat zur Konsequenz, dass zunehmend neben den traditionellen öffentlichen Postbetreibern Wettbewerber in den Markt für internationale Postsendungen eintreten. Da auch sie nicht über ein flächendeckendes universelles Netz verfügen werden, sind auch sie auf die Kooperation im internationalen Postdienst entlang der Wertschöpfungskette angewiesen. Damit verbunden ist auch für diese Anbieter das Problem der Kompensation von Kooperationsleistungen im Rahmen der Erbringung internationaler Postdienste. Soll ein weltweit geltendes Endvergütungssystem implementiert werden, so sollte dieses die unterschiedlichen Liberalisierungsgrade in den Ländern und die daraus resultierenden unterschiedlichen Kooperationsmöglichkeiten berücksichtigen, um Verzerrungen durch die Existenz unterschiedlicher Vergütungssysteme zu vermeiden und somit eine Diskriminierung unterschiedlicher Anbieter zu verhindern.

Die traditionelle Grundkonzeption des Kompensationsmechanismus für internationale Postsendungen, die auf Ebene des Weltpostvereins entwickelt wurde, steht mit dieser Anforderung im Konflikt, da Vertreter der neu in den Markt eintretenden privaten Anbieter keine Möglichkeit haben, auf Ebene des Weltpostvereins an der Ausgestaltung eines solchen Kompensationssystems mitzuarbeiten und ihre Interessen einzubringen.⁴⁹ Die Folge sind differenzierte Zugangsbedingungen für öffentliche Postbetreiber einerseits und wettbewerbliche Anbieter von Postdienstleistungen andererseits zu den

⁴⁹ Dies liegt allerdings nicht ausschließlich in der Problematik der Endvergütungen begründet. So hätten die Länder zumindest die Möglichkeit ihre Marktöffnungssituation auf Ebene des Weltpostvereins dadurch berücksichtigen zu lassen, dass sie neben dem traditionellen Postbetreiber weitere offizielle Postbetreiber benennen.

nationalen Netzen der Postbetreiber. Die komparative Wettbewerbsposition der Anbieter zueinander, wird durch diesen Umstand verzerrt.⁵⁰

Folgendes Beispiel soll diese Verzerrung der Wettbewerbsposition verdeutlichen: Bei undifferenzierten Endvergütungssystemen, die sich hinsichtlich der Endvergütungssätze an den weltweiten Durchschnittskosten orientierten, liegen in Industrieländern die Endvergütungssätze insbesondere für leichte Sendungen in der Regel unterhalb des Inlandstarifs in diesen Ländern. Wird nun privaten Anbietern eine Kooperation auf Basis der Inlandstarife gewährt, jedoch öffentlichen Anbieter der Endvergütungssatz als Kompensation angeboten, so werden hierdurch private Anbieter tendenziell benachteiligt. Ihre Wettbewerbsposition wird durch die Existenz der Endvergütungen geschwächt. In den Fällen, in denen – wie beispielsweise insbesondere bei schwereren Sendungen – die Endvergütungen über den inländischen Kunden gewährten Tarifen liegen, haben die öffentlichen Postbetreiber, die auf die Abrechnung über die Endvergütungssätze angewiesen sind, wettbewerbliche Nachteile.⁵¹

Neben diesen einzelwirtschaftlichen Nachteilen für die Anbieter birgt die Diskriminierung unterschiedlicher Anbieter die generelle Problematik, dass auf diese Weise die Implementierung nationaler Liberalisierungsentscheidungen der Länder behindert wird. Entscheidet sich ein Land für eine Öffnung des Postmarktes im Bereich internationaler Sendungen, so gelingt es dem Land aufgrund der exogen gesetzten Vergütungsmechanismen nicht, gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Anbieter in diesem Markt zu schaffen. Die Entwicklung dieses Marktsegmentes wird vor diesem Hintergrund behindert, so dass die mit der Liberalisierungsentscheidung erhofften Wirkungen auf die Marktstruktur und das Leistungsangebot ausbleiben.⁵²

Abgesehen davon, dass es für die Funktionsfähigkeit eines Marktes grundsätzlich von Bedeutung ist, Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, besteht darüber hinaus vor der Welthandelsorganisation auf Basis des GATS Abkommens⁵³ die Verpflichtung, nicht sachlich begründete Diskriminierungen zu vermeiden.

So besteht unabhängig davon, ob der Postsektor von einem Land in die Liste der spezifischen Verpflichtungen aufgenommen wurde, die Verpflichtung, das Meistbegünsti-

⁵⁰ Vgl. Stumpf, U. / Plum, M. (1997): Towards a New Regulatory Framework for Cross-Border Mail – A Vision for the UPU, in: Stumpf, U. / Plum, M. (Hrsg.): Towards a New Regulatory Framework for Cross-Border Mail, WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste Proceedings, 5th Königswinter Seminar, Königswinter, S. 18.

⁵¹ Vgl. Stumpf, U. / Plum, M. (1997): Towards a New Regulatory Framework for Cross-Border Mail – A Vision for the UPU, in: Stumpf, U. / Plum, M. (Hrsg.): Towards a New Regulatory Framework for Cross-Border Mail, WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste Proceedings, 5th Königswinter Seminar, Königswinter, S. 18.

⁵² Vgl. Stumpf, U. / Plum, M. (1997): Towards a New Regulatory Framework for Cross-Border Mail – A Vision for the UPU, in: Stumpf, U. / Plum, M. (Hrsg.): Towards a New Regulatory Framework for Cross-Border Mail, WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste Proceedings, 5th Königswinter Seminar, Königswinter, S. 18.

⁵³ General Agreement on Trade in Services.

gungsprinzip zu beachten.⁵⁴ Es gilt daher, darauf zu achten, dass eine sachlich nicht gerechtfertigte Diskriminierung unterschiedlicher Marktteilnehmer vermieden wird. Dies gilt insbesondere für einen diskriminierungsfreien Zugang zu den meistbegünstigenden Vergütungskonditionen. Bei gleicher Sendungsstruktur müssen hier allen Ländern die gleichen Konditionen gewährt werden.⁵⁵

Für den Fall spezifischer Verpflichtungen des Postsektors im Rahmen des GATS entsteht darüber hinaus die Notwendigkeit der Inländerbehandlung ausländischer Anbieter.⁵⁶ Insbesondere mit Bezug auf die Netzzugangsbedingungen sollten den Postbetreibern unter sachlich gleichen Voraussetzungen beispielsweise hinsichtlich des Sendungsvolumens oder der geleisteten Vorarbeiten zu den gleichen Konditionen einen Zugang zum postalischen Netz des nationalen Postbetreibers erhalten, wie dieser nationalen Anbietern postalischer Dienste oder auch Kunden gewährt wird.⁵⁷

⁵⁴ Zur Funktionsweise des GATS (Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen) und seiner Prinzipien siehe Smit, H. (2000): Die Anwendung der GATS-Prinzipien auf dem Postsektor und Auswirkungen auf die nationale Regulierung, WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste Diskussionsbeitrag Nr. 205, Bad Honnef.

⁵⁵ Vgl. Weltpostverein (1999): Terminal Dues Round Table, CEP TR 1999.1-Doc2, Berne, S. 8.

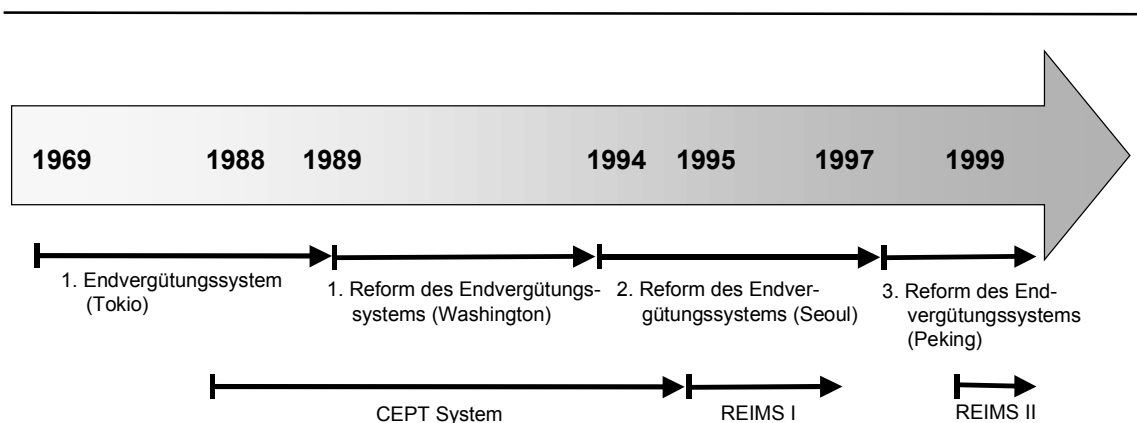
⁵⁶ Zu der Bedeutung der spezifischen Verpflichtungen siehe Smit, H. (2000): Die Anwendung der GATS-Prinzipien auf dem Postsektor und Auswirkungen auf die nationale Regulierung, WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste Diskussionsbeitrag Nr. 205, Bad Honnef.

⁵⁷ Vgl. Stumpf, U. / Plum, M. (1997): Towards a New Regulatory Framework for Cross-Border Mail – A Vision for the UPU, in: Stumpf, U. / Plum, M. (Hrsg.): Towards a New Regulatory Framework for Cross-Border Mail, WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste Proceedings, 5th Königswinter Seminar, Königswinter, S. 22.

4 Lösungsansätze im Rahmen der Endvergütungssysteme

Nach der Darstellung möglicher Problembereiche im Zusammenhang mit der Ausgestaltung von Endvergütungssystemen sollen nun im Folgenden die Entwicklung der Ausgestaltung der Endvergütungssysteme aufgezeigt werden. Dabei wird, wie aus Abbildung 8 ersichtlich, in chronologischer Reihenfolge vorgegangen.

Abbildung 8: Reform der Endvergütungssysteme



Quelle: WIK.

wik

Den Schwerpunkt der Darstellung bildet dabei aufgrund seines umfassenden Charakters die Entwicklung des Endvergütungssystems auf Ebene des Weltpostvereins. Darüber hinaus wird aufgrund der hohen Bedeutung für eine Mehrheit der Industrieländer auf die Entwicklung des CEPT bzw. REIMS Systems eingegangen.

4.1 Anfänge des Endvergütungssystems der UPU

Bei dem ersten Versuch 1969 in Tokio, auf Ebene des Weltpostvereins ein Endvergütungssystem zu implementieren, stand eindeutig die Zielsetzung im Vordergrund, eine einfache und vor allem konsensfähige Lösung auszuarbeiten.⁵⁸ Dies ging wesentlich zu Lasten der Differenzierung und Genauigkeit des Systems. Zwar stellte das 69er System gegenüber der vorherigen Situation der Nichtaufteilung der Einlieferungsgebühr einen Fortschritt dar, doch konnten die im Rahmen dieses Systems entstehenden Probleme einer Über- bzw. Unterkompensation der Postverwaltungen für ihre Beförderungs- und Zustellungsleistungen sowie die grundsätzlich bestehenden allokativen Fehlanreize

⁵⁸ Siehe hierzu 2.4.

nicht vollends gelöst werden. Die wesentlichen Schwachstellen des Systems sind wie folgt zu charakterisieren:⁵⁹

- Ein erhebliches Problem ergab sich aus der alleinigen Rekurrierung auf die Ungleichheit der Gewichte, ohne dabei die Zusammensetzung eines Kilogramms internationaler Sendungen zu berücksichtigen. Gerade die Zahl der Sendungen stellt jedoch bei der Endzustellung ein wesentliches kostentreibendes Element dar.
- Die Ermittlung der Gewichte erfolgte lediglich während zweier Wochen im Jahr und wurde von dieser Basis aus auf das gesamte Jahr hochgerechnet. Aus dieser einfachen Erhebungsmethode heraus ergaben sich erhebliche Ungenauigkeiten hinsichtlich der zu entrichtenden Endvergütungen.
- Die Kosten der Zustellungsleistung, die der empfangende Postbetreiber zu tragen hat, divergieren aus den unterschiedlichsten Gründen⁶⁰ zwischen den einzelnen Ländern erheblich. Bei der Anwendung eines allgemeinen Einheitsendvergütungssatzes, der sich an den weltweiten Durchschnittskosten orientiert, werden diese Unterschiede jedoch nicht berücksichtigt. Postverwaltungen mit hohen Kosten in der Zustellung werden durch dieses System benachteiligt.

Diese Unzulänglichkeiten des ersten Endvergütungssystems des Weltpostvereins, die mit einer bloßen Anhebung der Endvergütungssätze nicht endgültig behoben werden konnten, wurden schnell offensichtlich und riefen daher Reformbemühungen auf Seiten des Weltpostvereins hervor. Sowohl der Weltpostkongress von 1989 in Washington als auch der Weltpostkongress von 1994 in Seoul gipfelten daher in Änderungen der Ausgestaltung des Endvergütungssystems.

4.1.1 Reform des Endvergütungssystems gemäß des Weltpostvertrages von 1989

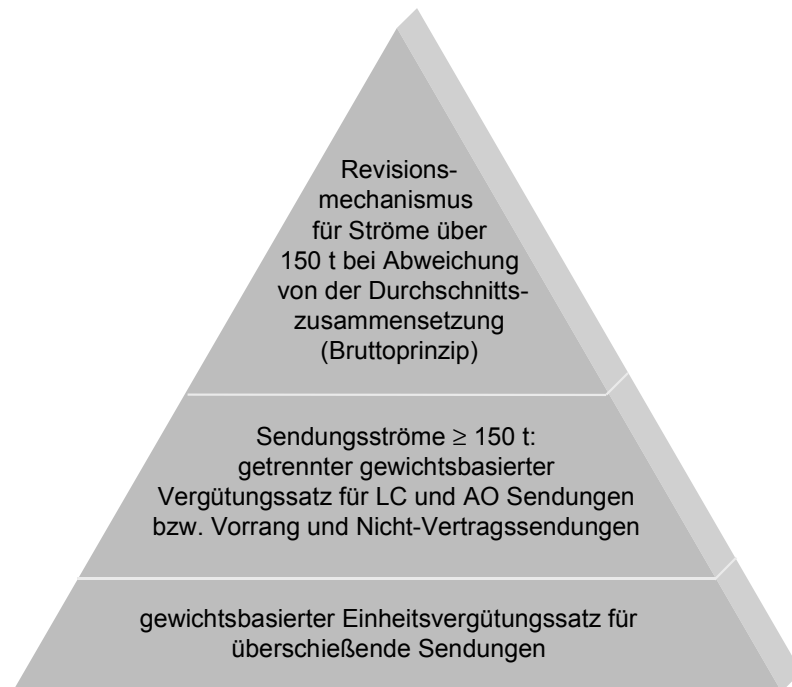
Nach mehrmaligen Erhöhungen der Sätze wurde mit dem Weltpostkongress in Washington 1989 erstmals eine strukturelle Reform der Endvergütungen implementiert. Im Zentrum dieses Systems stand wiederum der Balanceakt zwischen den Interessen der Industrieländer und denen der Entwicklungsländer.⁶¹ Die Grundelemente dieses Systems verdeutlicht Abbildung 9.

⁵⁹ Vgl. Leinung, H.F. (1998): Internationale Post: Ursprünge, Grundlagen, Gestaltungen, Umfeld, Entwicklungen, Maßnahmen, Ziele, Bonn, S. 149.

⁶⁰ Hierzu zählen beispielsweise die geographische Struktur des Landes, die Lohnstruktur des Landes oder die Besiedlungsdichte etc.

⁶¹ Vgl. Leinung, H.F. (1998): Internationale Post: Ursprünge, Grundlagen, Gestaltungen, Umfeld, Entwicklungen, Maßnahmen, Ziele, Bonn, S. 150.

Abbildung 9: Endvergütungssystem von 1989



Quelle: WIK.

wik

Einheitstarif bei Sendungsströmen < 150t

Wie auch das ursprüngliche System basierte das Endvergütungssystem von 1989 vom Grundsatz her auf einem Einheitsvergütungssatz sowohl für LC als auch AO⁶² Sendungen, der für alle Länder gleichermaßen in Sonderziehungsrechten festgesetzt wurde.⁶³ Wie auch das System von 1969 wurde dieser Vergütungssatz als Gebühr per Kilogramm angewandt. Eine Unterscheidung gemäß der in einem Kilogramm enthaltenen Anzahl an Sendungen wurde weiterhin im Rahmen dieses Einheitssatzes nicht vorgenommen.

⁶² LC (lettre et carte; Briefe und Postkarten): Briefe und Postkarten, AO (autres objets; andere Briefpost): andere Briefpost, insbesondere Drucksachen. Viele Postverwaltungen modifizieren diese Klassifizierung der Sendungsströme durch eine qualitätsorientierte Klassifizierung in Prioritätssendungen und Nicht-Prioritätssendungen. Dabei werden die Prioritätssendungen den LC und die Nicht-Prioritätssendungen den AO gleichgesetzt. Vgl. Stumpf, U. (1993): Terminal Dues Reform – Towards a Domestic Tariff Based System, WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste Diskussionsbeitrag Nr. 115, Bad Honnef, S. 4.

⁶³ Für bilaterale Relationen mit einer Sendungsmenge von bis zu 150t / Jahr sowohl für LC als auch für AO Sendungen 2,940 SZR pro Kilo (gegenüber zuvor 2,614 SZR 1984). Vgl. Weltpostverein (1989): Weltpostvertrag, Bern, Artikel 73 Nr. 2a.

Abgerechnet wurde gemäß dem Nettoprinzip. Die in einem Jahr entstehenden Sendungsströme in beide Richtungen wurden ermittelt und gegeneinander aufgerechnet. Das Gewicht der Differenz der beiden Sendungsströme – die überschießenden Sendungen – stellte dann die Grundlage für die Ermittlung der für diese Relation anfallenden Endvergütungen dar. Eine Differenzierung der Vergütungssätze nach der Art der Sendungen (Vorrangsendungen und Nicht-Vorrangsendungen) erfolgte im Rahmen dieses Systems nicht.

Getrennte Vergütungssätze für Sendungsströme > 150t

Um jedoch zumindest für diejenigen Sendungsströme mit einem höheren Sendungsvolumen – insbesondere zwischen Industrieländern – ein genaueres und stärker kostenorientiertes Berechnungssystem durchführen zu können, wurde ein gesonderter Vergütungsmechanismus implementiert, der die Sendungsströme über 150t/Jahr erfassen sollte.⁶⁴ Für diese Sendungsströme wurde ein getrennter Vergütungssatz für LC Sendungen einerseits und AO Sendungen andererseits festgesetzt. Dieser betrug für LC Sendungen einen Endvergütungssatz von 8,115 SZR/Kilogramm überschießender Sendungen und für AO 2,058 SZR/Kilogramm überschießender Sendungen.⁶⁵ Auf diese Weise sollte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass ein Kilogramm Sendungsmenge bei LC Sendungen durchschnittlich mehr Sendungen enthält und somit höhere Kosten verursacht als ein Kilogramm AO Sendungen. So wurde für LC Sendungen ein weltweiter Durchschnitt von 48 Sendungen/Kilogramm festgesetzt, während bei AO Sendungen ein Durchschnitt von 5,6 Sendungen/Kilogramm angenommen wurde.

Bei Sendungsströmen über 150t können auf Basis einer zweiseitigen Absprache zwischen dem Bestimmungsland und dem Einlieferungsland die Vergütungssätze für Vorrangsendungen und Nicht-Vorrangsendungen auf der Grundlage der tatsächlichen Verkehrsstruktur festgesetzt werden, so dass eine Differenzierung nach der Sendungsart gemäß ihrer Priorität anstelle einer Einteilung in LC und AO Sendungen erfolgt. Besteht zwischen den Ländern keine Vereinbarung, so werden die Vorrangsendungen den LC Sendungen und die Nicht-Vorrangsendungen den AO Sendungen gleichgestellt.⁶⁶

Revisionsmechanismus für Sendungsströme > 150t

Für den Fall, dass die angenommenen Durchschnittswerte⁶⁷ erheblich überschritten werden, so dass davon auszugehen ist, dass durch diese Sendungsstruktur erheblich

⁶⁴ Für Sendungsströme unter 150t wurde der Aufwand der Analyse der Sendungsströme für ein verfeinertes Endvergütungssystem als zu hoch erachtet. Vgl. IPC (1990): Background to the International Postal Service: An Information Document for the European Commission: Annexes to the Main Report, Brussels, Absatz 17.

⁶⁵ Vgl. Weltpostverein (1989): Weltpostvertrag, Bern, Artikel 73 Nr. 2b.

⁶⁶ Vgl. Weltpostverein (1989): Weltpostvertrag, Bern, Artikel 74.

⁶⁷ 48 Sendungen pro Kilogramm bei LC Sendungen und 5,6 Sendungen pro Kilogramm bei AO Sendungen.

höhere Kosten verursacht werden, wurde im Rahmen des 1989er Systems ein Revisionsmechanismus implementiert, der dem empfangenden Postbetreiber das Recht zugesteht, eine Überprüfung der Sätze zu verlangen. Für den umgekehrten Fall, dass die Durchschnittssätze nach unten abweichen, hatte der Postbetreiber des Absenderlandes die Möglichkeit, die Vergütungssätze nach unten zu korrigieren. Die Schwellen für eine solche Revision liegen bei LC Sendungen bei einer Überschreitung um mindestens 15% (d.h. > 55 Sendungen) und bei AO Sendungen bei mindestens 25% bei AO Sendungen (7 Sendungen).⁶⁸ Die Art des statistischen Verfahrens, wie die Revision vorgenommen werden muss, sowie die Berechnungsmethode der neuen Endvergütungssätze ist durch den Weltpostverein genau festgelegt.⁶⁹ Der Vergütungsmodus wird im Rahmen dieses Revisionsmechanismus gewechselt. Anstelle einer Vergütung der überschießenden Sendungen werden die Vergütungssätze nun auf die Bruttosendungsströme angewandt.⁷⁰

Beurteilung

Durch die Einführung dieses Revisionsmechanismus und der getrennten Vergütungssätze für LC und AO Sendungen konnte immerhin erreicht werden, dass sich für die durch das alte System stark benachteiligten Industrieländer – bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Interessen der Entwicklungsländer – ein höherer Vergütungssatz für ihre Sendungsströme implementiert werden konnte. Dieser spiegelte zwar noch nicht die tatsächlich entstehenden Kosten wider, stellte jedoch zumindest einen weiteren Schritt in diese Richtung dar.

Die unterschiedliche Zusammensetzungsmöglichkeiten der ankommenden internationalen Sendungen und die damit einher gehenden variierenden Kosten werden erstmals zumindest ansatzweise berücksichtigt, indem zumindest bei starken Abweichungen der Sendungszahl vom weltweiten Durchschnitt eine Überprüfung der Endvergütungssätze vorgenommen werden kann.⁷¹

Dennoch bleiben auch nach der Reform des Endvergütungssystems des Weltpostvereins im Jahr 1989 neben der weiterhin unzureichenden absoluten Höhe des Endvergütungssatzes wesentliche Unzulänglichkeiten bestehen.

So basiert das Endvergütungssystem von 1989 nach wie vor auf der Abrechnung der Differenzen der abgehenden und eingehenden Sendungsströme. Dies impliziert, dass auch dieses System weiterhin den Ansatz des – in Abschnitt 2.4 dargestellten – zwei Komponentensystems verfolgt. Der größte Teil der Kosten für die Bearbeitung und Zustellung eingehender internationaler Sendungen soll über die Nichtaufteilung der Ein-

⁶⁸ Vgl. Weltpostverein (1989): Weltpostvertrag, Bern, Artikel 73 Nr. 3.

⁶⁹ Vgl. Weltpostverein (1989): Vollzugsordnung, Bern, Artikel 187 und 188.

⁷⁰ Weltpostverein (1999): Terminal Dues Round Table, CEP TR 1999.1-Doc2, Berne, S. 6.

⁷¹ Vgl. IPC (1990): Background to the International Postal Service: An Information Document for the European Commission: Annexes to the Main Report, Brussels, Absatz 16.

lieferungsgebühr für abgehende Sendungen gedeckt werden. Die Endvergütung selbst wird nur auf die überschießenden Mengen gezahlt und stellt dementsprechend lediglich ein zusätzliches Kompensationsinstrument dar.⁷² Daraus folgt, dass die aus der Quersubvention unterschiedlicher Sendungsströme entstehenden Verzerrungen weiter bestehen bleiben. Kostenorientierte Preise für internationale Sendungen bleiben somit aus.

Ferner wird weiterhin die weltweit durchschnittliche Zusammensetzung eines Kilogramms internationaler Sendungsmenge zugrunde gelegt, ohne dabei die tatsächlich in einer zu betrachtenden bilateralen Relation vorliegende Sendungsstruktur zu berücksichtigen.⁷³ Lediglich für den Fall, dass ein Postbetreiber eine unfaire Behandlung vermutet und die Zusammensetzung überprüfen lässt und dabei tatsächlich eine Abweichung feststellt, die die Schwellenwerte überschreitet, wird eine Revision des Endvergütungssatzes vorgenommen.

4.1.2 Reform des Endvergütungssystems gemäß des Weltpostvertrages von 1994

Weitere erhebliche Veränderungen des Endvergütungssystems des Weltpostvereins wurden durch den Weltpostkongress in Seoul 1994 vorgenommen. Das auf dieser Grundlage entstehende System wird in Abbildung 10 dargestellt.

⁷² Vgl. IPC (1990): Background to the International Postal Service: An Information Document for the European Commission, Brussels, S. 17.

⁷³ Vgl. IPC (1990): Background to the International Postal Service: An Information Document for the European Commission, Brussels, S. 17.

Abbildung 10: Endvergütungssystem von 1994



Quelle: WIK.

Bruttosendungsströme als Grundlage der Vergütung

Ein wesentlicher Fortschritt stellt dabei die Abkehr vom Prinzip der Nichtaufteilung der Einlieferungsgebühren und dem damit verbundenen Grundprinzip der Finanzierung der Kooperationsleistung für eingehende internationale Sendungen durch die Einlieferungsgebühr für abgehende internationale Sendungen dar. Während zuvor lediglich die überschießenden Sendungen durch Endvergütungen dem Kooperationspartner in Rechnung gestellt wurde und damit der größte Teil des Sendungsstroms über die Einbehaltung der Einlieferungsgebühr finanziert werden sollte, wurde durch die Einführung des Bruttoprinzips 1994 durch den Weltpostkongress die Endvergütung als Hauptkompensationsinstrument in den Vordergrund gerückt. Nun hatte jeder Postbetreiber für die Gesamtheit des in einer bilateralen Relation eingehenden Sendungsstroms die Rechnung aufzustellen und dem Kooperationspartner zu übermitteln.⁷⁴

⁷⁴ Vgl. Leinung, H.F. (1998): Internationale Post: Ursprünge, Grundlagen, Gestaltungen, Umfeld, Entwicklungen, Maßnahmen, Ziele, Bonn, S. 151.

Erstmals wird somit anerkannt, dass die Quersubvention eingehender Sendungsströme durch abgehende Sendungsströme aufgrund der Ungleichgewichte der Sendungsströme zu starke verzerrende Anreize aussendet und somit als funktionsfähiges und nachhaltiges Kompensationsinstrument nicht länger aufrecht erhalten werden kann. Statt dessen sind beide Sendungsströme getrennt von einander zu betrachten und zu vergüten. Der Kompensationsmechanismus für internationale Postsendungen beruht – zumindest vom Konzept her – damit erstmals nur noch auf einer Kompensationskomponente – den Endvergütungen. Unterschiedliche Strukturen der Sendungsstromzusammensetzung können so vollständig erfasst werden.

Einheitstarif für alle Sendungsströme unabhängig vom Volumen der Ströme

Im Gegensatz zum System von 1989 wurde mit der Reform von 1994 in Seoul von den getrennten Vergütungssätzen für LC und AO Sendungen bzw. eine Differenzierung der Sendungen nach Vorrang wieder Abstand genommen. Es wurde angenommen, dass die Unterschiede hinsichtlich ihrer Kostengenerierung nicht hoch genug seien, um eine getrennte Verrechnung zu rechtfertigen.

Statt dessen kehrte man wieder zu einem Einheitssatz für alle Sendungen zurück. Dieser betrug gemäß dem 94er Weltpostvertrag 3,427 SZR/Kilogramm.⁷⁵ Als für alle verbindlich angenommene durchschnittliche Zusammensetzung eines Kilogramms internationaler Sendungen wurden 17,26 Sendungen je Kilogramm Briefpost festgelegt.⁷⁶

Dieser undifferenzierte Endvergütungstarif, der sich aus einem weltweiten Kostendurchschnitt ergibt, führt dazu, dass höhergewichtige Sendungen tendenziell zu hohen, nicht mehr wettbewerbsfähigen Preisen angeboten werden müssen, während Kooperationsleistungen für leichtere Sendungen zu niedrig vergütet werden und somit Arbitrageprobleme auslösen.⁷⁷ Die niedrigen Endvergütungssätze für leichte Sendungen ermöglichen es einem Postbetreiber A hier, Versendern Remailingpreise für internationale Sendungen anzubieten, die unterhalb der Einlieferungsgebühr für diese Sendungen in Land B liegen. Dies resultiert daher, dass der Postbetreiber in Land A lediglich seine Kosten für die Abgangsbearbeitung ($K_{A,A-C}$) zuzüglich der am Durchschnitt orientierten Endvergütungen in seine Vergütung für die Remailingsendung einkalkulieren muss, während der Postbetreiber in Land B die vollen Kosten entlang der gesamten Wertschöpfungskette ($K_{B,A-F}$) berücksichtigen müsste. Dabei liegen die Kosten für die Wertschöpfungssteile D-F in Land B ($K_{B,D-F}$) oberhalb des der zur Kompensation veranschlagte Endvergütungssatzes.

⁷⁵ Vgl. Weltpostverein (1994): Weltpostvertrag, Bern, Artikel 49 Nr. 2.

⁷⁶ Vgl. Weltpostverein (1994): Weltpostvertrag, Bern, Artikel 49 Nr. 3.1.

⁷⁷ Vgl. Weltpostverein (1999): Terminal Dues Round Table, CEP TR 1999.1-Doc2, Berne, S. 10.

Revisionsmechanismus für Sendungsströme > 150t

Für jährliche Sendungsmengen über 150t besteht in Analogie zum 1989 Endvergütungssystem ein Revisionsmechanismus für den Fall stärkerer Abweichungen von der weltweiten durchschnittlichen Zusammensetzung.⁷⁸ Auf diese Weise soll es für die wichtigen Sendungsrelationen gelingen, eine Vergütung auf Basis der tatsächlichen Sendungszahl zu ermöglichen, ohne dabei auf eine kontinuierliche Ermittlung der durchschnittlichen Anzahl der Sendungen angewiesen zu sein.⁷⁹ Die hierfür angesetzten Schwellen liegen bei mehr als 21 Sendungen/Kilogramm oder aber weniger als 14 Sendungen/Kilogramm.⁸⁰

Gesondertes Vergütungssystem für Massensendungen

Eine wesentliche Neuerung des Endvergütungssystems von 1994 stellt die Einführung einer optionalen zusätzlichen Vergütungsvariante für Massensendungen dar, mittels derer die Situation hinsichtlich des Remailings von Massensendungen verbessert werden sollte.⁸¹ Massensendungen werden zu diesem Zweck gemäß des Weltpostvertrags als Sendungen definiert, von denen von einem Absender mehr als 5.000 Sendungen an einem Tag oder aber mehr als 15.000 Sendungen innerhalb von 2 Wochen eingeliefert werden.

Grundsätzlich besteht für Massensendung die Wahl zwischen zwei Vergütungsalternativen.

- Zum einen besteht die Möglichkeit der Anwendung der weltweiten Durchschnittsvergütungssätze von 0,14 SZR pro Sendung und 1 SZR pro Kilogramm Sendungsmenge.⁸² Auffällig ist bei dieser Vergütungsvariante, dass erstmals explizit ein Splitting der Endvergütungen in einen gewichtsbasierten Satz und einen stückzahlbezogenen Satz vorgenommen wird. Auf diese Weise kann der mit einem Kilogramm Sendungsmenge verbundene Arbeitsaufwand für den Kooperationspartner besser approximiert werden als bei einer rein gewichtsbasierten Berechnung der Endvergütungssätze.

⁷⁸ Zur Durchführung des Überprüfungsverfahrens ist eine Erhebung in Form eines Stichprobenverfahrens notwendig. Dieses muss die Zusammensetzung der Post berücksichtigen und dabei an mind. 24 Erhebungstagen in 12 Monaten durchgeführt werden. Vgl. Weltpostverein (1994): Vollzugsordnung, Bern, Re 4902.

⁷⁹ Die Stichprobenziehung muss nur dann erneuert werden, wenn ein Land die Überprüfung seiner Sendungsrelation fordert. Negativ bleibt allerdings anzumerken, dass dennoch immerhin 95% der Sendungsströme ohne eine genaue Ermittlung der Sendungszahlen verbleiben. Vgl. Weltpostverein (1999): Terminal Dues Round Table, CEP TR 1999.1-Doc2, Berne, S. 10.

⁸⁰ Allerdings findet keine Überprüfung der Endvergütungen statt, wenn es sich bei dem Verkehrsstrom um einen Strom nach einem Entwicklungsland handelt. Vgl. Weltpostverein (1994): Weltpostvertrag, Bern, Artikel 49 Nr. 3.1.1, 3.1.2. und 3.1.3.

⁸¹ Vgl. Weltpostverein (1994): Weltpostvertrag, Bern, Artikel 49 Nr. 4.1.

⁸² Vgl. Weltpostverein (1994): Weltpostvertrag, Bern, Artikel 49 Nr. 4.1.1.

- Zum anderen besteht erstmals die Möglichkeit einen Vergütungssatz für Massensendungen zu wählen, mit dem versucht wird, die landesspezifischen Kosten ansatzweise abzubilden.⁸³ Hierfür wurde der Vergütungsbetrag für Massensendungen an die Inlandsentgelte für einen Brief bis 20g angelehnt.⁸⁴ Für die Kooperationsleistung des empfangenden Postbetreibers werden hier 60% dieses Entgelts als Endvergütung angesetzt. Nach oben wird dieses Entgelt durch einen Cap gedeckelt. So darf der Endvergütungssatz höchstens 0,175 SZR pro Sendung und 1,25 SZR pro Kilogramm betragen.⁸⁵ In den folgenden Jahren sollte der Prozentsatz des Inlandtarifes, der als Endvergütung festgelegt wird, stückweise bis auf 80% im Jahr 2000 bei einer Höchstgrenze von 0,28 SZR pro Sendung und 2,00 SZR pro Kilogramm erhöht werden, um so den Endvergütungssatz langsam auf stärker ökonomisch fundierte Füße zu stellen.⁸⁶

Beurteilung

Als positiv ist bei diesem Endvergütungssystem insbesondere die Einführung des Bruttoprinzips und damit das Ende der konzeptionellen Gründung der Kooperation im internationalen Postwesen auf die Notwendigkeit einer Quersubvention eingehender internationaler Sendungsströme durch ausgehende internationale Sendungsströme. Im Rahmen des 94er Endvergütungssystems macht sich diese Änderung zum einen bei unterschiedlichen Sendungsstromstrukturen im Rahmen der Anwendung des Revisionsmechanismus und zum anderen bei den differenzierten Tarifen für Massensendungen bemerkbar.

Der Differenzierungsgrad des Endvergütungssystems wurde jedoch auf Basis des 94er Systems wieder abgesenkt. Der größte Teil der Sendungsströme wird nun wieder über einen undifferenzierten Endvergütungssatz abgewickelt. Eine stärkere Kosten- und Leistungsorientierung konnte auf diese Weise für die Mehrheit der Sendungsströme nicht erzielt werden. Positiv ist in dieser Hinsicht allerdings die erstmalige Einführung einer Orientierung an den Inlandstarifen im Rahmen des Endvergütungssystems für Massensendungen zu beurteilen. Auf diese Weise wird erstmals der Versuch unternommen, Endvergütungssätze länderspezifisch zu differenzieren und damit die individuelle Kostensituation der Länder in den Kompensationsmechanismus einzubeziehen.⁸⁷ Allerdings spielten diese positiven Ansätze in der Praxis bisher kaum eine

⁸³ Vgl. Weltpostverein (1994): Weltpostvertrag, Bern, Artikel 49 Nr. 4.1.2.

⁸⁴ Diese Orientierung an den Inlandstarifen stellt einen ersten Schritt in Richtung Kostenorientierung dar. Durch die Orientierung am Inlandstarif für prioritäre Sendungen ergibt sich allerdings nach wie vor eine Diskriminierung gegenüber den inländischen Kunden, denen für diese Sendungsart niedrigere Tarife geboten werden. Vgl. Weltpostverein (1999): Terminal Dues Round Table, CEP TR 1999.1-Doc2, Berne, S. 10.

⁸⁵ Vgl. Weltpostverein (1994): Vollzugsordnung, Bern, 1994, Re 4903 Absatz 1.1.1.

⁸⁶ Vgl. Weltpostverein (o.J.): Vollzugsordnung Article RE 4903: Payment for Bulk Mail Linked to Domestic Rates (Proposal), Bern sowie Weltpostverein (1994): Weltpostvertrag – Vollzugsordnung, Bern, Re 4903 Absatz 1.1.2.

⁸⁷ Dabei stellt die Orientierung am Inlandstarif im Vergleich zu undifferenzierten Endvergütungssätzen einen Fortschritt dar. Über Güte dieses Indikators hinsichtlich seiner Aussagekraft über die Kostensi-

Rolle. „The bulk mail accounting system and the revision mechanism are not widely used.“⁸⁸

4.2 Entwicklung engerer Vereine und ihrer Endvergütungen

Aufgrund der Verhandlungswiderstände auf Ebene des Weltpostvereins und der vor diesem Hintergrund nur langsam voranschreitenden Reformtätigkeit hinsichtlich der Ausgestaltung der Endvergütungen ist es insbesondere für die Industrieländer von hoher Bedeutung eigene Endvergütungssysteme für den Postaustausch zwischen ihren wichtigsten Handelspartnern auszuhandeln. Die vor diesem Hintergrund entstehenden Endvergütungssysteme werden im Rahmen von engeren Vereinen oder aber regionalen Ländergruppen implementiert. Die auf dieser Ebene entstandenen Endvergütungssysteme, die aufgrund des hohen Sendungsvolumens der Mitgliedsländer für Europa bedeutend sind, sollen daher im Folgenden kurz skizziert werden.

4.2.1 Die Entwicklung ‚Engere Vereine‘

Schon zu Zeiten der Gründung des Weltpostvereins war es den Mitgliedsländern gestattet, sich zu engeren Vereinen zusammenzuschließen. Zweck dieser Zusammenschlüsse war es, zwischen den Staaten gesonderte Austauschbedingungen hinsichtlich der prozessualen Abwicklung aber auch gerade hinsichtlich der Gebühren für die internationale Zusammenarbeit auszuhandeln. Bis heute wurde diese Möglichkeit des Zusammenschlusses durch Artikel 8 Nr. 1 der Satzung des Weltpostvereins aufrechterhalten, solange gewährleistet wird, dass die Absprachen den Postnutzer besser stellen als dies die UPU Regelungen vorsehen:

„Member Countries, or their postal administrations if the legislation of those countries so permits, may establish Restricted Unions and make Special Agreements concerning the international postal service, provided always that they do not introduce provisions less favourable to the public than those provided for by the Acts to which the member countries concerned are parties.“⁸⁹

Um eine Vereinbarkeit mit den WTO bzw. GATS Regelungen zu gewährleisten, ist weiterhin dafür zu sorgen, dass das Gebot der Meistbegünstigung auch im Rahmen der engeren Vereine eingehalten wird. Demzufolge müssen die engeren Vereine bei

tuation in den Ländern besteht allerdings Uneinigkeit. In einer Welt der Monopol und Exklusivrechte besteht hier immer die Gefahr, dass diese Tarife Aufschläge enthalten, die nicht mit den Kosten in Zusammenhang stehen.

⁸⁸ Vgl. Weltpostverein (1999): Terminal Dues Round Table, CEP TR 1999.1-Doc2, Bern, S. 3.

⁸⁹ Weltpostverein (1999): Satzung, Bern, Artikel 8 Nr. 1.

gleichen sachlichen Voraussetzungen anderen Ländern meistbegünstigenden Zugang zu ihren Konditionen gewähren.⁹⁰

Derzeit bestehen 14 engere Vereine, wobei ein Mitgliedsland theoretisch mehreren engeren Vereinen angehören kann.⁹¹ Ein insbesondere für den europäischen Raum bedeutsames Beispiel stellt die CEPT (Europäische Konferenz für Post- und Fernmeldewesen) dar.

Diese wurde 1959 durch 19 europäische Staaten gegründet. Bis Anfang 1998 stieg die Zahl der Mitglieder auf 43 an.⁹² Im Gegensatz zu den UPU Vereinbarungen waren die CEPT Verträge jedoch nicht völkerrechtlich bindend, sondern hatten lediglich Empfehlungscharakter.⁹³ Nachfolgend finden sich ausgewählte Empfehlungen, die auf Ebene der CEPT ausgesprochen wurden und die für die Zielerreichung der CEPT charakteristisch sind:⁹⁴

- Empfehlungen zur Vereinfachung des internationalen Postaustausches,
- Einführung der Inlandsgebühr für Briefe bis 20g und Postkarten zwischen CEPT Ländern,
- Zuschlagfreie Beförderung von Briefen und Postkarten auf dem Luftweg zwischen den CEPT Mitgliedsstaaten,
- Einführung eines Endvergütungssystems für den internationalen Postaustausch zwischen den Mitgliedstaaten.

Im Zuge der regulatorischen Umwälzungen auf dem Postmarkt im Zuge der 90er Jahre trat die Trennung von regulatorischen und operativen Funktionen immer stärker in den Vordergrund. Um diesen Veränderungen Rechnung zu tragen, wurde auch die organisatorische Struktur des CEPT geändert. Anders als der Weltpostverein, dem es auch heute noch nicht vollends gelungen ist, sich diesen Veränderungen organisatorisch anzupassen, wurde auf europäischer Ebene auf eine strikte Trennung zwischen regulatorischen und operativen Funktionen geachtet. Dem zu Folge übernahm die CEPT 1992 unter dem Namen CERP (Comité européen de réglementation postale) als Organisation der Regulierer die Aufgaben im Bereich regulatorischer Fragestellungen. Als Pendant hierzu wurde ein Verein der europäischen öffentlichen Postbetreiber unter dem

⁹⁰ Weltpostverein (1999): Terminal Dues Round Table, CEP TR 1999.1_Doc2, Bern, S. 8 und Smit, H. (2000): Die Anwendung der GATS Prinzipien auf dem Postsektor und Auswirkungen auf die nationale Regulierung, WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 205, Bad Honnef, S. 20.

⁹¹ Vgl. Leinung, H.F. (1998): Internationale Post: Ursprünge, Grundlagen, Gestaltungen, Umfeld, Entwicklungen, Maßnahmen, Ziele, Bonn, S. 61.

⁹² Vgl. Leinung, H.F. (1998): Internationale Post: Ursprünge, Grundlagen, Gestaltungen, Umfeld, Entwicklungen, Maßnahmen, Ziele, Bonn, S. 65.

⁹³ Vgl. BMWI, Postpolitik: Internationale Zusammenarbeit, [Http://www.bmwi.de](http://www.bmwi.de).

⁹⁴ Vgl. Leinung, H.F. (1998): Internationale Post: Ursprünge, Grundlagen, Gestaltungen, Umfeld, Entwicklungen, Maßnahmen, Ziele, Bonn, S. 62.

Namen ‚PostEurop‘ gegründet, dessen Aufgabenstellung sich auf den Bereich operativer Fragestellungen bezieht.

Die IPC (International Postal Cooperation) wurde 1987 durch die größeren CEPT Postverwaltungen mit dem Ziel, die Expressmail Services insbesondere im Rahmen der transatlantischen Relationen zu verbessern, gegründet. Zu ihren Kern Aktivitätsgebieten gehören insbesondere Maßnahmen der Qualitätsverbesserung.⁹⁵ Die IPC stellt zwar keinen engeren Verein im Sinne des Weltpostvereins dar, doch übernimmt die IPC maßgebliche Aufgaben im Bereich der Entwicklung des REIMS Endvergütungssystems. Seit 1993 ist die IPC auch bei der Entwicklung eines kostenorientierten Endvergütungssystems für die Mitgliedsländer der IPC involviert (REIMS⁹⁶). Hier obliegen der IPC insbesondere Aufgaben konzeptioneller Vor- und Nachbereitung der Verhandlungen sowie Aufgaben im Bereich der Qualitätsmessung.⁹⁷

4.2.2 Endvergütungssysteme engerer Vereine

Im Folgenden soll die für Europa bedeutende Entwicklung von Endvergütungssystemen engerer Vereine und ähnlicher Gruppierungen als Untermenge der Mitgliedstaaten des Weltpostvereins dargestellt werden. Diese Darstellung konzentriert sich auf die Funktionsweise des CEPT Systems bzw. auf die Entwicklung des REIMS Systems der IPC. Der Hintergrund für die Entstehung dieser alternativen Endvergütungssysteme stellt der nur langsam voranschreitende Reformprozess auf Ebene des Weltpostvereins insgesamt dar. Durch eine Gruppierung von Staaten mit eher gleichgerichteten Interessen, sollten diese Verhandlungshemmnisse, wie sie auf Ebene des Weltpostvereins bestehen, vermieden werden, um somit wenigstens für die bedeutenden Sendungsströme zwischen den Mitgliedern dieser Untergruppierungen ein funktionsfähigeres und nachhaltigeres Vergütungssystem zu implementieren.

4.2.2.1 Ausgestaltung des CEPT Endvergütungssystems

Das CEPT Endvergütungssystem fokussiert auf die europäischen öffentlichen Postbetreiber, für die die Endvergütungen auf Ebene des Weltpostvereins von je her ungünstig ausfielen, da sie für die europäischen Industrieländer zu einer Unterkompensation der bei ihnen durch die Kooperationsleistung entstehenden Kosten führen. Das erste auf dieser Basis ausgehandelte System, was auf Ebene der CEPT als Empfehlung verabschiedet wurde, kam 1988 zur Anwendung. Aufgrund der gegenüber dem

⁹⁵ Beispielsweise end to end Laufzeitmessungen im Rahmen des UNEX (Unipost External Monitoring).

⁹⁶ Die Abkürzung REIMS leitet sich aus der ursprünglichen Bezeichnung 'Renumeration for the Exchange of International Mails' ab. Später wurde die offizielle Bezeichnung in 'Agreement for the Renumeration of Mandatory Deliveries of Cross Border Mails' geändert.

⁹⁷ Vgl. Leinung, H.F. (1998): Internationale Post: Ursprünge, Grundlagen, Gestaltungen, Umfelder, Entwicklungen, Maßnahmen, Ziele, Bonn, S. 69.

System des Weltpostvereins stärkeren Homogenität der Mitgliedsländer ist im Rahmen dieses Systems lediglich ein Endvergütungssystem für die beteiligten Länder notwendig. Die Grundstruktur dieses Endvergütungssystems ist in Abbildung 11 zusammengefasst:

Abbildung 11: Endvergütungssystem der CEPT



Quelle: WIK.

wik

Aufbau des CEPT Endvergütungssystems

Im Gegensatz zu den frühen Systemen des Weltpostvereins basierte das durch die CEPT implementierte System nicht allein auf einer Ermittlung der Gewichte der ausgetauschten Sendungsmengen, sondern enthielt gleichzeitig auch eine stückzahlbasierte Vergütungskomponente. Dies impliziert eine genaue Erfassung der Sendungsmengen und ermöglicht somit im Gegensatz zu einer Orientierung am weltweiten Durchschnitt der Sendungsstromzusammensetzung eine starke Orientierung an der tatsächlichen Kooperationsleistung, die eng mit der Zahl der zu bearbeitenden Sendungen korreliert.

Die Erhebung der Sendungsmengen hinsichtlich ihres Gewichts und ihrer Stückzahl erfolgt an zwei Kalendertagen jedes Kalendermonats im Jahr. Dabei müssen die 24 Erhebungstage gleichmäßig über alle sechs Werktage verteilt werden. Auf Basis des so ermittelten Gewichts der Sendungsmenge und der Anzahl der Sendungen über das

Jahr wird dann das Durchschnittsgewicht einer Sendung⁹⁸ ermittelt. Dividiert man nun das Jahresgewicht der eingehenden Sendungsmenge durch das Durchschnittsgewicht einer Sendung, so erhält man die für die Abrechnung benötigte Gesamtzahl der Sendungen in einem Jahr.⁹⁹

Die so ermittelte Sendungszahl und das zuvor ermittelte Sendungsgewicht bilden dann die Grundlage für die Berechnung der fälligen Endvergütungen auf Basis eines gewichtsbasierten Tarifs und eines stückzahlbezogenen Tarifs. Folgende Endvergütungssätze – zusammengesetzt aus einem Satz pro Sendung zuzüglich eines Satzes pro Kilogramm – wurden in den Jahren 1990 bis 1992 angewandt:¹⁰⁰

Tabelle 1: Endvergütungssätze im Rahmen der CEPT Vereinbarung

Jahr	Pro Sendung		Pro Kilogramm
1990	0,12 SZR	und zusätzlich	1,23 SZR
1991	0,133 SZR	und zusätzlich	1,35 SZR
1992	0,147 SZR	und zusätzlich	1,491 SZR

Quelle: Vgl. Leinung, H.F. (1998): Internationale Post: Ursprünge, Grundlagen, Gestaltungen, Umfeld, Entwicklungen, Maßnahmen, Ziele, Bonn, S. 154.

Im Unterschied zu den frühen Weltpostvereinssystemen wurden die Endvergütungsabrechnungen bereits auf Basis eines Bruttoprinzips vorgenommen. Die Ermittlung der Gewichte und Stückzahlen erfolgt demnach nicht nur für die überschießenden Sendungsmengen, sondern wurde für den gesamten Strom ermittelt.

Eine Differenzierung in LC und AO Sendungen oder aber in Vorrang- und Nicht-Vorrangsendungen wird nicht vorgenommen, da davon ausgegangen wird, dass die Kostenverursachung unabhängig von der Einstufung als LC oder AO Sendung ist.¹⁰¹

Beurteilung und wettbewerbspolitische Problematik

Die Beibehaltung der undifferenzierten Vergütungssätze im Rahmen des CEPT Systems hat zur Folge, dass die eigentliche Problematik des Endvergütungssystems bestehen bleibt. Landesspezifische Kostenunterschiede werden nicht berücksichtigt. Darüber hinaus bewirken die undifferenzierten Vergütungssätze, dass der vom Prinzip her positive Ansatz des Bruttoprinzips nicht wirken kann. So lange keine Differenzierung der Vergütungssätze zwischen den Ländern vorgenommen wird, werden die Nettokosten des Austausches durch eine Erhöhung der Endvergütungssätze nur wenig be-

⁹⁸ Gewicht der Briefpost in der Erhebungszeit / Zahl der Sendungen in der Erhebungszeit.

⁹⁹ Vgl. Leinung, H.F. (1998): Internationale Post: Ursprünge, Grundlagen, Gestaltungen, Umfeld, Entwicklungen, Maßnahmen, Ziele, Bonn, S. 153f.

¹⁰⁰ Vgl. Leinung, H.F. (1998): Internationale Post: Ursprünge, Grundlagen, Gestaltungen, Umfeld, Entwicklungen, Maßnahmen, Ziele, Bonn, S. 154.

¹⁰¹ Vgl. Leinung, H.F. (1998): Internationale Post: Ursprünge, Grundlagen, Gestaltungen, Umfeld, Entwicklungen, Maßnahmen, Ziele, Bonn, S. 154.

rührt. „Most of what post office A owed post office B for delivering of international mail sent from A to B was offset by what post office B owed post office A for delivery of return mail.“¹⁰² Der größte Teil der erbrachten Kooperationsleistung wird weiterhin über die Sendungsströme, die in die Gegenrichtung fließen, ausgeglichen. Eine Erhöhung der Endvergütungssätze hat auf diesen Teil keine Auswirkungen. Die Kosten der Zustellung wurden demnach durch die Erhöhung der Endvergütungssätze nur geringfügig erhöht. Das Problem der Kostenunterdeckung bei der Postverwaltung im Zielland konnte so nicht gelöst werden.

Die privaten Konkurrenten, vertreten durch die International Express Carriers Conference (IECC) der öffentlichen Postbetreiber, sahen in den Preisabsprachen im Rahmen der CEPT Vereinbarungen¹⁰³ einen Verstoß gegen europäisches Wettbewerbsrecht und reichten bei der Europäischen Kommission eine Klage gegen das CEPT System ein.¹⁰⁴ Diese verabschiedete 1993 zunächst ein Statement of Objection, indem die Beschwerdepunkte der IECC als gerechtfertigt unterstützt wurden.

„Our key objection [in the statement of objection] to the system of terminal dues outlined in the 1987 CEPT agreement was that it was not based on the costs incurred by a postal administration in processing incoming international mail. Instead, such agreement fixed a rate for the processing service to be applied by all signatory postal administrations. As a consequence, customers seeking service from postal administrations faced a system of artificially fixed prices rather than competitive prices reflecting the cost of different postal administrations. Therefore, the Statement of Objections emphasised that charges levied by postal administrations for processing incoming international mail should be based on their costs .“¹⁰⁵

Trotz dieser Feststellung eines Verstoßes gegen das Wettbewerbsrecht durch die Kommission wurden die Vertragspartner des CEPT Endvergütungssystems nicht aufgrund dieses Verstoßes verurteilt. Der Grund dafür, dass davon abgesehen wurde, das Verfahren fortzusetzen, liegt darin, dass von Seiten der CEPT Länder inzwischen ein Vertragswerk erarbeitet wurde, welches bereits die Kritikpunkte der Kommission berücksichtigen sollte. Die Ausgestaltung dieses neuen Vertragswerkes – die REIMS Vereinbarungen – soll im nächsten Abschnitt dargestellt werden. Die Klage des IECC wurde vor diesem Hintergrund in Jahr 1995 abgewiesen.

¹⁰² Campbell, J. I. (2001): International Remail, in: Public Policy and the Rise of Global Delivery Services, Washington, S. 266.

¹⁰³ Gleichzeitig wurde die Praxis der Anwendung des Artikels 25 des Weltpostvereins durch die öffentlichen Postbetreiber, der eine Zurückweisung von Remailingsendungen ermöglicht, von der IECC angeklagt.

¹⁰⁴ Vgl. Campbell, J. I. (2001): International Remail, in: Public Policy and the Rise of Global Delivery Services, Washington, S. 269f.

¹⁰⁵ Case IV/32.791-Remail, Statement of Objections, §§ 64-82 (April 5, 1993) zitiert nach Campbell, J. I. (2001): International Remail, in: Public Policy and the Rise of Global Delivery Services, Washington, S. 273.

4.2.2.2 Ausgestaltung der Endvergütungssysteme REIMS I und II

Als Reaktion auf die ablehnende Haltung der Europäischen Kommission bezüglich der Ausgestaltung des CEPT Systems wurden von der IPC Verhandlungen hinsichtlich einer Neuausgestaltung des Endvergütungssystems zwischen den IPC Ländern aufgenommen, um auf diese Weise die Kritikpunkte der Europäischen Kommission zu antizipieren und aufzugreifen.

Die unterschiedlichen Interessenlagen der Verhandlungspartner erschwerten die Aushandlung eines neuen Endvergütungssystems jedoch erheblich. So gehörten sowohl Remailing-bekämpfende als auch an der Annahme von Remailing interessierte Länder in die Verhandlungsgruppe. Ebenso unterschieden sich die Länder erheblich hinsichtlich ihrer Lohnstruktur und hinsichtlich ihrer Position als Nettoempfänger oder Nettoversender. Je nachdem, wie diese Kriterien bei den einzelnen Ländern ausgestaltet sind, unterscheiden sich ihre Verhandlungspositionen erheblich.¹⁰⁶

REIMS I

Im Juni 1995 kam dennoch der erste REIMS Vertrag für die Vergütung grenzüberschreitender Sendungen zwischen den öffentlichen Postbetreibern zur Unterzeichnung. Diesem Vertragswerk schlossen sich zunächst 14 und nach nochmaliger Revision im Dezember 1995 16 öffentliche Postbetreiber an.¹⁰⁷ Die Freistellung der Europäischen Kommission für diesen Vertrag wurde ebenfalls im Dezember 1995 beantragt. Bereits dieses Abkommen sah eine Verknüpfung der Endvergütungen mit den Inlandstarifen sowie ein Qualitätsziel für die Teilnahme an den vorgesehenen Erhöhungen der Endvergütungssätze vor. Die Gültigkeit des Vertragswerkes war allerdings an die Bedingung geknüpft, dass Spanien dem Abkommen bis zum 31. Mai 1997 beitrifft. Da diese Bedingung nicht erfüllt wurde, lief das Abkommen zum 30. September 1997 aus.¹⁰⁸

REIMS II

Unter dem Titel REIMS II wurde daraufhin ein neues Vertragswerk ausgehandelt und von der Europäischen Kommission im Oktober 1999 freigestellt. Dieses wurde allerdings zunächst nur von 13 Ländern unterzeichnet. Bis zur Freistellung traten dann weitere 3 Länder dem Abkommen bei, so dass die Mitgliedschaft zum Zeitpunkt der Freistellung auf 16 Länder angewachsen war.¹⁰⁹ Insbesondere die Niederlande sahen von

¹⁰⁶ Vgl. Leinung, H.F. (1998): Internationale Post: Ursprünge, Grundlagen, Gestaltungen, Umfeld, Entwicklungen, Maßnahmen, Ziele, Bonn, S. 155.

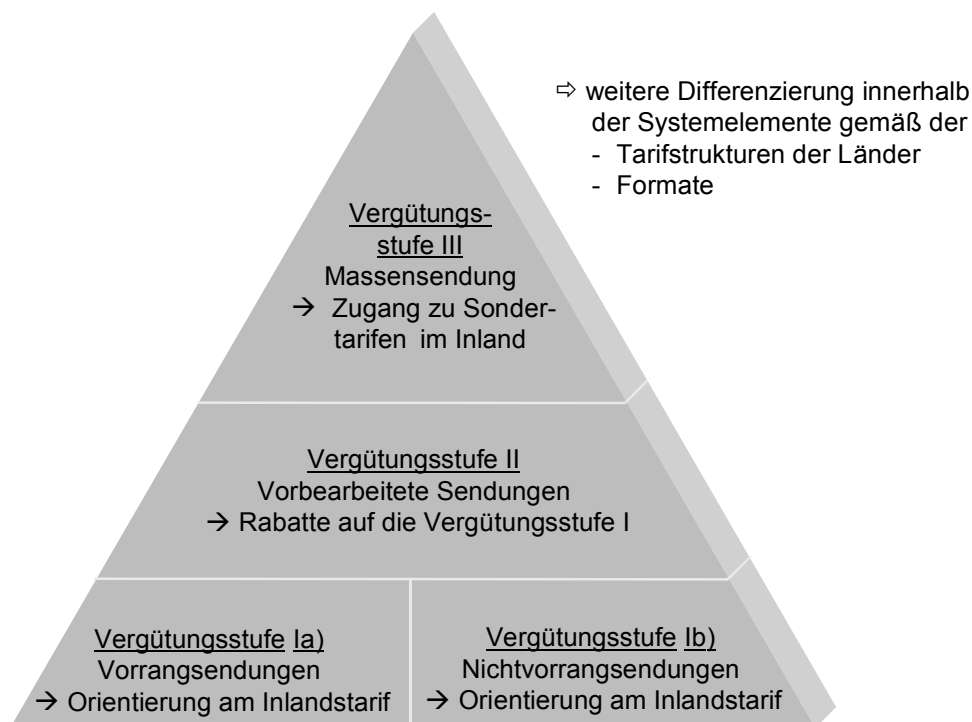
¹⁰⁷ Alle EU Mitgliedstaaten bis auf Spanien. Darüber hinaus Norwegen und Island. Vgl. Europäische Kommission (1999): Entscheidung der Kommission vom 15 September 1999 in einem Verfahren nach Artikel 81 EG Vertrag und Artikel 53 EWR Abkommen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 275, 26. Oktober, S. 19.

¹⁰⁸ Europäische Kommission (1999): Entscheidung der Kommission vom 15 September 1999 in einem Verfahren nach Artikel 81 EG Vertrag und Artikel 53 EWR Abkommen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 275, 26. Oktober, S. 19.

¹⁰⁹ Zunächst Österreich, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Island, Italien, Luxemburg, Norwegen, Portugal, Spanien, UK. Später folgten noch Belgien, Irland, Schweden – au-

einem Beitritt zum neuen REIMS II Abkommen ab. Die Mitgliedschaft steht grundsätzlich allen privaten und öffentlichen Anbietern eines Grundversorgungsdienstes offen.¹¹⁰

Abbildung 12: Systemelemente des Endvergütungssystems REIMS II



Quelle: WIK.

wik

Grundsätzlich besteht das Endvergütungssysteme REIMS II, wie in Abbildung 12 dargestellt, aus drei Systemelementen. Diese differenzieren den Abrechnungsmodus je nach der Art und den Charakteristika des abzurechnenden Sendungsstroms.¹¹¹

ßen vor blieben die Niederlande. Im weiteren Verlauf trat auch die Schweiz diesem Abkommen bei, so dass heute insgesamt 17 Postbetreiber dem REIMS II Abkommen angehören. Vgl. Europäische Kommission, Anmeldung einer Vereinbarung (Sache Comp/38.170 – REIMS II), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C195, 11.7.2001, S. 11.

¹¹⁰ Europäische Kommission (1999): Entscheidung der Kommission vom 15 September 1999 in einem Verfahren nach Artikel 81 EG Vertrag und Artikel 53 EWR Abkommen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 275, 26. Oktober, S. 19.

¹¹¹ Vgl. Europäische Kommission (1999), Entscheidung der Kommission vom 15. September 1999 in einem Verfahren nach Artikel 81 EG Vertrag und Artikel 53 EWR Abkommen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 275, 26. Oktober, S. 20 und Leinung, H.F. (1998): Internationale Post: Ursprünge, Grundlagen, Gestaltungen, Umfelder, Entwicklungen, Maßnahmen, Ziele, Bonn, S. 157.

- *Vergütungsstufe I:* Dieses Systemelement beinhaltet ein Vergütungssystem für prioritäre Briefsendungen (Vorrangsendungen). Nicht prioritäre Sendungen (Nicht-Vorrangsendungen) werden nach dem gleichen Vergütungssystem abgerechnet, jedoch mit geringeren Sätzen versehen.
- *Vergütungsstufe II:* Dieses Systemelement bezieht sich auf jene Sendungsströme, für die von den Postbetreibern bereits Vorarbeiten (z.B. Vorsortierung) geleistet worden sind. Für diese Vorarbeiten kann der empfangende Postbetreiber den einliefernden Postbetreibern bei sachlich gleicher Leistung auf meistbegünstigender Basis Rabatte auf den Vergütungssatz gemäß der ‚Vergütungsstufe I‘ einräumen.
- *Vergütungsstufe III:* Dieses Systemelement deckt beispielsweise Massensendungen oder ähnliche Sendungsströme ab, für die im Empfangsland Sondertarife gewährt werden. Die einliefernden Postbetreiber haben hier die Möglichkeit, diese direkt beim empfangenden Postbetreiber einzuliefern und somit in den Genuss der inländischen Tarife zu kommen.

Das zentrale Prinzip dieses Endvergütungssystems ist der Versuch, eine Orientierung der Endvergütungen an den Bearbeitungskosten, die den Kooperationspartnern entstehen, zu gewährleisten. Dies birgt allerdings das Problem, dass der hierfür notwendige Bezug zu den tatsächlichen Kosten der Erbringung der Kooperationsleistung detaillierte Informationen über die Kostensituation in den einzelnen Ländern voraussetzt. Diese liegen den Postbetreibern ggf. nicht in angemessener Form vor oder werden von diesen nur ungern herausgegeben. Dies gilt insbesondere dann, wenn diese Informationen einem Kreis von Wettbewerbern bereit gestellt werden müssen. Darüber hinaus mindert der erhebliche Aufwand der Datenerhebung die Anwendbarkeit eines solchen Systems.

Aus Gründen der Praktikabilität wird im Rahmen des REIMS II Systems daher bei der Abrechnung über die Vergütungsstufe I und II grundsätzlich auf die Inlandstarife für Vorrangsendungen als Indikator für die im Rahmen der Erbringung der Postdienstleistung entstehenden Kosten zurückgegriffen. Abschläge und Rabatte werden dann auf dieser Basis für Nicht-Vorrangsendungen oder Sonderdienste gewährt. Diese Grundkonzeption impliziert die Annahme, dass die im Inland erhobenen Tarife die bestmögliche Annäherung an die tatsächlichen Kosten darstellen.

Die Existenz einer solchen engen Verbindung zwischen Inlandstarif und den Kosten der Bearbeitung wird von den Kritikern bezweifelt. Hier bleibt den Ländern ein erheblicher Spielraum über die Regulierung der Tarife ihren Postunternehmen erhebliche Hilfestellungen zukommen zu lassen. Nur unter der Voraussetzung einer konsequenten kostenorientierten Regulierung kann in einer Situation, die weiterhin durch Exklusivrechte gekennzeichnet ist, davon ausgegangen werden, dass die Inlandstarife ein geeigneter Indikator für die Kosten der Bearbeitung darstellen.

Die Umstellung des Endvergütungssystems von undifferenzierten Endvergütungssätzen hin zu stärker kostenorientierten Endvergütungen ziehen für die beteiligten Postbetreiber in vielen Fällen erhebliche Veränderungen ihrer Einnahmenstruktur aus internationalen Sendungsströmen nach sich. Vor diesem Hintergrund wurde daher zunächst ein Übergangssystem implementiert, das die Anpassung der Länder an die neue Vergütungssystematik erleichtern sollte.

Dieses Übergangssystem wurde folgendermaßen ausgestaltet: Zunächst wurde im Jahr 1997 noch ein undifferenzierter Vergütungssatz, der sich aus dem alten CEPT Satz zuzüglich eines Aufschlages von 15% ergab, angewendet. Erst 1998 kam die erste Stufe eines differenzierten, an die Inlandstarife gekoppelten Endvergütungssystems zum Einsatz. Als Endvergütung zwischen den Postbetreibern wurden in diesem Stadium 55% des Inlandstarifes gezahlt. Bis zum Jahr 2001 sollte dieser Prozentsatz dann bis zu einem Spitzensatz von 80% des Inlandstarifes gesteigert werden.¹¹² Dieser wurde als angemessen erachtet, den verbleibenden Teil der Wertschöpfungskette von der Auswechselungsstelle bis hin zum Empfänger der Sendung abzuwickeln.

Tabelle 2: REIMS Endvergütungssätze in der Übergangszeit

Jahr	Endvergütungssatz in % des Inlandstarifs
1997	CEPT Satz + 15%
1998	55%
1999	65%
2000	70%
2001	80% ¹¹³

Quelle: Europäische Kommission (1999): Entscheidung der Kommission vom 15. September 1999 in einem Verfahren nach Artikel 81 EG Vertrag und Artikel 53 EWR Abkommen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 275, 26. Oktober, S. 20f.

Die oben dargestellten Prozentsätze der Inlandstarife für die Berechnung der Endvergütungen gelten für prioritäre Sendungen. Die Sätze für nicht prioritäre Sendungen liegen 10 v.H. (nicht um 10 Prozentpunkte) unter denen der prioritären Sendungen.¹¹⁴

¹¹² Vgl. Europäische Kommission (1999): Entscheidung der Kommission vom 15. September 1999 in einem Verfahren nach Artikel 81 EG Vertrag und Artikel 53 EWR Abkommen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 275, 26. Oktober, S. 20f.

¹¹³ Dieser letztlich zu erreichende Höchstsatz steht momentan wieder zur Diskussion. Ein Kompromissvorschlag für den endgültig anzusetzenden Prozentsatz des Inlandstarifs wird derzeit von der Kommission überprüft.

¹¹⁴ Von diesem Prinzip werden folgende Ausnahmen gemacht: bis 2000 werden die Tarife für nicht prioritäre Sendung für Großbritannien aufgrund ihrer niedrigen Tarife für prioritäre Sendungen nur 5% unter dem Niveau für prioritäre Sendungen liegen. Darüber hinaus erhalten Island, Luxemburg, Griechenland und Spanien für eine Übergangsfrist die Genehmigung, alle eingehenden Sendungen als prioritäre Sendungen zu handhaben. Vgl. Leinung, H.F. (1998): Internationale Post: Ursprünge, Grundlagen, Gestaltungen, Umfeld, Entwicklungen, Maßnahmen, Ziele, Bonn, S. 157. sowie Vgl. Europäische Kommission (1999): Entscheidung der Kommission vom 15. September 1999 in einem Verfahren nach Artikel 81 EG Vertrag und Artikel 53 EWR Abkommen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 275, 26. Oktober, S. 20.

Die Bezugsgröße Inlandstarif bleibt jedoch ohne nähere Spezifizierung ungenau. Zu sehr unterscheiden sich die Tarifstrukturen der Länder hinsichtlich ihrer Tarifabstufungen, der Formatstrukturen sowie der Gewichtsabgrenzungen. Für die Anwendung eines Endvergütungssystems, das auf Prozentsätzen dieser Inlandstarife basiert, ist es daher notwendig, zunächst die Inlandstarife in den Ländern mittels Regressionsanalyse zu linearisieren.¹¹⁵ Erst auf dieser Basis ist es möglich für unterschiedliche Durchschnittsgewichte der Sendungsströme die entsprechenden Inlandstarife abzulesen.

Für die Abrechnung der eingehenden internationalen Sendungsmengen, müssen genaue Analysen dahingehend durchgeführt werden, welche format- und gewichtsbezogene Zusammensetzung eine durchschnittliche Tonne Sendungsmenge aufweist, um auf diese Weise ein für den Sendungsstrom repräsentatives Durchschnittsgewicht zu ermitteln, auf dessen Basis die Vergütung erfolgen kann. Die Analyse wird dabei für 3 unterschiedliche Sendungskategorien vorgenommen:¹¹⁶

- Briefe bis zu einem C5 Format mit einem Höchstgewicht von 100g (Format P – Petit),
- Flachsendungen bis zu einem Format C4 mit einem Höchstgewicht von 500g (Format G – Grand) sowie
- Pakete jeden Formats bis zu den vom Weltpostverein festgelegten Größen- und Gewichtsgrenzen (Format E – Encombrant - sperrig).

Die durchschnittliche Zahl der Sendungen pro Kilogramm in einer Transportrichtung multipliziert mit dem Jahresgewicht der Formatgruppe ergibt die Gesamtanzahl der abzurechnenden Sendungen der Formatgruppe pro Jahr. Zur Verdeutlichung dieser Analyse der Sendungsstrukturen wird von der Europäischen Kommission in ihrer Entscheidung folgendes Beispiel für die Formatgruppe P (Briefpost) angeführt:

„Nach den Standardgrößen der Vereinbarung sind in 1t (bzw. genauer 999,9kg) Briefpost 68.336 Sendungen enthalten, die zu 83,01% aus Briefen bis zu 20g, zu 15,71% aus Briefen zwischen 20g und 50g und zu 1,28% aus Briefen zwischen 50g und 100g bestehen. Ein Brief wiegt demnach im Durchschnitt 14,63g.“¹¹⁷

115 Die Linearisierungsmethode des REIMS II Systems berücksichtigt bei der Kalkulation der gewichts- und stückzahlbezogenen Endvergütungssätze im Rahmen komplexer Regressionsanalysen die 13 unterschiedlichen Inlandstarife der einzelnen Länder. Vgl. Department of State's Bureau of International Organisation Affairs: Revision of the Terminal Dues Payment System of the Universal Postal Union for 2004 and 2005, 2002, http://www.postcom.org/public/international/upu_terminal_dues.htm, S. 3.

116 Vgl. Europäische Kommission (1999): Entscheidung der Kommission vom 15. September 1999 in einem Verfahren nach Artikel 81 EG Vertrag und Artikel 53 EWR Abkommen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 275, 26. Oktober, S. 20.

117 Vgl. Europäische Kommission (1999): Entscheidung der Kommission vom 15. September 1999 in einem Verfahren nach Artikel 81 EG Vertrag und Artikel 53 EWR Abkommen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 275, 26. Oktober, S. 20.

Um das Problem einer mangelnden Qualitätskontrolle und mangelnder qualitativer Anreize für die kooperierenden Postbetreiber in den Griff zu bekommen (vgl. hierzu Abschnitt 3.2.2.2), wird im Rahmen des REIMS II Abkommens die Zahlung der Endvergütungen an die Erfüllung der im Abkommen definierten Qualitätsziele – insbesondere der Laufzeit – gekoppelt. Dies bedeutet, dass ein bestimmter, festgelegter Prozentsatz innerhalb eines Arbeitstages von der Auswechselungsstelle des empfangenden Postbetreibers zum Empfänger befördert werden muss, sofern die dafür mindestens vorgesehene Eingangszeit der Sendungen, die im Rahmen der IPC festgelegt wird, in der Auswechselungsstelle nicht überschritten wurde. Die Kontrolle der Einhaltung der Qualitätsvorgaben wird mittels der von der IPC entwickelten Qualitätssysteme ermöglicht.

Aufgrund der Unterschiedlichkeit der Länder hinsichtlich ihrer geographischen und demographischen Gegebenheiten und der daraus resultierenden unterschiedlichen Schwierigkeitsgrade hinsichtlich der Einhaltung von Qualitätszielen wurden die Länder, die das REIMS II Abkommen unterzeichnet haben, in drei Gruppen aufgeteilt. Demnach gehören Spanien und Griechenland zur Gruppe C,¹¹⁸ Deutschland, Frankreich, Italien, Portugal und Großbritannien zur Gruppe B und alle anderen Länder zur Gruppe A. Die Qualitätsziele für diese Gruppen wurden im Rahmen des REIMS II Abkommens wie in Tabelle 3 dargestellt, festgelegt.¹¹⁹

Tabelle 3: Qualitätsziele im Rahmen des REIMS II Abkommens

Jahr	Gruppe	E+1 Vorgabe
1998	A	90%
	B	85%
	C	80%
1999	A	95%
	B	90%
	C	85%
2000	A	95%
	B	90%
	C	85%

Quelle: Europäische Kommission (1999): Entscheidung der Kommission vom 15. September 1999 in einem Verfahren nach Artikel 81 EG Vertrag und Artikel 53 EWR Abkommen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 275, 26. Oktober, S. 21.

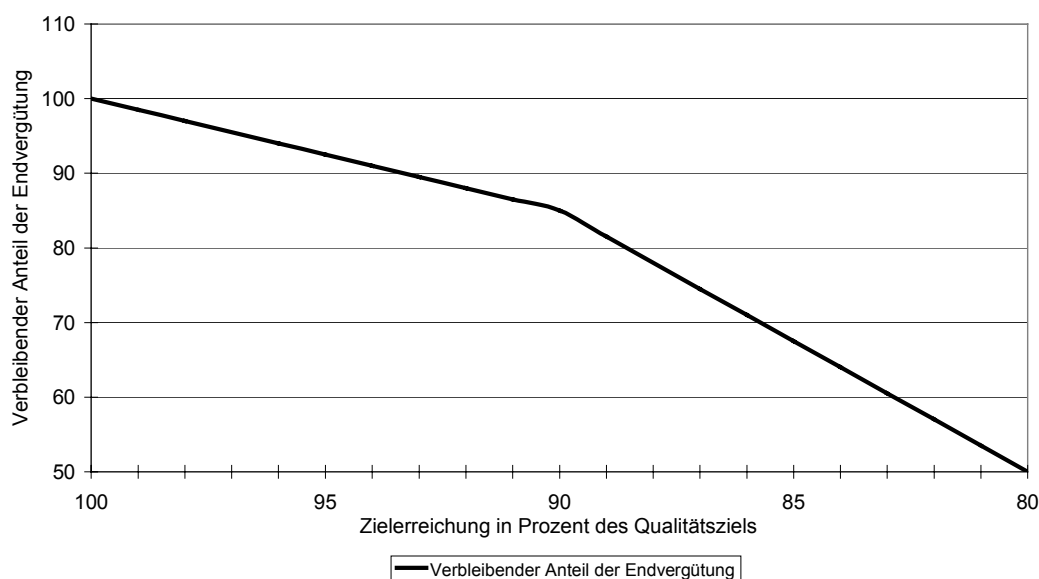
Werden diese Qualitätsstandards in der Kooperation zwischen den Ländern nicht eingehalten, so werden Abzüge bei den Endvergütungen vorgenommen. Der volle Endvergütungssatz muss daher nur für den Fall gezahlt werden, dass in einer bilateralen Relation von dem empfangenden Postbetreiber die Qualitätsziele zu 100% eingehalten

¹¹⁸ Um anfängliche Schwierigkeiten der Einhaltung der Qualitätsstandards zu vermeiden, wurden für Spanien und Griechenland Übergangsregelungen implementiert.

¹¹⁹ Die Ausgestaltung der Qualitätsziele für die weiteren Jahre werden noch verhandelt bzw. liegen der Europäischen Kommission zur Genehmigung vor.

werden (siehe hierzu Abbildung 13). Eine Verfehlung um bis zu 10% resultiert in einem Abschlag auf die Endvergütung um 1,5% pro Prozentpunkt der Qualitätszielverfehlung. Bei Verfehlungen um 10%-20% wird dieser Abzug auf 3,5% pro Prozentpunkt der Qualitätszielverfehlung erhöht. Im ungünstigsten Fall, dass ein Land die Qualitätsnorm zu weniger als 80% erfüllt, werden die dem Land für die Kooperationsleistung zustehenden Endvergütungen auf 50% herabgesetzt.¹²⁰

Abbildung 13: Strafkurve des REIMS II Systems



Quelle: WIK in Anlehnung an Leinung, H.F. (1998): Internationale Post: Ursprünge, Grundlagen, Gestaltungen, Umfelder, Entwicklungen, Maßnahmen, Ziele, Bonn, S. 157.

Auf diese Weise führt eine schlechte Qualität hinsichtlich der Weiterverarbeitung ankommender internationaler Sendungsströme zu realen Einbußen bei den Einnahmen aus den Endvergütungen für die empfangenden Postverwaltungen. Hieraus entsteht – werden die Qualitätsziele entsprechend angesetzt – für die Kooperationspartner ein erheblicher Anreiz zur Qualitätsverbesserung, der das Dilemma der mangelnden ‚end to end‘ Kontrolle internationaler Sendungsströme zwar nicht lösen, jedoch die negativen Auswirkungen insbesondere für die Postnutzer begrenzen kann.

Zur Erleichterung der Anpassung an das neue Endvergütungssystem, wurden für einzelne Länder, wie beispielsweise Griechenland, Italien und Spanien, für die Übergangszeit Ausnahmeregelungen beispielsweise in Form von niedrigeren Endvergütungs-

¹²⁰ Vgl. Europäische Kommission (1999): Entscheidung der Kommission vom 15. September 1999 in einem Verfahren nach Artikel 81 EG Vertrag und Artikel 53 EWR Abkommen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 275, 26. Oktober, S. 21.

sätzen und teilweise niedrigeren Qualitätsstandards ausgehandelt. Diese Ausnahmeregelungen bergen die Gefahr, zu Verzerrungen insbesondere der Sendungsstromallokation im Sinne des Remailings zu führen. Um dies zu verhindern, wurde ein Mechanismus in das Endvergütungssystem implementiert, der das Remailingpotential verringern soll.

Dieser Mechanismus unterteilt die Sendungsströme in zwei Kategorien:

- Bestand und
- Zuwächse.

Der Bestand umfasst die zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses bestehenden Sendungsströme abzüglich der Postkarten. Die Zuwächse ergeben sich dann aus jenen Sendungsmengen, die – abzüglich der Postkarten – diesen Bestand überschreiten. Im Rahmen des REIMS II Endvergütungssystems wird ein Sendungsvolumenwachstum von 5% als natürliche Zuwachsrate festgelegt.¹²¹

Die Ausnahmeregelungen gelten nun nur für jene Sendungen, die zum Bestand der Sendungsströme gehören. Diese Sendungsmengen dürfen von den Ländern gemäß der ermäßigten Vergütungssätze abgerechnet werden. Hingegen müssen für die darüber hinaus gehenden Sendungen zum vollen Endvergütungssatz abgerechnet werden. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass die günstigen Endvergütungssätze der Länder zusätzliche Sendungsmengen anziehen, die mit dem Ziel der Preisarbitrage im Rahmen eines Remailing-Verfahrens versandt werden.

Die Freistellung des REIMS II Abkommens durch die Europäische Kommission lief mit Ende des Jahres 2001 aus. Der daraufhin von den REIMS II Teilnehmern neu ausgehandelte Vertrag liegt derzeit der Europäischen Kommission zur Genehmigung vor. Dabei dürfte gerade auch die Vereinbarkeit des Abkommens mit der stärkeren wettbewerblichen Ausrichtung des europäischen Postmarktes, die durch die neue europäische Richtlinie angestrebt wird, den Hintergrund für die Entscheidungsfindung bilden. Konkret dürfte dabei insbesondere zur Diskussion stehen, welcher Anteil des Inlandstarifs den tatsächlichen Bearbeitungskosten in den Ländern entspricht.

4.3 Aktueller Stand der Reformbemühungen in Peking

Auch auf Ebene des Weltpostvereins herrscht die Einsicht vor, dass die bisherigen Bemühungen der Reform lediglich erste Schritte hin zu einem funktionsfähigen und nachhaltigen Endvergütungssystem darstellten, jedoch die Ursache der Funktionsprobleme

¹²¹ Vgl. Europäische Kommission (1999): Entscheidung der Kommission vom 15. September 1999 in einem Verfahren nach Artikel 81 EG Vertrag und Artikel 53 EWR Abkommen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 275, 26. Oktober, S. 22.

– eine unzureichende Kostenorientierung des Vergütungssystems – weiter bestehen bleibt. Vor diesem Hintergrund werden daher weiterhin Anstrengungen unternommen, das bestehende System zu modifizieren.

Ein wichtiger Schritt in diese Richtung wurde auf dem Weltpostkongress in Peking 1999 unternommen. Während zuvor das Endvergütungssystem des Weltpostvereins weitgehend auf undifferenzierten Sätzen basierte, die länderspezifische Besonderheiten nicht berücksichtigen konnten, gelangte man in Peking zu der Entscheidung, bei der Reform des Endvergütungssystems als langfristiges Ziel auf ein System mit länderspezifischen Endvergütungssätzen hinzuwirken, welches auf Kosten und Marktfaktoren basiert.¹²²

Die Ausarbeitung, Verhandlung und Implementierung eines solchen Systems innerhalb der UPU bedarf allerdings einer längeren Vorbereitungszeit. Im Sinne eines Reformprozesses der kleinen Schritte wurde daher neben der Entscheidung über die langfristige Ausrichtung des Endvergütungssystems ein Übergangssystem für die Zwischenzeit (2001-2003) verabschiedet, das die angestrebten Zielsetzungen zwar noch nicht endgültig umsetzt, sich ihr jedoch zumindest annähert. Die – teilweise gegensätzlichen – Zielsetzungen des in Peking verabschiedeten Endvergütungssystems lassen sich wie folgt zusammenfassen:¹²³ Das System sollte so ausgestaltet sein, dass

- die Erbringung eines universellen Postdienstes gefördert wird,
- die Kosten der Kooperation gedeckt werden,
- es dennoch einfach zu implementieren ist,
- die Qualität der internationalen Postdienstleistung gefördert werden und
- gleichzeitig die Einnahmen der Entwicklungsländer aus den Endvergütungen aufrecht erhalten bleiben.

Als Vorbild für dieses neue Endvergütungssystem wurde das oben dargestellte System des REIMS II Abkommens verwendet. Dessen Prinzipien sollten, so weit möglich, auf die Situation im Weltpostverein übertragen werden. Allerdings sollte gleichzeitig gewährleistet werden, dass sich die Entwicklungsländer, die eine Mehrheit der Mitglieder

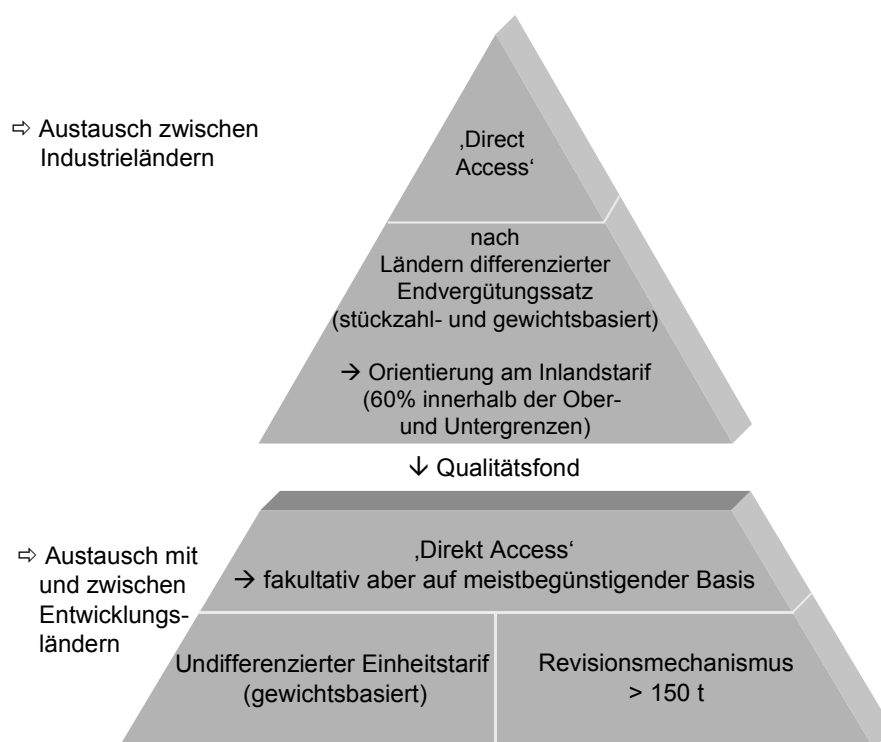
¹²² Vgl. Leavey, T.E. (1999): Discussing the Terminal Dues Debate and Developments in Light of the World Postal Congress in Beijing, in: AIC, International Postal Competition, Brüssel, 29.9.1999-1.10.1999, S. 5.

¹²³ Vgl. Leavey, T.E. (1999): Discussing the Terminal Dues Debate and Developments in Light of the World Postal Congress in Beijing, in: AIC, International Postal Competition, Brüssel, 29.9.1999-1.10.1999, S. 4.

des Weltpostvereins stellen,¹²⁴ durch das neue Endvergütungssystem nicht schlechter stellen.

Aus diesem Grund ging man in Peking dazu über, zwei getrennte Vergütungssysteme für die beiden Hauptinteressengruppen – Entwicklungsländer und Industrieländer – einzuführen.¹²⁵ Abbildung 14 verdeutlicht die Systemelemente des 99er Endvergütungssystems.

Abbildung 14: Systemelemente des 99er Endvergütungssystems



Quelle: WIK.

¹²⁴ Bei den Mitgliedern des Weltpostvereins werden ca. 30 Industrieländer von ca. 160 Industrieländern abgegrenzt. Vgl. Leavey, T.E. (1999): Discussing the Terminal Dues Debate and Developments in Light of the World Postal Congress in Beijing, in: AIC, International Postal Competition, Brüssel, 29.9.1999-1.10.1999, S. 5.

¹²⁵ Für diese Trennung wurden 29 Länder (zuzüglich der ihnen zugerechneten Staatsgebiete) als Industrieländer klassifiziert. Dem stehen die restlichen Länder als Entwicklungsländer gegenüber. Für eine Auflistung der Länder vgl. Weltpostverein (1999): List of Industrialized countries and developing countries, CA 1999 – Doc 14c Annexe 3, Bern.

Endvergütungssystem für den Austausch zwischen Industrieländern

Für den Verkehr zwischen Industrieländern wird nun im Rahmen des aktuell gültigen Endvergütungssystems – in Analogie zum REIMS II System – sowohl eine stückzahlbasierte als auch eine gewichtsbasierte Komponente der Endvergütungen eingeführt. Damit wird erstmals für alle Sendungsströme – nicht nur für jene Sendungsströme über 150t, bei denen die durchschnittliche Sendungsanzahl pro Kilogramm vom Welt-durchschnitt abweicht – die tatsächliche Sendungsstromzusammensetzung und damit der Kostentreiber ‚Anzahl der Sendungen pro Kilogramm‘ berücksichtigt.

Dies bedeutet, dass eine genaue Analyse der Sendungsströme nicht nur im Rahmen des Revisionsmechanismus vorgenommen wird, sondern grundsätzlich eine solche Analyse für alle Sendungsströme zwischen Industrieländern notwendig ist. Der tatsächliche Umfang der Kooperationsleistung der Postbetreiber wird so erheblich genauer erfasst und vergütet. Da mit dem neuen System die Vergütung auf Basis der tatsächlich übergebenen Sendungsmenge erfolgt, ist ein Revisionsmechanismus, wie er in den alten Weltpostvereinssystemen vorgesehen war, für das Industrieländersystem nicht mehr notwendig.

Die Höhe dieser Endvergütungen soll möglichst die Bearbeitungskosten des empfangenden Postbetreibers widerspiegeln.¹²⁶ Als Indikator für diese Kosten wird – in Analogie zum REIMS System – aufgrund fehlender Kostendaten ebenfalls der Inlandstarif in den Ländern gewählt.

Im Unterschied zum REIMS System ist das System des Weltpostvereins jedoch derzeit noch einfacher aufgebaut. Der Orientierungspunkt ist hier nicht ein linearisierter Tarif, der sich aus unterschiedlichen Format- und Gewichtsstufen zusammen setzt, sondern der Standardbrief (20g), so wie er im Rahmen des Weltpostvereins definiert wird,¹²⁷ wird als alleiniger Bezugspunkt gewählt.

Als angemessene Vergütung gilt für den Zeitraum zwischen 2001 und 2003 ein Vergütungssatz von maximal 60% des Inlandlandstarifs für einen 20g Standardbrief oder aber die in Tabelle 4 aufgeführten, über die Jahre steigenden Obergrenzen des Endvergütungssatzes.¹²⁸

¹²⁶ Weltpostverein (1999): Weltpostvertrag, Bern, Artikel 48 Absatz 1.

¹²⁷ Weltpostverein (1999): Letter Post Regulations, Bern, Re 209.

¹²⁸ Weltpostverein (1999): Weltpostvertrag, Bern, Artikel 48 Absatz 2.

Tabelle 4: Ober- und Untergrenzen der Endvergütungssätze 1999

Jahr	Pro Sendung	Pro Kilogramm	Wachstum
Obergrenzen:			
2001	0,158 SZR	1,684 SZR	15%
2002	0,172 SZR	1,684 SZR	5%
2003	0,215 SZR	1,684 SZR	15%
Untergrenze:			
2001 – 2003	0,147 SZR	1,491 SZR	

Quelle: Weltpostverein (1999): Terminal Dues – Results of the POC Study, CA 1999 – Doc 14b.Annexe2, Bern und Weltpostverein (1999): Weltpostvertrag, Bern, Artikel 48 Absatz 2.

Die Ober- und Untergrenzen für die Endvergütungssätze wurden im Rahmen des Weltpostvereins eingeführt, um zu verhindern, dass – je nach Tarifhöhe des Landes – der Anstieg der Höhe der Endvergütungen zu schnell verläuft und so den Ländern eine zu geringe Zeitspanne zur Anpassung verbleiben würde. Der höchste Anstieg der Endvergütungen für Länder mit den höchsten Inlandstarifen wird so auf maximal 39% in drei Jahren begrenzt.¹²⁹ Die Untergrenze sichert einen minimalen Anstieg der Endvergütungen von 4% im Fall besonders niedriger Inlandstarife.¹³⁰ Die Zeit nach 2003 wurde der POC (Postal Operations Council der UPU) damit beauftragt, die Sätze gemäß der Relation der Kosten und der Inlandstarife festzulegen.

Grundsätzlich wird den Postbetreibern über das UPU System die Möglichkeit zugestanden, ihre Sendungen auf dem Wege des ‚Direct Access‘ direkt unter Rückgriff auf die Inlandstarife und Rabatte beim kooperierenden Postbetreiber einzuliefern. Industrieländer sind hier verpflichtet einen solchen Zugang zu meistbegünstigenden Bedingungen zu gewähren.¹³¹ Ein solcher Zugang ist allerdings in der Regel teurer als die Inanspruchnahme der regulären Endvergütungen. Lediglich im Bereich der Massensendungen, in dem in der Regel für Großkunden erheblich günstigere Sondertarife gewährt werden oder aber in den Fällen, in denen in einem Land Sonderkonditionen für den Teilleistungszugang angeboten werden, kann sich ein solcher ‚Direct Access‘ als günstiger erweisen.

Ein gesondertes System für Massensendungen ist für den Post austausch zwischen Industrieländern vor dem Hintergrund der obigen Ausgestaltung nicht mehr notwendig. Für sie gelten die gleichen am Inlandtarif orientierten Endvergütungssätze wie für Nicht-Massensendungen. Darüber hinaus kann auch hier von den Postbetreibern die Möglichkeit des ‚Direct Access‘ in Anspruch genommen werden.

¹²⁹ Vgl. Leavey, T.E. (1999): Discussing the Terminal Dues Debate and Developments in Light of the World Postal Congress in Beijing, in: AIC, International Postal Competition, Brüssel, 29.9.1999-1.10.1999, S. 9.

¹³⁰ Vgl. Leavey, T.E. (1999): Discussing the Terminal Dues Debate and Developments in Light of the World Postal Congress in Beijing, in: AIC, International Postal Competition, Brüssel, 29.9.1999-1.10.1999, S. 9.

¹³¹ Weltpostverein (1999): Weltpostvertrag, Bern, Artikel 47 Absatz 4.

Endvergütungssystem für den Austausch zwischen Entwicklungsländern bzw. zwischen Entwicklungsländern und Industrieländern

Für den Austausch zwischen Entwicklungsländern bzw. für den Austausch zwischen Entwicklungsländern und Industrieländern wird mit Rücksicht auf die Situation in den Entwicklungsländern ein anderes Vergütungssystem angewandt. Hier gilt weiterhin der undifferenzierte Vergütungssatz in Höhe von 3,427 SZR pro Kilogramm Sendungsmenge.¹³² Auf eine Steigerung der Endvergütungssätze für diese Ländergruppe wurde damit verzichtet.

Prinzipiell wird auch für die Entwicklungsländer angestrebt, ein kostenorientiertes Endvergütungssystem einzuführen. Die bisher gezahlten indirekten Unterstützungsleistungen in Form zu hoher Endvergütungen sollen vor diesem Hintergrund über die Zeit entfallen.

Um den Entwicklungsländern jedoch weiterhin Unterstützung für die Verbesserung ihrer Infrastruktur und der Qualität ihrer postalischen Dienstleistungen zu geben, wurde im Rahmen des 1999er Endvergütungssystems eine direkte Förderung der Entwicklungsländer durch die Industrieländer eingeführt. Zusätzlich zu den Endvergütungen für die Ströme zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern zahlen die Industrieländer 7,5% der Endvergütungszahlungen für diese Ströme in einen Entwicklungsfond ein.¹³³ Dieser wird vom Internationalen Büro des Weltpostvereins verwaltet und wird dafür verwendet, spezifische Projekte zur Infrastruktur- und Qualitätsverbesserung zu finanzieren. Es wird erwartet, dass dieser Fond einen jährlichen Umfang von ca. \$20 Mio. haben wird.¹³⁴

In Analogie zum Seoul System von 1994 wird auch im Peking System von 1999 wieder ein Revisionsmechanismus für den Verkehr mit Entwicklungsländern und zwischen Entwicklungsländern implementiert. Für Sendungsmengen über 150t besteht somit die Möglichkeit, die Zusammensetzung des Sendungsstroms hinsichtlich der durchschnittlich enthaltenen Sendungen überprüfen zu lassen. Die Grenzen für eine Veränderung des Endvergütungssatzes wurden auch hier aus dem Seoul System von 1994 übernommen und liegen bei mehr als 21 Sendungen pro Kilogramm oder aber weniger als 14 Sendungen pro Kilogramm. Eine Korrektur nach unten ist auf Sendungsströme von Entwicklungsländern an Industrieländer beschränkt. Der Endvergütungssatz, der im Rahmen des Revisionsmechanismus zur Anwendung kommt, beträgt 0,14 SZR pro Sendung und 1 SZR pro Kilogramm.

¹³² Die Anwendung dieses Einheitssatzes bezieht sich auf 97% der Sendungsströme der Entwicklungsländer. Lediglich 3% der Sendungsströme der Entwicklungsländer übersteigen die Grenze der 150t. Vgl. Leavey, T.E. (1999): Discussing the Terminal Dues Debate and Developments in Light of the World Postal Congress in Beijing, in: AIC, International Postal Competition, Brüssel, 29.9.1999-1.10.1999, S. 14.

¹³³ Innerhalb dieses Fonds unterhält jedes Land ein separates Konto für seine Zahlungen.

¹³⁴ Vgl. Leavey, T.E. (1999): Discussing the Terminal Dues Debate and Developments in Light of the World Postal Congress in Beijing, in: AIC, International Postal Competition, Brüssel, 29.9.1999-1.10.1999, S. 12.

Für Sendungsströme, bei deren Versand Entwicklungsländer involviert sind, gelten weiterhin gesonderte Tarife für Massensendungen. So werden bei Sendungsströmen von Entwicklungsländern an Industrieländer die an den Inlandstarifen des empfangenden Postbetreibers orientierten Endvergütungen des Industrieländersystems angewendet. Bei Strömen von Industrieländern an Entwicklungsländer gelten dem gegenüber die gleichen Tarife wie im Seoul System von 1994.¹³⁵ Darüber hinaus besteht für die Entwicklungsländer wahlweise die Möglichkeiten sich für die Direkteinlieferung zu Inlandsbedingungen („Direct Access“) zu öffnen. Entscheidet sich ein Land für diese Option, so muss es diese Öffnung allerdings auf meistbegünstigender Basis für alle Länder vornehmen.

Wird für Massensendungen die Direkteinlieferung ermöglicht, so wird den Entwicklungsländern für den Verkehr zwischen Entwicklungsländern und für den Verkehr von Industrieländern an Entwicklungsländer die Möglichkeit gegeben, Gebühren oberhalb des Inlandssatzes zu verlangen. Dies wird damit begründet, dass die Inlandsgebühren in den Entwicklungsländern häufig stark subventioniert werden und somit die Kosten der Bearbeitungsleistung nicht decken. Als kostendeckend wird auf Ebene des Weltpostvereins ein Vergütungssatz von 109% des Inlandstarifs angesehen. Die Höhe dieses hieraus resultierenden Endvergütungssatzes wird durch die Ober- und Untergrenzen des Industrieländersystems nach oben und unten begrenzt (siehe Tabelle 4).¹³⁶

Vermeidung von Verzerrungen zwischen den Vergütungssystemen

Ein zweigeteiltes Endvergütungssystem zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern generiert Anreize, die Preisunterschiede zwischen den Systemen auszunutzen, indem Sendungen, die eigentlich zwischen Industrieländern verschickt werden sollen, im Sinne des ABC Remailings über die Entwicklungsländer geleitet werden, um somit in den Genuss der niedrigen Endvergütungssätze für Entwicklungsländer zu kommen.¹³⁷

Um diese Verzerrungen der Sendungsströme zu verhindern, wurde ein sogenannter ‚System Harmonization Mechanism‘ für Sendungsströme über 50t in das 1999er Endvergütungssystem aufgenommen. Dieses setzt eine Wachstumsobergrenze für Sen-

¹³⁵ Dies sind 0,14 SZR pro Sendung und 1 SZR pro Kilogramm.

¹³⁶ Vgl. Weltpostverein (1999): Terminal Dues – Results of the POC Study, CA 1999 – DOC 14b. Annexe 4, Bern, S. 2.

¹³⁷ Gerade vor dem Hintergrund der Entwicklung und Diskussion der Behandlung von ‚Exterritorial Offices of Exchange‘ bekommt die Frage der Vermeidung von Verzerrungen zwischen den Vergütungssystemen eine besondere Bedeutung zu. Anstelle der physischen Umlenkung der Sendungsströme im Rahmen des Remailings werden hier die Sendungsströme mit dem Ziel der Preisarbitrage in einem beispielsweise von einer Postgesellschaft eines Entwicklungslandes in einem Industrieland betriebenen ‚Exterritorial Offices of Exchange‘ direkt eingeliefert und als UPU Sendung im Rahmen des UPU Endvergütungssystems an die nationale Postgesellschaft übertritten. Die Rechtmäßigkeit der Inanspruchnahme von UPU Endvergütungen in diesem Fall wird derzeit im Rahmen der UPU diskutiert. Vgl. Weltpostverein, Extraterritorial Offices of Exchange, CA 2001-Doc17. Annex1: Annex 2 to Circular Letter No 4415(DER.PEP)1535, Bern, 16. August 2001, S. 4 und Weltpostverein (2001): Exterritorial Offices of Exchange, CA 2001-Doc17c, Bern.

dungsströme aus den Entwicklungsländern an Industrieländer, um auf diese Weise einen Anstieg der Sendungsmengen aufgrund von Remailingsendungen zu verhindern.

Die Obergrenze für 2001 ergibt als Durchschnittswert der Sendungsmengen aus 1998 und 1999, wobei die Sendungsmengen aus 1999 für die Berechnungen um einen Aufschlagsfaktor von 21% erhöht wurden. Für den Fall, dass die Sendungsmenge in 1999 erhöht um einen Zuschlag von 10% höher ausfällt als der ermittelte Durchschnittswert aus 1998 und 1999, wird die sich so ergebene Sendungsmenge als Obergrenze verwendet. Für die folgenden Jahre wird jeweils ein Sendungsmengenwachstum von 10% pro Jahr als vertretbar angesehen.¹³⁸

Bleiben die Entwicklungsländer unterhalb dieser Obergrenze, so werden ihnen ihre Sendungsströme zu den Endvergütungssätzen des Entwicklungsländersystems in Rechnung gestellt. Für den Teil der Sendungsmengen jedoch, die diese Obergrenze überschreiten, kommen die Endvergütungssätze des Industrieländersystems zur Anwendung.¹³⁹ Die folgende Beispielrechnung verdeutlicht diesen Mechanismus:¹⁴⁰

Fall 1: Ein Entwicklungsland versendet internationale Post an ein Industrieland im Umfang von 30t pro Jahr. In diesem Fall wird die gesamte in dem Jahr anfallende Sendungsmenge zum Endvergütungssatz des Entwicklungsländersystems abgerechnet, unabhängig davon wie stark diese gegenüber dem Vorjahr angewachsen ist.

Fall 2: Ein Entwicklungsland versendet internationale Post an ein Industrieland mit einem Umfang von mehr als 50t. Für diesen Fall ist der Abrechnungsmodus in Tabelle 5 dargestellt:

Tabelle 5: System Harmonisation Mechanism

Jahr	2001 (Ø 1998,1999+21%)	2002 (2001+10%)	2003 (2002+10%)
Angenommene Obergrenze	500t	550t	605t
Sendungsmenge, die zum Entwicklungsländertarif abgerechnet wird	Bis 500t	Bis 550t	Bis 605t
Sendungsmenge, die zum Industrieländertarif abgerechnet wird	Ab 500t	Ab 550t	Ab 605t

Quelle: WIK.

¹³⁸ Vgl. Weltpostverein, Letter Post Regulations, Bern, 1999, Re 1010 Absatz 1.

¹³⁹ Vgl. Leavey, T.E. (1999): Discussing the Terminal Dues Debate and Developments in Light of the World Postal Congress in Beijing, in: AIC, International Postal Competition, Brüssel, 29.9.1999-1.10.1999, S. 11.

¹⁴⁰ Vgl. Weltpostverein (1999): Terminal Dues – Results of the POC Study, CA 1999 – Doc 14b. Annexe 3, Bern, S. 1.

Weiterentwicklung des Endvergütungssystems

Dieses oben dargestellte System der 1999er Endvergütungen ist lediglich als Übergangslösung intendiert. Für die Zukunft ist eine strengere Kostenorientierung in den einzelnen Ländern und damit eine Implementierung länderspezifischer Sätze vorgesehen. Diese sollen in Analogie zum REIMS System auch einen Bezug zur durch die Länder erbrachten Qualität enthalten, um auf diese Weise stärkere Anreize zur Qualitätsverbesserung im Rahmen des universellen internationalen Postdienstes zu schaffen.

Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung wurden vom Weltpostverein bereits frühzeitig erste Vorstudien beispielsweise hinsichtlich der anzusetzenden Kostenkonzepte, der ausgetauschten Sendungsmengen, der Tarifstrukturen oder der Qualitätsstandards vorgenommen.¹⁴¹ Die Ergebnisse dieser Studien bilden die Grundlage für die aktuelle Diskussion um die Ausgestaltung des für 2004-2005 geplanten Endvergütungssystems.

Im Rahmen dieser Diskussion wurden zunächst in einem ersten Schritt die dem neuen Endvergütungssystem zugrunde liegenden Prinzipien ausgearbeitet. Sie dienen der engen Verknüpfung des Endvergütungssystems mit den grundlegenden Zielsetzungen des Weltpostvereins. Im Folgenden sollen einige dieser Prinzipien des neuen Endvergütungssystems aufgezeigt werden, um auf diese Weise die vielfältigen Anforderungen an das zukünftige Endvergütungssystem zu verdeutlichen.¹⁴²

- Förderung eines weltweiten Universaldienstes bei hoher Qualität und erschwinglichen Preisen gemäß der Zielsetzung des Weltpostvereins.¹⁴³
- Orientierung an den Marktgegebenheiten (insb. Kundenanforderungen, Wettbewerbssituation in den einzelnen Märkten).
- Begrenzung der negativen Auswirkungen der Reform auf die Verbraucher und Mitgliedsländer (insb. Entwicklungsländer bzw. Industrieländer mit geringen Kosten).
- Gewährleistung einer Konsistenz mit internationalen Handelsregeln insb. der WTO (z.B. Nicht-Diskriminierung beim Zugang).

¹⁴¹ Siehe beispielsweise Weltpostverein (2001): Terminal Dues Action Group: Quality of Service Link, CEP GAFT 2001.1-Doc 5, Bern; Weltpostverein (2000): Terminal Dues Action Group: Inward Letter Post Pricing, CEP GAFT 2000.2-Doc 2, Bern oder Weltpostverein (2001): Terminal Dues Action Group, Precios de los envíos de correspondencia, CEP GAFT 2001.2-Doc 3a, Bern.

¹⁴² Eine vollständige Auflistung der zu berücksichtigenden Prinzipien findet sich in Weltpostverein (2001): Terminal Dues Action Group: Issues, principles and scope of the system, CEP GAFT 2001.2-Doc2, Bern, S. 3ff. und Weltpostverein (2001): Terminal Dues Action Group: Principles and Scope of the Future UPU Terminal Dues System – Explanatory Comments, CEP GAFT 2001.2-Doc2, Annexe 1.

¹⁴³ Die hohe Qualität des internationalen Postdienstes soll dabei über ein Anreizsystem sichergestellt werden, dass sich an der tatsächlichen Qualität der erbrachten Leistung orientiert, jedoch gleichzeitig auch die geographischen und demographischen Unterschiede der Länder berücksichtigt. Die Infrastrukturverbesserung insbesondere in den Entwicklungsländern soll dabei weiterhin gefördert werden. Vgl. Weltpostverein (2001): Terminal Dues Action Group: Issues, principles and scope of the system, CEP GAFT 2001.2-Doc2, Bern, S. 3.

- Verhinderung der Arbitrage (durch die Ausgestaltung der Endvergütungssätze und die Möglichkeit der Inanspruchnahme des ‚Direct Access‘).
- Sicherung der Einfachheit, Anpassungsfähigkeit und Implementierbarkeit.
- Gewährleistung einer engen Verbindung der Endvergütungen mit den Kosten der Leistungserbringung auf Basis ermittelter Kostendaten¹⁴⁴ (erste Annäherung über die Inlandstarife).¹⁴⁵

Grundsätzlich soll das zu implementierende Endvergütungssystem neben Vergütungselementen für Kooperationsleistungen im Briefdienst auch Vergütungselemente für sogenannte ‚special services‘¹⁴⁶ enthalten. Ebenso soll den Kooperationspartnern die Möglichkeit des ‚Direct Access‘ gegeben werden.¹⁴⁷ Die UPU will dabei auf Basis der bisher im Zuge der Anwendung gemachten Erfahrungen den Ländern Hilfestellungen für den diesbezüglichen Vertragsabschluss geben. Obwohl mit dem neuen Endvergütungssystem angestrebt wird, die Anreize für Remailing zu verringern, werden auch weiterhin Bestimmungen zur Verhinderung des Remailings das Endvergütungssystem begleiten.¹⁴⁸

Die konkrete Ausgestaltung des neuen Endvergütungssystems wird derzeit auf Ebene des Weltpostvereins diskutiert. Eine erste Einigung hinsichtlich der Systemelemente des Endvergütungssystems für die Jahre 2004 und 2005 soll allerdings im April 2002 erzielt werden. Im Oktober 2002 ist dann eine Entscheidung über das System ab 2006 geplant. Implementiert wird dieses System dann durch die Verabschiedung durch den Weltpostkongress im Jahr 2004.¹⁴⁹

¹⁴⁴ Um diese in Zukunft auch für die Entwicklungsländer gewährleisten zu können, wird für diese auf Ebene des Weltpostvereins ein Kostenmodell erarbeitet. Vgl. Weltpostverein (2001): Terminal Dues Action Group: Issues, principles and scope of the system, CEP GAFT 2001.2-Doc2, Bern, S. 3, Weltpostverein (2001): Terminal Dues Action Group: Modelo de contabilidad analítica para los países en desarrollo, CEP GAFT 2001.1-Doc4, Bern und Weltpostverein (2002): Terminal Dues Action Group: Modelo de contabilidad analítica para los países en desarrollo, CEP GAFT 2002.1-Doc4, Bern.

¹⁴⁵ Wichtig ist dabei zu beachten, dass anstelle universell gültiger Tarife nun ein Endvergütungssatz bestehend aus einer sendungsbezogenen Komponente und einer gewichtsbezogenen Komponente für jedes Land gelten soll. Diese ist dann von allen Länder für Sendungsströme in dieses Land zu entrichten. („One terminal dues rate per country“) Vgl. Weltpostverein (2001): Terminal Dues Action Group: Issues, principles and scope of the system, CEP GAFT 2001.2-Doc2, Bern, S. 4.

¹⁴⁶ Wie beispielsweise Einschreiben oder Wertsendungen

¹⁴⁷ Vgl. Weltpostverein (2001): Terminal Dues Action Group: Acceso Directo, CEP GAFT 2001.2-Doc6, Bern und Weltpostverein (2002): Terminal Dues Action Group: Direct Access, CEP GAFT 2002.1-Doc6, Bern.

¹⁴⁸ Vgl. Weltpostverein (2001): Terminal Dues Action Group: Issues, principles and scope of the system, CEP GAFT 2001.2-Doc2, Bern, S. 13.

¹⁴⁹ Vgl. Department of State's Bureau of International Organisation Affairs: Revision of the Terminal Dues Payment System of the Universal Postal Union for 2004 and 2005, 2002, http://www.postcom.org/public/international/upu_terminal_dues.htm.

Schon jetzt ist ein Konsens hinsichtlich einzelner Systemelemente abzusehen:¹⁵⁰

- *Service:* Als Bezugspunkt für die Berechnung der Endvergütungssätze werden Airmail / Priority / First Class Postdienste gewählt.¹⁵¹ Gesonderte Endvergütungssätze beispielsweise für Nicht-Vorrangsendungen werden zugunsten der Einfachheit nicht implementiert. Die Beschränkung der Endvergütungssätze allein auf die Vorrangssendungen wird damit begründet, dass die Kostenstudie der UPU für diese postalische Dienstleistung die konsistentesten Informationen generieren konnte. Gesonderte Endvergütungssätze für andere Servicearten scheiterte an der unzureichenden Informationslage.¹⁵²
- *Basis:* Die Ermittlung der Endvergütungssätze wird sich im System für 2004 / 2005 aus einem prozentualen Anteil der Inlandstarife für Vorrangsendungen ergeben. Andere Tarife („Commerce Tarifs“) werden nicht mit in die Kalkulation einbezogen.¹⁵³
- *Format:* Entgegen ursprünglicher Planungen und den Empfehlungen der „Terminal Dues Action Group“¹⁵⁴ aufgrund der festgestellten Kostenunterschiede wird der künftige Endvergütungssatz nicht zwischen drei Formatgruppen differenzieren. Statt dessen soll ein Endvergütungssatz für alle Formatgruppen angewendet werden.¹⁵⁵
- *Endvergütungssatz:* Der Endvergütungssatz wird sich, wie auch im bestehenden System, aus einer gewichts- und einer stückzahlbasierten Komponente zusammen setzen.¹⁵⁶
- *Ober- und Untergrenzen:* Auch im zukünftigen System werden für die Höhe der anzuwendenden Endvergütungssätze Ober- und Untergrenzen implementiert. Als Untergrenze wird weiterhin der bereits im 99er System festgeschriebene End-

¹⁵⁰ Vgl. Weltpostverein (2002): Terminal Dues Action Group: Inward Letter Post Pricing, CEP GAFT 2002.1-Doc3b, Bern, S. 3f.

¹⁵¹ Vgl. Department of State's Bureau of International Organisation Affairs: Revision of the Terminal Dues Payment System of the Universal Postal Union for 2004 and 2005, 2002, http://www.postcom.org/public/international/upu_terminal_dues.htm, S. 3.

¹⁵² Vgl. Weltpostverein (2002): UPU - Terminal Dues Action Group: Inward Letter Post Pricing Team (PT1): Report on Work carried out up to 31. December 2001, Bern, S. 11.

¹⁵³ Vgl. Department of State's Bureau of International Organisation Affairs, Revision of the Terminal Dues Payment System of the Universal Postal Union for 2004 and 2005, 2002, http://www.postcom.org/public/international/upu_terminal_dues.htm, S. 3 und Weltpostverein (2002): Terminal Dues Action Group: Inward Letter Post Pricing, CEP GAFT 2002.1-Doc3b, Bern, S. 3.

¹⁵⁴ Vgl. Weltpostverein (2002): UPU - Terminal Dues Action Group: Inward Letter Post Pricing Team (PT1): Report on Work carried out up to 31. December 2001, Bern, S. 3, 12.

¹⁵⁵ Vgl. Department of State's Bureau of International Organisation Affairs, Revision of the Terminal Dues Payment System of the Universal Postal Union for 2004 and 2005, 2002, http://www.postcom.org/public/international/upu_terminal_dues.htm, S. 3 und Weltpostverein (2002): Terminal Dues Action Group: Inward Letter Post Pricing, CEP GAFT 2002.1-Doc3b, Bern, S. 3.

¹⁵⁶ Vgl. Department of State's Bureau of International Organisation Affairs, Revision of the Terminal Dues Payment System of the Universal Postal Union for 2004 and 2005, 2002, http://www.postcom.org/public/international/upu_terminal_dues.htm, S. 3 und Weltpostverein (2002): Terminal Dues Action Group: Inward Letter Post Pricing, CEP GAFT 2002.1-Doc3b, Bern, S. 3.

vergütungssatz (1,491 SZR / kg und 0,147 DZR / Stück) angewendet. Als Ausgangspunkt für die Berechnung der neuen Obergrenzen werden die landesspezifischen Sätze, die 2003 von den Ländern angewendet werden, gewählt.¹⁵⁷

Uneinigkeit besteht derzeit noch bezüglich folgender Systemelemente:

- *Methodologie der Transformation der Inlandstarife in Endvergütungssätze:* Hinsichtlich der Frage, wie die zugrunde liegenden Endvergütungssätze in einen stückzahl- und gewichtsbasierten Endvergütungssatz umgewandelt werden sollen, steht derzeit noch zur Diskussion. Zwei Verfahren stehen hier zur Auswahl: Insbesondere die europäischen Länder bevorzugen hier die komplexe Linearisierungsmethode des REIMS II Endvergütungssystems, die mittels einer Regressionsanalyse 13 Inlandstarife in die stückzahl- und gewichtsbasierten Endvergütungen transformiert. "This method is very comprehensive in terms of information because it matches all the domestic rates and the volume of items exchanged relative to each weight step between 0 and 2 kg (flow study results)."¹⁵⁸ Insbesondere die Industrieländer mit geringeren Kosten und die Entwicklungsländer favorisieren hingegen die erheblich einfachere Methode der Bezugnahme auf den Tarif des 20g Briefes, die bereits im 99er System Anwendung findet.¹⁵⁹ Diese Methode stellt zwar eine auf Basis der vorliegenden Informationen sehr einfach zu implementierende Lösung dar, weist jedoch erhebliche Defizite auf. „This method suffers from a lack of information: it is inconsistent to use only the 20g tariff to reflect the cost for items from 0 to 2kg. Furthermore, it doesn't take into account the real structure of inward mail that is an important cost driver. As a consequence, this method leads to under- or over-estimated terminal dues with light items being exposed to the risk of arbitrage."¹⁶⁰
- *Prozentsatz der Inlandstarife:* Auch hinsichtlich des anzuwendenden Prozentsatzes des Inlandstarifes besteht derzeit noch Uneinigkeit. Während die Terminal Dues Action Group im Herbst 2001 noch einen Prozentsatz von 73,28%¹⁶¹ am Ende der Übergangsperiode vorgeschlagen hatte,¹⁶² kristallisierten sich nun im Laufe der Verhandlungen zwei erheblich niedriger liegende Optionen heraus: Die

¹⁵⁷ Vgl. Weltpostverein (2002): Terminal Dues Action Group: Inward Letter Post Pricing, CEP GA FT 2002.1-Doc3b, Bern, S. 3.

¹⁵⁸ Weltpostverein (2002): UPU - Terminal Dues Action Group: Inward Letter Post Pricing Team (PT1): Report on Work carried out up to 31. December 2001, Bern, S. 9.

¹⁵⁹ Vgl. Department of State's Bureau of International Organisation Affairs, Revision of the Terminal Dues Payment System of the Universal Postal Union for 2004 and 2005, 2002, http://www.postcom.org/public/international/upu_terminal_dues.htm, S. 3 und Weltpostverein (2002): Terminal Dues Action Group: Inward Letter Post Pricing, CEP GAFT 2002.1-Doc3b, Bern, S. 3.

¹⁶⁰ Weltpostverein (2002): UPU - Terminal Dues Action Group: Inward Letter Post Pricing Team (PT1): Report on Work carried out up to 31. December 2001, Bern, S. 9.

¹⁶¹ Die Streuung der Kostenanteil am Inlandstarif reichte von 44% bis hin zu 127%. Vgl. Weltpostverein (2002): UPU - Terminal Dues Action Group: Inward Letter Post Pricing Team (PT1): Report on Work carried out up to 31. December 2001, Bern, S. 13.

¹⁶² Vgl. Weltpostverein (2002): UPU - Terminal Dues Action Group: Inward Letter Post Pricing Team (PT1): Report on Work carried out up to 31. December 2001, Bern, S. 3.

von den meisten europäischen Ländern bevorzugte Variante (A) sieht für 2004 einen Prozentsatz von 65% und für 2005 einen Prozentsatz von 70% des Inlandstarifes vor. Die zweite Alternative (B) hingegen sieht lediglich eine Steigerung von 62,5% in 2004 auf 65% des Inlandstarifes in 2005 vor.¹⁶³

- *Anstieg der Obergrenzen (CAP)*: Um die Auswirkungen einer Erhöhung der Endvergütungen für die Länder zu mildern, wird eine Deckelung des Anstiegs der Endvergütungszahlung angestrebt. Die zwei derzeit diskutierten Optionen sehen hier entweder einen jährlichen Anstieg um 20% (A) oder aber um 10% (B) vor.

Ein möglicher Kompromiss, der sich auf Ebene des Weltpostvereins derzeit herauskristallisiert, sieht unter Verwendung des einfachen 20g Ansatzes einen Prozentsatz von 63% des Inlandstarifs 2004 und 66% des Inlandstarifs 2005 bei einem jährlichen Anstieg des CAPS um 12,5% vor.¹⁶⁴

Darüber hinaus wird – innerhalb der festgesetzten Ober- und Untergrenzen der Endvergütungszahlungen – eine Verbindung des Endvergütungssystems mit einer Qualitätskontrolle diskutiert.¹⁶⁵ Nach dem derzeitigen Stand der Diskussion sollen hier sowohl Anreize für die Kooperationspartner gesetzt werden, die Qualität ihrer Leistungen zu verbessern, als auch Strafen eingeführt werden, die die Endvergütungseinnahmen bei unterschreiten der Qualitätsziele mindern. Im Bereich der Anreize wird hier derzeit eine mögliche Erhöhung der Endvergütungen um 2,5% als Anreiz für die Teilnahme am Qualitätsmonitoring und zusätzlich eine weitere Erhöhung um 2,5% im Fall der Einhaltung der Qualitätsziele diskutiert. Werden die Qualitätsziele der Länder nicht eingehalten, können die Endvergütungen um maximal 5% reduziert werden (1/3% für 1% Unterschreitung des Qualitätsziels)¹⁶⁶. Die Qualitätsziele selbst werden derzeit ebenfalls noch diskutiert. Nach dem derzeitigen Stand der Diskussion ist ein Qualitätsstandard von 85% über alle Länder wahrscheinlich, der auf die jeweiligen nationalen Qualitätsziele angewendet wird. Länder, die diese Ziele nicht erfüllen können, können länderspezifische Ausnahmen beantragen.¹⁶⁷

¹⁶³ Vgl. Department of State's Bureau of International Organisation Affairs, Revision of the Terminal Dues Payment System of the Universal Postal Union for 2004 and 2005, 2002, http://www.postcom.org/public/international/upu_terminal_dues.htm, S. 3 und Weltpostverein (2002): Terminal Dues Action Group: Inward Letter Post Pricing, CEP GAFT 2002.1-Doc3b, Bern, S. 3.

¹⁶⁴ Vgl. Weltpostverein (2002): Terminal Dues Action Group: Inward Letter Post Pricing, CEP GAFT 2002.1-Doc3b, Bern, S. 3.

¹⁶⁵ Siehe hierzu auch Weltpostverein (2001): Terminal Dues Action Group: Relación con la Calidad de Servicio, CEP GAFT 2001.2-Doc 5, Bern.

¹⁶⁶ Vgl. Department of State's Bureau of International Organisation Affairs, Revision of the Terminal Dues Payment System of the Universal Postal Union for 2004 and 2005, 2002, http://www.postcom.org/public/international/upu_terminal_dues.htm, S. 4.

¹⁶⁷ Vgl. Weltpostverein (2002): Terminal Dues Action Group: Quality of Service Link, CEP GAFT 2002.1-Doc5a, Bern, S. 3.

5 Beurteilung der Endvergütungssysteme

Endvergütungssysteme stellen den zentralen Lenkungs- und Koordinationsmechanismus eines internationalen Postnetzes dar, das durch die Kooperation unterschiedlicher Postbetreiber aufgespannt wird. Für seine Funktionsweise ist es daher von zentraler Bedeutung, dass die Endvergütungssysteme als Kompensationsmechanismus für diese kooperativen Leistungen so ausgestaltet werden, dass sie das Auftreten der in Abschnitt 3 dargestellten Problembereiche verhindern. Nur unter dieser Voraussetzung kann erwartet werden, dass das Postnetz den steigenden qualitativen Anforderungen der Postnutzer hinsichtlich der Flexibilität und Geschwindigkeit internationaler Sendungen vor dem Hintergrund eines globalen Umfeldes gerecht wird.

Die Beurteilung der Entwicklung und heutigen Funktionsweise der Endvergütungssysteme orientiert sich daher im Folgenden an den in Abschnitt 3 dargestellten Problembereichen:

- *Problembereich 1:* Institutionelle Probleme
- *Problembereich 2:* Ökonomische Effizienz
- *Problembereich 3:* Anpassungsfähigkeit an sich wandelnde Marktstrukturen.

5.1 Institutionelle Probleme

Die unterschiedlichen Interessenlagen der Länder und der Wunsch nach der Einfachheit des Systems haben bisher dazu geführt, dass auf Ebene der UPU ein Endvergütungssystem implementiert wurde, das den in den Ländern im Rahmen der Kooperation entstehenden Kosten nicht entspricht und somit über die entstehenden Kompensationsdefizite bzw. -überschüsse zu Umverteilungen zwischen den Mitgliedsländern führt. Die Mehrheit der Mitglieder der UPU befindet sich hier auf der Gewinnerseite dieser Umverteilung und sieht sich daher keinen Anreizen gegenüber, die Reform des Endvergütungssystems in Richtung einer stärkeren länderspezifischen Kostenorientierung voranzutreiben. Die Verharrungstendenzen hinsichtlich der Reform des Endvergütungssystems sind daher enorm.

Diese fehlenden Anreize der Mehrheit der Mitgliedsländer haben bisher dazu geführt, dass auf Ebene des Weltpostvereins das einfache und undifferenzierte Endvergütungssystem über lange Zeit hinweg beibehalten wurde. Im Zeitablauf kristallisierte sich jedoch immer stärker heraus, dass eine solche Vernachlässigung der ökonomischen Situation in den Verliererländern durch die Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner auf lange Sicht nicht haltbar war. So wurde im Zeitablauf langsam damit begonnen den Komplexitätsgrad des Systems zu erhöhen, in dem man zunächst für Massensendungen und im 99er System dann im Industrieländersystem generell für alle Länder zu einem nach Ländern differenzierten Endvergütungssystem überging. Diese Trennung der Endvergütungssysteme in ein System für Entwicklungsländer und eines

für Industrieländer war vor dem Hintergrund der Pluralität der Interessen der einzig gangbare Weg.

Dieser Ansatz ist grundsätzlich positiv zu beurteilen. So kann in einem allein aus Industrieländern bestehenden System, dessen Mitglieder eher den organisatorischen Anforderungen eines komplexen Systems gewachsen sind, der auf Ebene aller Mitglieder bestehende Reformwiderstand teilweise überwunden werden.¹⁶⁸ Zumindest für den Verkehr zwischen diesen Ländern gelingt es so, in absehbarer Zeit zu einem Kompensationsmechanismus zu gelangen, der die Funktionsfähigkeit und Effizienz des internationalen Postnetzes zwischen diesen Ländern verbessert.¹⁶⁹

5.2 Ökonomische Effizienz

Die Beurteilung, inwieweit die Anforderungen an die ökonomische Effizienz von den unterschiedlichen Endvergütungssystemen erfüllt werden, wird im Folgenden daran gemessen, inwieweit die Endvergütungssysteme in der Lage sind, das Auftreten der in Abschnitt 3 dargestellten zentralen Problembereiche

- verzerter Preisstrukturen und Sendungsstromallokationen und
- mangelnder Anreize zum Worksharing und zur Qualitätskontrolle

zu vermeiden. Dies gelingt insbesondere dann, wenn im Rahmen der Endvergütungen alle für die ökonomische Preissetzung wichtigen Faktoren, wie beispielsweise das Volumen und die Struktur der eingehenden Sendungsströme, die Kosten der Zustellung dieser Sendungsströme sowie die durch die kooperierenden Postbetreiber erbrachte Qualität einbezogen werden.¹⁷⁰

5.2.1 Verzerrung der Preisstrukturen und Sendungsstromallokationen

Die Beurteilung der Endvergütungssysteme hinsichtlich ihrer Fähigkeit, die Probleme verzerter Preisstrukturen und Sendungsstromallokationen zu lösen, wird im Folgenden anhand von zwei Schritten vorgenommen. Zunächst ist zu beurteilen, inwieweit die

¹⁶⁸ Diesen Vorteil, im Rahmen kleinerer homogener Gruppen schneller zu Reformergebnissen zu kommen, nutzte auch die Gruppe der Postbetreiber der IPC im Rahmen des REIMS Vertrags.

¹⁶⁹ Andererseits behindert dieses System die Versuche einzelner Länder oder engerer Vereine, die Reformgeschwindigkeit durch bi- oder plurilaterale Verträge, die sich stärker an den Kosten der Leistungserbringung orientieren, zu erhöhen. Dies liegt darin begründet, dass den Verhandlungspartnern durch die Möglichkeit, auf das System des Weltpostvereins zurückzugreifen, eine Ausstiegsmöglichkeit aus dem Verhandlungsprozess geboten wird, die bewirkt, dass die Kompromissbereitschaft der Postbetreiber sinkt. Fortschritte bei der Aushandlung funktionsfähiger und nachhaltiger Endvergütungssysteme werden somit durch diese Möglichkeit einer Exit - Drohung selbst in kleinen Gruppen behindert.

¹⁷⁰ Vgl. Stumpf, U. (1993): Terminal Dues Reform: Towards a Domestic Tariff Based System, WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste Diskussionsbeitrag Nr. 115, Bad Honnef, S. 16.

Funktionsweise der Endvergütungssysteme durch eine zunehmende Genauigkeit der Erfassung und Abrechnung der Kooperationsleistung eine leistungsorientierte Kompensation zu lässt. In einem weiteren Schritt wird dann hinterfragt, ob der Umfang und die Höhe der Endvergütungen geeignet ist, das Verzerrungsproblem zu lösen.

5.2.1.1 Analyse der Sendungsströme und Differenzierung der Endvergütungssätze

Endvergütungssysteme mit uniformen Vergütungssätzen, einer ungenauen statistischen Erfassung der Sendungsmengen und der Berechnung der Endvergütungen auf Basis der Nettosendungsmengen, wie sie in den Anfängen der Endvergütungsreform auf Ebene des Weltpostvereins eingesetzt wurden, bergen den entscheidenden Nachteil, das Preisgefüge der Postbetreiber zu verzerren.¹⁷¹ Insbesondere in Hochlohnländern führte die geringe Höhe der Endvergütungen zu einer Unterkompensation der Kosten, die ihnen im Rahmen der Kooperationsleistung durch die eingehende internationale Post entstanden. Diese Kostenunterdeckung musste dann von den Postbetreibern durch eine Quersubventionierung durch inländische Tarife ausgeglichen werden. Dies hatte zur Folge, dass falsche Anreize hinsichtlich der Sendungsmengen ausgesandt wurden und im Extremfall inländische Versender ausländische Versender internationaler Sendungen subventionierten. Darüber hinaus führten die verzerrten Preisstrukturen, die nicht die den Ländern entstehenden Bearbeitungskosten widerspiegeln, zu Anreizen bei den Versendern, ihre Sendungsströme nicht über den ökonomisch effizientesten Weg mit den de facto geringsten Bearbeitungskosten zu leiten. Anstelle dessen wurden die Sendungsströme über jene Postbetreiber gelenkt, die unter Ausnutzung der verzerrenden Endvergütungen die geringsten Einlieferungsgebühren anboten.¹⁷²

Um diese Problematik zu vermeiden sind vier zentrale Maßnahmen von Bedeutung:

- Die Sendungsströme eingehender und abgehender internationaler Sendungen müssen von einander getrennt vergütet werden.
- Die Sendungsströme müssen hinsichtlich ihrer individuellen Konstitution genau erfasst werden, um so überhaupt die Grundvoraussetzung für die Ermittlung der durch sie verursachten Kosten der Kooperationsleistung zu schaffen.
- Wenn Verzerrungen vermieden werden sollen, dürfen die Endvergütungssätze nicht mehr pauschal gesetzt, sondern müssen individuell auf die landesspezifische Situation zugeschnitten werden, um so Über- und Unterkompensationen aufgrund von Durchschnittsbildungen der in den Ländern entstehenden Kosten zu vermeiden. Erst wenn die Endvergütungssätze an die tatsächlich durch die Kooperation entstehenden Kosten angepasst werden, können diese Kosten durch

¹⁷¹ Siehe hierzu Abschnitt 3.1.

¹⁷² Siehe hierzu Abschnitt 3.2.1.3.

die Endvergütungen vollständig gedeckt werden, so dass dementsprechend Verzerrungen auslösende Quersubventionen zur Kostendeckung sowie Anreize zur Umlenkung von Sendungsströmen ausbleiben.

- Durch die Trennung der Systeme in ein Industrieländersystem und ein Entwicklungsländersystem werden neue Verzerrungsanreize hervorgerufen. Diese gilt es über geeignete Mechanismen zu vermeiden.

Das Problem der Verzerrungen und die daraus resultierenden oben dargestellten Anforderungen an das Endvergütungssystem wurden auch vom Weltpostverein erkannt. Im Zuge der Reformmaßnahmen wurde daher versucht, zumindest erste Schritte zu unternehmen, die verzerrenden Strukturen der Endvergütungssysteme auszugleichen. Neuere Endvergütungssysteme, wie beispielsweise das REIMS System, bergen den Vorteil, dass sie die aus Konsens- und Praktikabilitätsgründen gemachten Fehler früherer Endvergütungssysteme von vorn herein vermeiden konnten.

Trennung der Vergütung von eingehenden und ausgehenden Sendungsströmen

Die erste oben dargestellte Anforderung der strikten vergütungstechnischen Trennung der ein- und abgehenden Sendungsströme von einander gelang auf Ebene des Weltpostvereins durch die Einführung des Bruttoprinzips als konzeptionelle Grundlange des Endvergütungssystems des Weltpostvereins im Rahmen der Reform des Weltpostkongresses in Seoul 1994. Diese Einführung des Bruttoprinzips ebnete damit zumindest konzeptionell den Weg dafür, die eingehende Sendungsströme vollständig durch die Zahlung von Endvergütungen zu kompensieren, ohne dabei auf Quersubventionen aus den Einnahmen der abgehenden Sendungsströme angewiesen zu sein. Die erste Grundvoraussetzung für das Problem verzerrter Preisstrukturen und Quersubventionen kann damit auf Ebene des Weltpostvereins als gelöst angesehen werden. Gleiches gilt für das REIMS System. Auch hier herrscht bei den Postbetreibern eine solche konzeptionelle Trennung von Briefimporten und –exporten vor.

Analyse der Sendungsströme

Die zweite oben genannte Grundvoraussetzung der Erfassung der Sendungsströme muss ebenfalls sowohl auf Ebene des Weltpostvereins als auch insbesondere auf Ebene des REIMS Systems als hinreichend erfüllt angesehen werden. Die zunächst ungenauen Stichprobenverfahren und die pauschale Zugrundelegung einer Zusammensetzung der Sendungsmenge, die auf einem Weltdurchschnitt basiert, wurde erstmals mit der Einführung der Revisionsmechanismen auf Basis des Weltpostvereins zumindest potentiell verbessert. Da die Bedeutung des Revisionsmechanismus gemessen an der tatsächlichen Nutzung des Mechanismus allerdings eher gering ausfiel, blieben die vergütungstechnischen Ungenauigkeiten, die durch die Orientierung am Weltdurchschnitt anstelle der jeweiligen Sendungsrelation zunächst bestehen.

Erst mit der Implementierung des 99er Endvergütungssystems wurde hier zumindest für die Industrieländer Abhilfe geschaffen. Die Berechnung der Endvergütungen innerhalb dieses Systems basiert hier zumindest für die Industrieländer auf der Analyse der Sendungsströme und der auf diese Weise generierten relationsspezifischen Durchschnitte. Gleiches gilt für die REIMS Vereinbarungen. Auf diese Weise wird es ermöglicht, die tatsächlich zu erbringende Kooperationsleistung der Postbetreiber und der ihnen daraus resultierenden Kosten besser zu erfassen und dementsprechend genauer zu vergüten.

Differenzierung der Vergütungssätze

Bereits die vergütungstechnische Trennung der Sendungsströme stellt einen Schritt in Richtung der Lösung der Verzerrungsproblematik dar. Erhöhte Endvergütungssätze können sich nun anstelle des kleinen Differenzbetrages auf den gesamten Sendungsstrom auswirken. Die volle Wirkung entfaltet sich jedoch erst, wenn von einer undifferenzierten, an den weltweiten Durchschnittskosten orientierten Vergütung der internationalen Sendungsströme Abstand genommen wird.

Für den Verkehr mit Entwicklungsländern werden auch im Rahmen des aktuellen Endvergütungssystems weiterhin undifferenzierte Vergütungssätze und Durchschnittsannahmen hinsichtlich der Sendungsstromzusammensetzung angenommen. Für diesen Teil der Austauschbeziehungen bleibt das Verzerrungspotential bestehen.

Für die Industrieländer hingegen konnten durch die Aushandlung der REIMS Verträge sowie durch die Implementierung des 99er Endvergütungssystems Fortschritte hinsichtlich des Differenzierungsgrades erzielt werden. Die Endvergütungssätze werden hier jeweils an den Inlandstarifen der beteiligten Postbetreiber ausgerichtet. Auf diese Weise entsteht für jeden Postbetreiber ein individueller Vergütungssatz. Wird davon ausgegangen, dass der Orientierungspunkt Inlandstarif die landesspezifische Situation hinsichtlich der Erbringung der Postdienstleistungen in angemessener Weise widerspiegelt, wird die Verzerrungsproblematik durch diesen Differenzierungsmechanismus abgemildert. Kritisch ist allerdings anzumerken, dass eine Differenzierung der prozentualen Anteile an den Inlandstarifen sowohl im 99er System als auch im Rahmen der REIMS Verträge unterbleibt. Die individuelle landesspezifische Situation bleibt hier trotz einer breiten Streuung der Kostenanteile¹⁷³ in den Ländern unberücksichtigt.

Darüber hinaus dürften die Höhe der zusätzlichen Kosten, die aufgrund einer schlechteren Weiterverarbeitungsfähigkeit der eingelieferten Briefsendungen entstehen, je nach einlieferndem Postbetreiber divergieren. Diese Unterschiede ergeben sich beispielsweise durch die sprachliche Nähe der Länder, die Ähnlichkeit des Adresssystems der Länder, die jeweiligen Formatstandards und deren Durchsetzung oder aber unter-

¹⁷³ Vgl. Weltpostverein (2002): UPU - Terminal Dues Action Group: Inward Letter Post Pricing Team (PT1): Report on Work carried out up to 31. December 2001, Bern, S. 13.

schiedliche Grade der Automatisierung. Diese divergierende Höhe der zusätzlichen Kosten müssten damit jeweils zu nach Ländern differenzierten Aufschlägen auf den Kostenanteil der Wertschöpfungsstufen führen. Vor diesem Hintergrund ist daher zu prüfen, inwieweit die Höhe der Unterschiede zwischen den Ländern vor dem Hintergrund der Zielsetzung einer leistungsorientierten Vergütung einen weiteren Differenzierungsschritt rechtfertigen würde. Darüber hinaus sollten unterschiedliche Vorleistungsgrade als Differenzierungskriterium einbezogen werden.¹⁷⁴

Verzerrungen zwischen dem Entwicklungsländer- und dem Industrieländersystem

Das Problem der Verzerrungsanreize zwischen dem Entwicklungsländersystem und dem Industrieländersystem des Weltpostvereins sollte im Rahmen des 99er Endvergütungssystems durch die Einführung des ‚System Harmonisation Mechanism‘ gelöst werden. Für die Abrechnung über die günstigeren Endvergütungen des Entwicklungsländersystems wurde hier eine Wachstumsobergrenze der abgehenden Sendungsvolumina eingeführt. Das Potential einer Umleitung der Sendungsströme unter Ausnutzung der Unterschiede der Endvergütungen wird somit begrenzt.

Dennoch zeigt die aktuelle Diskussion um die Nutzung von ‚Exterritorial Offices of Exchange‘, dass dieser Mechanismus noch nicht ausreicht, die Verzerrungen zwischen den zwei bestehenden Systemen gänzlich zu lösen. So werden beispielsweise von Entwicklungsländern ‚Exterritorial Offices of Exchange‘ in Industrieländern betrieben, um Sendungsströme aus den Industrieländern unter Ausnutzung der Arbitragemöglichkeiten zwischen dem Industrieländer- und dem Entwicklungsländersystem auszunutzen. Sendungen zwischen Industrieländern, die bei einem regulären Versand über den nationalen Postbetreiber des Industrielandes unter das Industrieländersystem fallen, werden über diese ‚Exterritorial Offices of Exchange‘ eines Entwicklungslandes im Industrieland aufgegeben, um so in den Genuss des Endvergütungssystems der Entwicklungsländer zu kommen. Die Zulässigkeit dieser Praxis wird derzeit auf Ebene der UPU diskutiert. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass trotz der bestehenden Verharrungstendenzen im Rahmen des Weltpostvereins, das bestehende System zunehmend als instabil anzusehen ist. Es ist daher notwendig, weiterhin nach Lösungen zu suchen, die die Verzerrungspotentiale verringern. Auf diesem Weg ist eine weitere Länderdifferenzierung des Endvergütungssystems unvermeidbar. Die dadurch insbesondere in Entwicklungsländern entstehenden Lasten sind verzerrungsfrei nur über Förderinstrumente außerhalb des Endvergütungssystems zu lösen. Die Einrichtung des Qualitätsfonds zur Förderung der Infrastruktur und Qualität der Postdienste stellt damit einen Schritt in diese Richtung dar.

¹⁷⁴ Siehe hierzu Abschnitt 5.2.2.

5.2.1.2 Höhe der Endvergütungssätze

Das Problem der Kostenunterdeckung der Kooperationsleistung für eingehende internationale Sendung und damit einhergehender ineffizienter Preissignale und Anreize zur Umlenkung von Sendungsströmen löst sich jedoch allein durch die Individualisierung der Tarife noch nicht gänzlich. Von ausschlaggebender Bedeutung ist hier insbesondere die Höhe der individualisierten Endvergütungen.

Die Höhe der Endvergütungen sollte den Kosten der Kooperationsleistung entsprechen

Als Grundprinzip der Ausrichtung der Höhe der Endvergütungen wird sowohl im 99er Endvergütungssystem des Weltpostvereins als auch in den REIMS Verträgen eine Orientierung der Höhe der Endvergütungen an den tatsächlich bei den Kooperationspartnern für die erbrachte Leistung anfallenden Kosten festgeschrieben. Im Unterschied zu den undifferenzierten Endvergütungssätzen früherer Systeme, die sich lediglich an einer groben Durchschnittsbildung orientierten, sollen nun die Endvergütungstarife an den Kosten der jeweiligen Länder orientiert werden. Dabei sollen darüber hinaus auch Kostendifferenzen unterschiedlicher Sendungsformen berücksichtigt werden. Diese nun vorherrschende Grundausrichtung der Endvergütungssysteme stellt bereits einen erheblichen Fortschritt in Richtung einer Lösung des Verzerrungsproblems dar. Allerdings fällt der Zielerreichungsgrad hinsichtlich dieses Grundprinzips der bestehenden Endvergütungssysteme unterschiedlich aus.

Das Problem einer Kosten- und Leistungsorientierung der Endvergütungen liegt in der Ermittlung der den Postbetreibern tatsächlich entstehenden Kosten für unterschiedliche Dienstleistungen und damit in der Umsetzung eines solchen Systems. Viele Postbetreiber sind zum einen nicht gewillt diese Informationen an externe Stellen herauszugeben und zum anderen häufig auch nicht in der Lage, diese zu ermitteln. So verfügt eine Vielzahl der Postbetreiber zum heutigen Zeitpunkt noch nicht über ein ausreichend detailliertes Kostenrechnungssystem, dass es ermöglichen würde, Endvergütungen direkt an die durch die Kooperationsleistung entstehenden Kosten zu koppeln. Lediglich die Industrieländer dürften heute in der Lage sein, hinreichend aussagekräftige Daten vorzulegen, um auf dieser Informationsgrundlage ein Endvergütungssystem aufzubauen. So wurden beispielsweise von den Vertragspartnern des REIMS II Endvergütungssystems zumindest der Europäische Kommission, die die REIMS Verträge vor dem Hintergrund des europäischen Wettbewerbsrechts zu genehmigen hat, Kostendaten der Vertragspartner offengelegt, anhand derer die europäische Kommission die Angemessenheit der Höhe der vereinbarten Endvergütungen beurteilen konnte.

Inwieweit daher gerade auf Ebene des Weltpostvereins eine solche Kosten- und Leistungsorientierung das Stadium einer bloßen Absichtserklärung verlässt und tatsächlich im Rahmen eines länderumfassenden Systems implementiert wird, bleibt abzuwarten. Selbst im Rahmen kleinerer Verhandlungsgruppen ist eine Verwirklichung einer direkten Kostenorientierung in den Ländern in absehbarer Zeit eher zweifelhaft. Solange

dies jedoch nicht gelingt, werden die tatsächlichen Kosten der Kooperation im Rahmen des Endvergütungssystems lediglich angenähert. Die Differenz zu den tatsächlich Kosten der Kooperation wird solange weiterhin Verzerrungen hervorrufen.

Inlandstarife als Orientierungsgröße

Aufgrund der Schwierigkeit der Kostenermittlung und den Widerständen bei der Offenlegung der Kostendaten wurde aus Gründen der Praktikabilität sowohl für das 99er Industrieländersystem als auch für das REIMS System ein Hilfskonstrukt gewählt. Als Orientierungspunkt für die den Postbetreibern entstehenden Kosten wird der jeweilige Inlandstarif gewählt. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Inlandstarife der Postbetreiber am ehesten alle für die ökonomische Preissetzung wichtigen Kostenelemente reflektieren. Die Ausprägung der wesentlichen Kostentreiber, wie das Gewicht oder die Formate der Sendungen, aber auch die Zahlungsbereitschaft der Kunden sowie deren Elastizitäten, sollten zumindest näherungsweise in die Ermittlung der Inlandstarife einbezogen werden. Ebenso sollten länderspezifische Faktoren, wie beispielsweise die Bevölkerungsdichte oder aber die geographische Struktur des Landes als Einflussfaktor auf die Kosten der Leistungserstellung bei der Ausgestaltung der Inlandstarife berücksichtigt worden sein.¹⁷⁵

Grundsätzlich ist dieser Ansatz, die Inlandstarife als Referenzpunkt für die Ausgestaltung der Endvergütungen zu nehmen, als positiv zu bewerten. Erstmals wird so nicht mehr auf allgemeine Durchschnittswerte abgestellt. Statt dessen wird auf die länderspezifische Situation der kooperierenden Postbetreiber zur Grundlage der Ermittlung der Endvergütungen abgestellt.

Der Vorteil einer solchen Orientierungsgröße für die Ermittlung der Endvergütungen liegt in den erheblich geringeren Transaktionskosten der Implementierung und Anwendung eines solchermaßen ausgestalteten Endvergütungssystems. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die konkrete Analyse der Kosten, die zu einer Preissetzungsentcheidung führen, bereits vorgelagert von den Postbetreibern bei der Festlegung der Inlandstarife vorgenommen wird. Für die Berechnung der Endvergütungen braucht dann lediglich auf diese Vorarbeiten zurückgegriffen werden. Ebenso werden Veränderungen der Kostensituation in den Ländern automatisch durch die Anpassung der Inlandstarife auch im Endvergütungssystem reflektiert.

Abgesehen von den geringeren Transaktionskosten ist die Existenz dieser Vorteile allerdings an einer wettbewerblichen Idealwelt bzw. an einer adäquaten Regulierung orientiert. Nur in einer wettbewerblichen Marktsituation bzw. bei adäquater Regulierung kann davon ausgegangen werden, dass die Anreize der Postbetreiber so ausfallen, dass die unternehmerische Preissetzung durch die Postbetreiber das gewünschte ökonomisch effiziente Ergebnis hervorbringt.

¹⁷⁵ Vgl. Stumpf, U. (1993): Terminal Dues Reform: Towards a Domestic Tariff Based System, WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste Diskussionsbeitrag Nr. 115, Bad Honnef, S. 17.

Die Realität der Postbetreiber sieht jedoch so aus, dass viele Postbetreiber über weite Monopolbereiche verfügen, die es ihnen erlauben, Monopolrenten in ihrem Tätigkeitsfeld zu generieren. In diesem Fall übersteigen die Inlandstarife die Kosten unter Umständen erheblich. Darüber hinaus führt die Ansiedlung vieler Postbetreiber in der öffentlichen Hand dazu, dass Anreize zu unternehmerischem Handeln auf Basis betriebswirtschaftlicher Kriterien in vielen Fällen gering sind. Die Notwendigkeit, eine genaue Kostenanalyse durchzuführen, besteht vor diesem Hintergrund nicht. Auch die häufige Verwendung der Inlandstarife als politisches Instrumentarium, mittels dessen über staatliche Subventionen die Bevölkerung einen günstigen Zugang zum Kommunikationsmedium Post erhält, weicht den Zusammenhang zwischen Inlandstarif und den Kosten der Kooperationsleistung weiter auf.

Der hieraus folgende lose Zusammenhang zwischen Inlandstarif und den Kosten der Kooperationsleistung wird in den Divergenzen, die sich auf Basis der Berechnungen des Weltpostvereins ergeben, deutlich. Demnach repräsentieren die Kosten in den Industrieländern ca. 60% des Inlandstarifs, während sie in Entwicklungsländern ca. 109% des Inlandstarifs ausmachen. Der Weltdurchschnitt liegt – gemäß der Untersuchungen des Weltpostvereins – bei 65% des Inlandstarifs.¹⁷⁶ Ein solches Hilfskonstrukt der Nutzung des Inlandstarifs als Orientierungsmaßstab für die zugrunde liegenden Kosten kann daher nur unter der Voraussetzung begleitender korrigierender Maßnahmen funktionsfähig sein. Nur dann kann sichergestellt werden, dass Verzerrungen der Preisstruktur und Sendungsstromallokation ausbleiben.

So müsste von den Vertragspartnerländern gewährleistet werden, dass die staatliche Einflussnahme auf die Tarifpolitik der Unternehmen im Sinne einer politischen Instrumentalisierung aufgegeben wird. Die Postbetreiber sollten unter diesen Voraussetzung rein betriebswirtschaftlichen Zielsetzungen unterliegen.

Bestehen Sonderrechte in Form von Monopol- oder Exklusivrechten, ist von Seiten des Staates im Rahmen der Regulierung dafür zu sorgen, dass die den Postbetreibern so gewährten Freiheitsgrade nicht missbraucht werden. Dies bedingt, dass die Inlandstarife in einer Weise reguliert werden, so dass diese den Kosten der effizienten Leistungserstellung entsprechen. Darüber hinaus sollten Anreize dahingehend gegeben werden, die Produktivität und Effizienz der Postbetreiber zu erhöhen.

Erst wenn Einigkeit bei den Ländern herrscht, eine solche kostenorientierte Preissetzung zuzulassen bzw. herbeizuführen, besteht die Möglichkeit, dass das Verzerrungspotential aufgrund einer mangelhaften Kosten- und Leistungsorientierung der Endvergütungen ausbleibt bzw. verringert wird.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Vgl. Weltpostverein (1999): Terminal Dues Round Table, CEP TR 1999.1-Doc2, Bern, S. 11.

¹⁷⁷ Ein gewisses Restverzerrungspotential wird immer bestehen bleiben.

Anreize zum Remailing von postalischen Sendungen dürften dann nur noch auf Basis von Qualitätsunterschieden bzw. tatsächlichen realen Kostenunterschieden bestehen. In diesem Fall würde eine Umlenkung der Sendungsströme zu einer Belebung des Wettbewerbs führen und wäre daher als ökonomisch sinnvoll zu erachten.

5.2.2 Anreize zum Work-Sharing und zur Qualitätsverbesserung

Internationale Postdienstleistungen werden immer in mehr oder weniger großem Umfang in Kooperation zwischen den Postbetreibern erbracht. Welcher der Kooperationspartner dabei welche Wertschöpfungsstufe übernimmt, ist traditionell durch die Exklusivbereiche der Postbetreiber determiniert. Doch auch in diesem Szenario starrer Gebiets- und Beförderungsrechte bestehen insbesondere im Bereich der Sendungsvorbereitung und Sortierung unterschiedliche Möglichkeiten der Arbeitsteilung zwischen den unterschiedlichen Postbetreibern. Mit zunehmender Öffnung werden diese Spielräume hinsichtlich der Arbeitsteilung im Rahmen der internationalen Kooperation noch ausgeweitet. Vor dem Hintergrund der Zielsetzung, ein effizientes und funktionsfähiges internationales Postnetz sicher zu stellen, ist es daher notwendig, den Kompensationsmechanismus für die internationale Zusammenarbeit so flexibel auszugestalten, dass die Postbetreiber einen Anreiz haben, den Kooperationsumfang zu optimieren.

Im Rahmen der REIMS Verträge wird diesem Aspekt heute schon teilweise Rechnung getragen. Dies geschieht, indem

- die Postbetreiber innerhalb des Endvergütungssystems einerseits die Möglichkeit haben, in Abhängigkeit des Vorleistungsgrades Rabatte auf die Endvergütungssätze für standardmäßig eingelieferte Sendungen zu gewähren. Diese Rabattierungsmöglichkeiten beziehen sich derzeit im Wesentlichen auf Vorleistungen im Bereich der Sortierung. Dies ist auf die Ausgestaltung der Exklusivrechte der Vertragspartner zurückzuführen. Die Übernahme von weiteren Vorleistungen beispielsweise im Bereich des Transports waren im Rahmen dieser regulatorischen Rahmenbedingungen lange nicht vorgesehen. Auch heute, wo beispielsweise in Deutschland ein Teilleistungszugang zum postalischen Netz möglich ist, wird diese Möglichkeit auf Ebene der internationalen Kooperation noch nicht explizit berücksichtigt. Durch die Existenz der Vergütungsstufe 2 besteht jedoch zumindest auf Basis des REIMS II Vertrags die Möglichkeit einen Teilleistungszugang zu weiteren Wertschöpfungsstufen zuzulassen. Auf Ebene des Weltpostvereins ist eine solche Möglichkeit bisher nicht vorgesehen.
- Andererseits wird den Postbetreibern sowohl im Rahmen des REIMS II Vertrages als auch auf Basis des 99er UPU Systems wahlweise die Möglichkeit gegeben, für jene Sendungen, für die im Empfangsland Sondertarife gewährt werden, direkten Zugang (direct access) zu diesen Tarifen anstelle einer Abrechnung über die Vergütungssätze einzufordern. Soweit im Empfangsland in diesem Rahmen Sondertarife für die Erbringung von Vorleistungen vorgesehen sind, können diese auch für die internationale Kooperation in Anspruch genommen werden.

Letztlich hängen jedoch die Möglichkeit des Work-Sharings von den Möglichkeiten im Inland ab, Teilleistungen zu erbringen. Sind diese nicht gegeben, können sie auch im Rahmen der internationalen Kooperation nicht in Anspruch genommen werden. Besondere Anreizstrukturen, die eine flexible Ausgestaltung der internationalen Zusammenarbeit fördern sollen, gehen von dem durch die REIMS Verträge aufgespannten Vergütungssystem nicht aus.

Im Rahmen des 99er Endvergütungssystems fallen die Anreize zur Ausgestaltung der Kooperation geringer aus, als diese im Rahmen des REIMS Endvergütungssystems zu finden sind. Hier beschränken sich die Möglichkeiten der Inanspruchnahme von Rabatten für die Erbringung von Teilleistungen auf die Möglichkeit im Industrieländersystem einen Zugang zu den Inlandstarifen einzufordern, der die einliefernden Postbetreiber mit den inländischen Nachfragern gleichstellt (direct Access). Im Rahmen des Entwicklungsländersystems besteht die Möglichkeit, den Zugang zu Inlandstarifen zu erhalten, lediglich auf freiwilliger Basis. Wird dieser jedoch einmal gewährt, so muss dieser auch allen anderen Postbetreibern auf meistbegünstigender Basis bereitgestellt werden. Auf Ebene des Endvergütungssystems sind keine Rabatte für Vorleistungen entlang der Wertschöpfungskette vorgesehen. Ein Abweichen von der traditionellen Arbeitsteilung im Rahmen der internationalen Kooperation ist hier demnach nicht möglich.

Vor dem Hintergrund der geplanten Liberalisierung der abgehenden internationalen Sendungsströme im Rahmen der europäischen Direktive ist dies insbesondere für den europäischen Postmarkt von Relevanz. Hier kommt der Ausgestaltung möglicher Kooperationen der Anbieter abgehender internationaler Postdienstleistungen mit jenen Postdienstleistern, die diese Sendungen im Zielland als eingehende Sendungsströme übernehmen, eine besondere Bedeutung zu. Die jeweilige Umsetzung der Vorgaben der Direktive determiniert entscheidend, inwieweit neue Kooperationsmöglichkeiten zwischen den Postbetreibern und neu in den Markt eintretenden postalischen Dienstleistern entstehen.

Dabei ist es wichtig darauf zu achten, dass diese auch in den verwendeten Endvergütungssystemen Berücksichtigung finden. Von zentraler Bedeutung ist dabei, dass sichergestellt wird, dass eine Diskriminierung über das Endvergütungssystem unterbleibt. Dies gilt zum einen für die Gleichstellung der einliefernden (traditionellen und neu in den Markt eintretenden) Postdienstleister untereinander als auch hinsichtlich der Gleichstellung der einliefernden Postdienstleister gegenüber den inländischen Postdienstleistern bzw. Großkunden, wenn von diesen äquivalente Leistungen nachgefragt werden.

Mit der Markttöffnung für abgehende internationale Sendungen geht ein erheblicher Diskussions- und Spezifizierungsbedarf einher, wie die Kooperations- und Übergabschnittpunkte für die einliefernden Postbetreiber ausgestaltet werden können. Insbesondere in Deutschland ist hier an eine Anknüpfung an das national bestehende System des Teilleistungszugangs zu denken. Aufgrund der Zweiteilung des Systems in

einen Zugangsmechanismus für Großkunden und einen Zugangsmechanismus für Wettbewerber der DPAG ist hier zu diskutieren, welchen Status die einliefernden Postdienstleister hinsichtlich der Inanspruchnahme der Teilleistungen zukünftig bekommen. Hier besteht zum einen die Möglichkeit, sie im Rahmen des ‚Direct Access‘ an den Zugangsmöglichkeiten und Konditionen für Großkunden teilhaben zu lassen und zum anderen sie den nationalen Lizenznehmern gleichzustellen. Gleichzeitig ist zu diskutieren, inwieweit für diese Leistungen der Zuführung und Übergabe eingehender internationaler Sendungen zum Übergabepunkt neue Lizenzkategorien geschaffen werden müssen und wie – soll ein Teilleistungszugang gelten – dezentrale Übergabepunkte auszugestalten und damit u.U. verknüpften Probleme zolltechnischer Art zu lösen sind.

Qualitative Anreize innerhalb des Endvergütungssystems sind für die Qualität des internationalen Postnetzes von immanenter Bedeutung. Dies liegt darin begründet, dass die Kooperationspartner per se keine Anreize haben, die internationalen Sendungen mit gleicher oder höherer Qualität wie ihre nationalen Sendungen zu behandeln, da ihnen eine umfassende Kontrolle vom Absender bis zum Empfänger im Rahmen der internationalen Sendungen fehlt. Qualitätsanstrengungen eines Kooperationspartners können dabei wieder durch eine mangelhafte Leistung des anderen Kooperationspartners aufgehoben werden. Hinzu kommt, dass die erbrachte Qualität nur schwer von den Versendern beobachtet werden kann. Vor diesem Hintergrund, ist es wichtig, das innerhalb des Endvergütungssystems, das als zentrales Steuerungsinstrument des internationalen Postaustausches fungiert, Qualitätsanreize eingebaut werden, die ein hochleistungsfähiges internationales Postnetz sichern helfen.

Im Rahmen der REIMS Verträge wurde bereits ein solches System der Qualitätssicherung implementiert. Auf Ebene des Weltpostvereins fehlen hingegen solche Anreizstrukturen bisher noch. Allerdings ist für die Zukunft auch auf Ebene des Weltpostvereins ein Bezug des Endvergütungssystems zur Qualität der erbrachten Leistung angestrebt. Dieser soll für die Industrieländer spätestens bis 2004 realisiert werden.¹⁷⁸ Auf dieser Basis werden dann in Analogie zum REIMS System Qualitätsstandards für die Länder gesetzt und mit der Zahlung der Endvergütungen verbunden. Für die Kontrolle der Einhaltung der Qualitätsstandards soll ein Qualitätsüberwachungssystem eingeführt werden. Die konkrete Ausgestaltung dieses Systemelements wird derzeit auf Ebene der ‚Terminal Dues Action Group‘ des Weltpostvereins erarbeitet.¹⁷⁹ Für die Gruppe der Entwicklungsländer werden in absehbarer Zeit noch keine Qualitätszielvorgaben implementiert werden können, so dass hier auch weiterhin qualitative Anreize mangelhaft ausfallen werden.

¹⁷⁸ Vgl. Leavey, T.E. (1999): Discussing the Terminal Dues Debate and Developments in Light of the World Postal Congress in Beijing, in: AIC, International Postal Competition, Brüssel, 29.9.1999-1.10.1999, S. 10.

¹⁷⁹ Vgl. Weltpostverein (2001): Terminal Dues Action Group: Quality of Service Link, CEP GAFT 2001.1 – Doc 5, 28.03.2001.

5.3 Anpassungsfähigkeit an sich wandelnde Marktstrukturen

Internationale Postmärkte sind einem permanenten Wandlungsprozess unterworfen, der insbesondere durch folgende Entwicklungstendenzen geprägt ist:

- Die Versender internationaler Sendungen sind immer weniger einem territorialen Gebiet zuzurechnen, sondern agieren zunehmend global. Mit dieser globalen Vernetzung einher geht eine zunehmende Bedeutung der internationalen Postdienste für die Versender. Gleichzeitig steigen die Anforderungen der Versender an die Qualität der internationalen Postdienste.
- Nationale Gebietsmonopole und Exklusivrechte werden vor dem Hintergrund eines sich wandelnden Marktumfeldes zumindest in einigen Ländern, wenn auch nicht abgeschafft, so doch neu zugeschnitten. Damit können Wettbewerbsmöglichkeiten für alternative Anbieter postalischer Dienstleistungen, die die traditionellen Kooperationsbedingungen zwischen den Postbetreibern verändern, entstehen. Die Folge dieser Wettbewerbsmöglichkeiten ist ein vermehrtes Auftreten alternativer Anbieter im Bereich der internationalen Postdienstleistungen.

Um eine Funktionsfähigkeit des internationalen Postnetzes auch weiterhin zu gewährleisten, ist es notwendig, diesen Wandel auch bei der Ausgestaltung der Kooperationsbedingungen im internationalen Postaustausch zu berücksichtigen. Dabei gilt es insbesondere eine Diskriminierung der unterschiedlichen Anbieter untereinander durch die Ausgestaltung der Kompensationssysteme zu vermeiden. Diese Zielsetzung eines diskriminierungsfreien Handels wird auch durch die WTO im Rahmen des GATS Abkommens eingefordert. Damit ergibt sich die Notwendigkeit der Diskriminierungsfreiheit nicht nur aus der Zielsetzung der Funktionsfähigkeit der Märkte, sondern auch aus den in diesem Rahmen eingegangenen Vertragsverpflichtungen.

Allein die Existenz von Endvergütungssystemen zwischen öffentlichen Postbetreibern, wie sie auf Ebene des Weltpostvereins aber auch auf Ebene regionaler Gruppierungen (beispiw. REIMS II) implementiert werden, weist bereits darauf hin, dass dieser Anspruch der Diskriminierungsfreiheit bisher noch nicht als erfüllt angesehen werden kann. Gerade durch ihre Existenz wird offensichtlich, dass im Rahmen der Verhandlungen dieser Systeme weiterhin allein in den Kategorien öffentlicher Gebietsmonopole und der Notwendigkeit der Kooperation der Betreiber innerhalb dieser Monopolgebiete gedacht wird. Eine Kooperation mit alternativen Anbietern findet in diesem Rahmen keine Berücksichtigung.

Die Verzerrungen zwischen den Anbietern entstehen dabei aufgrund der Existenz zweier unterschiedlicher Vergütungssysteme für die jeweiligen Gruppen von Anbietern:

- Öffentliche Anbieter haben die Wahl zwischen den vertraglich festgelegten Endvergütungssätzen oder aber der Einforderung eines Zugangs auf Basis der gültigen Inlandstarife. Je nachdem, welche der beiden Vergütungsmöglichkeiten für

den öffentlichen Postbetreiber besser ausfällt, kann er sich für das eine oder andere System entscheiden. Gerade für leichte, nicht vorbehandelte Sendungen dürfte dabei der Endvergütungssatz insbesondere bei noch nicht erreichter Kosten- und Leistungsorientierung niedriger als die Inlandstarife ausfallen.

- Für private Anbieter besteht diese vorverhandelte Wahlmöglichkeit zunächst einmal nicht, solange sie nicht von den Ländern, in denen sie operieren, als offizielle Anbieter beim Weltpostverein klassifiziert werden. Daher müssen sie die Kompensationsleistungen in separaten Verträgen mit den empfangenden Postbetreibern aushandeln oder aber auf die bestehenden Inlandstarife zurückgreifen.

Lediglich unter der Voraussetzung der Kooperation auf Basis der Inlandstarife besteht im Rahmen dieser Systemvoraussetzungen eine diskriminierungsfreie Behandlung unterschiedlicher Typen von Kooperationspartnern. Unterschiede in den fälligen Endvergütungen resultieren unter dieser Voraussetzung lediglich aus einer unterschiedlichen sachlichen Ausgestaltung der eingelieferten Sendungsmengen. Neben dem Prinzip der Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs unterschiedlicher Kooperationspartner wird damit mit dieser Zugangsmöglichkeit des Rückgriffs auf die Inlandstarife gleichzeitig etwaigen zukünftigen Verpflichtungen der Inländerbehandlung¹⁸⁰ im Rahmen des GATS genüge getan. Den ausländischen Kooperationspartnern werden im Rahmen dieser Zugangsmöglichkeit gleiche Kooperationsbedingungen angeboten wie vergleichbaren inländischen Nachfragern.

Verzerrungen der Wettbewerbssituation der einliefernden Postbetreiber ergeben sich allerdings in Fällen, in denen nicht auf die Inlandstarife, sondern auf die vertragsmäßig zwischen den Betreibergruppen ausgehandelten Endvergütungen als Kompensationsmechanismus der Kooperation zurückgegriffen wird. Die Existenz unterschiedlicher Vergütungssysteme muss hier zu Verzerrungen der Wettbewerbsposition der Postbetreiber führen. Eine verzerrungsfreie Situation besteht unter diesen Voraussetzungen nur dann, wenn die Ermittlung der fälligen Endvergütungen auf Basis der gleichen Berechnungsmethode und unter Verwendung der gleichen Parameter erfolgte.

Bis heute sieht die Ausgestaltung der Systeme jedoch eher so aus, dass zumindest die Endvergütungssysteme der öffentlichen Postbetreiber stark durch verhandlungstechnische und politische Erwäggründe beeinflusst werden, so dass eine tatsächliche Kosten- und Leistungsorientierung nicht in allen Fällen zu erwarten ist. Bei den privaten Anbietern, die zum Zweck der Aushandlung der Zugangskonditionen an den empfangenden Postbetreiber herantreten würden, wäre zunächst anzunehmen, dass diese Verhandlungen auf rein betriebswirtschaftlichen Erwägungen basieren und damit die Endvergütungen auf Basis der tatsächlich erbrachten Kooperationsleistung ermittelt würden. Je nach Regulierungssituation werden diese in diesem Rahmen ermittelten

180 Smit, H. (2000): Die Anwendung der GATS-Prinzipien auf dem Postsektor und Auswirkungen auf die nationale Regulierung, WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste Diskussionsbeitrag Nr. 205, Bad Honnef, S. 71ff.

Endvergütungen jedoch unter Umständen durch monopolistische Preissetzungsspielräume beeinflusst.

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Endvergütungssysteme haben diese unterschiedlichen Anreiz- und Verhandlungssituationen zur Folge, dass eine Gleichheit der Systeme für öffentliche und private Postbetreiber nicht anzunehmen ist. Eine Neutralität der Austauschbedingungen gegenüber der Wettbewerbssituation im Land der einliefernden Postbetreiber besteht somit vor diesem Hintergrund nicht.

Dies hat zur Folge, dass die Organisation der Kompensation internationaler Kooperationsleistungen zwischen den Postbetreibern im Rahmen der bestehenden Endvergütungssysteme nationalen Liberalisierungs- und Marktöffnungsentscheidungen im Bereich internationaler Sendungen unter Umständen zu wider läuft.¹⁸¹ Dies liegt darin begründet, dass die Länder zwar die Möglichkeit haben, eine Entscheidung hinsichtlich der Marktöffnung zu treffen, jedoch keinen Einfluss darauf haben, dass die in Folge dieser Entscheidung in den Markt eintretenden Anbieter auch ein verzerrungsfreies Wettbewerbsumfeld vorfinden. Schon um die Autonomie der Länder hinsichtlich ihrer Marktöffnungsentscheidungen nicht zu verletzen, sollte sicher gestellt werden, dass eine diskriminierungsfreie Behandlung der einliefernden Postbetreiber durch die empfangenden Postbetreiber erfolgt.

Darüber hinaus könnten bei Vorliegen der oben dargestellten Verzerrungen zwischen unterschiedlichen Anbietertypen Probleme mit dem Prinzip der Meistbegünstigung im Rahmen der GATS Verpflichtungen¹⁸² auftreten. Dies setzt voraus, dass es sich bei den Endvergütungssystemen um Maßnahmen der WTO Mitglieder handelt.¹⁸³ Diese Voraussetzung ist im Fall des Endvergütungssystems des Weltpostvereins, in dem jeweils die Länder Mitglied sind, gegeben. Inwieweit insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Kommerzialisierung und Privatisierung das Meistbegünstigungsprinzip auch auf Verträge zwischen Postbetreibern anzuwenden ist, ist zu prüfen und ist vermutlich jeweils in Abhängigkeit der Situation der in Frage stehenden Länder zu beantworten. Durch die Implementierung eines Endvergütungssystems auf Ebene des Weltpostvereins zu dem lediglich eine bestimmte Gruppe von Postdienstleistern Zugang hat, würde hier das Prinzip der Meistbegünstigung verletzt, da auf diese Weise u.U. den privaten Anbietern, die in den Ländern im Bereich des internationalen Postwesens aktiv sein mögen, ein Zugang zu meistbegünstigenden Kooperationsbedingungen verweigert wird.

181 Vgl. Stumpf, U. / Plum, M. (1997): Towards a New Regulatory Framework for Cross-Border Mail – A Vision for the UPU, in: Stumpf, U. / Plum, M. (Hrsg.): Towards a New Regulatory Framework for Cross-Border Mail, WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste Proceedings, 5th Königswinter Seminar, Königswinter, S. 18.

182 Siehe hierzu Smit, H. (2000): Die Anwendung der GATS-Prinzipien auf dem Postsektor und Auswirkungen auf die nationale Regulierung, WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste Diskussionsbeitrag Nr. 205, Bad Honnef.

183 Vgl. Smit, H. (2000): Die Anwendung der GATS-Prinzipien auf dem Postsektor und Auswirkungen auf die nationale Regulierung, WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste Diskussionsbeitrag Nr. 205, Bad Honnef, S. 15.

5.4 Nationaler Teilleistungszugang als Lösung?

Insbesondere die sich wandelnden Strukturen des Postmarktes veranlassen dazu, nach alternativen Lösungen zu den bestehenden Endvergütungssystemen zu suchen.

Die offensichtliche Lösung insbesondere des Problems der Diskriminierung unterschiedlicher Anbietertypen liegt in der Öffnung der Endvergütungssysteme für alle im internationalen Postmarkt aktiven Postbetreiber. Sämtliche Kooperationsleistungen könnten dann wahlweise über ein solches offenes Endvergütungssystem oder aber über den Zugang zu den Inlandstarifen abgewickelt werden. Eine Diskriminierung unterschiedlicher Typen von Anbietern wäre somit aufgehoben.

Die Aushandlung und Implementierung eines solchen umfassenden Systems bedingt allerdings aufgrund der großen Zahl der Verhandlungspartner und deren unterschiedlichen Interessen und Charakteristika erhebliche Schwierigkeiten und Transaktionskosten.¹⁸⁴ Der Zuschnitt der Endvergütungen auf die jeweilige Situation des Postbetreibers müsste dann auch für die neuen Nutzer des Endvergütungssystems erfolgen. Im Vergleich zu den Problemen der Kostenermittlung und der Suche nach Orientierungspunkten für die Bearbeitungskosten der Postbetreiber dürfte sich dies als noch schwierigeres Unterfangen erweisen. Während bisher im Rahmen der Endvergütungen Postbetreiber vereint wurden, die zumindest hinsichtlich des Umfangs ihrer Leistung (universelle end to end Postdienste) vergleichbar waren, würde das System nun unter Umständen auch für Postbetreiber zugänglich, die nur Teile der Wertschöpfungskette im Inland erbringen oder aber ausschließlich internationale Sendungen bearbeiten. Indikatoren wie beispielsweise Inlandstarife oder aber undifferenzierte Prozentsätze hinsichtlich des Kostenanteils der Kooperationsleistung am Inlandstarif müssten vor diesem Hintergrund neu durchdacht werden.

Die Problematik eines solchen umfassenden Endvergütungssystems führt zu der Frage, inwieweit ein umfassendes Endvergütungssystem überhaupt notwendig ist oder ob Lösungen denkbar sind, die einfacher zu handhaben sind und dennoch zu einem diskriminierungsfreien Ergebnis führen.

Eine denkbare Möglichkeit hierfür wäre die Rückverlagerung der Kompensationsproblematik internationaler Kooperationsleistungen auf die bilaterale bzw. plurilaterale Ebene einer Verhandlung zwischen den Postbetreibern. Dies bedeutete, dass die internationale Kooperation in diesem Fall gänzlich auf dem Prinzip des ‚Direct Access‘ beruhen würde. Neben der heute bereits praktizierten Kooperation auf Basis inländischer Sondertarife, beispielsweise für Massensendungen, müsste darüber hinaus ein Tarifsystem für einen internationalen Teilleistungszugang auf nationaler Ebene implementiert werden.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Siehe hierzu auch Abschnitte 3.1.

¹⁸⁵ Inwieweit dieser nur für die internationale Kooperation gilt oder aber auch von inländische Nachfragern nachgefragt werden kann, bleibt dabei dem Postbetreiber selbst bzw. der Regulierungsentscheidung des Landes überlassen.

Dies hätte folgende Vorteile:

- Die Diskriminierung unterschiedlicher Anbieter internationaler postalischer Dienstleister hinsichtlich der Kooperationsbedingungen entfiere. Alle potentiellen Kooperationspartner könnten die Leistungen des empfangenden Postbetreibers zu den gleichen Konditionen in Anspruch nehmen. Die Liberalisierungsentscheidungen anderer Länder würden damit respektiert.
- Ein solches System wäre einfach zu handhaben und zu implementieren, da die Verantwortung der Aushandlung der Vergütungskonditionen bei den Postbetreibern läge, die über inhärente Anreize verfügen, zumindest eine für sie kostendeckende Vergütungslösung zu finden.
- Besteht die Gefahr einer missbräuchlichen Ausnutzung des Preissetzungsspielraums aufgrund der Existenz von Exklusiv- bzw. Monopolbereichen, so lassen sich diese im Rahmen der nationalen Preisregulierung überwachen.¹⁸⁶
- Darüber hinaus können Qualitätsstandards für die Kooperationsleistung im Rahmen des internationalen Postwesens nun in Analogie zu den Qualitätsstandards der nationalen end to end Postdienstleistungen gesetzt und durch die nationale Regulierung überwacht werden. Die Einführung von Sanktionsmaßnahmen, wie beispielsweise im REIMS System vorgesehen, wären in diesem Fall nicht mehr Aufgabe der Postbetreiber selbst – diese haben ohne den Verhandlungsdruck im Rahmen eines Endvergütungssystems und ohne Wettbewerb kaum Anreize, Sanktionsmaßnahmen gegen sich selbst in ihr Tarifsystem aufzunehmen – , sondern ebenfalls Aufgabe der nationalen Regulierung.
- Unterschiedliche Vorleistungsgrade können im Rahmen dieses Systems durch das Angebot unterschiedlicher Zugangspunkte berücksichtigt werden. Auf dieser Basis gelingt es den Arbeitsteilungsprozess entlang der Wertschöpfungskette individuell auszugestalten.

Für die Länder und den Weltpostverein bleibt auf Basis eines solchen Systems die Aufgabe, die institutionellen Voraussetzungen für das Funktionieren eines solchen Systems zu schaffen. Hierzu zählt beispielsweise die Spezifikation der Bedingungen eines solchen internationalen Marktzugangs sowie der Rahmenbedingungen der Aufsicht und Kontrolle eines solchen Tarifsystems. Darüber hinaus würde ihnen die kontinuierliche Koordination und Überwachung der unterschiedlichen Endvergütungssysteme sowie des Kontraktionszwangs obliegen. Letzterer wird im Rahmen eines dezentralen Kompensationssystems für die Sicherung einer universellen Versorgung mit internationalen Postdiensten notwendig. Um diese Aufgaben zu erfüllen, müssten die jeweils festge-

186 Derzeit bestehende Widerstände in der Anwendung des REIMS II Systems, die auf dem unzureichenden Zusammenhang zwischen den Inlandstarifen und den Kosten der Leistungsbereitstellung basieren, könnten durch eine konsequente regulative Kontrolle verhindert werden.

setzten Tarife für die Kooperationsleistung dem Weltpostverein transparent gemacht werden. Schwächeren Postbetreibern kann dann mittels dieser Kenntnis konzeptionelle Hilfestellung bei der Aushandlung der Verträge gegeben werden.

Die Postbetreiber müssten auf Ebene des Weltpostvereins beispielsweise die Zugangsbedingungen und –punkte spezifizieren und Standisierungsmöglichkeiten für die Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit erarbeiten.

Die Realisierung eines solchen offenen Vergütungssystem für die weltweite Organisation internationaler Postdienste ist unter den derzeitigen Gegebenheiten allerdings noch schwer vorstellbar. Aufgrund der institutionellen Hindernisse insbesondere auf Ebene des Weltpostvereins sind hier auch für die Zukunft nur kleine Reformschritte hin zu einem funktionsfähigen und verzerrungsfreien Endvergütungssystem zu erwarten. Dabei stellt das entscheidende Hindernis die bisher mangelnde Bereitschaft der Staaten dar, den Postmarkt für den Wettbewerb zu öffnen.

6 Schlussbemerkungen

Im Fokus dieser Untersuchung stand die Entwicklung des Endvergütungssystems des Weltpostvereins. Angefangen mit dem von Ausgleichszahlungen entlasteten System des allgemeinen Briefaustauschs, über die Einführung der Terminal Dues im Zuge des Weltpostkongresses von 1969 bis hin zu den Reformprozessen in den Jahren 1989, 1994 und 1999 wurden die Entwicklungstendenzen und Veränderungen des Ausgleichssystems dargestellt und ihre Schwachstellen erörtert. Das Bestreben, eine Kostenorientierung bei der Vergütung der internationalen postalischen Leistung zu gewährleisten, wird dabei nach wie vor durch die institutionellen Rahmenbedingungen der UPU behindert: Unterschiedliche Interessenlagen zwischen einer – von der derzeitigen Ausgestaltung profitierenden – Mehrheit, vertreten durch die Entwicklungsländer, gepaart mit einem auf Mehrheitsentscheidungen basierenden Entscheidungsorgan der UPU, erschweren Anpassungen hinsichtlich einer stärkeren Kostenorientierung. Die Umsetzung des Bruttoprinzips, eine landesspezifische Differenzierung der Endvergütungen sowie Verbesserungen bei der Erfassung der Sendungsströme haben wesentliche Fortschritte begründet. Dennoch lassen sich nach wie vor Ineffizienzen beobachten. Die Orientierung der Endvergütungen an den Inlandstarifen anstelle an den Kosten, lässt insbesondere in Ländern mit unzureichender Preisregulierung Ineffizienzen erwarten. Die Separierung in ein Ausgleichssystem zwischen Industriestaaten einerseits und ein System für Transaktionen unter Beteiligung von Entwicklungsländern andererseits macht umfangreiche Spezifizierungen erforderlich, die dazu beitragen sollen, dass Problem des Remailing möglichst zu reduzieren.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass zwar eine zunehmende Verbesserung hinsichtlich der Problemlösungsfähigkeit eingetreten ist, doch zentrale Verzerrungstatbestände nach wie vor Bestand haben. Dies ist solange zu erwarten, wie es nicht gelingt, ein kostenorientiertes Endvergütungssystem zu implementieren, dass die zu zahlenden Endvergütungen gemäß den Kosten in den einzelnen Ländern differenziert. Aufgrund der institutionellen Hemmnisse kann davon ausgegangen werden, dass erst die Integration internationaler Kooperationen in nationale Teilleistungslösungen einen diskriminierungsfreien Zugang gewährleisten kann. Um eine missbräuchliche Ausnutzung der Preissetzungsspielräume zu verhindern, wäre auch dieses Tarifsysteem im Rahmen der nationalen Preisregulierung zu überwachen.

Literaturverzeichnis

- Basedow, J. (1991): Die Auswirkung der Deregulierung im Transportwesen auf die Postdienste, in: Speckbacher, W. (Hrsg.), Die Zukunft der Postdienste in Europa, Berlin, S. 156-178
- BMWi: Postpolitik: Internationale Zusammenarbeit, [Http://www.bmwi.de](http://www.bmwi.de)
- Campbell, J. I. (2001): International Remail, in: Public Policy and the Rise of Global Delivery Services, Washington, S. 255-369
- Campbell, J. (2002): Remailing – catalyst for liberalising the European Postal markets?, in: Kulenkampff, G. / Smit, H. (Hrsg.): Liberalisation of Postal Markets, WIK-Proceedings, 6th Königswinter Seminar, Königswinter, im Erscheinen
- Cohen, R. / Pace, C. / Robinson, M. / Scarfiglieri, G. / Scocchera, R. / Visco Comandini, V. / Waller, J. / Xenakis, S. (2002): A Comparison of the Burden of Universal Service in Italy and the United States, in: Crew, M. / Kleindorfer, P., Postal and Delivery Services: Pricing, Productivity, Regulation and Strategy, Boston, S. 87-106
- Department of State's Bureau of International Organisation Affairs (2002): Revision of the Terminal Dues Payment System of the Universal Postal Union for 2004 and 2005, http://www.postcom.org/public/international/upu_terminal_dues.htm
- Europäische Kommission (2001): Anmeldung einer Vereinbarung (Sache Comp/38.170 – REIMS II), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C195, 11.7.2001, S. 11
- Europäische Kommission (1999): Entscheidung der Kommission vom 15 September 1999 in einem Verfahren nach Artikel 81 EG Vertrag und Artikel 53 EWR Abkommen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 275, 26. Oktober, S. 17-31
- IPC (1990): Background to the International Postal Service: An Information Document for the European Commission, Brussels
- Leavey, T.E. (1999): Discussing the Terminal Dues Debate and Developments in Light of the World Postal Congress in Beijing, in: AIC, International Postal Competition, Brüssel, 29.9.1999-1.10.1999
- Leavey, T.E. (1997): The Role of the UPU in a Changing Regulatory Environment, in: Stumpf, U. / Plum, M., Towards a New Regulatory Framework for Cross-Border Mail, 5th Königswinter Seminar, Königswinter, S. 1-13
- Leinung, H.F. (1998): Internationale Post: Ursprünge, Grundlagen, Gestaltung, Umfeld, Entwicklungen, Maßnahmen, Ziele, Bonn
- PTT Post The Netherlands / Deutsche Bundespost Postdienst / General Directorate of Posts and Telegraphs Denmark (1991): Approches to Pricing for Intra-Community Postal Services, September
- PTT Post The Netherlands / Deutsche Bundespost Postdienst / General Directorate of Posts and Telegraphs Denmark (1991): Approches to Pricing for Intra-Community Postal Services, Annexes to the Main Report, September
- Seitel, H.P. (1998): UPU: Weltpostverein, in: Altmann, J. / Kulesa, M., Internationale Wirtschaftsorganisationen, Stuttgart, S. 265-269

- Smit, H. (2000): Die Anwendung der GATS-Prinzipien auf dem Postsektor und Auswirkungen auf die nationale Regulierung, WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste, Diskussionsbeitrag Nr. 205, Bad Honnef
- Staisey, N. / Gabriels, H. / Stanmeyer, C. (1997): Terminal Dues in Developing Countries: An African Perspective, in: Stumpf, U. / Plum, M., Towards a New Regulatory Framework for Cross-Border Mail, WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste Proceedings, 5th Königswinter Seminar, Königswinter, S. 101-117
- Stumpf, U. / Plum, M. (1997): Towards a New Regulatory Framework for Cross-Border Mail – A Vision for the UPU, in: Stumpf, U. / Plum, M. (Hrsg.), Towards a New Regulatory Framework for Cross-Border Mail, WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste Proceedings, 5th Königswinter Seminar, Königswinter
- Stumpf, U. (1993): Terminal Dues Reform: Towards a Domestic Tariff Based System, WIK Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste Diskussionsbeitrag Nr. 115, Bad Honnef
- Walsh, T. (1997): The Governance of International Postal Networks in a Changing Market Place, in: Stumpf, U. / Plum, M., Towards a New Regulatory Framework for Cross-Border-Mail, WIK-Proceedings, 5th Königswinter Seminar, Königswinter, S. 39-51
- Weltpostverein (1994): Anlage zur Verfahrensordnung, Bern
- Weltpostverein (1999): Decisions other than those amending the Act, Bern
- Weltpostverein (2001): Extraterritorial Offices of Exchange, CA 2001-Doc17.Annex1: Annex 2 to Circular Letter No 4415(DER.PEP)1535, Bern, 16. August
- Weltpostverein (2001): Extraterritorial Offices of Exchange, CA 2001-Doc17c, Bern
- Weltpostverein (1999): Letter Post Regulations, Bern
- Weltpostverein (2000): Letter Post Regulations and Final Protocol, Bern
- Weltpostverein (1999): List of Industrialised countries and developing countries, CA 1999 – Doc 14c Annexe 3, Bern
- Weltpostverein (1994): Satzung, Bern
- Weltpostverein (1999): Satzung, Bern
- Weltpostverein (1999): Sixth Additional Protocol to the Constitution of the Universal Postal Union, General Regulations of the Universal Postal Union, Declarations made on signature of the Acts, Constitution of the Universal Postal Union, Rules of Procedure of Congress, Bern
- Weltpostverein (1999): Terminal Dues – Results of the POC Study, CA 1999 – Doc 14b.Annexe2, Bern
- Weltpostverein (2001): Terminal Dues Action Group: Acceso Directo, CEP GAFT 2001.2-Doc6, Bern
- Weltpostverein (2001): Terminal Dues Action Group: Direct Access, CEP GAFT 2002.1-Doc6, Bern

- Weltpostverein (2000): Terminal Dues Action Group: Inward Letter Post Pricing, CEP GAFT 2000.2-Doc 2, Bern
- Weltpostverein (2002): Terminal Dues Action Group: Inward Letter Post Pricing, CEP GAFT 2002.1-Doc3b, Bern
- Weltpostverein (2001): Terminal Dues Action Group: Issues, principles and scope of the system, CEP GAFT 2001.2-Doc2, Bern
- Weltpostverein (2001): Terminal Dues Action Group: Modelo de contabilidad analítica para los países en desarrollo, CEP GAFT 2001.1-Doc4, Bern
- Weltpostverein (2002): Terminal Dues Action Group: Modelo de contabilidad analítica para los países en desarrollo, CEP GAFT 2002.1-Doc4, Bern
- Weltpostverein (2001): Terminal Dues Action Group: Precios de los envíos de correspondencia, CEP GAFT 2001.2-Doc 3a, Bern
- Weltpostverein (2001): Terminal Dues Action Group: Preço das correspondencias, CEP CAFT 2001.2-Doc3b, Bern
- Weltpostverein (2001): Terminal Dues Action Group: Principles and Scope of the Future UPU Terminal Dues System – Explanatory Comments, CEP GAFT 2001.2-Doc2.Annexe 1
- Weltpostverein (2001): Terminal Dues Action Group: Quality of Service Link, CEP GAFT 2001.1-Doc 5, Bern
- Weltpostverein (2002): Terminal Dues Action Group: Quality of Service Link, CEP GAFT 2002.1-Doc5a, Bern
- Weltpostverein (2001): Terminal Dues Action Group: Relación con la Calidad de Servicio, CEP GAFT 2001.2-Doc 5, Bern
- Weltpostverein (1999): Terminal Dues Round Table, CEP TR 1999.1-Doc2, Bern
- Weltpostverein (2002): UPU - Terminal Dues Action Group: Inward Letter Post Pricing Team (PT1): Report on Work carried out up to 31. December 2001, Bern
- Weltpostverein (1994): Verfahrensordnung, Bern
- Weltpostverein (o.J.): Vollzugsordnung Article RE 4903: Payment for Bulk Mail Linked to Domestic Rates (Proposal), Bern
- Weltpostverein (1989): Vollzugsordnung, Bern
- Weltpostverein (1994): Vollzugsordnung, Bern
- Weltpostverein (1989): Weltpostvertrag, Bern
- Weltpostverein (1994): Weltpostvertrag, Bern
- Weltpostverein (1999): Weltpostvertrag, Bern

Als "Diskussionsbeiträge" des Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste sind zuletzt erschienen:

- Nr. 157: Alwin Mahler:
Determinanten der Diffusion neuer Telekommunikationsdienste, März 1996
- Nr. 158: Wolfgang Elsenbast:
Darstellung und Analyse der Finanzdienste von La Poste, März 1996
- Nr. 159: Lorenz Nett, Werner Neu
unter Mitarbeit von Wolfgang Hürter:
Effiziente Telefontarife der Deutschen Telekom im Rahmen einer Price-Cap-Restriktion, Juni 1996
- Nr. 160: Rolf Schwab:
Die deutsche Telekommunikationsgeräteindustrie im internationalen Wettbewerb, Juni 1996
- Nr. 161: Thomas Baldry:
Substitution der Briefpost durch elektronische Medien in privaten Haushalten, Juli 1996
- Nr. 162: Wolfgang Elsenbast:
Die Infrastrukturverpflichtung im Postbereich aus Nutzersicht, Juli 1996
- Nr. 163: Monika Plum:
Der Wandel in der Unternehmenskommunikation - Substitution traditioneller Briefpost durch elektronische Medien, Juli 1996
- Nr. 164: Hans Björn Rupp:
Ein Preissystem für das Internet, August 1996
- Nr. 165: Alfons Keuter, Lorenz Nett, Ulrich Stumpf:
Regeln für das Verfahren zur Versteigerung von ERMES-Lizenzen/Frequenzen sowie regionaler ERMES-Frequenzen, September 1996
- Nr. 166: Brigitte Bauer:
Nutzerorganisation und -repräsentation in der Telekommunikation, Oktober 1996
- Nr. 167: Franz Büllingen
unter Mitarbeit von Frank Stöckler:
Die Entwicklung des Seniorenmarktes und seine Bedeutung für den Telekommunikationssektor, November 1996
- Nr. 168: Ingo Vogelsang:
Wettbewerb im Ortsnetz - Neue Entwicklungen in den USA, Dezember 1996
- Nr. 169: Marta Garcia Arranz, Klaus D. Hackbarth
unter Mitarbeit von Bernd Ickenroth:
Kosten von vermittelten Leitungen in digitalen Netzen, Dezember 1996
- Nr. 170: Monika Plum, Stephan Steinmeyer:
Preisdifferenzierung im Briefdienst - volkswirtschaftliche und unternehmenspolitische Aspekte, Februar 1997
- Nr. 171: Daniel Tewes:
Entwicklungsstand und Märkte funkgestützter Ortsnetztechnologien, März 1997
- Nr. 172: Peter Kürble:
Branchenstrukturanalyse im Multimedia-Markt am Beispiel der Spielfilmbranche und der Branche der Programmveranstalter, April 1997
- Nr. 173: Federico Kuhlmann:
Entwicklungen im Telekommunikationssektor in Mexiko: Von einem Staatsmonopol zum Wettbewerb, April 1997
- Nr. 174: Jörn Kruse:
Frequenzvergabe im digitalen zellularen Mobilfunk in der Bundesrepublik Deutschland, Mai 1997
- Nr. 175: Annette Hillebrand, Franz Büllingen, Olaf Dickoph, Carsten Klinge:
Informations- und Telekommunikationssicherheit in kleinen und mittleren Unternehmen, Juni 1997
- Nr. 176: Wolfgang Elsenbast:
Ausschreibung defizitärer Universaldienste im Postbereich, August 1997

- Nr. 177: Uwe Rabe:
Konzeptionelle und operative Fragen von Zustellnetzen, November 1997
- Nr. 178: Dieter Elixmann, Alfons Keuter, Bernd Meyer:
Beschäftigungseffekte von Privatisierung und Liberalisierung im Telekommunikationsmarkt, November 1997
- Nr. 179: Daniel Tewes:
Chancen und Risiken netzunabhängiger Service Provider, Dezember 1997
- Nr. 180: Cara Schwarz-Schilling:
Nummernverwaltung bei Wettbewerb in der Telekommunikation, Dezember 1997
also available in English as
Numbering Administration in Telecommunications under Competitive Conditions
- Nr. 181: Cornelia Fries:
Nutzerkompetenz als Determinante der Diffusion multimedialer Dienste, Dezember 1997
- Nr. 182: Annette Hillebrand:
Sicherheit im Internet zwischen Selbstorganisation und Regulierung - Eine Analyse unter Berücksichtigung von Ergebnissen einer Online-Umfrage, Dezember 1997
- Nr. 183: Lorenz Nett:
Tarifpolitik bei Wettbewerb im Markt für Sprachtelefonien, März 1998
- Nr. 184: Alwin Mahler:
Strukturwandel im Bankensektor - Der Einfluß neuer Telekommunikationsdienste, März 1998
- Nr. 185: Henrik Hermann:
Wettbewerbsstrategien alternativer Telekommunikationsunternehmen in Deutschland, Mai 1998
- Nr. 186: Ulrich Stumpf, Daniel Tewes:
Digitaler Rundfunk - vergleichende Betrachtung der Situation und Strategie in verschiedenen Ländern, Juli 1998
- Nr. 187: Lorenz Nett, Werner Neu:
Bestimmung der Kosten des Universaldienstes, August 1998
- Nr. 188: Annette Hillebrand, Franz Büllingen:
Durch Sicherungsinfrastruktur zur Vertrauenskultur: Kritische Erfolgsfaktoren und regulatorische Aspekte der digitalen Signatur, Oktober 1998
- Nr. 189: Cornelia Fries, Franz Büllingen:
Offener Zugang privater Nutzer zum Internet - Konzepte und regulatorische Implikationen unter Berücksichtigung ausländischer Erfahrungen, November 1998
- Nr. 190: Rudolf Pospischil:
Repositionierung von AT&T - Eine Analyse zur Entwicklung von 1983 bis 1998, Dezember 1998
- Nr. 191: Alfons Keuter:
Beschäftigungseffekte neuer TK-Infrastrukturen und -Dienste, Januar 1999
- Nr. 192: Wolfgang Elsenbast:
Produktivitätserfassung in der Price-Cap-Regulierung - Perspektiven für die Preisregulierung der Deutschen Post AG, März 1999
- Nr. 193: Werner Neu, Ulrich Stumpf, Alfons Keuter, Lorenz Nett, Cara Schwarz-Schilling:
Ergebnisse und Perspektiven der Telekommunikationsliberalisierung in ausgewählten Ländern, April 1999
- Nr. 194: Ludwig Gramlich:
Gesetzliche Exklusivlizenz, Universaldienstpflichten und "höherwertige" Dienstleistungen im PostG 1997, September 1999
- Nr. 195: Hasan Alkas:
Rabattstrategien marktbeherrschender Unternehmen im Telekommunikationsbereich, Oktober 1999
- Nr. 196: Martin Distelkamp:
Möglichkeiten des Wettbewerbs im Orts- und Anschlußbereich des Telekommunikationsnetzes, Oktober 1999
- Nr. 197: Ulrich Stumpf, Cara Schwarz-Schilling unter Mitarbeit von Wolfgang Kiese-wetter:
Wettbewerb auf Telekommunikationsmärkten, November 1999

- Nr. 198: Peter Stamm, Franz Büllingen:
Das Internet als Treiber konvergenter Entwicklungen – Relevanz und Perspektiven für die strategische Positionierung der TIME-Player, Dezember 1999
- Nr. 199: Cara Schwarz-Schilling, Ulrich Stumpf:
Netzbetreiberportabilität im Mobilfunkmarkt – Auswirkungen auf Wettbewerb und Verbraucherinteressen, Dezember 1999
- Nr. 200: Monika Plum, Cara Schwarz-Schilling:
Marktabgrenzung im Telekommunikations- und Postsektor, Februar 2000
- Nr. 201: Peter Stamm:
Entwicklungsstand und Perspektiven von Powerline Communication, Februar 2000
- Nr. 202: Martin Distelkamp, Dieter Elixmann, Christian Lutz, Bernd Meyer, Ulrike Schimmel:
Beschäftigungswirkungen der Liberalisierung im Telekommunikationssektor in der Bundesrepublik Deutschland, März 2000
- Nr. 203: Martin Distelkamp:
Wettbewerbspotenziale der deutschen Kabel-TV-Infrastruktur, Mai 2000
- Nr. 204: Wolfgang Eisenbast, Hilke Smit:
Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Marktöffnung auf dem deutschen Postmarkt, Mai 2000
- Nr. 205: Hilke Smit:
Die Anwendung der GATS-Prinzipien auf dem Postsektor und Auswirkungen auf die nationale Regulierung, Juni 2000
- Nr. 206: Gabriele Kulenkampff:
Der Markt für Internet Telefonie - Rahmenbedingungen, Unternehmensstrategien und Marktentwicklung, Juni 2000
- Nr. 207: Ulrike Schimmel:
Ergebnisse und Perspektiven der Telekommunikationsliberalisierung in Australien, August 2000
- Nr. 208: Franz Büllingen, Martin Wörter:
Entwicklungsperspektiven, Unternehmensstrategien und Anwendungsfelder im Mobile Commerce, November 2000
- Nr. 209: Wolfgang Kiesewetter:
Wettbewerb auf dem britischen Mobilfunkmarkt, November 2000
- Nr. 210: Hasan Alkas:
Entwicklungen und regulierungspolitische Auswirkungen der Fix-Mobil Integration, Dezember 2000
- Nr. 211: Annette Hillebrand:
Zwischen Rundfunk und Telekommunikation: Entwicklungsperspektiven und regulatorische Implikationen von Webcasting, Dezember 2000
- Nr. 212: Hilke Smit:
Regulierung und Wettbewerbsentwicklung auf dem neuseeländischen Postmarkt, Dezember 2000
- Nr. 213: Lorenz Nett:
Das Problem unvollständiger Information für eine effiziente Regulierung, Januar 2001
- Nr. 214: Sonia Strube:
Der digitale Rundfunk - Stand der Einführung und regulatorische Problemfelder bei der Rundfunkübertragung, Januar 2001
- Nr. 215: Astrid Höckels:
Alternative Formen des entbündelten Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung, Januar 2001
- Nr. 216: Dieter Elixmann, Gabriele Kulenkampff, Ulrike Schimmel, Rolf Schwab:
Internationaler Vergleich der TK-Märkte in ausgewählten Ländern - ein Liberalisierungs-, Wettbewerbs- und Wachstumsindex, Februar 2001
- Nr. 217: Ingo Vogelsang:
Die räumliche Preisdifferenzierung im Sprachtelefondienst - wettbewerbs- und regulierungspolitische Implikationen, Februar 2001

- Nr. 218: Annette Hillebrand, Franz Büllingen:
Internet-Governance - Politiken und Folgen der institutionellen Neuordnung der Domainverwaltung durch ICANN, April 2001
- Nr. 219: Hasan Alkas:
Preisbündelung auf Telekommunikationsmärkten aus regulierungsökonomischer Sicht, April 2001
- Nr. 220: Dieter Elixmann, Martin Wörter:
Strategien der Internationalisierung im Telekommunikationsmarkt, Mai 2001
- Nr. 221: Dieter Elixmann, Anette Metzler:
Marktstruktur und Wettbewerb auf dem Markt für Internet-Zugangsdienste, Juni 2001
- Nr. 222: Franz Büllingen, Peter Stamm:
Mobiles Internet - Konvergenz von Mobilfunk und Multimedia, Juni 2001
- Nr. 223: Lorenz Nett:
Marktorientierte Allokationsverfahren bei Nummern, Juli 2001
- Nr. 224: Dieter Elixmann:
Der Markt für Übertragungskapazität in Nordamerika und Europa, Juli 2001
- Nr. 225: Antonia Niederprüm:
Quersubventionierung und Wettbewerb im Postmarkt, Juli 2001
- Nr. 226: Ingo Vogelsang
unter Mitarbeit von Ralph-Georg Wöhl
Ermittlung der Zusammenschaltungs-entgelte auf Basis der in Anspruch genommenen Netzkapazität, August 2001
- Nr. 227: Dieter Elixmann, Ulrike Schimmel, Rolf Schwab:
Liberalisierung, Wettbewerb und Wachstum auf europäischen TK-Märkten, Oktober 2001
- Nr. 228: Astrid Höckels:
Internationaler Vergleich der Wettbewerbsentwicklung im Local Loop, Dezember 2001
- Nr. 229: Anette Metzler:
Preispolitik und Möglichkeiten der Umsatzgenerierung von Internet Service Providern, Dezember 2001
- Nr. 230: Karl-Heinz Neumann:
Volkswirtschaftliche Bedeutung von Resale, Januar 2002
- Nr. 231: Ingo Vogelsang:
Theorie und Praxis des Resale-Prinzips in der amerikanischen Telekommunikationsregulierung, Januar 2002
- Nr. 232: Ulrich Stumpf:
Prospects for Improving Competition in Mobile Roaming, März 2002
- Nr. 233: Wolfgang Kiesewetter:
Mobile Virtual Network Operators – Ökonomische Perspektiven und regulatorische Probleme, März 2002
- Nr. 234: Hasan Alkas:
Die Neue Investitionstheorie der Realoptionen und ihre Auswirkungen auf die Regulierung im Telekommunikationssektor, März 2002
- Nr. 235: Karl-Heinz Neumann:
Resale im deutschen Festnetz, Mai 2002
- Nr. 236: Wolfgang Kiesewetter, Lorenz Nett und Ulrich Stumpf:
Regulierung und Wettbewerb auf europäischen Mobilfunkmärkten, Juni 2002
- Nr. 237: Hilke Smit:
Auswirkungen des e-Commerce auf den Postmarkt, Juni 2002
- Nr. 238: Hilke Smit:
Reform des UPU-Endvergütungssystems in sich wandelnden Postmärkten, Juni 2002