

Andreas Etling

PRIVATISIERUNG UND LIBERALISIERUNG IM POSTSEKTOR

*Die Reformpolitik in Deutschland, Großbritannien
und Frankreich seit 1980*

Staatlichkeit im Wandel

campus

Privatisierung und Liberalisierung im Postsektor

Staatlichkeit im Wandel

Herausgegeben von Philipp Genschel, Stephan Leibfried, Karin Gottschall und Frank Nullmeier für den Sonderforschungsbereich »Staatlichkeit im Wandel« der Deutschen Forschungsgemeinschaft in Bremen.



Band 27

Andreas Etling, Dr. rer. pol., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut Arbeit und Wirtschaft der Universität Bremen.

Andreas Etling

Privatisierung und Liberalisierung im Postsektor

Die Reformpolitik in Deutschland, Großbritannien
und Frankreich seit 1980

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-593-50497-1 (Print)

ISBN 978-3-593-43272-4 (PDF-E-Book)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2015 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach

Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).

Printed in Germany

www.campus.de

Inhalt

Dank.....	9
1 Einleitung.....	11
1.1 Hintergrund der Untersuchung und Fragestellung.....	11
1.2 Konzepte, Problemstellung und Forschungsstand.....	14
1.3 Forschungsdesign.....	19
1.4 Aufbau der Arbeit.....	24
2 Theoretischer Rahmen – Antriebskräfte und Weichensteller.....	25
2.1 Internationale und sozioökonomische Antriebskräfte.....	27
2.1.1 Globalisierung.....	27
2.1.2 Europäisierung.....	29
2.1.3 Sozioökonomischer Problemdruck.....	31
2.2 Politisch-institutionelle Weichensteller.....	33
2.2.1 Interessen- und konflikttheoretische Theorien.....	33
2.2.2 Institutionelle Theorien.....	41
2.3 Hypothesen.....	48
3 Deutschland – Die Deutsche Bundespost: vom Staatsunternehmen zum Global Player.....	51
3.1 Die Ausgangslage – Der Postsektor bis Ende der 1970er Jahre.....	51
3.1.1 Die Strukturen der Postpolitik.....	51
3.1.2 Reformüberlegungen in den 1960er und 1970er Jahren.....	58
3.2 Postreform I – Die Restrukturierung der Bundespost (1989).....	60
3.2.1 Wirtschaftliche und strukturelle Veränderungen im Postsektor bis 1989.....	60

3.2.2 Die formelle Privatisierung der Bundespost	63
3.3 Postreform II – Von der Bundespost zur Deutschen Post AG (1994).....	74
3.3.1 Wirtschaftliche Herausforderungen	74
3.3.2 Die Änderung des Grundgesetzes	77
3.4 Die Liberalisierung des Postmarktes.....	87
3.4.1 Die Teilfreigabe des Marktes für Massendrucksa- chen.....	87
3.4.2 Das Postgesetz 1997	89
3.5 Der Börsengang der Deutschen Post AG und der Liberalisierungsaufschub	95
3.5.1 Die materielle Privatisierung der Deutschen Post AG	95
3.5.2 Die Verlängerung der Exklusivlizenz und die internationale Expansion der Deutschen Post AG	98
3.6 Zwischenfazit	102
3.6.1 Internationale und sozioökonomische Antriebskräfte.....	102
3.6.2 Politisch-institutionelle Weichensteller	106
4 Großbritannien – Der Wandel einer altgedienten Institution.....	113
4.1 Die Ausgangslage – Der Postsektor bis Ende der 1970er Jahre	113
4.1.1 Die Strukturen der Postpolitik seit 1969.....	114
4.1.2 Die wirtschaftliche Ausgangslage und erste Reformüberlegungen	119
4.2 Der Postsektor zwischen 1979 und 1997.....	122
4.2.1 Die Spezifizierung der Monopolrechte und der Privatisierungsausschluss – Die 1980er Jahre	122
4.2.2 Der gescheiterte Privatisierungsversuch (1994)	127
4.3 Die Postreform im Jahr 2000.....	133
4.3.1 Wirtschaftliche Herausforderungen für das Post Office	133
4.3.2 Die formelle Privatisierung des Post Office im Jahr 2000	135
4.4 Die Liberalisierung des Postsektors	145
4.5 Die Bemühungen um eine materielle Privatisierung der Royal Mail	151
4.5.1 Der Versuch einer Mitarbeiterbeteiligung am Unternehmen.....	151
4.5.2 Der Entwurf eines neuen Postgesetzes im Jahr 2009	153

4.6 Die Aufhebung der Veräußerungssperre (2011) und der Börsengang der Royal Mail (2013)	157
4.7 Zwischenfazit	163
4.7.1 Internationale und sozioökonomische Antriebskräfte.....	163
4.7.2 Politisch-institutionelle Weichensteller	167
5 Frankreich – Die Post im Zeichen des Service Public.....	171
5.1 Die Ausgangslage – Der Postsektor bis Ende der 1970er Jahre	171
5.1.1 Die Strukturen der Postpolitik	171
5.1.2 Die interne Reorganisation der Post in den 1970er Jahren.....	177
5.2 Die PTT in den 1980er Jahren.....	179
5.2.1 Die wirtschaftliche Situation der französischen Post.....	179
5.2.2 Die ausbleibende Reform	181
5.3 Die Reform der Post im Jahr 1990.....	185
5.4 Der Postsektor in den 1990er Jahren.....	192
5.4.1 Ökonomische Herausforderungen und interne Reorganisation	192
5.4.2 Politische Kontinuität.....	196
5.5 Die Liberalisierung des Postsektors	197
5.5.1 Ein erster Liberalisierungsschritt	197
5.5.2 Der überparteiliche Konsens gegen eine Liberalisierung	201
5.5.3 Die verzögerte Marktöffnung.....	203
5.6 Die formelle Privatisierung der französischen Post.....	207
5.6.1 Wirtschaftliche Situation der La Poste in den 2000er Jahren.....	207
5.6.2 Die Umwandlung der französischen Post in eine Aktiengesellschaft	210
5.7 Zwischenfazit	219
5.7.1 Internationale und sozioökonomische Antriebskräfte.....	221
5.7.2 Politisch-institutionelle Weichensteller	222

6	Vergleich der Reformpolitik in Deutschland, Großbritannien und Frankreich	227
6.1	Politikprofile – Die Restrukturierungspolitik im Vergleich	227
6.2	Determinanten der Postreformen in Deutschland, Großbritannien und Frankreich	231
6.2.1	Internationale und sozioökonomische Antriebskräfte.....	231
6.2.2	Politisch-institutionelle Weichensteller	238
7	Fazit	253
	Abkürzungen.....	261
	Abbildungen und Tabellen.....	263
	Literatur	265
	Dokumente	293
	Liste der Interviews.....	299

Dank

Diese Arbeit ist am Sonderforschungsbereich 597 »Staatlichkeit im Wandel« der Universität Bremen entstanden. Während meiner dortigen Tätigkeit habe ich von der stimulierenden intellektuellen Atmosphäre und den Diskussionen mit meinen Kolleginnen und Kollegen enorm profitieren können. Mein besonderer Dank gilt denjenigen, die mich während des Verfassens der vorliegenden Arbeit unterstützt haben. Allen voran möchte ich mich bei Herbert Obinger und Susanne K. Schmidt für die Betreuung meiner Dissertation bedanken. Ihre überaus hilfreichen Kommentare und ihre menschlich angenehme Art haben zum Gelingen meines Forschungsprojekts entscheidend beigetragen.

Stefan Traub möchte ich für seine Ratschläge aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive danken, die stets eine Bereicherung meiner Arbeit waren. Mein Dank gilt ferner Reimut Zohlhöfer und Roy Karadag für konstruktive Anmerkungen und weiterführende Impulse.

Großer Dank gilt darüber hinaus Karsten Mause, Sebastian Streb, Daniel Seikel, Sylvia Hils, Falk Lenke, Jan-Ocko Heuer und Tilman Krüger für hilfreiche Kommentare zu verschiedenen Aspekten der Dissertation. Erheblich profitiert habe ich zudem von den Diskussionen mit den Mitgliedern der Bremen International Graduate School of Social Sciences (BIGSSS).

Hervorheben möchte ich die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), die mir durch die finanzielle Förderung des Sonderforschungsbereichs ein sehr gutes Arbeitsumfeld gewährt hat. Hierzu gehören Forschungsaufenthalte in Großbritannien und Frankreich, die es mir erlauben, auch dort Interviews zu führen, Datenmaterial zu sammeln und mich mit Experten vor Ort auszutauschen. In diesem Zusammenhang möchte ich mich besonders bei Olivier Rozenberg, Vlad Gross und Filip Kostelka bedanken, die mich während meines Aufenthalts an der Sciences Po in

Paris in meiner Arbeit unterstützt und meinen Aufenthalt menschlich bereichert haben.

Für das Korrekturlesen großer Passagen meiner Doktorarbeit danke ich Gunnar Zamzow, Laura Schibbe und Thorsten Hüller. Ein großer Dank gilt Dieter Wolf, Tristan Hoff und Monika Sniegs für ihre vielfältigen Hilfestellungen. Schließlich bin ich auch meinen Interviewpartnern zu Dank verpflichtet, die sich die Zeit genommen haben, meine Fragen zu beantworten.

Ich widme dieses Buch meiner Familie, insbesondere meiner Frau Melissa, die mich stets großartig unterstützt und ermutigt hat. Für alle verbliebenen Fehler und Unklarheiten ist allein der Autor verantwortlich.

Andreas Etling

Bremen, 20. Mai 2015

1 Einleitung

1.1 Hintergrund der Untersuchung und Fragestellung

Wer in den letzten Jahren die Presse verfolgte, konnte sich dort einerseits über den Höhenflug der Aktie der Deutschen Post AG und deren Ambitionen als kommende ›Volksaktie‹ informieren, musste aber auch andererseits erfahren, dass die ehemalige Bundespost sich vollständig von ihren firmeneigenen Filialen trennte (FAZ 06.09.2013; SZ 17.05.2010). Diese Nachrichten wären für interessierte Leser vor kaum mehr als 25 Jahren wohl undenkbar gewesen, sind aber direkte Folge der Restrukturierungswelle, die den Postsektor in den letzten Jahrzehnten erfasst hat und die im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit steht.

Mit dem Postwesen wird ein zentraler Bereich der öffentlichen Dienstleistungen der OECD-Staaten in den Blick genommen, dessen wirtschaftliche und soziale Grundprinzipien sich in der Vergangenheit auch in anderen öffentlichen Sektoren durchsetzten (Coase 1939: 424). Die Postadministrationen gehörten lange Zeit zum Kernstück der nationalen Kommunikationsinfrastruktur und trugen zum Ausbau des modernen Staatswesens bei. Ungeachtet der Entwicklungen in der Kommunikationstechnologie hatten die Postdienste zum Teil bis in die jüngste Zeit eine wichtige Bedeutung für die Regional-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik (J. I. Campbell u.a. 2005: 15; Wachter u.a. 2001). Und nicht zuletzt wegen seiner sicherheitspolitischen Relevanz bildete der Postsektor einen Teil der öffentlichen Verwaltung, sodass auch in etwaigen Krisenfällen die Kommunikation sichergestellt werden konnte. Daher wurden die Postdienste über Jahrzehnte oder teilweise sogar Jahrhunderte als öffentliche Monopoldienstleistung erbracht. Darüber hinaus stellte die staatliche Organisation des Postwesens die traditionelle Regulierungsform eines Sektors dar, der aufgrund der Subadditivität der Kostenfunktion Tendenzen zur Monopolbil-

dung aufweist.¹ Die Post als integraler Bestandteil des Staates hat sich derart im gesellschaftlichen Gedächtnis verankert, dass auch heute noch in der Wissenschaft auf die Funktionsfähigkeit des Postwesens als zentrale Maßeinheit für die Messung der staatlichen Leistungsfähigkeit rekurriert wird (Chong u.a. 2014).

Dennoch waren die staatsnahen Sektoren (Mayntz/Scharpf 1995b) und damit auch der Postsektor seit den 1980er Jahren einer wettbewerbsorientierten Restrukturierung durch die Politik unterworfen. Dieser Wandel von öffentlichen Monopoldienstleistungen zum privaten Wettbewerbsmarkt, der in der Literatur als Übergang vom Leistungs- zum Regulierungsstaat (Grande 1997; Majone 1994; 1997) oder als *regulatory capitalism* (Levi-Faur 2005) bezeichnet wurde, zeichnet sich durch ein verändertes Verhältnis in der Arbeitsteilung zwischen Staat und Gesellschaft aus. So hat der Staat in der jüngsten Vergangenheit die Leistungserbringung an private Unternehmen delegiert, während er allerdings weiterhin regulatorisch in den Markt eingreift.

Für das Postwesen bedeutete dieser Wandel, dass zunächst die finanziell attraktiven Telekommunikationssparten von den häufig defizitären Postdienstleistungen getrennt sowie die üblicherweise als staatliche Administrationen geführten Dienste in öffentliche oder privatrechtliche Unternehmen umgewandelt und zum Teil veräußert wurden. Darüber hinaus wurden die Monopolmärkte für den Wettbewerb sukzessive geöffnet sowie meist zeitgleich politisch unabhängige Regulierungsinstitutionen geschaffen, die das Konkurrenzprinzip in einem zum Monopol neigenden Markt durchsetzen und die Einhaltung der Prinzipien des Universaldienstes überwachen sollten.

Gegenüber anderen staatsnahen Sektoren – etwa der Telekommunikation oder der Elektrizität – weist der Postsektor allerdings ein abweichendes, erklärungsbedürftiges Reformmuster auf. Im Postwesen setzte sich Deutschland als Pionier an die Spitze der Reformen, während Großbritannien und Frankreich vergleichsweise spät wettbewerbsorientierte Restrukturierungen einleiteten. Dieses Reformmuster widerspricht dem sogenannten *British Paradigm* (Clifton u.a. 2003: 85), also der Annahme, dass ausgehend von der Pionierrolle Großbritanniens in der Restrukturierung des öffentlichen Sektors ein Diffusionsprozess wettbewerbsorientierter Reformen stattgefunden habe (Bortolotti/Siniscalco 2004: 23ff.; Ikenberry

1 Siehe OECD (1999: 38ff.) für eine Diskussion, inwiefern die Charakteristika des natürlichen Monopols auf den Postsektor zutreffen.

1990: 102; Starr 1990: 25; Wright 1994). Im Mittelpunkt der Analyse steht daher die Beantwortung folgender Frage: Wie können die länderspezifischen Unterschiede der wettbewerbsorientierten Reformen im Postsektor in Deutschland, Großbritannien und Frankreich zwischen 1980 und 2013 erklärt werden?

Die vorliegende Arbeit untersucht, wie trotz des redistributiven Charakters des Postsektors und des damit einhergehenden hohen Konfliktpotenzials eine Durchsetzung der Reformprozesse möglich war. Mindestens drei potenzielle Konfliktfelder zeichnen sich diesbezüglich ab: Erstens dürfte aufgrund der höheren Arbeitsstandards im öffentlichen gegenüber dem privaten Sektor und den durch eine Privatisierung zu erwartenden Entlassungen eine Restrukturierung bei den Arbeitnehmern der staatlichen Postunternehmen auf Widerstand stoßen. Zweitens sollte angesichts der regionalpolitischen Bedeutung des Postsektors eine Restrukturierung gerade von der Bevölkerung im ländlichen Raum abgelehnt werden. Und drittens zeigen Umfragen, dass die öffentliche Organisation des Postsektors generell in der Bevölkerung große Zustimmung fand und eine Privatisierung skeptisch betrachtet wurde (CSA 2009; Infas 1992; YouGov 2010). Vor diesem Hintergrund ist für die vergleichende Staatstätigkeitsforschung aufschlussreich, wie diese Konflikte in Anbetracht der unterschiedlichen parteipolitischen und institutionellen Konfigurationen in den betrachteten Ländern gelöst werden konnten.

Vor diesem Hintergrund argumentiert die vorliegende Arbeit wie folgt: Erstens wird auf die Bedeutung des sozioökonomischen Problemdrucks und der Effekte der EU-Politik auf den Postsektor verwiesen. Diese Faktoren haben den wettbewerbsorientierten Reformprozess angestoßen, wobei ökonomischer Problemdruck eher im Bereich der Privatisierung wirkte, während die Rolle der Europäischen Union insbesondere in der Regulierungs- und Liberalisierungsfrage bedeutsam war. Zweitens war die ideologische Neuausrichtung der politischen Parteien zugunsten marktliberaler Positionen und somit der politische Wille zur Umsetzung der Restrukturierungsmaßnahmen wichtig. Und drittens spielten die Möglichkeiten der Regierungen zur Vermeidung von Schuldzuweisungen durch die Wähler (*blame avoidance*) bei der Durchführung der Reformen eine wesentliche Rolle. Als zentral für die Vermeidung von Schuldzuweisungen erwiesen sich dabei die Konfiguration des Parteienwettbewerbs und die unterschiedliche institutionelle Ausgestaltung der Regierungssysteme.

1.2 Konzepte, Problemstellung und Forschungsstand

In den 1980er Jahren wurde der öffentliche Sektor in weiten Teilen der OECD-Staaten von einem breiten Reorganisationstrend erfasst, der bis heute anhält. Zentrale Dimensionen dieser wettbewerbsorientierten Restrukturierung waren erstens die formelle und materielle Privatisierung staatlicher Unternehmen. Unter dem Begriff der formellen Privatisierung (oder auch Organisationsprivatisierung) wird die Veränderung der Rechtsform einer Organisationseinheit verstanden. Darunter kann die Umwandlung einer unselbstständigen Verwaltungseinheit in einen öffentlichen Betrieb sowie darauf folgend die Transformation in ein privatrechtliches Unternehmen gefasst werden. Die anschließende Veräußerung des privatrechtlichen Unternehmens an private Investoren wird als materielle Privatisierung bezeichnet (Mayer 2006: 19f.). Jede dieser Stufen der Privatisierung zeichnet sich zumindest theoretisch durch eine Abnahme politisch diskretionärer Eingriffe und einer sukzessiven Schärfung ökonomischer Zielsetzungen gegenüber nicht-ökonomischen Zielen aus (Boycko u.a. 1996; Shapiro/Willig 1990). Weitere zentrale Elemente einer wettbewerbsorientierten Restrukturierung sind zweitens die Liberalisierung von Märkten, d. h. die Aufhebung bestehender rechtlicher Marktzutrittschranken, und drittens die Schaffung eines sektorspezifischen Regulierungsrahmens, der häufig mit der Delegation der Regulierungskompetenzen an politisch unabhängige Regulierungsinstitutionen verbunden wird. Zusammengefasst sollen diese Maßnahmen durch die Hervorhebung der Marktkräfte und durch die Minderung des öffentlichen Einflusses auf die Erbringung der Dienstleistungen die ökonomische Performanz des Sektors verbessern und die mit Monopolen verbundenen Wohlfahrtsverluste reduzieren (Beesley/Littlechild 1992: 23ff.; Bös 1986; Shleifer 1998: 141f.).²

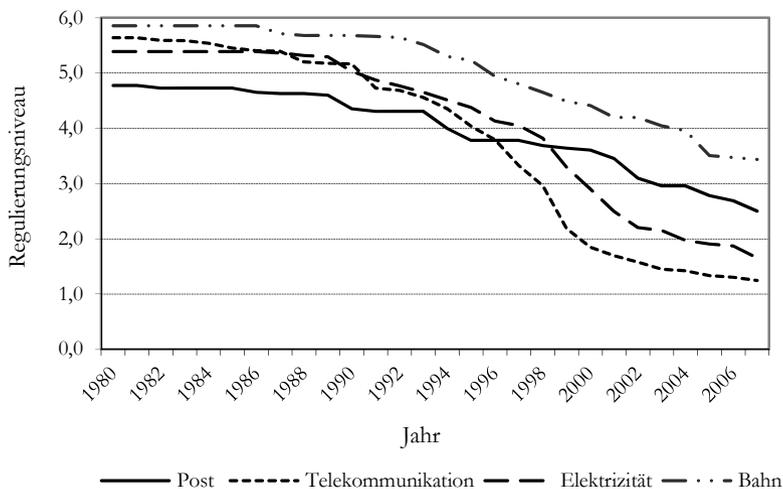
Diese Effizienzüberlegungen mögen zwar während der Reformen der staatsnahen Sektoren eine Rolle in den Erwägungen der jeweiligen Regierungen gespielt und zum Teil die Ausrichtung der Reformen mitbestimmt haben, allerdings widerspricht die sektorale Ausdifferenzierung der Regu-

² Allerdings wurde aus marktliberaler Sicht die Annahme, dass Regulierung im öffentlichen Interesse stünde, kritisiert. Aus dieser Sicht diene staatliche Regulierung vielmehr gesellschaftlichen Partikularinteressen und vermeintliche positive wohlfahrtsökonomische Effekte wurden daher angezweifelt (Buchanan/Tullock 1962; Stigler/Friedland 1962).

lierungsniveaus im internationalen und intersektoralen Vergleich einer rein auf ökonomischen Faktoren aufbauenden Erklärung (vgl. Abb. 1, S. 15).

So wies der Postsektor aufgrund des bereits im Wettbewerb stehenden Paketmarktes Anfang der 1980er Jahre gegenüber anderen staatsnahen Sektoren ein vergleichsweise geringes Regulierungsniveau auf.³ Infolge umfassender Reformen im Telekommunikations- und Elektrizitätssektor hatten diese Mitte der 2000er Jahre nicht nur den Postsektor in Fragen der Wettbewerbsorientierung überholt, sondern auch die Varianz der Regulierungsniveaus zwischen den Sektoren hatte sich deutlich vergrößert.

Abbildung 1: Restrukturierung staatsnaher Sektoren in 21 OECD-Ländern, 1980 bis 2007



Quelle: Conway/Nicoletti (2006) und OECD (2011). Die Y-Achse zeigt das staatliche Regulierungsniveau (Staatsbesitz, Marktzugangsbeschränkungen) an, wobei niedrigere Werte von geringerem staatlichen Regulierungsausmaß zeugen (Maximalwert (6); Minimalwert (0)). OECD-Länder: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Japan, Kanada, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, USA.

3 Zum Postwesen werden folgende Dienstleistungen gezählt, wobei die Aufzählung aber aufgrund der starken Produktdiversifizierung nicht vollständig sein kann: Das Einsammeln, der Transport und die Zustellung von Postkarten, Briefen, Massensendungen, Paketen sowie Kurier- und Expressdienstleistungen. Postbankdienste werden in der vorliegenden Arbeit nur insofern betrachtet, als dass sie mit dem Postwesen unter einem Dach erbracht wurden.

Sektorspezifische Erklärungen, wie etwa technische Entwicklungen in der Telekommunikation und in der Elektrizität (Eberlein 2001: 35; Schneider 2001: 176ff.), können zwar die Varianzen zwischen den einzelnen Branchen plausibel erklären. Allerdings weist das Postwesen nicht nur gegenüber anderen Sektoren erhebliche Reformunterschiede auf, sondern auch zwischen den Ländern sind verschiedene Restrukturierungsmuster zu erkennen, sodass sektorspezifische Erklärungsansätze keinen Erkenntnis Mehrwert enthalten (vgl. Tab. 1, S. 16).

Tabelle 1: Reformen im Postsektor im internationalen Vergleich, 1980 bis 2013

	<i>Deutschland</i>	<i>Großbritannien</i>	<i>Frankreich</i>
Privatisierungsschritte*	1989 1995	---** 2001	1991 2010
Materielle Privatisierung***	2000	2013	---
Vollständige Marktöffnung	2008	2006	2011
Politisch unabhängige Regulierungsinstitution (Gründungsdatum)	1998	2001	2005

Quellen: Eigene Zusammenstellung auf Basis von: Ecorys (2008) und Horstmann (1997), Informationen der Regulierungsbehörden. (*) Die erste Jahreszahl bezeichnet die Umwandlung der staatlichen Administration in öffentliche Unternehmen, die zweite die in privatrechtliche Unternehmen (**). Die rechtliche Privatisierung des Post Office in Großbritannien in ein öffentliches Unternehmen erfolgte bereits im Jahr 1969. (***) Jahr des erstmaligen Verkaufs von Staatsanteilen.

Dem Trend in den staatsnahen Sektoren entsprechend haben Deutschland, Großbritannien und Frankreich seit Ende der 1980er Jahre den Umbau des Postsektors in den drei beschriebenen Dimensionen mit einer Verlagerung hin zu marktwirtschaftlichen Koordinationsformen betrieben. Gleichwohl sind Differenzen im Ausmaß, der Abfolge und den Durchführungszeitpunkten der Reformen hervorzuheben.

So hat Deutschland den Postsektor zeitlich am frühesten und am umfassendsten reformiert, während Frankreich und Großbritannien vergleichsweise spät Restrukturierungsmaßnahmen einleiteten. Dies wird insbesondere in der Privatisierungsdimension und der Frage der Regulierungsinstitution deutlich, während hingegen in der Liberalisierungsdimension Großbritannien die Marktöffnung zuerst vollständig abschloss.

Dieses Reformmuster zeigt nicht nur empirische Abweichungen gegenüber den anderen staatsnahen Sektoren, sondern widerspricht auch Erklärungen, die alleine auf die ideologische Positionierung der Regierungsparteien oder der Durchsetzungsfähigkeit der Regierungen im politischen System abheben. So gelten das französische und das britische Regierungssystem aufgrund der vergleichsweise hohen Machtkonzentration als reformfreundlicher als das fragmentierte politische System Deutschlands. Darüber hinaus wiesen die konservativen Regierungen in Großbritannien in den 1980er und 1990er Jahren ein hohes Maß an ideologischer Offenheit gegenüber einer Reform des öffentlichen Sektors auf. Und auch die französischen Konservativen hatten sich seit den frühen 1980er Jahren ideologisch gegenüber einer Restrukturierung des staatlichen Sektors geöffnet (Abromeit 1988; Denord 2004; Lijphart 1999; Tsebelis 2002).

Trotz dieser empirischen und theoretischen Abweichungen der Reformpolitik im Postwesen von anderen staatsnahen Sektoren finden sich in der relevanten Literatur nur wenige Arbeiten zum Thema. In der Rechtswissenschaft sind einige Studien über den Postsektor entstanden, die sich aber auf länderspezifische Regelungen beziehen und nicht vergleichend vorgehen. So beschäftigen sich ältere Untersuchungen aus Deutschland mit Fragen der Monopolstellung (Altmannspurger 1969; Zurhorst 1969) und der Organisationsform der Bundespost (Kühn 1971). Neuere Studien betrachten spezifische Probleme der Gesetzgebung in Deutschland (Badura u.a. 2000) und auch in Frankreich (Calley 2006; Chevallier 1990). Andere rechtswissenschaftliche Analysen haben den Liberalisierungsdruck aus der Europäischen Union in den Blick genommen (Geradin 2002; Neu 1999; Szyszczak 2007). Die geschichtswissenschaftliche Literatur ist durch Arbeiten zur nationalen historischen Entwicklung des Postwesens geprägt (Brnjak 2009; Daunton 1985; Le Roux 2002a; Lotz 2007; Malaval 2010; Steinmetz/Elias 1979). Diese Arbeiten zielen aber nicht auf die Erklärung von Veränderungen ab, sondern gehen meist deskriptiv vor.

Aus ökonomischer Sicht haben sich verschiedene Studien mit Fragen zur Preisbildung (Coase 1939) und zum natürlichen Monopol sowie zur Regulierung des Postwesens (Blankart 1987; Horstmann 1997; Panzar 1991) beschäftigt. Zudem sind in den letzten 20 Jahren eine stattliche Anzahl an Sammelbänden von Michael Crew und Paul Kleindorfer (beispielsweise: 2006; 2008; 2012) herausgegeben worden, die sich mit verschiedenen Aspekten der ökonomischen und sozialen Regulierung des Postsektors befassen.

Die politikwissenschaftliche Literatur hat sich der Restrukturierung des Postsektors bisher kaum angenommen und ländervergleichende Analysen sind selten. Im Zuge der Reform der Telekommunikation ist eine Reihe von Arbeiten entstanden, die aufgrund der engen institutionellen Verbindung mit dem Postwesen auch den Postsektor behandeln (Grande 1989; Hulsink 1999; S. K. Schmidt 1991; 1996; Schneider 2001; Thatcher 1999; Werle 1990). Diese Arbeiten sind allerdings auf die Telekommunikation zugeschnitten und beleuchten die sektorspezifischen Konstellationen und Strukturen des Postwesens eher am Rande.

Explizit mit dem Postwesen hat sich dagegen Thiem (2004) beschäftigt und einen systematischen Vergleich des institutionellen Wandels des Sektors in 26 Industrieländern für den Zeitraum zwischen 1980 und 2000 vorgelegt. Die Studie hebt die nationalspezifischen Verläufe der Reformen hervor, bleibt aber auf einer deskriptiven Ebene und bietet keine Erklärungsansätze für die beobachteten Veränderungen.

Campbell (2002) untersucht die Postreformen in acht verschiedenen Industrienationen bis zum Jahr 2000. Obwohl er ebenfalls die nationalspezifischen Entwicklungspfade hervorhebt, steht im Mittelpunkt der Arbeit die Erklärung der länderübergreifenden Tendenz zur Durchführung wettbewerbsorientierter Reformen. Für die Erklärung greift Campbell auf technische und internationale Faktoren sowie die Diffusion der neokonservativen Ideologie zurück. Indessen hebt Thatcher (2007a: Kap. 12) die Bedeutung der EU-Postrichtlinien im Restrukturierungsprozess des Sektors in vier EU-Mitgliedsstaaten – Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Italien – zwischen 1989 und 2005 hervor. So haben nach einer Phase anfänglich divergierender Reformprozesse sektorspezifische EU-Richtlinien dazu beigetragen, institutionelle Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten abzubauen und wettbewerbsorientierte Reformen einzuleiten. Zu ähnlichen Befunden kommt Schmitt (2013), die in einer quantitativen Untersuchung von 21 OECD-Ländern die Bedeutung der postspezifischen EU-Richtlinien für den Privatisierungsprozess in den Mitgliedstaaten hervorhebt. Obwohl in diesen Arbeiten unterschiedliche Reformmuster durchaus herausgestellt werden, betonen diese aber letztlich vor allem Konvergenzprozesse.

Dagegen beschreibt Eckert (2009) die unterschiedlichen Reformoutcomes im Postsektor in Frankreich, Deutschland, Japan und Singapur, die sie insbesondere auf die politische und gesellschaftliche Relevanz der Postdienste zurückführt. In einem weiteren Artikel untersucht Eckert (2010)

nationale Variationen der Delegation von Regulierungsaufgaben an politisch unabhängige Institutionen in Deutschland, Großbritannien und Frankreich. Obwohl sie im Bereich der formalen Delegation von Aufgaben Übereinstimmungen zwischen den Ländern ausmacht, konstatiert Eckert zumindest Kongruenzen zwischen der Regulierungspraxis und den jeweiligen nationalspezifischen Kapitalismusmodellen.

Dieser Überblick über die einschlägige Literatur zeigt, dass zwar bereits einige Untersuchungen existieren, die eine gute Einführung in die Eigenheiten des Sektors bieten, diese aber meist auf deskriptiver Ebene bleiben. Die wenigen erklärenden Studien analysieren häufig Konvergenzprozesse oder konzentrieren sich nur auf Teilaspekte der wettbewerbsorientierten Restrukturierung. Eine systematische Untersuchung und Erklärung der Reformmuster im Postsektor steht noch aus. Die vorliegende Arbeit soll daher zur Schließung dieser Forschungslücke beitragen. Bevor im zweiten Kapitel die forschungsleitenden Hypothesen präsentiert werden, wird im nächsten Abschnitt auf das Forschungsdesign und die Fallauswahl eingegangen.

1.3 Forschungsdesign

Die Untersuchung der wettbewerbsorientierten Restrukturierung des Postsektors zwischen 1980 und 2013 wird anhand von vergleichenden Fallstudien der Länder Deutschland, Großbritannien und Frankreich durchgeführt. Der Beginn des Untersuchungszeitraums markiert in etwa den Niedergang des Staatsinterventionismus keynesianischer Prägung. Diese auch als *Keynesian Welfare State* (Jessop 1993; 2002) bezeichnete Formation wurde mit dem Ende des »Wirtschaftswunders« der Nachkriegszeit in den 1970er Jahren von einem Staat abgelöst, der marktorientierte Lösungen für wirtschaftspolitische Probleme bevorzugte. Die Untersuchung setzt also zu einem Zeitpunkt ein, ab dem eine signifikante Veränderung der traditionellen Strukturen der öffentlichen Sektoren zu erwarten ist. Darüber hinaus ermöglicht die Länge des Untersuchungszeitraums von mehr als 30 Jahren nicht nur die detaillierte Beschreibung der Reformprozesse und somit auch die Identifizierung von über lange Zeiträume wirkenden, komplexen Kausalfaktoren und deren Sequenz, sondern auch die Einbeziehung von *negative cases* (Mahoney/Goertz 2004).

Gegenüber Untersuchungen mit großen Fallzahlen besteht bei vergleichenden Fallstudien zudem ein Vorteil darin, dass sie es ermöglichen, kausale Mechanismen genau nachzuzeichnen und somit die theoretisch hergeleitete Verbindung zwischen unabhängigen und abhängigen Variablen aufzuzeigen.

»Case studies offer detailed insights into mechanisms, motives of actors, and constraints they face at particular moments which no other method – statistics, experiment, biographies, or even more systematic comparative analysis – can offer [...]« (Hancké 2009: 61)

Dies ist insbesondere dann von Vorteil, wenn die forschungsleitenden Hypothesen nicht nur einen einfachen kausalen Zusammenhang zwischen abhängigen und unabhängigen Variablen postulieren, sondern komplexe Ursachen und Interaktionseffekte enthalten (vgl. Kapitel 2). Somit kann der theoretischen Entwicklung der letzten Jahrzehnte Rechnung getragen werden, die die Relevanz von Pfadabhängigkeiten und der strategischen Interaktion zwischen Akteuren in den Mittelpunkt rückt. Dafür eignet sich besonders die in dieser Arbeit angewendete Prozessanalyse (*process-tracing*) (Hall 2003). Ein weiterer Vorteil der Prozessanalyse besteht darin, dass mit dem (möglichst) lückenlosen Nachweis einer Verursachungskette eventuelle Scheinkausalitäten, also eine vermeintliche Verbindung gleichzeitiger oder zeitlich aufeinander folgender Ereignisse, die nicht kausal verbunden sind, vermieden werden können (Schimmelfennig 2006: 263f.).

Trotz ihrer Vorteile standen (vergleichende) Fallstudien dennoch in der Vergangenheit häufig aufgrund unterschiedlicher Problematiken in der Kritik. Generell galten (vergleichende) Fallstudien aufgrund des »zu-viele-Variablen-zu-wenige-Fälle-Problems« gegenüber Forschungsdesigns mit hoher Fallzahl als unterlegen (Scharpf 2000b: 52ff.).⁴ Konkret lautete der Vorwurf, dass zu wenige Fälle behandelt werden, um die potenziell relevanten Variablen zu testen. Die Empfehlung lautete daher, die Fallzahlen zu erhöhen, um weitere Beobachtungen zu erhalten (King u.a. 1994; Lijphart 1971) oder – wenn möglich – gleich statistische Verfahren zu verwenden (Lijphart 1975: 165). Da es sich bei der vorliegenden Arbeit aber um einen Hypothesentest handelt, ist das Problem der Anzahl der Freiheitsgrade nicht von primärer Bedeutung, da für jeden untersuchten Fall der Nachweis erbracht werden kann, ob eine Hypothese das Ergebnis

4 Aus statistischer Sicht handelt es sich dabei um ein Problem der Freiheitsgrade (*degrees of freedom*).