

Deregulierung der Deutschen Bundespost POSTDIENST¹⁾V. k. c
V. r. w. a
V. j. g. a
VON URSULA BRAUBACH, KÖLN

1. Einleitung

Die Deutsche Bundespost POSTDIENST (DBP POSTDIENST) ist seit der Postreform von 1989 das Unternehmen der Deutschen Bundespost, welches für die traditionelle „gelbe“ Post zuständig ist. Im Rahmen der seit Ende 1991 geführten Debatte um eine zweite Stufe der Postreform findet die DBP POSTDIENST meist geringere Beachtung als ihr Schwesterunternehmen, die Deutsche Bundespost TELEKOM. Bereits seit einigen Jahren und nicht erst seit der Postreform von 1989 ist jedoch auch im Bereich des traditionellen Postwesens eine Zunahme des Wettbewerbs und ein fortschreitender Deregulierungsprozeß zu verzeichnen. Zur Bewältigung dieser Herausforderung ist daher für die DBP POSTDIENST ähnlich wie für die DBP TELEKOM eine grundlegende unternehmenspolitische Neukonzeption unumgänglich.

Auf dem Markt für Postdienstleistungen führten insbesondere steigende Leistungsanforderungen der Nachfrager, technische Neuerungen und das Auftreten privater Anbieter zu Veränderungen und einer Dynamisierung der Marktentwicklung. Für die DBP POSTDIENST ging diese Entwicklung mit einer Erhöhung des Wettbewerbsdrucks in allen Dienstleistungsbereichen sowie mit einer Verschlechterung ihrer Marktposition und ihres Betriebsergebnisses einher.

Die dynamische Marktentwicklung hatte vor allem im Bereich des Briefmonopols vielfach Umgehungen der Regulierungsaufgaben zur Folge. Neben dieser Mißachtung der Regulierung führte auch die wachsende Bedeutung neuer Dienstleistungen dazu, daß die Regulierung in weiten Bereichen unwirksam geworden ist. Der Fortbestand der Regulierung im Postwesen bewirkt jedoch in vielen Bereichen der Postdienstleistungen nach wie vor Verzerrungen der Marktkräfte und erschwert somit eine wirksame, effiziente Verfolgung der Interessen der Marktteilnehmer. Die Regulierung führt insbesondere zu betrieblicher bzw. Kosteneffizienz und einer ungenügenden Befriedigung der Nachfragebedürfnisse seitens der DBP POSTDIENST. Die Dynamik der Marktkräfte ist vor allem im marktzutrittsregulierten Briefmarkt behindert, so daß das Entwicklungs- und Wachstumspotential im Briefverkehr nicht ausgeschöpft wird. In den Marktsegmenten, in denen private Konkurrenzanbieter zugelassen sind – vorwiegend im Bereich der Schnell-Lieferverkehre – kommt es außerdem durch die interne Subventionierung bei der DBP POSTDIENST zu Wettbewerbsverzerrungen und teilweise zu Beeinträchtigungen der privaten Anbieter.

Anschrift der Verfasserin:
Dr. Ursula Braubach
Ägidiusstraße 67/69
50937 Köln

1) Dieser Beitrag gibt aktualisierte Teilergebnisse einer Untersuchung über die Postdienste wieder, vgl. Braubach, U., Deregulierung der Postdienste, Köln 1992.

Die Postreform von 1989 leitete erste Schritte ein, um dieser veränderten Marktsituation Rechnung zu tragen. Besonders hervorzuheben ist die Trennung zwischen den politischen und hoheitlichen sowie den unternehmerischen und betrieblichen Aufgaben und die Unterteilung in drei organisatorisch eigenständige Unternehmen, Deutsche Bundespost POSTDIENST, Deutsche Bundespost TELEKOM und Deutsche Bundespost POSTBANK. Mit der geplanten zweiten Stufe der Postreform soll den Unternehmen deutlichere unternehmerische Flexibilität ermöglicht und die Kapitalbeschaffung erleichtert werden. Im wesentlichen wird dazu seit einiger Zeit die zukünftige Rechtsform der Unternehmen diskutiert. Über die Rechtsform hinausgehende ordnungspolitische Fragen sind noch kaum Gegenstand der Diskussion.

Die Verhandlungen zwischen Regierungskoalition und Opposition zur zweiten Postreform haben Ende des Jahres 1993 zu folgendem vorläufigen Ergebnis hinsichtlich der Rechtsform geführt. Die drei Postunternehmen sollen unter dem Dach einer öffentlich-rechtlichen Holding in Aktiengesellschaften umgewandelt werden. Es ist vorgesehen, eine Aktienminderheit im Jahre 1996 bzw. 1998 an die Börse zu bringen. Die genauen Aufgaben der Holding, insbesondere das Ausmaß ihrer operativen Eingriffsmöglichkeiten über eine reine Finanzholding hinaus, sind noch nicht endgültig festgelegt, so daß darüber, ob eine zweite Postreform den Unternehmen tatsächlich größere unternehmerische Flexibilität einräumt noch keine Aussage getroffen werden kann. Unabhängig vom Ausgang der postpolitischen Debatte in Deutschland sieht die EG Kommission eine Deregulierung und Liberalisierung für den Binnenmarkt der Postdienstleistungen vor.²⁾

Es fehlt jedoch nach wie vor ein umfassendes Deregulierungskonzept für die Postdienste, welches die durch die gegenwärtige Regulierung verursachten Wettbewerbsverzerrungen zwischen staatlichem und privaten Anbietern beseitigt und der DBP POSTDIENST ein marktkonformes, unternehmenspolitisches Handeln erlaubt.³⁾ Ziel einer Deregulierung sollte schließlich eine Verbesserung des Marktergebnisses zum Vorteil der Nachfrager von Postdienstleistungen sein.

2. Anforderungen an Politik und Unternehmen

Die DBP POSTDIENST unterliegt vielfältigen Regulierungsaufgaben, die ihren unternehmerischen Freiraum einschränken. In erster Linie sind dies Auflagen bei der Preisbildung und Verpflichtungen bezüglich Umfang und Qualität des Dienstleistungsangebotes. Das Ausmaß dieser Regulierung führt zu mangelnder Marktorientierung der DBP Postdienst und einer Beeinträchtigung ihrer Wettbewerbsfähigkeit.

2) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste, KOM (91) 476 endg., Brüssel 1992. Obwohl die derzeitigen Vorstellungen der EG Kommission noch recht vorsichtig formuliert sind, so weisen sie – angesichts des Regulierungsausmaßes im Postwesen der Bundesrepublik Deutschland – auf erheblichen zukünftigen Anpassungsbedarf der DBP POSTDIENST hin.

3) Unter Deregulierung wird die Abschaffung oder Lockerung von Regulierungsvorschriften und -auflagen, denen der oder die Anbieter unterliegen, verstanden. Die (De-) Regulierung kann unter anderem Vorschriften zur Preisbildung, zur Art und Qualität der Produkte, zum Produktionsverfahren, der Finanzierung des Unternehmens und/oder zum Marktzutritt umfassen. Im letzten Fall entsprechen sich Deregulierung und Liberalisierung, grundsätzlich sind es jedoch verschiedene Ansätze, die auch unabhängig voneinander umsetzbar sind.

In allen Dienstleistungsbereichen steht die DBP POSTDIENST in direktem oder zumindest in einem Substitutionswettbewerb, dessen Intensität in der Zukunft eher noch zunehmen wird. Infolgedessen wird die DBP POSTDIENST gezwungen, ein kunden- und absatzorientiertes Verhalten statt des bisherigen produktionsorientierten Verhaltens zu zeigen. Die Handlungsspielräume, die notwendig sind, um die DBP POSTDIENST wie ein Wirtschaftsunternehmen zu führen, sind jedoch durch die Regulierung begrenzt. Es gilt daher, der DBP POSTDIENST unternehmerische Flexibilität durch Deregulierung einzuräumen, so daß sie ihrerseits eine am Markt und an den Nachfragepräferenzen ausgerichtete Unternehmenspolitik, insbesondere also ein wettbewerbsfähiges Leistungsangebot, entwickeln kann.

Weiterhin ist eine eindeutige Spezifizierung der politisch-gemeinwirtschaftlichen und der infrastrukturpolitischen Leistungen sowie eine deutliche Abgrenzung dieser von dem im Wettbewerb angebotenen Leistungen vorzunehmen. Eine eindeutige Festlegung und Unterscheidung zwischen politischen Diensten und Marktleistungen ist ebenso wie eine merklliche Trennung zwischen Monopol- und Wettbewerbsbereich bisher, auch durch die erste Postreform, nicht hinlänglich erfolgt.

Diese unzureichenden Regelungen können zum einen den Mitbietern der DBP POSTDIENST auf den Wettbewerbsmärkten zum Nachteil gereichen. Diese Anbieter haben keine vergleichbaren Möglichkeiten zur internen Subventionierung oder zu dauerhaften Unterkostenpreisen, wie sie aus dem Verbund mit dem Briefmonopol und letztlich nach wie vor auch dem Telefondienstmonopol herrühren. Zum anderen schaden sie letztlich auch der DBP POSTDIENST selber, ihrer Stellung im Wettbewerb und ihrer Ertragslage. Die gleichzeitige Verfolgung einzelwirtschaftlicher und sozialpolitischer Ziele innerhalb eines Unternehmens führt dazu, daß an beiden Zielen Abstriche zugunsten des jeweils anderen vorgenommen werden und das Gesamtergebnis somit schlechter ausfällt als dies bei getrennter Zielverfolgung der Fall wäre. Eine Deregulierung der DBP POSTDIENST ist daher aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Sicht vorteilhaft und geboten.

Bezugnehmend auf die Marktanforderungen und unter Verweis auf einige Fakten und Erfahrungen anderer Postverwaltungen werden im folgenden Vorschläge für die Deregulierung der DBP POSTDIENST erörtert und entwickelt.⁴⁾ Die Ausarbeitung ist dabei an den unternehmerischen Schwerpunkten Organisation, Produktentwicklung und Preispolitik orientiert. Aus der Darstellung des unternehmerischen Handlungsbedarfs der DBP POSTDIENST ergibt sich als Schlußfolgerung der politische Handlungsbedarf, d.h. die Notwendigkeit bestimmter Deregulierungsmaßnahmen. Die einzelnen Maßnahmen werden vor

4) Einige der ausländischen Deregulierungsvarianten im Bereich Postdienst, besonders der im Deregulierungsprozeß relativ weit fortgeschrittenen Postverwaltungen in Neuseeland, Großbritannien, den Niederlanden und den USA, können als Anregungen oder Erfahrungswerte für die Entwicklung in der Bundesrepublik Erkenntnisse liefern. Im Zusammenhang mit den Deregulierungsvorschlägen für die DBP POSTDIENST wird daher von Fall zu Fall auf die Entwicklung in anderen Ländern hingewiesen.

allem hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und Marktposition der DBP POSTDIENST sowie auf die Berücksichtigung der öffentlichen Interessen an den Postdienstleistungen hin betrachtet.⁵⁾

3. Eine unternehmenspolitische Neukonzeption für die Deutsche Bundespost POSTDIENST

Eine marktorientierte Unternehmenspolitik der DBP POSTDIENST ist aus mehreren Gründen notwendig. Der national und international zunehmende Wettbewerb in allen Bereichen ihres Dienstleistungsangebotes erfordert eine Neuorientierung in der Unternehmenspolitik, um die Marktposition zu behaupten und auszubauen. Die finanzwirtschaftliche Situation der DBP POSTDIENST ist ein weiterer Grund für unternehmerische Initiative; dies gilt insbesondere seit das Postverfassungsgesetz (§ 37) grundsätzlich die Eigenwirtschaftlichkeit der DBP POSTDIENST vorsieht. Ein Ausgleich des Wirtschaftsergebnisses durch die DBP TELEKOM erfolgt nicht mehr selbstverständlich und ist außerdem, angesichts der durch enorme Investitionsaufwendungen in den neuen Bundesländern angespannten Ertragslage der DBP TELEKOM, zukünftig unter Umständen auch faktisch nicht mehr möglich. Ein weiterer Anlaß zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der DBP POSTDIENST ist durch die – 1991 verstärkten – Anmahnungen des Bundesrechnungshofes und ihre grundsätzliche Anerkennung durch die Generaldirektion Postdienst gegeben.⁶⁾

Im Zuge der Poststrukturreform von 1989 wurden bereits einige neue Unternehmenskonzepte von der DBP POSTDIENST eingeleitet, weitere sind in Vorbereitung. Die Umsetzung erfolgt innerhalb der nächsten Jahre und soll die Rentabilität des Unternehmens sicherstellen. Der Erfolg dieser Reformmaßnahmen, zumal der zur Zeit noch in der Planungsphase befindlichen, kann ex ante kaum beurteilt werden; im folgenden werden daher die grundsätzlichen Anforderungen an die zukünftige Unternehmenspolitik der DBP POSTDIENST aufgezeigt.

3.1 Betriebsorganisatorische Maßnahmen

Ein für die DBP POSTDIENST entscheidender Faktor im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit und Rentabilität sind die Kosten der Leistungserstellung. Im Unterschied zu privatwirtschaftlichen Unternehmen ist bei der Post bislang die Kosten- oder X-Effizienz nicht

5) Diese Deregulierungsvorschläge sind von Liberalisierungsschritten, die zu einer Lockerung oder Aufhebung des Monopols der DBP POSTDIENST im Briefdienst führen, zu unterscheiden. Eine Reform des Postwesens muß beide Aspekte berücksichtigen, wobei die Deregulierung allerdings Voraussetzung zur Ausschöpfung aller Liberalisierungsvorteile ist.

6) Der Bundesrechnungshof bemängelt u.a. die unwirtschaftliche zentralisierte Briefzustellung, die mangelhafte Bearbeitung von Massendrucksachen, die unzureichende Planung der Postbetriebsfahrten und des Kraftfahrzeugbestandes sowie die teilweise noch mit Postmitarbeitern durchgeführte Gebäudereinigung, vgl. Bundesrechnungshof, Bemerkungen 1991 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, Deutscher Bundestag, Bundestagsdrucksache 12/1150, 16. 9. 1991, S. 95ff.

sichergestellt⁷⁾; verantwortlich dafür ist die nur eingeschränkte Wirksamkeit des wettbewerblichen Sanktionsmechanismus in Kombination mit dem bislang fehlenden Zwang, langfristig ausgeglichene Betriebsergebnisse zu erzielen.

Weiterhin wurde eine effiziente Kostenpolitik durch eine unzulängliche, nicht nach betriebswirtschaftlichen Kriterien aufgebaute Leistungs- und Kostenrechnung erschwert. Das Rechnungswesen der Deutschen Bundespost muß mithin über die mit DELKOS (dezentrale Leistungs- und Kostenrechnung)⁸⁾ begonnenen Änderungen hinaus in ein System der Finanzbuchhaltung überführt werden.⁹⁾ Ein detailliertes Kostenrechnungssystem erhöht die Möglichkeit und damit das Ausmaß der Zurechenbarkeit der Kosten zu den jeweiligen Dienstleistungen. Die Etablierung eines derart geeigneten Rechnungswesens ist schließlich die Grundvoraussetzung für eine kostenorientierte, effiziente Preisbildung bei der DBP POSTDIENST.

Durch Rationalisierungsmaßnahmen in der Aufbau- und Ablauforganisation der DBP POSTDIENST können erhebliche Kostenreduktionen erzielt werden.¹⁰⁾ Zunächst ist ganz allgemein ein wettbewerbsfähiges Produktionssystem einzurichten. Zu diesem Zweck sind vor allem Ablauf- und Bearbeitungsprozesse zu vereinfachen, zu konzentrieren und gegebenenfalls zu automatisieren, außerdem sind die verschiedenen Produktionssysteme möglichst aufeinander abzustimmen und zu vereinheitlichen. Innovationen oder auch bereits vorhandene neue Technologien sollen von der DBP POSTDIENST genutzt werden, um die Arbeitsproduktivität zu erhöhen, die Arbeitsintensität zu verringern und so einen effizienten Faktoreinsatz zu erzielen; konkret ist etwa an den Einsatz von Computern und modernen Selbstbedienungseinheiten im Schalterbereich und für den internen Gebrauch sowie an automatische Briefverteilanlagen und moderne Paketumschlagstellen zu denken. In den letzten Jahren sind Bemühungen der Post auf diesem Gebiet festzustellen,¹¹⁾ die überdies in den neuen Konzepten für die verschiedenen Geschäftsfelder verstärkt werden; im Vergleich zu den privaten Anbietern besteht jedoch noch ein erheblicher Nachholbedarf.

Weitere Rationalisierungspotentiale sind durch Änderungen der horizontalen und der vertikalen Organisationsstruktur zu erschließen. Sowohl auf der horizontalen als auch auf der vertikalen Ebene können einzelne Unternehmenseinheiten ausgegliedert und eventuell mit eigener Rechtsform geführt werden, außerdem können Kooperationen mit anderen Anbie-

7) Die betriebliche oder Kosteneffizienz wird nach *Leibenstein* auch als X-Effizienz bezeichnet, vgl. *Leibenstein, H.*, Allocative Efficiency vs. "X-Efficiency", in: *American Economic Review*, Vol. 56, 1966, S. 392-415. *Leibenstein* weist darauf hin, daß die X-Effizienz eine signifikantere Bedeutung für das Wirtschaftswachstum bzw. die Wohlfahrt hat als die statische allokativen Effizienz.

8) DELKOS ist seit 1990 im örtlichen Probebetrieb eingesetzt und wird ab 1993 der zentralen Leistungs- und Kostenrechnung der Gesamtunternehmen zugrunde gelegt. Damit sollen detailliertere Kosteninformationen möglich werden.

9) Weitere Informationen zum bisherigen und zukünftigen Rechnungswesen der DBP POSTDIENST geben z.B. *Strohbach, W.*, DBP POSTDIENST an DBP TELEKOM – Die Abgeltung der gegenseitigen Inanspruchnahme von Leistungen zwischen den Unternehmen der Deutschen Bundespost, in: *ZPT*, 1988, Heft 12, S. 18-22; *Zurhorst, B.*, Weichenstellung für die Neustrukturierung, *Bemerkungen zum Posthaushalt 1989*, in: *ZPF*, 1989, Heft 3, S. 4-9; *Bort, H.*, Der Jahresabschluß der Deutschen Bundespost nach neuem Recht. Konsequenzen des Bilanzrichtlinien-Gesetzes und des Postverfassungsgesetzes für das Rechnungswesen, in: *Archiv für das Post- und Fernmeldewesen*, 42. Jg., 1990, Nr. 1., S. 1-22.

10) Vom Bundesrechnungshof werden die Kosteneinsparungen von Rationalisierungsmaßnahmen auf mindestens 34 Mio. DM jährlich geschätzt, vgl. *Bundesrechnungshof, Bemerkungen...*, a.a.O., S. 95ff.

11) Zum Projekt des elektronischen Schalters vgl. z.B. *Rohbogner, M.*, Schalterautomation bei der Deutschen Bundespost, in: *Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1983*, S. 157-185.

tern eingegangen werden. Derartige Möglichkeiten werden im Zusammenhang mit der Schalterdienst- und der Zustellorganisation sowie mit der Ausgliederung von Dienstleistungsbereichen in den Kapiteln 3.4 und 3.5 näher untersucht.

Die DBP POSTDIENST als ein mitarbeiterstarkes und personalintensiv geführtes Unternehmen, dessen größter Aufwandsposten auch 1992 mit 78% die Personalkosten waren, muß der Personalpolitik große Bedeutung schenken.¹²⁾ Mit wachsendem Wettbewerb wiegen Kostennachteile, die sie im Personalbereich im Vergleich zu ihren Konkurrenten hat, zunehmend schwerer.¹³⁾ Der Einsatz personalpolitischer Strategien ist daher ein wichtiger Bestandteil einer unternehmenspolitischen Neuorientierung.

Ein Ziel der Postreform 1989 war es, für die Unternehmensleitung einen größeren Handlungsspielraum im Personalbereich zu erzielen. Die Regelungen zum Personal- und Sozialwesen im PostVerfG (§§ 46ff.) beinhalten eine Flexibilisierung des Dienstrechts bei der DBP POSTDIENST; sowohl für die Gewährung von Leistungsanreizen als auch für die besondere Laufbahngestaltung und Nachwuchsgewinnung können Sonderregelungen getroffen werden. Inwieweit diese personalpolitischen Maßnahmen tatsächlich eingesetzt werden und inwieweit sie ausreichend geeignet sind, die Wettbewerbsfähigkeit der DBP POSTDIENST zu steigern, läßt sich erst in einigen Jahren beurteilen.¹⁴⁾ Die Tatsache, daß das Beamtentum bei der Post nach wie vor erhalten bleibt, wirft jedoch Zweifel auf hinsichtlich ihrer Möglichkeiten flexibler Personalpolitik.¹⁵⁾

Im Wettbewerbsverhältnis zu den privaten Konkurrenten entstehen der DBP POSTDIENST durch die Auflagen des öffentlichen Dienstrechts durchaus Nachteile. Die Tarifabschlüsse werden nicht von den Postunternehmen, sondern vom Innenminister für den gesamten öffentlichen Dienst geführt, eine Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage in den jeweiligen Unternehmen ist daher nicht gegeben. Besonders in Ballungsräumen hat die DBP POSTDIENST zunehmend Schwierigkeiten, geeignete Mitarbeiter zu akquirieren; die Entlohnung der unteren und mittleren Besoldungsgruppen ist vergleichsweise gering, so daß private Anbieter mit attraktiveren Angeboten Personal von der Post abwerben können.

Nach dem derzeitigen Verhandlungsstand zur zweiten Postreform wird eine Aufgabe der geplanten Holding darin gesehen, Manteltarifverträge für die drei Postunternehmen abzuschließen, so daß auch die vorgesehene Umwandlung der DBP POSTDIENST in eine Aktiengesellschaft keine ausreichende unternehmerische Personalpolitik herbeizuführen scheint. Eine Umwandlung der DBP POSTDIENST in eine Aktiengesellschaft wird nicht

12) Zu den derzeitigen Personalkosten vgl. DBP POSTDIENST, Generaldirektion (Hrsg.), Geschäftsbericht 1992, Bonn 1993.

13) Zu den verschiedenen Einflußfaktoren, denen die Personalpolitik der Deutschen Bundespost von rechtlicher, politischer, gewerkschaftlicher, öffentlicher und ökonomischer Seite ausgesetzt ist, vgl. *Gscheidle, K.*, Die Personalbemessung bei der Deutschen Bundespost, in: *Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1982*, S. 9-28.

14) Innerhalb des ersten Jahres nach der Postreform erhöhte die DBP POSTDIENST ihren Personalbestand jedoch um 1450 Beschäftigte. Die von der DBP POSTDIENST angeführten Gründe der Arbeitszeitverkürzung, pauschaler Zeitzuschläge und die Erhöhung der Dienstleistungsmenge, hält der Bundesrechnungshof für nicht ausreichend, vgl. *Bundesrechnungshof, Bemerkungen...*, a.a.O., S. 104f.

15) Im Geschäftsjahr 1992 waren 44% der Beschäftigten der DBP POSTDIENST Beamte, 41% Arbeiter und 11% Angestellte, vgl. DBP POSTDIENST, Generaldirektion (Hrsg.), Geschäftsbericht 1992..., a.a.O. S. 39.

zu einem raschen Wandel in der Frage des Beamtentums der Mitarbeiter führen. Die im Hinblick auf Deregulierung weiterreichenden Postreformen in Großbritannien und den Niederlanden, die dort bereits zu einer Abschaffung des Beamtenstatus der Postbediensteten geführt haben, zeigen jedoch, daß ein Wandel für ein wettbewerbsorientiertes Unternehmen durchaus opportun ist.¹⁶⁾

3.2 Produkt- oder Dienstleistungspolitik

Für die Produkt- oder Dienstleistungsgestaltung ist in bezug auf eine marktorientierte Unternehmenspolitik von allgemeiner Bedeutung, daß eine permanente Beachtung der Erlös-/Kostenrelationen der einzelnen Dienstleistungen erfolgt. Die gesamte Angebotspalette muß laufend dahingehend überprüft werden, ob Verbesserungen in der Ausgestaltung einzelner Dienste, die Aufnahme neuer Dienstleistungsangebote und/oder die Einstellung defizitärer, im Absatz rückläufiger Dienstleistungen möglich und langfristig rentabel sind.¹⁷⁾

Mit der Beachtung der Erlös-/Kostenrelation bei den einzelnen Dienstleistungen der DBP POSTDIENST soll vor allem die interne Subventionierung abgebaut werden. Sofern bei einer Dienstleistung ein dauerhafter Absatzrückgang vorliegt, sie also auch langfristig nur noch durch Quersubventionierung aufrecht zu erhalten ist, sollte sie nicht weiter aufrecht erhalten werden.¹⁸⁾ Dagegen kann kurzfristige Subventionierung bei der Neueinführung von Produkten und Dienstleistungen durchaus gerechtfertigt sein. Eine solche „Anschubfinanzierung“ ist als Investition in die zukünftige Marktentwicklung anzusehen, die sich nach Abschluß der Einführungsphase, etwa infolge von sinkenden Stückkosten, auszahlen kann.¹⁹⁾

Das Leistungsangebot der privaten Kurier-, Expres- und Paketdienste verdeutlicht, welche Dienstleistungen und Qualitätsvarianten auf dem Markt der Postdienste nachgefragt werden. Die DBP POSTDIENST hat also die Möglichkeit, sich bei ihrer Produktgestaltung an den privaten Anbietern zu orientieren. Daß sie diese Chance in der jüngeren Vergangenheit auch zunehmend nutzt, zeigen beispielsweise die Einrichtung eines Postkurierdienstes und das neue Frachtkonzept.²⁰⁾

16) Vgl. Cox, H., Zur Reform der nationalen Postdienste in ausgewählten europäischen Ländern, in: Speckbacher, W. (Hrsg.), Die Zukunft der Postdienste in Europa (= Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste, Bd. 11), Berlin u.a. 1991, S. 27-48, S. 32ff.

17) Im Zuge der Poststrukturreform hat die DBP POSTDIENST bereits eine Anpassung des Leistungsangebotes an die veränderten Marktbedingungen vorgenommen bzw. geplant. Die Ausführungen beschränken sich daher auf Erweiterungen des Leistungsangebotes, die über das neue Frachtkonzept und die Konzepte für den Brief- und den Postzeitungsdienst hinausgehen.

18) Dieses Verhalten ist zunächst einzelwirtschaftlich rational und effizient. Ob gesamtwirtschaftliche Überlegungen zugunsten einer Weiterführung dauerhaft subventionsbedürftiger Dienstleistungen sprechen, ist eine politische Frage, die hier nicht weiter verfolgt wird.

19) Anschubfinanzierung in diesem Sinne ist nicht gleichzusetzen mit Dumpingpreisen, d.h. mit subventionierten Preisen, die ein Anbieter aufgrund seiner marktmächtigen oder Monopolstellung auf einem anderen Markt zur Verdrängung von Konkurrenzangeboten setzt. Eine solche Situation scheint allerdings auch bei Monopolanbietern, sofern die Preise nicht mindestens die variablen Zusatzkosten um ein gewisses Maß übersteigen, langfristig nicht realistisch.

20) Zur Neukonzeption des Frachtdienstes vgl. u.a. DBP POSTDIENST, Generaldirektion, Pressemitteilung vom 25. 2. 1991 und Dattelzweig, D., DVZ Gespräch mit Post-Vorstand Dieter Seegers-Krückeberg, in: DVZ, 25. 8. 1992.

Neben dem Auftauchen der privaten Konkurrenzanbieter fördert auch die im Zuge der Postreform erfolgte Umstellung von öffentlich-rechtlichen auf zivilrechtliche Kundenbeziehungen eine qualitative Verbesserung der Dienstleistungen. Die Einführung allgemeiner Geschäftsbedingungen gestattet der DBP POSTDIENST allerdings nur bedingt höhere Flexibilität bei der Gestaltung ihrer Dienstleistungen; durch die nach wie vor bestehende Einflußnahme des Bundesministers für Post und Telekommunikation in der Preispolitik sind ihre Möglichkeiten, zumindest im Bereich der Monopol- und Pflichtleistungen, eingeschränkt.²¹⁾ Bei den Wettbewerbsleistungen ist der unternehmerische Handlungsspielraum jedoch nicht begrenzt.²²⁾

Im Marktsegment Briefverkehr ist die DBP POSTDIENST zunehmender Konkurrenz durch die elektronische Post und die Kurierdienste ausgesetzt. Außerdem steht sie bei den Direktwerbungen im Wettbewerb mit anderen Medien. Zur Festigung ihrer Marktstellung sollte die DBP POSTDIENST daher ihre Anstrengungen, in den Bereichen Direktwerbung und Kuriersendungen konkurrenzfähige Dienstleistungen anzubieten, verstärkt fortsetzen. Darüber hinaus ist ein deutlicher Einstieg in die zukunftssträchtige elektronische Nachrichtenübermittlung zu erwägen.²³⁾

Eine Ausweitung des Leistungsangebotes der DBP POSTDIENST auf Dienste, die auch von der DBP TELEKOM angeboten werden, sollte bei zunehmendem Wettbewerb nicht ausgeschlossen werden. Sofern das Netz- und das Telefondienstmonopol der DBP TELEKOM davon nicht berührt wird, ist ein konkurrierendes Angebot der DBP POSTDIENST, etwa auf dem Gebiet der Mailbox-Dienste, durchaus denkbar. Die elektronische Post und besonders der Telebriefdienst sind ohnehin als eine Mischform von Post- und Telekommunikationsdiensten anzusehen. Beim Aufbau eines elektronischen Briefdienstes kann die DBP POSTDIENST zum einen ihr dichtes Schalernetz nutzen, so wie es bei der Sendungsart Telebrief bereits der Fall ist, und zum anderen auf ihre Mitgliedschaft im Weltpostverein sowie die verstärkte Zusammenarbeit mit den Postverwaltungen der europäischen Staaten zurückgreifen.

Der Einsatz der neuen Informationstechnologien im Bereich der Sendungsbearbeitung (z.B. Barcode) ermöglicht erhebliche Arbeitserleichterungen und qualitative Verbesserungen bei den Sortiervorgängen, in der Transportabwicklung sowie bei der Sendungsverfolgung und -kontrolle. Darüber hinaus eröffnet die Informationstechnologie neue Möglich-

21) Gesetzlich ist die Einflußnahme des Bundesministers für Post und Telekommunikation auf die Preispolitik in §§ 25 und 28 Postverfassungsgesetz geregelt, vgl. Gesetz über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost (Postverfassungsgesetz, PostVerfG) vom 8. Juni 1989 (= Art. 1 des Gesetzes zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost (Poststrukturgesetz)), BGBl. I, 1989, S. 1026-1042.

22) Monopoleistungen sind der Deutschen Bundespost ausschließlich vorbehalten. Pflichtleistungen sind Leistungen, die auch von privaten Anbietern in Konkurrenz zur Post erbracht werden können; die Post unterliegt allerdings wie bei den Monopoldiensten der Auflage, die Marktnachfrage zu befriedigen, d.h. also einer Zulassungs- oder Betriebspflicht. Unter Wettbewerbsleistungen werden schließlich von den Privaten und/oder der Deutschen Bundespost freiwillig und ohne Auflagen angebotene Postdienstleistungen verstanden.

23) Ein Angebot elektronischer Postdienstleistungen seitens der US-amerikanischen Post wird in ähnlicher Weise u.a. von Robinson und Spence befürwortet, vgl. Robinson, K., The Postal Service and Electronic Communications: Various Legal Issues and Sundry Open Questions, in: Sherman, P. (Hrsg.), Perspectives on Postal Service Issues, Washington, D.C. 1980, S. 162-189 und Spence, A. M., Regulating the Structural Environment of the Postal Service, in: Fleishman, J. L. (Hrsg.), The Future of the Postal Service, New York 1983, S. 197-226.

keiten der Dienstleistungsgestaltung in Richtung auf eine umfassende logistische Serviceleistung sowohl im Brief- als auch im Frachtdienst. Neue Dienstleistungen sind in diesem Zusammenhang beispielsweise besondere Auslieferdienste (delivery service) und Empfangsdienste (receipt service).²⁴⁾ Ein Auslieferdienst erlaubt es dem Versender, detaillierte Angaben bezüglich des Auslieferungsortes, der Auslieferungszeit und der Auslieferungsform (persönlich, mit Bestätigung) zu machen. Die Wünsche können außerdem auch noch nach Aufgabe der Sendung modifiziert werden, es kann beispielsweise kurzfristig eine Auslieferung gestoppt werden. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, daß die Post in Japan bereits seit 1986 als Service die Zustellung an einem bestimmten Tag (Geburtstag o.ä.) anbietet.²⁵⁾ Dem Empfänger einer Sendung stehen mit einem Empfangsdienst ähnliche Wahlmöglichkeiten zur Verfügung, er kann die Zustellzeit, Zustelladresse, persönliche An- oder Abwesenheit und ebenfalls noch kurzfristige Änderungen angeben.

Nicht nur im traditionellen Postwesen und bei erweiterten Dienstleistungen kann die Post als integriertes System die Informationstechnologie sinnvoll einsetzen, sie kann sie auch zu einer Diversifizierung in andere Angebotsbereiche oder Märkte nutzen. Informations- und Umfragedienste und die Abwicklung des Kartengeschäftes für staatliche, kommunale oder parafiskalische Einrichtungen sind Beispiele derartiger zusätzlicher Dienstleistungen. Weitere, ebenfalls das Netz der Postämter nutzende Erweiterungen des Dienstleistungsangebotes der DBP POSTDIENST werden bei der Betrachtung der Schalterdienste angeführt.

3.3 Preispolitik

Die Preisbildung der DBP POSTDIENST erfolgt nicht ausschließlich am Markt, sondern ist überwiegend der politischen Einflußnahme ausgesetzt. Die Leistungsentgelte im Monopolbereich Briefdienst bedürfen der Genehmigung des Bundesministers für Post und Telekommunikation; die Preise für Pflichtleistungen unterliegen einem Widerspruchsrecht des Bundesministers für Post und Telekommunikation.²⁶⁾ Im Gegensatz zu Marktpreisen, die sich aus dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage ergeben, können die Preise für Dienstleistungen der DBP POSTDIENST als „politische Preise“ bezeichnet werden.²⁷⁾ Eine politisch beeinflusste Preisstruktur bei den Postdiensten herrscht gegenwärtig in allen Ländern mehr oder weniger ausgeprägt vor, die Abweichungen von den Preisbildungsprinzipien für öffentliche Versorgungsunternehmen sind allerdings bei der DBP POSTDIENST relativ stark.²⁸⁾

24) Diese Dienste eines sog. integrierten Postsystems wurden vom Forschungsinstitut der niederländischen Post unterbreitet, vgl. PTT Research (Hrsg.), (= Research Institute of Royal PTT Nederland NV), Laboratory Activities PTT Research 1990, Leidschendam 1991, S. 25ff.

25) Vgl. Janßen, R., Postämter in Japan – Manches ist anders als bei uns, in: ZPT, 1990, Heft 5, S. 22-24, S. 24.

26) Vgl. §§ 23, 25 und 28 Gesetz über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost..., a.a.O., (PostVerfG).

27) Schmidtchen, D., Gebührenpolitik der Deutschen Bundespost und Ordnungspolitik, in: Diederich, H., Hamm, W., Zohlhöfer, W. (Hrsg.), Die Deutsche Bundespost im Spannungsfeld der Wirtschaftspolitik, Heidelberg 1987, S. 221-281, S. 272ff. Schmidtchen hebt in Anlehnung an die positive Theorie der Regulierung die Bedeutung administrativer Preise für die Gewinnung von Wählerstimmen hervor.

28) Ein internationaler Vergleich der Preisbildung im Postwesen findet sich bei Albon, R., Postal Rate-Making Procedures and Outcomes in Various Countries, in: Crew, M. A., Kleindorfer, P. R. (Hrsg.), Competition and Innovation in Postal Services, Boston 1991, S. 233-249, besonders Kapitel 2.

Mit der Preispolitik der DBP POSTDIENST werden im wesentlichen die gleichen Ziele wie mit der gesamten Postpolitik verfolgt; preispolitische Ziele sind etwa die Gesamtkostendeckung, die Erwirtschaftung eines Finanzierungsbeitrages, die Nachfragelenkung, die Marktorientierung, Innovationsförderung, Inflationsdämpfung, Strukturförderung und Medienunterstützung.²⁹⁾ Bereits diese Vielzahl der zu berücksichtigenden Wirkungen der Preisstruktur läßt eine Erfüllung von Effizienzkriterien schwierig bis unmöglich erscheinen. Die Gemeinwirtschaftslehre, die einen solchen Zielkatalog für öffentliche Unternehmen aufstellt, gibt dementsprechend auch keine Hinweise auf Kriterien oder Regeln für die Preisbildung in öffentlichen Unternehmen. Ihre Ablehnung einer am ökonomischen Effizienzkriterium ausgerichteten Preisbildung für öffentliche Unternehmen wird hier jedoch nicht geteilt.³⁰⁾

3.3.1 Die Preisstruktur der Deutschen Bundespost POSTDIENST

Eine Untersuchung der Preisstruktur der DBP POSTDIENST im Hinblick auf ihre Übereinstimmung mit den zugrundeliegenden Kostenstrukturen läßt plausible Vermutungen über ungerechtfertigte Abweichungen – im Sinne des Effizienzkriteriums³¹⁾ – zu; konkrete Abweichungen sind aufgrund der unvollkommenen Kostentransparenz nicht zu ermitteln. Die folgende Betrachtung wird auf Beispiele aus dem Briefdienst beschränkt, da die Möglichkeiten einer Marktpreisbildung bei den Briefdienstleistungen am geringsten ausgeprägt sind. Die Aussagen besitzen jedoch prinzipiell auch Gültigkeit für die anderen Dienstleistungsbereiche der DBP POSTDIENST.

Die DBP POSTDIENST unterscheidet im Briefdienst verschiedene Sendungsarten, wie Briefe, Postkarten, Drucksachen, Waren- und Büchersendungen und erhebt unterschiedliche Entgelte für diese hauptsächlich nach Inhalt oder äußeren Merkmalen (verschlossen, unverschlossen) differenzierten Sendungen.³²⁾ Eine Differenzierung findet auch hinsichtlich bestimmter Nachfragergruppen (Werbewirtschaft, Verlage, Blinde) und bestimmter Gebiete (Ausland, West-Berlin vor der Wiedervereinigung) statt.

Teilweise unterscheiden sich die Sendungsarten durch Leistungs- oder Qualitätsmerkmale, wie etwa die Laufzeit, die wiederum Unterschiede in den Kosten der Leistungserstellung hervorrufen. Bei Massendrucksachen (Infopost nach neuer Produktbezeichnung) berück-

29) Zu den Zielen der Preispolitik der Deutschen Bundespost vgl. u.a. Wohlfahrt, R., Die Gebührenpolitik der Deutschen Bundespost im Spannungsfeld öffentlicher und betriebswirtschaftlicher Ziele, in: Archiv für das Post- und Fernmeldewesen, 33. Jg. 1981, S. 272-277, S. 275ff.; Herrmann, E., Die Deutsche Bundespost, Baden-Baden, 1986, S. 163ff. sowie Busch, A., Die Gebührenpolitik der Deutschen Bundespost im Telekommunikationssektor auf dem Prüfstand, in: Die Weltwirtschaft, 1986, Heft 1, S. 106-120, dessen Untersuchung der Prinzipien und Auswirkungen der Gebührenpolitik im Telekommunikationsbereich weitgehend auf das Postwesen zu übertragen ist.

30) Zur Diskussion preispolitischer Prinzipien in der gemeinwirtschaftlichen Literatur vgl. Neumann, K.-H., Gebührenpolitik im Telekommunikationsbereich, Diss., Baden-Baden 1984, S. 85ff.

31) Eine effiziente Preisbildung erfüllt die Kriterien der statischen allokativen Effizienz, der betrieblichen oder X-Effizienz, der innovativen und qualitativen Effizienz, der Kompatibilität mit erwarteten technologischen Änderungen, der Verhinderung ineffizienten Marktzutritts sowie der Einfachheit, Praktikabilität und Kontinuität der Preisstruktur. Vgl. dazu auch Neumann, K.-H., Gebührenpolitik..., a.a.O., S. 90ff.

32) Zum 1. 4. und 1. 9. 1993 führte die DBP POSTDIENST ein neues Briefkonzept „2000“ ein, welches gegenüber dem bisherigen Leistungsangebot eine gewisse Vereinfachung in der Produktpalette darstellt. Die folgenden Ausführungen beziehen sich im konkreten Fall noch auf das vorherige Leistungsangebot, die grundsätzlichen Aussagen haben nach einer ersten Einschätzung des neuen Briefkonzepts auch für dieses Bestand.

sichtigt die DBP POSTDIENST Kostenersparnisse, die ihr durch die Vorleistungen der Versender entstehen, durch ermäßigte Entgelte für diese Sendungsart. Ob die gegenwärtigen Preisdifferenzen in einem adäquaten Verhältnis zu den Kostendifferenzen stehen, kann hier nicht überprüft werden, diese Fälle werden daher nicht weiter betrachtet.

Die überwiegende Zahl der Sendungen im Briefdienst sind hingegen als vergleichbare Dienstleistungen insofern zu betrachten, als sie zu den gleichen Grenzkosten erbracht werden.³³⁾ Die Beförderung eines Standardbriefes verursacht beispielsweise die gleichen Kosten wie die Beförderung einer Briefdrucksache oder einer Postkarte, ebenso weichen die Kosten für die aufgrund längerer Laufzeiten tarifbegünstigten Briefsendungsarten Drucksache, Warensendung und Büchersendung bei jeweils gleichem Gewicht nicht voneinander ab, die Entgelte sind jedoch bei allen genannten Sendungen unterschiedlich.

Die Produkt- und Preisdifferenzierung der DBP POSTDIENST ist mithin nicht an Kostenkriterien ausgerichtet, sie orientiert sich vielmehr daran, ob eine Sendungsart nach allgemeinem Rechtsempfinden mehr oder weniger Anrecht auf ein staatliches Beförderungsmonopol hat und berücksichtigt darüber hinaus sozialpolitische oder gemeinwirtschaftliche Auflagen durch subventionierte Preise für bestimmte Sendungen (Bücher, Zeitungen).

Eine Reihe tatsächlicher Kostenunterschiede in der Leistungserstellung finden dagegen in den Entgelten der Post keine Berücksichtigung. Die Beförderung eines Standardbriefes innerhalb der Bundesrepublik verursacht keineswegs immer einheitliche Kosten, wird jedoch von der DBP POSTDIENST zu einem Einheitstarif angeboten. Die verschiedenen Leistungs- oder Kostenmerkmale, die grundsätzlich bei der Preisbildung berücksichtigt werden können, sind:

- Größe / Volumen der Sendung,
- Gewicht,
- Anzahl der zusammen eingelieferten Sendungen,
- Laufzeit bzw. Zeitpunkt der Einsammel-, Sortier-, Transport- und Zustellvorgänge,
- Zustelladresse (Ballungsgebiet oder ländliche Region, Unternehmen oder Haushalt),
- Zahlungsmodus,
- Entfernung bzw. örtlicher oder überörtlicher Verkehr.³⁴⁾

Unterschiedliche Kosten bei im übrigen qualitativ gleichen Leistungen entstehen bei zunehmender Entfernung im Postverkehr; die Kosten nehmen allerdings nicht linear in Abhängigkeit der zurückgelegten Kilometer zu, sondern sind abhängig von der Bearbeitungs- und Umschlagshäufigkeit, die wiederum in der Regel mit zunehmender Entfernung ansteigt. Die reinen Transportkosten von Punkt zu Punkt haben nur einen relativ geringen Anteil an den gesamten Beförderungskosten.³⁵⁾ Dies erklärt, daß der Postverkehr von einem Ver-

33) Vgl. auch *Schmidtchen, D.*, Gebührenpolitik..., a.a.O. S. 255.

34) Ähnliche Merkmale nennt auch *Richards, P.*, Pricing Regulation of Letter Services – The Impact on Prices, Profits and Efficiency (= Vortrag beim Wissenschaftlichen Institut für Kommunikationsdienste vom 7. Dezember 1989), o.O. 1989, S. 22.

35) Dies gilt für internationale Sendungen, vgl. *Tabor, R.*, Comment: International Postal Reform, in: *Crew, M.A., Kleindorfer, P.R.* (Hrsg.), Competition and Innovation in Postal Services, Boston 1991, S. 33-36, ebenso wie für Sendungen im Einzugsgebiet der DBP POSTDIENST, vgl. *Wohlfahrt, R.*, Die Gebührenpolitik..., a.a.O., S. 275. Vgl. auch *Sherman, R.*, Competition in Postal Service, in: *Crew, M.A., Kleindorfer, P.R.* (Hrsg.), Competition and Innovation in Postal Services, Boston 1991, S. 191-214, S. 195.

kehrsknotenpunkt zu einem anderen, auch über große Entfernungen, geringere Kosten verursacht als der Verkehr zwischen verkehrsgünstig gelegenen Orten mit geringerer Entfernung. So ist es bei innerörtlicher Post, aufgrund der geringeren Umschlaghäufigkeit und geringerer (zeitlicher) Unsicherheiten im Transportablauf kostengünstiger, die Laufzeit E+1 zu erfüllen, als bei überregionaler Post. Die Kostendifferenz zwischen Sendungen mit geringer und längerer Laufzeitvorgabe ist bei lokalen Sendungen relativ gering, sie steigt jedoch mit zunehmender Entfernung bzw. Komplexität der Strecke an.³⁶⁾

Im Briefdienst gibt es zeitliche Schwankungen der Kapazitätsauslastung, aufgrund derer der Grenzkostenverlauf zeitbedingte Unterschiede aufweist. Bei der derzeitigen einheitlichen Preissetzung, die sich an den durchschnittlichen Kosten in Spitzen- und Schwachlastzeiten orientiert, werden die Nachfrager zu Spitzenzeiten mit geringeren als den von ihnen verursachten Kosten belastet, wodurch ihre Nachfrage u.U. höher ausfällt; für die Nachfrager in Zeiten geringer Kapazitätsauslastung gilt das Gegenteil.

Einige der oben erwähnten Kostenmerkmale im Briefdienst werden in der Entgeltstruktur der DBP POSTDIENST berücksichtigt, so z.B. Gewicht, Größe und Anzahl der zusammen eingelieferten Sendungen. Vorausgesetzt, die Preisdifferenzierung nach diesen Merkmalen orientiert sich am Verlauf der Grenzkosten, so stellt sich die Frage, ob zu den bestehenden Differenzierungen weitere Preisaufspaltungen hinzukommen sollten bzw. welche für die konkrete Preissetzung ausgewählt werden sollten.

Bezüglich des Ausmaßes der Preisdifferenzierung muß sichergestellt werden, daß der Nutzen einer weiteren Differenzierung der Preisstruktur die Kosten, die dadurch entstehen, überwiegt. Auch eine Preisstruktur hat gewissermaßen einen Preis, d.h. sie verursacht Kosten, die bei den Effizienzüberlegungen zusätzlicher Differenzierungsmaßnahmen nicht vernachlässigt werden dürfen. Kosten eines Preissystems entstehen unter anderem in Form von Meß- und Erhebungskosten sowie Verhandlungs-, Informations- und Kontrollkosten in der Handhabung. Diese Transaktionskosten sind bei komplexen, unübersichtlichen Preisstrukturen höher als bei einfachen und praktikablen; darüber hinaus sind sie abhängig von den gegebenen technischen Möglichkeiten und können sich daher im Zeitablauf verändern.

3.3.2 Vier Reformvorschläge zur Preisstruktur

Ziel einer Preisreform der DBP POSTDIENST sollte eine ökonomisch effiziente Preisstruktur sein. Gemäß dem Eigenwirtschaftlichkeitspostulat (§ 37 PostVerfG) muß die Preisstruktur der DBP POSTDIENST eine Gesamtkostendeckung ermöglichen; die nach wie vor bestehende Möglichkeit der Quersubventionierung zwischen den Teilunternehmen der Deutschen Bundespost und zwischen den Geschäftsfeldern eines Unternehmens führt jedoch zu einer Verfehlung des Effizienzziels. Für die folgenden Preisreformvorschläge wird daher von einer Gesamtkostendeckung innerhalb des Briefdienstes ausgegangen; dies

36) Vgl. *Dobbs, J., Richards, P.*, Assessing the Welfare Effects of Entry into Letter Delivery, in: *Crew, M.A., Kleindorfer, P.R.* (Hrsg.), Competition and Innovation in Postal Services, a.a.O., S. 61-87, S. 81, Figure 1.

widerspricht nicht grundsätzlich dem Geist des Postverfassungsgesetzes und deckt sich mit der langfristigen unternehmenspolitischen Zielsetzung der DBP POSTDIENST.^{37) 38)}

Die Ermittlung der effizienten Preisstruktur setzt voraus, daß die Kostenstruktur der Gesamtleistung bekannt ist. Zu diesem Zweck sind vor allem die Zusammensetzung der Kosten bei den einzelnen Teilleistungen und die Kostenschwankungen in Abhängigkeit von den verschiedenen Leistungsmerkmalen zu betrachten. Eine Annäherung der Preise an die Kostenverläufe, d.h. eine Aufgabe der einheitlichen Entgelte, ermöglicht es schließlich grundsätzlich, Effizienzgewinne zu realisieren, die bei einer einfachen und praktikablen Preisstruktur auch erzielt werden. Bei den vier im folgenden unterbreiteten Vorschlägen wird beiden Aspekten, den effizienten Einzelpreisen und einer insgesamt effizienten Preisstruktur Rechnung getragen.

Entfernungsabhängige Tarife

Eine Preissetzung, die den Kostenanstieg infolge zunehmender Entfernung und der damit verbundenen Umschlaghäufigkeit berücksichtigt, kann sich daran orientieren, ob die Sendung innerhalb eines Ortes oder über die Ortsgrenze hinaus versandt wird. Für den innerörtlichen Briefverkehr ist dann ein geringerer Tarif als für überörtliche Sendungen zu veranschlagen.

Als Ortsgrenze können die durch Postleitzahlen voneinander abgegrenzten Regionen bzw. Briefzentren gewählt werden, so daß keine neuen, zusätzlichen Abgrenzungskriterien eingeführt werden müssen.³⁹⁾ Für die DBP POSTDIENST entsteht dadurch kein zusätzlicher Aufwand, da die Sendungen ohnehin nach Postleitzahlen sortiert werden. Nach den Vorgaben des Betriebssystems für das Konzept „Brief 2000“ werden die Sendungen für den eigenen Zustellstützpunkt ausgesondert und die weiterzuverteilenden Sendungen werden dem Briefzentrum Abgang (BZA) bearbeitungsgerecht zugeteilt. Auch existiert bereits eine Leistungsdifferenzierung in Abhängigkeit der Absende- und Zustelleiträume. Bei den tarifbegünstigten Sendungen wird eine Qualitätsdifferenzierung an dem Kriterium Briefzentrum ausgerichtet; für Sendungen innerhalb der Region eines Briefzentrums gilt die Laufzeit E+2, die Vorgabe für Sendungen in ein anderes Briefzentrum beträgt E+4.⁴⁰⁾ Eine weitere Erleichterung der Sortiervorgänge kann dadurch erzielt werden, daß bereits bei den Briefkästen eine getrennte Sammlung nach Briefen, die in einem Leitraum verbleiben und anderen erfolgt.⁴¹⁾

37) Im Zuge der ersten Postreform wird mittlerweile auch von der DBP POSTDIENST die Notwendigkeit einer Zusammenführung von Preis- und Kostenstrukturen erkannt, vgl. z.B. *Seegers-Krückeberg, D.*, Frachtdienst der Deutschen Post: Pakete und Päckchen, in: Deutsche Bundespost POSTDIENST, Generaldirektion (Hrsg.), Post-Forum, Dokumentation, Bd. 1: POSTDIENST, Kongreß- und Workshopbeiträge, Köln 14. Mai bis 16. Mai 1990, Bonn o.J., S. 66-72, S. 66.

38) Ähnliche Tarifstrukturreformen wurden im Frachtdienst des britischen Post Office durchgeführt, vgl. *Heuermann, A., Schnöring, Th.*, Die Reorganisation der Britischen Post, Ansätze zu einem Vergleich mit der Deutschen Bundespost, (= Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste, Bd. 2), Berlin, u.a. 1985, S. 175ff.

39) Das Leitsystem der DBP POSTDIENST ist folgendermaßen aufgebaut: Die ersten beiden Ziffern der Postleitzahl kennzeichnen die Briefzentren, die dritten bis fünften Ziffern bestimmen die Zustellbezirksgruppen, Postfächer und Großkunden. Die Einteilung sollte an den tatsächlichen Kostenverläufen ausgerichtet werden. Die Wahl des Briefzentrums zur Laufzeitdifferenzierung bei tarifbegünstigten Sendungen der DBP POSTDIENST spricht allerdings dafür, daß die Kosten einer Sendung insbesondere bei Verlassen eines Briefzentrums ansteigen.

40) Die Laufzeitangaben beziehen sich auf die Zeit vor Einführung der neuen Postleitzahlen. Die Laufzeitbezeichnung bedeutet E = Einlieferungsdatum plus die Anzahl der darauffolgenden Werkstage.

41) Ähnliche Briefkästen werden in einigen Ballungsgebieten im Ausland und auch in der Bundesrepublik (z.B. München) bereits eingesetzt.

Die Einführung von zwei derartigen Tarifstufen dürfte kaum größere Schwierigkeiten aufwerfen. Die Postbenutzer sind in der Regel mit dem System der Postleitzahlen vertraut. Auch hinsichtlich der Akzeptanz stehen einer solchen Tariffdifferenzierung vermutlich keine allzugroßen Hindernisse entgegen. Daß Briefsendungen innerhalb eines Ortes geringere Kosten verursachen als Sendungen, die über die Ortsgrenze hinaus gehen, erscheint den Nachfragern vermutlich plausibel. Bei Nichteinhaltung der Entgeltvorschriften kann die DBP POSTDIENST entweder Nachporto vom Empfänger der Sendung verlangen oder sie kann nicht ausreichend freigemachte Sendungen später als innerhalb der regulären Brieflaufzeit befördern, so daß dem geringeren Entgelt auch eine geringere Leistungsqualität entspricht.

Die Verteilungswirkungen des Tarifes sind relativ neutral, da die Nachfrager in der Regel Briefe mit einer Vielzahl unterschiedlicher Entfernungen versenden.⁴²⁾ Eventuelle Kritik kann die Tatsache hervorrufen, daß die Leiträume unterschiedlich groß und verschieden dicht besiedelt sind und die Bewohner kleinerer Leiträume daher vermutlich relativ weniger Sendungen der niedrigen und mehr Sendungen der höheren Tarifstufe aufgeben als die Bewohner größerer Leiträume. Eine vergleichbare Situation ist im Bereich der DBP TELEKOM bei den Orts- und Ferngesprächen gegeben und wird dort grundsätzlich akzeptiert.

Dieser zweistufige Tarif verursacht durch die Nutzung des bereits vorhandenen Postleitzahlensystems kaum zusätzliche Transaktionskosten; selbst die einmaligen Kosten einer Umrüstung oder Erneuerung der Briefkästen könnten mit einer dauerhaften Reduktion der Sortierkosten ausgeglichen werden. Der Transaktionskostenvorteil eines einheitlichen Briefentgeltes gegenüber einer komplexen, entfernungsabhängigen Tarifstruktur bleibt also weitgehend erhalten. Die Komplexität der Tarifstruktur kann zusätzlich gering gehalten werden, indem für lokale Sendungen ein einheitlicher, von weiteren Qualitätsmerkmalen (etwa Laufzeiten) unabhängiger Tarif festgelegt wird. Eine weitere Preisdifferenzierung nach bestimmten Kostenmerkmalen würde ausschließlich für nicht lokale Sendungen gelten; dies entspricht auch den tatsächlichen Kostendifferenzen.⁴³⁾

Eine Preisreduktion für lokale Briefe gibt es bei der spanischen Post, eine Sendung innerhalb Madrids wird beispielsweise nur mit 40% des überregionalen Tarifs berechnet.⁴⁴⁾ Bei der Deutschen Bundespost galt eine vergleichbare Regelung bis 1990 für Westberlin.

Regionale Preisdifferenzierung

Unterschiedliche Kosten für qualitativ einheitliche Briefsendungen entstehen auch in Abhängigkeit des Zustellgebietes einer Sendung; in Ballungsgebieten sind die Zustellkosten

42) Dies trifft zumindest auf das Briefaufkommen der Post in Großbritannien zu, angesichts der dezentraleren Struktur der Bundesrepublik kann eine solche Entfernungsmischung bei Briefsendungen jedoch auch hier angenommen werden. Diese Vermutung wurde außerdem von der Oberpostdirektion Köln bestätigt. Zur Situation in Großbritannien vgl. *Richards, P.*, Pricing Regulation..., a.a.O., Slide 25a.

43) Auf eine mit der Entfernung bzw. Komplexität der Strecke zunehmende Kostendifferenz zwischen schnell und weniger schnell beförderten Sendungen weisen *Dobbs* und *Richards* hin, vgl. *Dobbs, J., Richards, P.*, Assessing the Welfare..., a.a.O., S. 81, figure 1.

44) Auch die kanadische Post hatte über einen längeren Zeitraum eine derartige Tarifstruktur, vgl. *Albon, R.*, Postal Rate-Making Procedures..., a.a.O., S. 243.

aufgrund der dort realisierbaren Dichtevorteile niedriger als in dünn besiedelten Gebieten. Da die Zustellkosten in Abhängigkeit der Zustellregion erheblich differieren und ihr Anteil an den gesamten Beförderungskosten hoch ist,⁴⁵⁾ erscheint eine regionale Preisdifferenzierung aus Effizienzgesichtspunkten besonders geboten.⁴⁶⁾

Eine Preisstruktur, die diese Kostenunterschiede berücksichtigt, kann ebenfalls auf dem System der Postleitzahlen aufbauen. Der niedrigste Preis könnte für Sendungen gelten, die in größere Städte versandt werden, die mehr als eine Postleitzahl haben, d.h. in mehrere Zustellbereiche aufgeteilt sind. Für alle übrigen Sendungen würde ein höherer Preis berechnet. Auch eine stärkere Differenzierung, die z.B. nach Großempfängern und Postfachinhabern unterscheidet, ist denkbar, wobei ein zweistufiger Tarif, der sich aus einem Normaltarif und einem erhöhten Entgelt für Sendungen in die kleinsten Postorte zusammensetzt, sicher die praktikabelste Lösung darstellt.

Im Fall einer zweistufigen Einteilung ist auch diese Tariffdifferenzierung einfach und praktikabel und ohne größeren Transaktionskostenaufwand zu handhaben.⁴⁷⁾ Schwierigkeiten können im Zusammenhang mit den internationalen Sendungen entstehen; je nach Ausgestaltung der einzelnen Tarifniveaus, kann es günstiger sein, einen Brief in eine ländliche Region im Ausland als in eine ländliche Region im Inland zu schicken.⁴⁸⁾ Die politische Durchsetzung dieses Tarifvorschlags wird vermutlich durch die preisliche Mehrbelastung von Sendungen in ländliche Gebiete erschwert, da dies eine Aufhebung der bisherigen Tarifeinheit im Raum bedeutet.

Bei der Tarifeinheit im Raum besteht neben den grundsätzlichen Argumenten bezüglich ihrer Rechtfertigung für Briefdienstleistungen und andere Leistungen im Postwesen zusätzlich eine Besonderheit im Vergleich zu anderen Bereichen (Telekommunikation, Elektrizität), die häufig nicht genügend beachtet wird.⁴⁹⁾ Das Porto wird vom Absender und nicht vom Empfänger gezahlt. Anders als bei den Telefongebühren, die für Bewohner ländlicher Regionen in der Regel höher sind als für Bewohner in Ballungsgebieten, da erstere relativ mehr Ferngespräche und relativ weniger Ortsgespräche führen, ist bei den Entgelten im Postdienst eine derart unterschiedliche Belastung der Bewohner verschiedener Regionen nicht zu erwarten. Die Bewohner dünn besiedelter Gebiete würden nur dann höhere Entgelte für Leistungen der DBP POSTDIENST zahlen, wenn sie in überdurchschnittlichem Maße Sendungen in ländliche Gebiete verschicken. Die Berechtigung einer Einheitsbriefgebühr zur Beeinflussung der regionalen Einkommensverteilung oder der strukturellen Ent-

45) Der Anteil wird auf etwa 40% geschätzt, vgl. *Owen, B.M., Willig, R.D.*, Economics and Postal Pricing Policy, in: *Fleishman, J.L.* (Hrsg.), *The Future of the Postal Service*, New York 1983, S. 227-245, S. 233.

46) Diese regionalen Kostendifferenzen finden sich auch in anderen Ländern, vgl. *Albon, R.*, Postal Rate-Making Procedures..., a.a.O., S. 241; *Estrin, S., de Meza, D.*, Delivering Letters: Should it be decriminalized?, in: *Crew, M.A., Kleindorfer, P.R.* (Hrsg.), *Competition and Innovation in Postal Services*, Boston 1991, S. 93-108, S. 102.

47) *Estrin* und *de Meza* vermuten hingegen hohe administrative Kosten der Einführung und Kontrolle eines regional bzw. nach der Zustelldichte differenzierten Tarifes, vgl. ebenda, S. 104.

48) Diesen Hinweis geben auch *Dobbs, Richards*, deren weiterer Kritik regionaler Preisdifferenzierung hier jedoch nicht zugestimmt wird, da sie sich an sehr komplexen Tarifstrukturvorschlägen orientiert vgl. *Dobbs, J., Richards, P.*, *Assessing the Welfare...*, a.a.O., S. 71.

49) Eine allgemeine Auseinandersetzung mit den Begründungen der Tarifeinheit findet sich u.a. bei *Neumann, K.-H.*, Das Prinzip der Tarifeinheit als Grundlage der Gebührenpolitik öffentlicher Unternehmen, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Bd. 6, 1983, S. 393-405.

wicklung einzelner Regionen wird angesichts dieses Zusammenhangs weiter geschwächt. Die Argumente, die für eine regionale Tariffdifferenzierung sprechen, erscheinen dagegen weitaus gewichtiger.

Qualitative Preisdifferenzierung / Spitzenlastpreisbildung

Die Nachfrage nach Dienstleistungen der DBP POSTDIENST ist zyklischen Schwankungen unterworfen. In Abhängigkeit des Auslastungsgrades der vorhandenen Kapazitäten variieren auch die Kosten der Leistungserstellung. Zu Zeiten der Jahresspitzenbelastung, vor Weihnachten, verursacht die einzelne Beförderungsleistung höhere Grenzkosten als in verkehrsschwachen Zeiten, etwa im Sommer; auch für Briefsendungen, die infolge der Laufzeitvorgabe E+1 in den Abend- und Nachtstunden bearbeitet werden müssen, entstehen höhere Kosten als für weniger eilige Sendungen. Den letzten Aspekt berücksichtigt die DBP POSTDIENST ansatzweise bei den tariffermäßigten Briefsendungsarten, die eine längere Laufzeit als Briefe haben; außer durch die längere Laufzeit unterscheiden sich erstere jedoch zusätzlich durch die Inhalte von Briefen.

Eine Anwendung der Spitzenlastpreisbildung für Briefe dergestalt, daß nur nach unterschiedlichen Beförderungsgeschwindigkeiten differenziert wird, ermöglicht den Nachfragern von Briefdienstleistungen zwischen verschiedenen Leistungsqualitäten bzw. Laufzeiten zu jeweils unterschiedlichen Preisen zu wählen. Ebenso könnte die Briefbeförderung in den letzten Wochen vor Weihnachten mit höheren Belastungen als in der übrigen Zeit versehen werden.

Die Berücksichtigung der Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung in den Preisen zu Spitzenlastzeiten sowie die Möglichkeit, die Nachfrage in Schwachlastzeiten zu verlagern, können zu einem gleichmäßigeren Nachfrageverlauf und damit zu einer insgesamt geringeren Kapazitätsvorhaltung im Briefdienst führen. Die zeitliche Verschiebung eines Teils der Nachfrager in Schwachlastzeiten schafft durch die Kapazitätsauslastung in nachfrageschwachen Perioden Verbundvorteile.⁵⁰⁾ Das Ausmaß der zeitlichen Substitution hängt ab von der Länge der verschiedenen, preislich differenzierten Perioden bzw. dem Grad der Qualitätsunterschiede, der Höhe der Preisunterschiede und der Preiselastizität der Nachfrage, insbesondere der Kreuzpreiselastizität. Durch die stärkere Kostenorientierung der Preise ist eine Spitzenlastpreisbildung bei der DBP POSTDIENST jedoch auch ohne nachfragelenkende Wirkung effizient.

Eine Zweiteilung des Entgeltes für Standardbriefe ist bei der DBP POSTDIENST grundsätzlich möglich. Ein Einheitstarif für qualitativ unterschiedliche Leistungen ist gesetzlich nicht vorgeschrieben, vielmehr soll das Entgelt in einem ausgewogenen Verhältnis zu den einzelnen Dienstleistungsbestandteilen stehen.⁵¹⁾ Auch der Weltpostvertrag gestattet ausdrücklich eine Einteilung der Briefsendungen in zwei Kategorien sowie eine entsprechende Gebührendifferenzierung.⁵²⁾

50) Vgl. auch *Crew, M.A., Kleindorfer, P.R., Smith, M.A.*, Peak-Load Pricing in Postal Services, in: *The Economic Journal*, Vol. 100, 1990, S. 793-807, S. 795.

51) Vgl. § 13 Abs. 1 Postdienstverordnung (PostV), vom 24. Juni 1991, in: *BGBl. I*, 1991, S. 1372-1375.

52) Vgl. Art. 19 und 21 Weltpostvertrag, in: *DBP POSTDIENST, Generaldirektion* (Hrsg.), *Weltposthandbuch: Verträge des Weltpostvereins*, Washington 1989, Bonn 1990.

Eine Einteilung der (Standard-)Briefsendungen in zwei Qualitätskategorien oder -klassen gibt es bei den Postverwaltungen Großbritanniens, Neuseelands, Japans, der USA und der Schweiz. In Großbritannien wurde die qualitative und preisliche Unterscheidung in Briefe erster und zweiter Klasse 1968 eingeführt und löste die Einteilung in gewöhnliche Sendungen und Drucksachen ab. Erste Klasse Briefe (first class mail) kosten 24 Pence (ca. 0,60 DM) und haben eine Laufzeit von E+1. Zweite Klasse Sendungen werden mit 18 Pence (ca. 0,45 DM) berechnet und innerhalb einer Laufzeit von E+3 befördert. Die Preisdifferenz (6 Pence) zwischen den beiden Klassen ist zum Zweck der Nachfragesteuerung größer als die tatsächliche Kostendifferenz (ca. 1 Pence) gewählt. Der Anteil der Briefsendungen erster Klasse nahm von anfangs 33% auf heute ca. 50% zu, obwohl die Preisdifferenz zwischen den beiden Klassen ebenfalls erhöht wurde. Dies kann zum einen auf reale Preissenkungen sowie auf die positive Einkommenselastizität bei Erste Klasse Briefen und die negative Einkommenselastizität bei Zweite Klasse Briefen zurückzuführen sein.⁵³⁾

Angesichts des hohen Anteils der Erste Klasse Briefe kann eine höhere als die kostenbedingte Preisdifferenz zwischen beiden Sendungsarten gerechtfertigt sein. Die britische Post verweist darauf, daß ab einem 60-prozentigen Anteil zusätzliche Sortierkapazitäten für die Erste Klasse notwendig werden, deren Kosten ausschließlich diesen Sendungen zuzurechnen wären, wodurch die Zweite Klasse Briefe zu Grenzkosten von nahezu Null sortiert werden könnten. Die Erfahrungen mit der Zweiklassenpost in Großbritannien zeigen, daß hiervon durchaus Kapazitätseffekte ausgehen und daß darüber hinaus die Festsetzung der Preise und Preisdifferenzen von Bedeutung ist.⁵⁴⁾

Die schweizerische Post hat im Februar 1991 ein Zweiklassensystem eingeführt.⁵⁵⁾ Das bis dahin einheitliche Briefporto von 50 Rappen gilt seitdem nur noch für sog. B-Briefe, deren Laufzeit zwei bis drei Tage beträgt; A-Briefe, die über Nacht befördert werden, kosten 80 Rappen. Ein Vierteljahr nach Einführung der A und B Post wurden ca. 25% der Briefe als A-Briefe und 75% als B-Briefe befördert. Die ersten Reaktionen der Postkunden waren ablehnend; der PTT wurden Mißmanagement und eine Ausnutzung ihrer Monopolstellung vorgeworfen, außerdem wurde die Befürchtung geäußert, daß die Anstrengungen zu Leistungs- und Qualitätsverbesserungen durch das Zweiklassensystem reduziert würden. Für eine abschließende Beurteilung des schweizerischen Systems bedarf es noch einer längeren Erprobung und Erfahrung mit den zwei Briefkategorien.

Mit einer derartigen Spitzenlastpreisbildung im Briefdienst würde den Kunden der DBP POSTDIENST eine bisher nicht vorhandene Wahlmöglichkeit eingeräumt; auch hinsichtlich der Transaktionskosten stehen einer Umsetzung keine Hindernisse im Wege. Es bleibt daher insbesondere die Frage der Akzeptanz zu klären.

53) Vgl. *Albon, R. Postal Rate-Making Procedures...*, a.a.O., S. 243 und *Crew, M.A., Kleindorfer, P.R., Smith, M.A., Peak-Load Pricing...*, a.a.O., S. 805

54) Die Ausführungen über die Preisbildung des britischen Post Office sind *Albon, R., Postal Rate-Making Procedures...*, a.a.O., S. 243 und *Crew, M.A., Kleindorfer, P.R., Smith, M.A., Peak-Load Pricing...*, a.a.O., S. 805 entnommen.

55) Vgl. PTT (Schweiz) (Hrsg.), *Posttaxen Inland*, gültig ab 1. Februar 1991, o.O., o.J.

Grundtarif und Leistungspreis

Bei den Briefentgelten ist auch eine Preisaufspaltung denkbar; der Gesamtpreis setzt sich dann aus einem benutzungsunabhängigen Grundtarif für die Vorhalteleistung und einem benutzungsabhängigen Preisbestandteil zusammen. Aus den Grundtarifen könnten die nicht zurechenbaren fixen Kosten des Briefpostwesens finanziert werden. Ebenso könnte das Vorhandensein von Netzexternalitäten, die durch die grundsätzliche Erreichbarkeit jeder Adresse im Postgebiet gegeben sind, in einem Grundtarif berücksichtigt werden.

Die Einführung eines zweiteiligen Tarifes im Briefdienst wirft jedoch mehr Probleme auf, als sie zu lösen vermag. Es muß geklärt werden, wie die Kosten der Kapazitätsvorhaltung des Netzes aus Postämtern, Briefkästen, Fahrzeugen und Personal von den Kosten der Inanspruchnahme, die sich im wesentlichen aus den gleichen Kostenbestandteilen zusammensetzen, zu trennen sind. Weiterhin ist zu entscheiden, ob von allen Benutzern der gleiche Grundtarif erhoben würde, bzw. woran sich verschiedene hohe Tarife orientieren sollten. Ein mögliches Kriterium sind beispielsweise die Netzkosten in verschiedenen Gebieten pro Kopf der dort lebenden Bevölkerung. Außerdem werden die Schwierigkeiten, die sich bei der Zurechnung der variablen Kosten ergeben, durch einen gespaltenen Tarif nicht gelöst; für den benutzungsabhängigen Preisbestandteil müssen also darüber hinaus weitere preisliche Überlegungen erfolgen.

Eine zweiteilige Preisstruktur erscheint allenfalls im Bereich der Zustellung eine praktikable Lösung zu sein. Sofern die Zustelleistungen von den übrigen Teilleistungen im Briefdienst abgekoppelt und in regionaler oder örtlicher Regie geführt werden, kann ein Zustelldienst den einzelnen Adressen einen Grundtarif auferlegen, mit dem er seine fixen Kosten deckt und die nutzungsabhängigen Kosten der eigentlichen Zustellung gesondert in Rechnung stellen.

Ansatzpunkte einer effizienten Preisstruktur

Für eine ökonomisch effiziente Preisstruktur im Briefdienst der DBP POSTDIENST müssen diejenigen Maßnahmen der Preisdifferenzierung ausgewählt werden, die den größten Effizienzgewinn oder Nutzenzuwachs für das Preissystem ermöglichen. Die Kostenmerkmale, die zu den stärksten Streuungen der Gesamtkosten führen, sollten Kriterien für Preisdifferenzierungen sein, da auf diese Weise eine höchstmögliche Orientierung der Preisstruktur an den Kostenverläufen erreicht wird. Die zu betrachtenden Variationen der Gesamtkosten ergeben sich aus dem Streuungsmaß eines Kostenmerkmals (z.B. Zustellregion) und dem Anteil der davon betroffenen Teilkosten an den Gesamtkosten (z.B. Kosten der Zustellung).

Eine starke Streuung der Teilkosten allein ist mithin nicht ausreichend, die Kostenmerkmale müssen zusätzlich einen quantitativ bedeutenden Teilkostenaspekt betreffen, um für die Entwicklung der Gesamtkosten eine Rolle zu spielen. Eine Reihung der Differenzierungsmerkmale nach ihrer effizienzfördernden Wirkung für die Preisstruktur sollte sich also nach dem Ausmaß richten, in dem ein Kostenkriterium zur Streuung der Gesamtkosten führt.

Die Effizienzgewinne einer Preisdifferenzierung sind umso größer, je elastischer die Nachfrage nach den betrachteten Produkten reagiert.⁵⁶⁾ Da die Preiselastizität der Nachfrage nach Briefdienstleistungen relativ gering eingeschätzt wird,⁵⁷⁾ ergibt sich, auch in Verbindung mit dem Transaktionskostenargument, für den Briefdienst die Empfehlung einer nur mäßig differenzierten Preisstruktur.^{58) 59)}

Von den hier vorgeschlagenen Preisdifferenzierungen verspricht insbesondere die regionale Differenzierungsvariante eine weitestmögliche Kostenorientierung und ist daher geeignet, die gegenwärtige Tarifstruktur im Briefdienst zu ergänzen. Darüber hinaus ist die Struktur der Briefentgelte zu vereinfachen, vorhandene Differenzierungen sind, soweit sie sich nicht am Grenzkostenverlauf ausrichten, zu straffen oder aufzugeben und effiziente Differenzierungsmerkmale sind verstärkt einzusetzen. Neben strukturellen Preisänderungen und -erhöhungen ist in diesem Zusammenhang auch die Notwendigkeit eines inflationsbedingten Niveauanstiegs der Preise zu prüfen.

Die Preisbildung im Briefdienst der DBP POSTDIENST muß allerdings auch die Preise der Substitute (Telefon, Telefax, elektronische Post, alternative Direktwerbemedien) und dabei die Kreuzpreiselastizität beachten. Je höher die Briefentgelte im Verhältnis zu den Preisen der Substitute sind, desto schneller vollzieht sich auch der Substitutionsprozeß. Eine effiziente, weitestmöglich an den Grenzkosten orientierte Preisstruktur – sowohl im Briefdienst als auch bei den Substituten führt zu einem gesellschaftlich erwünschten Tempo des Substitutionsprozesses bzw. dazu, daß sich die „Kommunikationsrevolution“ in gesellschaftlich wünschenswerten Bahnen vollzieht.⁶⁰⁾

3.4 Gestaltungsmöglichkeiten im Schalterdienst und in der Zustellorganisation

3.4.1 Post-Agenturen

Im Rahmen einer zunehmenden Marktorientierung der DBP POSTDIENST ist auch eine Auseinandersetzung mit dem Geschäftsfeld Schalterdienst geboten. Ein Netz von 26.000 Postämtern im gesamten Bundesgebiet stellt für die Post einen beträchtlichen Fixkostenblock dar. Obwohl den Finanzdaten der DBP POSTDIENST hierzu keine konkreten Informationen zu entnehmen sind, ist zu vermuten, daß der Schalterdienst nicht kostendeckend arbeitet oder gar Gewinne erwirtschaftet. Die von der DBP POSTDIENST im

56) Bei hohen Elastizitätswerten sind die Wohlfahrtsverluste, die durch Preisabweichungen von den Grenzkosten entstehen höher; dieser Zusammenhang begründet die Quasi-Optimalität von Ramsey-Preisen. Vgl. *Ramsey, F.*, A Contribution to the Theory of Taxation, in: *The Economic Journal*, 1927, Heft 3, S. 47-61.

57) Vgl. unter anderem *Richards, P.*, Pricing Regulation..., a.a.O., Slide 25a und *Albon, R.*, Postal Rate-Making Procedures..., a.a.O., S. 244.

58) Bei den Paketdienstleistungen ergeben sich aufgrund der relativ hohen Nachfrageelastizität unter Umständen andere Preisempfehlungen.

59) In diesem Kontext erscheint das preispolitische Konzept *Roland Hills* von zeitloser Gültigkeit zu sein. Die von ihm 1837 vorgeschlagene Einheitsbriefgebühr für den Postverkehr zwischen den Postorten berücksichtigte die Transaktionskostensparnisse eines einfachen Tarifs bei nur geringen Kostenunterschieden; bei bedeutenderen Kostendifferenzen, wie sie – damals und auch heute – etwa im Bereich der Zustellung auftreten, empfahl er eine entsprechende preisliche Differenzierung. Eine ausführliche Darstellung der preispolitischen Vorschläge *Hills* erfolgt unter Punkt 3.4.2.

60) *Owen, B.M., Willig, R.D.*, Economics..., a.a.O., S. 238.

Jahre 1993 verstärkt durchgeführte Netzoptimierung, die mit Schließungen von 900 Postämtern in Städten mit über 20.000 Einwohnern einherging, sowie der ebenfalls 1993 gestartete Betriebsversuch, Postagenturen im ländlichen Einzelhandel einzurichten, verdeutlichen, daß Effizienzverbesserungen im Schalterdienst notwendig und möglich sind.

Mit dem Einsatz der Datenverarbeitung können erhebliche Rationalisierungsfortschritte und Kostensenkungspotentiale durch Selbstbedienungseinrichtungen und die Schalterautomation, d.h. die Verknüpfung des Schalterdienstes und der Folgestufen realisiert werden. Bei den Postbankdienstleistungen ist etwa an On-line Systeme und den Einsatz von Geldausgabeautomaten zu denken. Aber auch im Brief- und Frachtdienst sind Arbeitserleichterungen und Zeitersparnisse im Bereich der Annahme und Freimachung von Sendungen, der Quittungserstellung und des Datenzugriffs zu erzielen.⁶¹⁾

Das Verkaufstellennetz wird außer für nahezu alle Dienstleistungsangebote der DBP POSTDIENST auch von den Unternehmensbereichen der DBP TELEKOM und DBP POSTBANK genutzt. Die Zurechnung der Kosten im Schalterdienst auf die drei Unternehmen und auf die einzelnen Dienstleistungen ist bei derartiger Verbundproduktion naturgemäß problematisch, eine befriedigende Lösung für eine wirtschaftliche Unternehmensführung jedoch unumgänglich.⁶²⁾

Die Schalterdienste der DBP POSTDIENST werden zu ca. 58% für Postdienstleistungen, ca. 34% für Postbankdienste und etwa 8% für Telekommunikationsdienstleistungen in Anspruch genommen.⁶³⁾ Unabhängig vom Ausmaß der Inanspruchnahme der Schalterleistungen, können diese bei den Postbankdienstleistungen wesentlich schwerer als im Briefdienst durch alternative Organisationsformen ersetzt werden. Im Briefdienst kann die Einsammlung weitgehend über Briefkästen erfolgen, der Verkauf von Postwertzeichen kann über den Einzelhandel oder über Automaten abgewickelt werden. Die DBP POSTBANK müßte bei einer Ausdünnung des Netzes hingegen Wettbewerbsnachteile gegenüber den Kreditinstituten hinnehmen bzw. den Vorteil ihrer meist besseren räumlichen und zeitlichen Erreichbarkeit einbüßen.

Bei der Zuteilung der Schalterkosten sollten die „stand alone“ Kosten der o.e. Alternative eines Alleinbetriebes des Briefdienstes berücksichtigt werden. Ähnliche Überlegungen sind

61) Die technischen Möglichkeiten, die Anforderungen an ein On-line System und die Vorgehensweise der Deutschen Bundespost werden von *Rohbogner* erläutert, vgl. *Rohbogner M.*, Schalterautomation..., a.a.O. Zu dem, die Datenverarbeitung im Schalterbereich vorantreibenden Schalterterminalsystem EPOS 92, das 1993 als Pilotprojekt gestartet wurde, vgl. DBP POSTDIENST, Generaldirektion (Hrsg.), Management Mail, Nr. 21, April 1993.

62) Zur Problematik der Gemeinkostenzurechnung in Verbundunternehmen vgl. u.a. *Knieps, G.*, Zur Problematik..., a.a.O., S. 270ff.

63) Vgl. DBP POSTDIENST, Generaldirektion (Hrsg.), Management Mail, Nr. 7, Dezember 1991. In Großbritannien nahmen die traditionellen Postdienstleistungen 1982/83 nur etwa 20% der Schaltertätigkeit – gemessen in Arbeitsleistungen – in Anspruch, der Anteil ist darüber hinaus rückläufig. Ein hoher Anteil der Schalterleistungen entfällt in Großbritannien allerdings auf Aufgaben staatlicher Verwaltung; dazu zählen neben Renten-, Krankengeld- und Arbeitslosengeldzahlungen auch Leistungen der Postsparkasse, die in der Bundesrepublik der Postbank zugerechnet werden. Eine Zusammenfassung der Arbeitsleistungen für Postgiro- und Postsparkassendienste ergibt einen Anteil von 23%. Die für British Telekom und andere öffentliche Versorgungsunternehmen erbrachten Leistungen betragen 6,5% der gesamten Schalterleistungen. Vgl. *Heuermann, A., Schnöring, Th.*, Die Reorganisation..., a.a.O., S. 198; *Janßen R.*, Post Office Counters Limited, Das Unternehmen Schalterdienst der britischen Post, in: ZPF, 1989, Heft 3, S. 16-17, S. 16; *Senior, I.*, Liberating the letter. A proposal to privatise the Post Office, (= The Institute of Economic Affairs, Research Monographs, No. 38), London 1983, S. 36.

auch für die Schalternutzung des Frachtdienstes und der DBP TELEKOM anzustellen. Der umgekehrte Weg, die DBP POSTDIENST das Schalternetz unterhalten zu lassen und die DBP POSTBANK nur in Höhe der variablen Zusatzkosten oder der nur scheinbar kostenverursachenden Nutzungsintensität an den Gesamtkosten zu beteiligen, stellt keine effiziente Kostenaufteilung dar.

Die Transaktionen im Schalterbereich werden mit zunehmender Elektronifizierung des Zahlungsverkehrs und Veränderungen in der Ablauforganisation im Brief- und Frachtdienst in Zukunft eher abnehmen, so daß die Auslastung der Kapazitäten im Schalterdienst tendenziell zurückgeht. Dieser Entwicklung kann die DBP POSTDIENST jedoch dadurch entgegensteuern, daß sie durch Produktdifferenzierung auch in nicht posttypische Märkte zusätzliche Dienste über ihr Schalternetz anbietet. In etwa 90 Postanstalten lief 1991 ein Betriebsversuch mit der Vermittlung kommunaler Dienstleistungen und dem Verkauf von Fahrscheinen für die Deutsche Bundesbahn und regionale Verkehrsbetriebe.⁶⁴⁾ Ein weiterer Betriebsversuch über die Zusammenarbeit mit Reiseveranstaltern und den Verkauf von Pauschalreisen wurde Mitte 1991, nach Einsprüchen des Deutschen Reisebüroverbandes und des Fremdenverkehrsausschusses des Deutschen Bundestages, zumindest vorläufig eingestellt.⁶⁵⁾ Im Laufe des Jahres 1993 nahm die DBP POSTDIENST in einigen Postämtern den Verkauf folgender Dienstleistungen auf: Schreib- und Verpackungsartikel, Keymail-Schlüsselanhänger, Disketten mit den neuen Postleitzahlen.

Außer den genannten sind noch zahlreiche andere Vermittlungs- und Beratungstätigkeiten geeignet, über das Netz der Postschalter angeboten zu werden, wobei jedoch besonders bei einem Angebot kommunaler und staatlicher Dienstleistungen (z.B. Tätigkeiten von Einwohnermeldeämtern, Kfz-Zulassungsstellen) darauf zu achten ist, daß Quersubventionen unterbleiben. Weitere Möglichkeiten sind – insbesondere in ländlichen Regionen – eine Zusammenarbeit mit Versicherungen, Bausparkassen und Immobiliengesellschaften sowie Dienstleistungen im Bereich der elektronischen Post und die Aufnahme spezieller Liefer- oder Zustelldienste (Blumen, Lebensmittel u.ä.). Das Angebot dieser und anderer Dienstleistungen in Postämtern ist in anderen Ländern bereits seit längerem Realität.⁶⁶⁾

Ebenso wie für einzelne Leistungsangebote ist es auch für die einzelnen Postämter von Bedeutung, die Erlös/Kostenrelation zu beachten, Postämter mithin als Profit Center zu betrachten, und die Rentabilitätsziffern bei der Netzgestaltung zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang ist zu sehen, daß die DBP POSTDIENST insbesondere 1993 die Bemühungen zur Optimierung ihres Schalternetzes intensiviert hat. Von der Generaldirektion POSTDIENST wurde verstärkt darauf gedrängt, daß die ca. 380 Postämter mit Verwaltungsdienst die – bereits seit 1981 bestehenden – „Richtlinien über die Organisation der Postämter“ umsetzen und in ihrem Einzugsbereich das Schalternetz an die rückläufige Nachfrage anpassen.⁶⁷⁾

64) Vgl. DBP POSTDIENST, Generaldirektion (Hrsg.), Geschäftsbericht 1990, Bonn 1991, S. 21.

65) Vgl. FAZ, 13. 7. 1991, S. 10.

66) Zum Dienstleistungsspektrum britischer und japanischer Postämter vgl. Heuermann, A., Schnöring, Th., Die Reorganisation..., a.a.O., S. 196ff.; Janßen, R., Post Office Counters Limited..., a.a.O. und Janßen, R., Postämter..., a.a.O. Es sei darauf hingewiesen, daß die Post Großbritanniens und Japans Gewinne erwirtschaftet.

67) Vgl. DBP POSTDIENST, Generaldirektion (Hrsg.), Richtlinien über die Organisation der Postämter (V), (OrgRichtl-Post), Bonn 1993.

Eine Untersuchung der US-amerikanischen Postämter kam zu dem Ergebnis, daß große Verkaufsstellen, insbesondere aufgrund zunehmender Skalenerträge, rentabler als kleine und mittlere sind und folglich eine Zusammenfassung zu größeren Poststellen empfehlenswert ist.⁶⁸⁾ Die in der Untersuchung zugrundegelegte Aufkommensentwicklung bezieht sich allerdings nur auf die traditionellen Schalterdienstleistungen; eine Erweiterung um zusätzliche Leistungsangebote, die sich besonders für kleine Verkaufsstellen in ländlichen Regionen anbietet, wurde nicht berücksichtigt.

Eine Konzentration auf die großen Postämter könnte auch für die DBP POSTDIENST eine Rentabilitätsverbesserung im Schalterdienst zur Folge haben. In Verbindung mit einer grundsätzlichen Neukonzeption des Schalterdienstes geht damit nicht zwangsläufig eine Verringerung der Netzdichte bzw. eine Verschlechterung des Angebotes von Postdienstleistungen einher. Kleine und mittlere Verkaufsstellen können auf der Basis von Agenturen weitgehend privatwirtschaftlich betrieben werden. Vorwiegend in diesen Verkaufsstellen kann dann auch eine Angebotsverbreiterung über reine Postdienstleistungen hinaus erfolgen. Die Zahl der Postämter muß insgesamt nicht zurückgehen, sie kann sogar zunehmen, ohne daß sich die Kostensituation der DBP POSTDIENST dadurch verschlechtert.

Die Postamt-Agenturen können grundsätzlich wie Einzelhandelsgeschäfte geführt werden, in Lage und Öffnungszeiten haben sie die Möglichkeit, die Kundenbedürfnisse vor Ort zu berücksichtigen.⁶⁹⁾ Sofern das Postaufkommen einer Region sehr gering ist, können die Post-Agenturen auch in die bestehende Einzelhandelsstruktur integriert werden. Der Verkauf von Postwertzeichen – bei Gewährung einer Wiederverkaufsmarge seitens der DBP POSTDIENST –, die Annahme von Sendungen sowie einfache Postbankdienstleistungen könnten auch in sog. Tante Emma-Läden, Schreibwarengeschäften, Tankstellen oder Kiosken angeboten werden.⁷⁰⁾ In Verbindung mit der Briefkastenleerung, dem geplanten Abholservice im Frachtdienst oder anderen Veränderungen in der Ablauforganisation der DBP POSTDIENST können die Sendungen der Post-Agenturen eingesammelt werden. Die Ablauforganisation der privaten Paketdienste weist darauf hin, daß ein Abholdienst geringere Kosten als ein dichtes Niederlassungsnetz verursacht.

Eine ähnliche Konzeption der Schalterdienste weist das Postwesen in Großbritannien und Japan auf. In Großbritannien wurde der Schalterdienst Ende 1987 in eine Tochtergesellschaft der Post (Post Office Counters Ltd) ausgegliedert; in Japan befinden sich ca. 75% der

68) Vgl. Merewitz, L., Cost and Returns to scale in US Post Office, in: Journal of the American Statistical Association, Vol. 66, 1971, S. 504-509.

69) Die DBP TELEKOM unterhält bereits seit einiger Zeit sog. Telekom-Läden, die in zentraler Lage Endgeräte und Dienstleistungen der DBP TELEKOM anbieten.

70) Im März 1993 verkündete die DBP POSTDIENST, daß sie in ländlichen Gebieten einen mindestens einjährigen Betriebsversuch mit Agenturverträgen über Postdienstleistungen mit Einzelhandelsgeschäften durchführen wird, vgl. FAZ, 6. 3. 1993, S. 12 und 10. 3. 1993, S. 9. Zur geplanten Neukonzeption der Schalterdienste siehe auch DBP POSTDIENST, Generaldirektion (Hrsg.), Geschäftsbericht 1992..., a.a.O., S. 28ff. Ende 1993 waren bereits knapp 500 Agenturen eingerichtet.

Postämter in privater Hand und auch in den USA und Kanada gibt es etwa 8.000 private Postämter auf Konzessionsbasis.⁷¹⁾

Für die Postkunden führt eine derartige Neukonzeption der Schalterdienste zu einer besseren räumlichen und zeitlichen Erreichbarkeit der Postschalter und erhöht damit die Servicequalität und die Attraktivität der DBP POSTDIENST. Ein weiterer Vorteil des Schalterkonzeptes liegt darin, daß es der Deutschen Bundespost je nach Ausgestaltung die Möglichkeit bietet, relativ friktionslos Personal abzubauen; die Postmitarbeiter im Schalterdienst können grundsätzlich in den Post-Agenturen weiterbeschäftigt werden oder diese gar selber übernehmen.

Eine zunehmende Marktorientierung im Schalterdienst wird – als solche oder auch in Kombination mit einem Agenturkonzept – erleichtert und gefördert, wenn das Geschäftsfeld Schalterdienst als organisatorische Einheit stärker von den übrigen Geschäftsfeldern getrennt geführt wird. Die Bereiche Marketing, Finanzen und Betrieb der Schalter sollten dann unter einheitlicher Leitung zusammengefaßt werden. Als weiteren zukünftigen Schritt kann die Ausgliederung in eine getrennte rechtliche Einheit – wie sie in Großbritannien bereits vollzogen ist – in Betracht gezogen werden; der Schalterbereich kann in diesem Fall als Tochtergesellschaft der DBP POSTDIENST eigenständig operieren.⁷²⁾

3.4.2 Wahlmöglichkeiten in der Zustellung

Eine unter Kostengesichtspunkten bedeutende Teilleistung der gesamten Beförderungsleistung ist die Zustellung; ihr Anteil an den gesamten nicht administrativen Kosten des Postwesens wird auf 40% geschätzt.⁷³⁾ Die tägliche (außer Sonntag) Hauszustellung an jede Adresse im Bundesgebiet verursacht für die Post besonders in dünn besiedelten Gebieten hohe Kosten. Darüber hinaus entstehen durch die gegenwärtige unwirtschaftliche, zentralisierte Zustellung im Briefdienst erhöhte Kosten. Mit einer größeren Zahl von Zustellstützpunkten, die näher an den Zustellbezirken liegen, kann über eine Verkürzung der Wege eine Verringerung des Personal- und Sachaufwandes bewirkt werden; außerdem entstehen auf diese Weise vermehrte Abholmöglichkeiten in Kundennähe.⁷⁴⁾

Neben einer Rationalisierung der heutigen Zustellorganisation ist auch eine grundsätzliche Neukonzeption in der Zustellung geeignet, die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen. Die Zustelleistungen können dahingehend differenziert werden, daß zunächst eine sog. Basiszustell-

71) Vgl. Heuermann, A., Schnöring, Th., Die Reorganisation..., a.a.O., S. 196ff.; Janßen, R., Post Office Counters Limited..., a.a.O.; Janßen, R., Postämter..., a.a.O.; Dehnen, A., Kommunikationsmärkte im Monopol oder im Wettbewerb? Die Entwicklung aus der Sicht der Postdienste, in: ZPT (Zeitschrift für Post und Telekommunikation), 1990, Heft 6, S. 12-21, S. 21; Crutcher, J., Policy Options: Lessons from Abroad, in: Public and Private Delivery Services in a Single Market: Their Role and Future Regulation on the Eve of the Publication of the Green Paper (= Paper presented at the International Symposium of the International Express Cargo Carriers on November 13th, Brussels), Brüssel 1990.

72) Auf die Ausgründung einzelner Geschäftsbereiche in Tochtergesellschaften und die Reduzierung des Einflusses der Zentrale der DBP POSTDIENST auf die Rolle einer Art Holding-Gesellschaft, wird im Zusammenhang mit den Dienstleistungsbereichen nochmals eingegangen, vgl. Kapitel 3.5.

73) Vgl. Owen, B.M., Willig, R.D., Economics..., a.a.O., S. 233.

74) Der zentrale Briefzustelldienst wurde vom Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen zur Wirtschaftsführung der Deutschen Bundespost als unwirtschaftlich kritisiert; die durch eine stärkere Dezentralisierung zu erzielenden Kostenersparungen wurden mit jährlich über 20 Mio. DM veranschlagt, vgl. Bundesrechnungshof, Bemerkungen..., a.a.O., S. 95.

leistung zu zentralen Adressen eingeführt wird, in deren Anschluß dann zusätzlich die individuelle Hauszustellung erfolgen kann. Außerdem ist eine gesonderte Inrechnungstellung der Zustelleistungen – zumindest der individuellen Hauszustellung – beim Empfänger der Sendung denkbar.

Der Vorschlag, in Gebieten, in denen bei der Zustellung keine Dichtevorteile vorliegen, statt einer globalen individuellen Hauszustellung als Basisdienstleistung nur eine Zustellung zu zentralen Orten vorzunehmen, findet sich bereits bei Roland Hill, dem Begründer des modernen Postwesens.⁷⁵⁾ Die 1840 eingeführte Einheitsbriefgebühr sollte nach Hills ursprünglichen Vorstellungen nur für den Postverkehr zwischen den einzelnen Städten oder Postorten (primary distribution) erhoben werden, da die Kosten für diese Transportleistungen weitgehend einheitlich und entfernungsunabhängig waren und sind und eine einfache Preisstruktur darüber hinaus Transaktionskosten senkt. Die weitere Beförderung oder individuelle Zustellung (secondary distribution) kann dann von der jeweiligen Postverwaltungsebene vor Ort, in eigener Regie, entsprechend der örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnisse durchgeführt werden.⁷⁶⁾

Eine gesonderte Tarifierung der Zustelleistungen läßt sich mit den insgesamt hohen Zustellkosten und besonders den starken Schwankungen in Abhängigkeit von der Zustelladresse begründen.⁷⁷⁾ Der zur Zeit gültige Einheitstarif umfaßt hingegen alle Teilleistungen, ohne nach räumlich oder qualitativ bedingten Kostenunterschieden zu differenzieren. Beim jetzigen System zahlen vielmehr diejenigen Kunden höhere Preise, die als Inhaber von Postfächern keine direkten Zustelleistungen in Anspruch nehmen.⁷⁸⁾

Bei der Festlegung eines Basisniveaus im Zustellservice, welches um verschiedene höhere Qualitätsniveaus in der Zustellung ergänzt werden kann, wären die Preise des zusätzlichen Service entsprechend der Kosten- und Nachfrageverhältnisse höher als für den Basiszustelldienst. Qualitätsabstufungen können beispielsweise die individuelle Hauszustellung und die Zustellung an Gemeinschaftsbriefkästen sein, auch verschiedene Häufigkeiten der Zustellung, etwa zweimal täglich, täglich oder im Zweitagesrhythmus sind denkbar.

Die gesonderte Inrechnungstellung der unterschiedlichen Zustelleistungen anstelle der heutigen durchschnittlichen Belastung jeder Sendung führt zu Effizienzsteigerungen im Bereich der Zustellung. Die Herausnahme der Zustellkosten aus den übrigen Kosten der Postbeförderung bewirkt, daß die Gesamtkosten von einem beträchtlichen, unnötigen Gemeinkostenblock befreit werden; damit wird insgesamt eine Kostenzurechnung erleichtert, und die Preise der Postdienstleistungen können stärker dem Kostenverlauf angeglichen werden.

75) Eine Würdigung der von R. Hill 1837 entwickelten Vorschläge einer Postreform, die 1840 zu weiten Teilen mit der Einführung der sog. penny post in Großbritannien verwirklicht wurden, findet sich bei Crew, M.A., Kleindorfer, P.R., Roland Hill's Contribution as an Economist, in: Crew, M.A., Kleindorfer, P.R. (Hrsg.), Competition and Innovation in Postal Services, Boston 1991, S. 1-11.

76) In den Niederlanden führt die Post ihre Zustelleistungen nur für Adressen bzw. Briefkästen, die innerhalb einer bestimmten Reichweite der öffentlichen Straße liegen, durch. Für abgelegene Adressen und lange einzelne Zufahrten erhebt sie entweder einen gesonderten Tarif oder sie übernimmt in diesen Fällen keine Hauszustellung. Vgl. Forum Europe (Hrsg.), The Future of Private Courier in Europe, Brüssel 1991, S. 3.3.

77) Zu erheblichen Differenzen in den Zustellkosten in ländlichen Gebieten und in Ballungsgebieten vgl. Albon, R., Postal Rate-Making Procedures..., a.a.O., S. 241 und Estrin, S., de Meza, D., Delivering Letters:..., a.a.O., S. 102.

78) So auch Owen, B.M., Willig, R.D., Economics..., a.a.O., S. 233. Sie schlagen ebenfalls die Einführung von Basiszustelleistungen sowie zusätzliche Qualitätsstufen vor, die zu jeweils unterschiedlichen Preisen angeboten werden (S. 235ff.).

Externalitäten, die durch die Erreichbarkeit jeder Adresse im Postgebiet verursacht sind, sowie i.d.R. geringe Zusatzkosten der Versorgung einer einzelnen Adresse sind Gründe, eine gesonderte Inrechnungstellung für die Basiszustelleistungen nicht beim einzelnen Empfänger, sondern auf einer höheren Ebene, etwa der Kommune, vorzunehmen.⁷⁹⁾ Die Kommunen können den Bedarf für die Basisleistungen in der Postzustellung und für eventuelle höhere Servicequalität ermitteln und diese Dienstleistung, ähnlich wie andere öffentliche oder Infrastrukturgüter, etwa die Straßenreinigung, anbieten. Über Kommunalwahlen sowie durch die Standortwahl sind die Bürger oder Konsumenten an dieser Entscheidung beteiligt.

Durch die Verlagerung der Zuständigkeit auf die kommunale Ebene besteht zusätzlich die Möglichkeit, Einfluß auf das Niveau der Zustellkosten bzw. die Wirtschaftlichkeit der Zustellung zu nehmen. Die kommunale Verwaltung kann zum einen mit der nationalen Postverwaltung über die Versorgung verhandeln, außerdem kann sie die Leistungserstellung selber, von ihren eigenen Mitarbeitern durchführen lassen.⁸⁰⁾ Als dritte Alternative kann die Kommune eine Ausschreibung um das Recht zur kommunalen Postzustellung durchführen, um durch die Bieterkonkurrenz die preisgünstigste Zustellorganisation zu erhalten.

Auch die Post kann über einen Ausschreibungswettbewerb um Zustelllizenzen oder -berechtigungen für örtlich begrenzte Zustellgebiete die kostengünstigste Erstellung dieser Teilleistung erreichen. Die Kosten für die Standardzustellung würden in diesem Fall von den lokalen Zustellunternehmen der Post in Rechnung gestellt und von dieser getragen. Weiterführende oder zusätzliche Auslieferungswünsche sind zwischen den Zustelldiensten und den individuellen Empfängern gesondert zu vereinbaren und von letzteren selber zu finanzieren.

Zur Umsetzung des Konzeptes der Basiszustelleistungen sind lokale Gemeinschaftsbriefkästen einzurichten, und die einfache, vom Absender zu entgeltende Briefdienstleistung erfolgt nur bis zu diesen Adressen.⁸¹⁾ Für die individuelle Hauszustellung müßten die Empfänger jährlich oder monatlich einen bestimmten Betrag entrichten, sofern sie ihre Post nicht an den Sammelbriefkästen abholen wollen. Grundsätzlich bietet die Post bei einer solchen Lösung verschiedene Leistungsniveaus an, sie reduziert also nicht einfach ihre Dienstgüte, sondern erhöht vielmehr die Wahlmöglichkeiten für die Postbenutzer, die gemäß dem Prinzip der Konsumentensouveränität die ihren individuellen Bedürfnissen entsprechenden

79) Vgl. auch ebenda, S. 235ff. und Panzar, J.C., Is Postal Services a Natural Monopoly?, in: Crew, M.A., Kleindorfer, P.R. (Hrsg.), Competition and Innovation in Postal Services, Boston 1991, S. 219-228, S. 225f.

80) Einen städtischen Zustelldienst gibt es seit dem 1. Oktober 1991 in der Stadt Köln und seit Anfang dieses Jahrhunderts in Stuttgart. Allerdings werden von den städtischen Bediensteten nur amtliche Briefe ausgetragen, die Zustellung der Postsendungen nicht amtlicher Absender fällt unter den Beförderungsvorbehalt der DBP POSTDIENST nach § 2 PostG. Einem Grundsatzurteil von 1983 zufolge ist es kommunalen Einrichtungen ausdrücklich gestattet, ihre Briefsendungen selber auszutragen, da es sich nicht um eine Zustellung zum Zweck der Einnahme- oder Entgelterzielung handelt und der Beförderungsvorbehalt insofern nicht greift. Auch die Gas-, Elektrizitäts- und Wasserwerke der Stadt Köln stellen ihre Rechnungen mit eigenen Mitarbeitern zu. Vgl. zum städtischen Zustelldienst der Stadt Köln, Stadt schickt Briefträger los, in: Kölner Stadt-Anzeiger, 19. 9. 1991, S. 11.

81) Dieser Vorschlag findet sich u.a. auch bei Knieps, G., Dienstleistungspolitik der Deutschen Bundespost und Ordnungspolitik, in: Diederich, H., Hamm, W., Zohlhöfer, W. (Hrsg.), Die Deutsche Bundespost im Spannungsfeld der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 129-175, S. 162f.

Zustelleistungen auswählen. Die Leistungen können auf diese Weise insgesamt kostengünstiger erstellt werden, und die interne Subventionierung zwischen dicht und dünn besiedelten Gebieten entfällt im Bereich der Zustellung.

3.5 Ausgliederung einzelner Dienstleistungsbereiche

Die DBP POSTDIENST steht mit ihren Brief-, Fracht-, Kurier- und Postzeitungsdienstleistungen im Wettbewerb; ungeachtet gewisser Abgrenzungsschwierigkeiten und Überschneidungen, handelt es sich bei diesen Diensten um jeweils eigenständige Marktsegmente oder Teilmärkte des Marktes für Postdienstleistungen. Es empfiehlt sich daher, unternehmenspolitische Strategien und marktorientiertes Verhalten für jeden Dienstleistungsbereich gesondert zu entwickeln; eine zentrale Unternehmensführung und -struktur ist naturgemäß primär am Gesamtergebnis orientiert und möglicherweise nicht ausreichend auf die einzelnen Geschäftsbereiche konzentriert, um diese flexibel und wirtschaftlich zu gestalten. Die Schaffung getrennter und kleinerer organisatorischer Einheiten und ihre Gestaltung als eigenständige Profit Centers ermöglicht hingegen im Brief-, Fracht-, Kurier- und Postzeitungsdienst eine dezentrale, marktnahe Steuerung. Eine Erweiterung der Handlungsspielräume der einzelnen Bereiche führt neben gezielterem marktorientierten Verhalten auch zu einer Aufdeckung des Ausmaßes der Leistungserstellung für andere Unternehmensbereiche und der internen Subventionierung.

Eine noch deutlichere Eigenständigkeit und Unabhängigkeit von der Zentraleitung kann durch die Herausnahme der unternehmerischen Einheiten und die Fortführung in eigener Rechtsform erfüllt werden. Einzelne Dienstleistungsbereiche können in rechtlich selbständige Unternehmen ausgegliedert werden und als Tochtergesellschaften der DBP POSTDIENST – wie z.B. die EMS Kurierpost – geführt werden; grundsätzlich besteht dabei auch die Möglichkeit, privates Kapital zu beteiligen.

Bei Auslagerung aller Geschäftsbereiche in rechtlich unabhängige Unternehmen kommt der DBP POSTDIENST die Rolle einer Holding-Gesellschaft zu; ihre unternehmerische Einflußnahme ist in diesem Fall deutlich reduziert, sie behält jedoch den Einfluß des Kapitaleigners. Die Gesellschaftsform einer Holding bzw. die Ausgliederung einzelner Unternehmensbereiche bietet der DBP POSTDIENST die Möglichkeit, statt der hundertprozentigen Eignerschaft auch Mehrheits- oder Minderheitsbeteiligungen an den Tochtergesellschaften zu halten, mithin Beteiligungen zu verkaufen⁸²⁾. Aus Gründen der Erfahrungssammlung und Beobachtung der Marktreaktion erscheint es ratsam, zunächst nur ein oder zwei weitere Dienstleistungsbereiche der DBP POSTDIENST in rechtlich selbständige Gesellschaften auszugliedern. In Betracht kommen dafür der Frachtdienst und/oder der Postzeitungsdienst.

Eine Ausgliederung des Frachtdienstes setzt voraus, daß er mit den Wettbewerbern im Paketmarkt gleichgestellt wird. Politische Auflagen zur Erbringung bestimmter Dienstleistungen oder bezüglich der Preisbildung sind aufzuheben oder aber gleichermaßen verbindlich

82) Derartige Unternehmensformen und Privatisierungsschritte sind ohne eine Änderung des Art. 87 Grundgesetz, der die Deutsche Bundespost als bundeseigene Verwaltung in Form eines Sondervermögens vorschreibt, jedoch nicht möglich. Die hier diskutierte Holding deckt sich nicht mit der öffentlich-rechtlichen Holding Lösung, die voraussichtlich Ergebnis der zweiten Postreform sein wird.

für alle Anbieter zu gestalten. Daß der Frachtdienst einer nationalen Postverwaltung Gewinne erwirtschaften kann und ohne regulierende Auflagen nicht zwangsläufig einen Rückzug aus der Fläche vornimmt, zeigt das Beispiel des Royal Mail Parcelforce des britischen Post Office.⁸³⁾

In der Bundesrepublik Deutschland bieten mittlerweile auch zahlreiche private Paketdienste einen flächendeckenden Zustelldienst an; der Frachtdienst der DBP POSTDIENST kann darüber hinaus auf das dichte Netz der Postschalter zurückgreifen, so daß die Einstellung der universellen, landesweiten Paketbeförderung höchst unwahrscheinlich ist. Darüber hinaus können bestimmte, politisch erwünschte Dienstleistungen vom Staat bzw. einzelnen Gebietskörperschaften nachgefragt und den Anbietern – dem Frachtdienst der DBP POSTDIENST oder den privaten Paketdiensten – entgolten werden.⁸⁴⁾

Auch der Postzeitungsdienst kann und sollte grundsätzlich als eigenständiger Unternehmensbereich wie ein Profit Center geführt werden. Mit einer von der DBP POSTDIENST vorgesehenen neuen Tarifstruktur für den Postzeitungsdienst soll bis 1997 eine achtzigprozentige Kostendeckung im Postzeitungsdienst erreicht werden. Darüber hinaus wird mit der Einführung eines neuen Dienstleistungsangebotes „Pressepost“ in 1994 der Weg zu einem eigenständigen, rentablen Geschäftsfeld mit neuen Produkten, neuem Marketing und einem neuen Express-Logistik-Netz beschritten. Die Pressepost soll nicht mehr den restriktiven Zugangsbestimmungen des Postzeitungsdienstes unterliegen. Ein deutlicher Zuschnitt auf die Kundenbedürfnisse wird unter anderem durch die Einführung marktorientierter Preise und flexibler Preisstrukturen angestrebt.

Die nicht kostendeckenden Entgelte im Postzeitungsdienst werden mit dem Argument der publizistischen Meinungsvielfalt und Medienvielfalt begründet; sie sind daher von allgemeinem öffentlichen oder staatlichen Interesse und sollten weder nur von einer bestimmten Kundengruppe der DBP POSTDIENST, etwa den Briefkunden, noch von allen Kunden der DBP POSTDIENST oder auch der gesamten Deutschen Bundespost subventioniert werden.⁸⁵⁾

3.6 Privatisierung der Deutschen Bundespost POSTDIENST

Eine Deregulierungsdiskussion wirft in der Regel auch die Frage der Privatisierung des betrachteten staatlichen Unternehmens bzw. der Verwaltung auf. Privatisierung im engeren Sinn bezeichnet die Überführung staatlichen Eigentums in privates Eigentum.⁸⁶⁾ Für die

83) Zur Situation des Paketdienstes der Post in Großbritannien vgl. *Heuermann, A., Schnöring, Th.*, Die Reorganisation..., a.a.O., S. 172ff. und *Hammond, J.*, Parcels and Documents: UK, Europe and Worldwide, in: IBC Technical Services and TMA (Hrsg.), Royal Mail and Courier Services: Present Services and Ideas for the Future, Conference, 1. 3. 1990 London.

84) Diese Regulierungs- und Finanzierungsform für staatliche, gemeinwirtschaftliche Leistungen wird als spezielle Entgelte bezeichnet, vgl. *Willeke, R.*, in *Zusammenwirken mit Holscher, A., Holz, H.P.*, Leistungen und Kosten der KVB, Köln 1989.

85) Eine ausführliche Auseinandersetzung mit dem Postzeitungsdienst findet sich bei *Stumpf, U.*, Postal Newspaper Delivery and Diversity of Opinions (= Diskussionsbeiträge zur Telekommunikationsforschung, Nr. 58), Bad Honnef 1990.

86) Teilweise wird Privatisierung auch mit einer Stärkung der Wettbewerbskräfte und Marktöffnung gleichgesetzt, da dies meist die mit Privatisierung verfolgten Ziele bzw. Zwischenziele zur Erreichung eines verbesserten Marktergebnisses sind.

DBP POSTDIENST bedeutet Privatisierung mithin eine Umwandlung in die Rechtsform einer Aktiengesellschaft und den Verkauf von über 50 % der Aktien an private Aktionäre. Wird lediglich eine Änderung der Rechtsform vorgenommen, so kann von Organisations- oder formaler Privatisierung gesprochen werden. Unter Teilprivatisierung ist die Ausgliederung und Privatisierung einzelner Unternehmensbereiche zu verstehen.⁸⁷⁾

Der internationale Vergleich zeigt, daß sich gegenwärtig alle Postverwaltungen der Welt in Staatseigentum befinden. Die Postreform der einzelnen Länder haben in diesem Punkt bislang keine Änderungen herbeigeführt und auch bei den geplanten Reformvorhaben spielt die Privatisierung eine untergeordnete Rolle.⁸⁸⁾ In einigen Ländern (Niederlande, Großbritannien und Neuseeland) hat allerdings ein Übergang zu privatrechtlichen Organisationsformen und damit eine formale Privatisierung im Postwesen stattgefunden.⁸⁹⁾ In Finnland und Schweden gibt es konkrete Pläne, die Postunternehmen jeweils zum 1. 1. 1994 in Aktiengesellschaften umzuwandeln. Auch in Deutschland wird seit Ende 1991 die Umwandlung der Unternehmen der Deutschen Bundespost in Aktiengesellschaften diskutiert. Von wissenschaftlicher Seite wird eine Privatisierung der Post im Zusammenhang mit Deregulierungs- und Liberalisierungsschritten bereits seit einigen Jahren gefordert.⁹⁰⁾

Zunächst ist in einer marktwirtschaftlichen Ordnung und gemäß dem Subsidiaritätsprinzip die staatliche Bereitstellung von Gütern oder Dienstleistungen ebenso wie die Regulierung legitimierungsbedürftig. Staatliche Unternehmen können bei Marktversagen oder der Verfolgung öffentlicher Interessen gerechtfertigt sein; zusätzlich ist jedoch der Nachweis zu erbringen, daß sie die überlegenen institutionellen Alternativen im Hinblick auf die Wohlfahrtsmaximierung sind.⁹¹⁾ In Ermangelung eines derartigen Nachweises bedarf die Forderung nach einer Privatisierung der DBP POSTDIENST daher zunächst keiner ökonomischen Rechtfertigung. Es können sich jedoch durch den Wandel der Eigentumsverhältnisse Schwierigkeiten, Unklarheiten und Kosten ergeben, die eine ökonomische Diskussion des Privatisierungsprozesses und weniger des Tatbestandes an sich erfordern. In diesem Zusammenhang liefert die Anweisung, eine Privatisierung dann durchzuführen, wenn der gesamtwirtschaftliche Nettonutzen beträchtlich ist, eine konkrete Entscheidungshilfe.⁹²⁾

Besondere Schwierigkeiten wirft die Privatisierung von Versorgungsunternehmen auf.⁹³⁾ Außer Elektrizitäts-, Gas- und Wasserunternehmen und der Müllabfuhr kann auch die DBP

87) Vielfach wird unter Teilprivatisierung auch die Minderheitsbeteiligung privaten Kapitals verstanden.

88) Vgl. *Cox, H.*, Zur Reform..., a.a.O., S. 44.

89) In den Niederlanden wird außerdem über eine Minderheitsbeteiligung privaten Kapitals diskutiert, vgl. *Scheepbouwer, A.J.*, The Reform of the Dutch PTT – First Experiences of PTT Post after Restructuring, in: *Speckbacher, W.* (Hrsg.), Die Zukunft der Postdienste in Europa (= Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste, Bd. 11), Berlin u.a. 1991, S. 77-87.

90) In der Literatur finden sich Privatisierungsforderungen überwiegend für die Post in Großbritannien, sie sind von den Verfassern jedoch allgemeingültig formuliert und nicht auf die Verhältnisse in Großbritannien beschränkt, vgl. z.B. *Senior, I.*, Liberating the letter. A proposal to privatise the Post Office (= The Institute of Economic Affairs, Research Monographs, No. 38), London 1983.

91) So z.B. auch *Stackelberg, F. von*, Zur Privatisierung staatlicher Unternehmen im Verkehrssektor, in: *Seidenfus, H. St.* (Hrsg.) Probleme des Wettbewerbs zwischen staatlichen und privaten Unternehmen im Verkehr (= Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 123), Göttingen 1990, S. 167-213, S. 171ff.

92) Diese Vorgehensweise einer Kosten-Nutzen-Betrachtung empfehlen *Beesley, M., Littlechild, St.*, Privatization..., a.a.O.

93) Die Probleme der Privatisierung in der Versorgungswirtschaft werden anhand der Erfahrungen in Großbritannien ausführlich dargestellt von *Vickers, J., Yarrow, G.*, Privatization: An Economic Analysis, Cambridge, Mass. 1988.

POSTDIENST aufgrund ihrer Verpflichtung zur Daseinsvorsorge zum Bereich der Versorgungswirtschaft (utility industries) gezählt werden. Die Größen- und Verbundvorteile bei diesen Dienstleistungen begründen häufig natürliche Monopole für bestimmte Gebiete, so daß eine Privatisierung die Umwandlung eines staatlichen in ein privates Monopol bedeutet. Daraus erwächst jedoch noch kein Zwang, das staatliche Monopol beizubehalten. Das gewinnmaximierende Verhalten privater Unternehmen führt in Abwesenheit von Wettbewerb zwar zu einer Verschlechterung der allokativen Effizienz, wirksamer Wettbewerb muß jedoch nicht in Form direkter Konkurrenzanbieter vorliegen. Sofern kein potentieller Wettbewerb gegeben ist, können die Wettbewerbsfunktionen durch Wettbewerb um den Markt erfüllt werden. Privatisierung in Verbindung mit der Einführung von Ausschreibungswettbewerb ist auch bei öffentlichen Versorgungsunternehmen eine effiziente Alternative.⁹⁴⁾

Die Privatisierung eines öffentlichen Unternehmens von der Größe der DBP POSTDIENST kann allerdings mit erheblichen Transaktionskosten verbunden sein. So hat beispielsweise die Privatisierung von British Telecom angeblich Kosten von 152 Millionen britische Pfund für Marketing, Plazierungsgebühren, Beratungskosten etc. verursacht, die mit der Privatisierung von British Gas verbundenen Kosten betragen ca. 164 Mio. britische Pfund.⁹⁵⁾ Im Fall einer Aufrechterhaltung des Monopols bzw. der Marktzutrittsbeschränkung müssen zusätzlich noch die Transaktionskosten, die mit Ausschreibungen oder anderen marktnahen institutionellen Regelungen verbunden sind, berücksichtigt werden. Diese, abgesehen von wiederholten Ausschreibungen einmalig auftretenden Transaktionskosten sind den dauerhaft zu realisierenden Effizienz- oder Wohlfahrtsgewinnen gegenüberzustellen.

Zu diesen ökonomischen Überlegungen kommt im Fall der DBP POSTDIENST noch die grundsätzliche Frage der Verfassungskonformität einer Privatisierung bzw. die Notwendigkeit einer Aufhebung oder Änderung des Art. 87 GG hinzu. Unterstützung für eine derartige Grundgesetzänderung erwächst unter Umständen durch die Bestrebungen, die Deutsche Bundesbahn in eine Aktiengesellschaft umzuwandeln, da die Zuständigkeit einer Bundesverwaltung für die Bundeseisenbahn ebenfalls in Art. 87 GG geregelt ist.⁹⁶⁾

Die mit einer Privatisierung verbundenen Vorteile sind in der Ausweitung des unternehmerischen Freiraumes und einer effizienten Unternehmensorganisation und -führung zu sehen.⁹⁷⁾ Bei staatlichen Verwaltungen und Unternehmen ist die Unternehmenspolitik in ständiger Gefahr, zum Politikum und Instrument der allgemeinen oder spezieller Wirtschaftspolitik gemacht zu werden. Das Interesse des Eigentümers ist nicht primär betriebswirtschaftlicher Natur, sondern es wird unter anderem durch wahltaktische Überlegungen bestimmt. Die Effizienzreize sind in privaten Unternehmen aufgrund des Zusammenfallens von (Eigentums-) Rechten, Pflichten bzw. Zuständigkeiten und Ergebnisverant-

94) Zum Ausschreibungswettbewerb bei natürlichen Monopolgütern und einer kritischen Auseinandersetzung mit den Argumenten der Privatisierungsgegner vgl. *Vaubel, R.*, Privatisierung als wettbewerbspolitische Aufgabe, in: *ORDO*. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 42, Stuttgart, New York 1991, S. 253-271.

95) Vgl. *Waterson, M.*, Regulation of the Firm and Natural Monopoly, Oxford 1988, S. 129.

96) Die im Juli 1992 vom Bundeskabinett beschlossene Bahnreform sieht eine Dreiteilung der Deutschen Bundesbahn und die anschließende Umwandlung in Aktiengesellschaften vor. Die Gesellschaften sollen jedoch in Bundesverantwortung bleiben.

97) Diese Privatisierungsvorteile werden allerdings nur dann realisiert, wenn eine künftige Postdienst AG in ihrem unternehmerischen Freiraum nicht durch eine Holding mit starken operativen Eingriffsmöglichkeiten beschränkt wird.

wortung höher als in staatlichen Unternehmen; dies führt dazu, daß die Produktions- und Qualitätseffizienz in privaten Unternehmen gewährleistet ist.⁹⁸⁾ Auch die Flexibilität und die Innovationsbereitschaft ist bei privatem Eigentum höher als bei staatlichem Eigentum.⁹⁹⁾

Mit einer Privatisierung sind also weitere Effizienzgewinne, zusätzlich zu den bei Deregulierung eines staatlichen Unternehmens auftretenden, zu erzielen. Einige der mit Privatisierung verbundenen Vorteile können bereits durch die bloße Umwandlung der Rechtsform in eine Aktiengesellschaft, also durch Organisationsprivatisierung realisiert werden. Dies gilt für eine Flexibilisierung der Unternehmensorganisation und insbesondere der Personalpolitik, da mit der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft die Aufhebung des öffentlichen Dienstrechtes einher geht.¹⁰⁰⁾

Die Privatisierung der DBP POSTDIENST kann für sich gesehen, d.h. ohne zusätzliche Deregulierungsmaßnahmen, eine effiziente Unternehmensführung im Rahmen des gegebenen unternehmerischen Handlungsspielraums bewirken; sofern dieser Handlungsspielraum durch staatliche Regulierungsvorschriften weitgehend eingeschränkt ist, wird der Effizienzgewinn jedoch nur gering ausfallen. Erfolgt die Privatisierung ohne gleichzeitige Liberalisierungsmaßnahmen im Briefmarkt, so entsteht ein marktbeherrschendes privates Monopol, wodurch keine Verbesserung und u.U. eine Verschlechterung für die Konsumenten bzw. das Marktergebnis erzielt wird. Ein privates Monopol erhöht in diesem Fall zwar vermutlich die interne oder X-Effizienz, ohne eine Regulierung des gewinnmaximierenden Verhaltens reduziert es jedoch die allokativen Effizienz.

Ein Privatisierungsvorhaben für die DBP POSTDIENST sollte daher nur in Verbindung mit einer Stärkung der Wettbewerbskräfte auf dem Markt der Postdienste durchgeführt werden. Eine Liberalisierung des Briefmarktes könnte beispielsweise durch die Vergabe von Lizenzen für bestimmte Briefdienstleistungen an private Betreiber erfolgen. Die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft mit ausschließlich staatlicher Beteiligung kann bereits vorher erfolgen, so etwa parallel oder als Einstieg zu weiteren Deregulierungsschritten und Unternehmensreformen.

Darüber hinaus erscheint ein schrittweises Vorgehen und zunächst eine Teilprivatisierung sinnvoll, angesichts der Defizite in einigen Unternehmensbereichen (z.B. Frachtdienst, Postzeitungsdienst) und der Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung der wirtschaftlichen und rechtlichen Situation im Monopolbereich Briefdienst. Für eine Privatisierung kommen dabei zunächst die profitablen und von Regulierungseingriffen relativ wenig betroffenen Unternehmensbereiche in Betracht. Die bereits ausgegliederte EMS Kurierpost GmbH ist nach diesen Kriterien der erste Bereich für den eine Privatisierung vorgesehen werden kann. Nach einer expliziten Regelung der gemeinwirtschaftlichen Auflagen und

98) Mit den Effizienzreizen in verschiedenen Unternehmensformen befaßt sich die Theorie der Firma, vgl. dazu z.B. *Holmstrom, B.R., Tirole, J.*, The Theory of the Firm, in: *Schmalensee, R., Willig, R.D.* (Hrsg.), Handbook of Industrial Organization, Vol. 1, Amsterdam u.a. 1989, S. 61-133; *Vickers, J., Yarrow, G.*, Privatization..., a.a.O., Kapitel 2.

99) Vgl. *Leipold, H.*, Die Verwertung neuen Wissens bei alternativen Eigentumsordnungen, in: *Schenk, K.-E.* (Hrsg.), Ökonomische Verfügungsrechte und Allokationsmechanismen in Wirtschaftssysteme (= Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 97), Berlin 1978, S. 109ff.

100) Diese Aussage trifft – zumindest kurzfristig – nicht ohne weiteres auch auf die im Zuge der zweiten Postreform geplante Holding-/AG-Lösung zu.

ihrer Finanzierung bietet sich auch ein wettbewerbsfähiger Frachtdienst zur Privatisierung an. Langfristig sind die Schalterdienste, der Postzeitungsdienst und der Briefdienst schließlich ebenfalls Privatisierungskandidaten.¹⁰¹⁾

4. Schlußbetrachtungen und Empfehlungen

Eine Deregulierung der DBP POSTDIENST ist vor allem in bezug auf ihre Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit und die Marktposition der DBP POSTDIENST sowie auf die Berücksichtigung der öffentlichen Interessen an Postdienstleistungen hin zu betrachten.

Mit der Aufhebung oder Lockerung der Regulierung wird der DBP POSTDIENST unternehmerischer Handlungsspielraum eingeräumt, der zunächst eine Grundvoraussetzung für marktorientiertes Verhalten ist. Die Deregulierung versetzt die DBP POSTDIENST in die Lage, eine unternehmerische Neuorientierung vorzunehmen, und mit strategischen und organisatorischen Maßnahmen dem bereits heute in allen Bereichen der Postdienstleistungen wirksamen Wettbewerb zu begegnen.

Eine marktorientierte Unternehmenspolitik wird vor allem zu Veränderungen in der Preispolitik und in der Betriebsorganisation der DBP POSTDIENST führen, da sich die bisherige Politik der DBP POSTDIENST in diesen Gebieten als besonders marktfremd und reformbedürftig erweist.

Aus der Untersuchung der Preispolitik folgt, daß eine stärkere Kostenorientierung der Preisstruktur als eine grundlegende Anforderung anzusehen ist. Es konnte gezeigt werden, daß es verschiedene effiziente Möglichkeiten der Preisdifferenzierung entsprechend der zugrundeliegenden Kosten gibt. Insbesondere von regional differenzierten Tarifen, die sich an der Siedlungsgeschichte der Zustellgebiete orientieren, kann ein hoher Beitrag zu einer das ökonomische Effizienzkriterium erfüllenden Tarifstruktur der DBP POSTDIENST erwartet werden.¹⁰²⁾ Auch eine qualitative Preisdifferenzierung in Anlehnung an die Laufzeit der Sendungen ist aus Gründen der Serviceverbesserung für die Nachfrager vorteilhaft. Den Nachfragern werden dadurch breitere Wahlmöglichkeiten zwischen besonders schnellen und relativ teuren Sendungen einerseits und langsameren und preisgünstigeren Sendungen andererseits eingeräumt.

Bei zunehmender Marktorientierung der DBP POSTDIENST sind organisatorische Neukonzeptionen vor allem im Schalterdienst und in der Zustellung zu erwarten und positiv zu bewerten. So führt die Einrichtung von privat geführten Post-Agenturen im Schalterbereich und die Erweiterung des Leistungsangebotes auch auf postfremde Schalterdienste zu einer höheren Kosteneffizienz und zu Qualitätsverbesserungen für die Postkunden. Ebenso würde eine stärkere Differenzierung und gesonderte Inrechnungstellung der Zustellleistungen zu Kosten- und Qualitätseffizienzsteigerungen beitragen.

101) Eine derartige Teilprivatisierung wird unter anderem auch von *Senior, I.*, *Liberating the letter...*, a.a.O. für die britische Post und von *Crutcher, J.*, *Privatizing the United States Postal Service...*, a.a.O. für die US-amerikanische Post vorgeschlagen.

102) Das allgemeine ökonomische Effizienzziel setzt sich aus der statischen allokativen Effizienz, der X-Effizienz sowie innovativer und qualitativer Effizienz zusammen, vgl. dazu z.B. *Neumann, K.-H.*, *Gebührenpolitik...*, a.a.O., S. 90ff.

Den Abschluß dieses Deregulierungs- und Unternehmensreformprozesses sollte die Umwandlung der DBP POSTDIENST in eine Holding mit den verschiedenen Dienstleistungsbereichen als selbständig geführten Einzelunternehmen bilden. Nach Aufhebung der Regulierung der DBP POSTDIENST und bei Gleichstellung mit den übrigen Wettbewerbern im Markt für Postdienstleistungen sollte die Privatisierung der DBP POSTDIENST als nunmehr wettbewerbsfähiges und marktintegriertes Unternehmen schließlich die letzte Konsequenz der Deregulierung sein.¹⁰³⁾ Auf dieser Basis unterstützt eine Privatisierung die mit der Deregulierung verfolgten Ziele und verbessert sowohl die Wettbewerbsfähigkeit der Post als auch das Marktergebnis.

Der aufgezeigte Deregulierungsprozeß der DBP POSTDIENST ist insbesondere deshalb positiv zu bewerten, weil die damit verknüpfte Unternehmensreform nicht im Konflikt mit den öffentlichen Interessen im Postwesen steht. Leistungsfähige Postunternehmen, die ihre Marktposition im Wettbewerb behaupten, gewährleisten auch eine Befriedigung der Marktnachfrage zu kostengünstigen Preisen. Sofern darüber hinaus aus politischen oder gemeinwirtschaftlichen Gründen Angebotsleistungen erwünscht sind, für die es keine zahlungskräftige, kostendeckende Nachfrage gibt, stehen marktconforme Lösungsmöglichkeiten – wie etwa die Ausschreibungskonkurrenz oder eine spezielle Entgeltregelung – zur Verfügung. Ein öffentliches Interesse kann somit auch ohne staatliche Regulierungseingriffe in die Unternehmenspolitik der DBP POSTDIENST sichergestellt werden. Eine Aufrechterhaltung der Regulierung und die Weiterführung als staatlicher Versorgungsbetrieb führen dagegen zu weiteren Einbußen an Leistungsfähigkeit der DBP POSTDIENST. In relativ geringer Zeit wäre die DBP POSTDIENST dann ein unwirtschaftlicher Anbieter der letzten Zuflucht, der auch die öffentlichen Interessen im Postwesen nicht mehr befriedigend erfüllen könnte. Eine Deregulierung der Postdienste entspricht also sowohl dem langfristigen eigenwirtschaftlichen Interesse der DBP POSTDIENST als auch dem Interesse der anderen Marktteilnehmer und dem öffentlichen Interesse.

Für die Deregulierung der Postdienste in der Bundesrepublik Deutschland empfiehlt sich folgendes schrittweises Vorgehen:

Zunächst ist der DBP POSTDIENST durch die Einräumung unternehmerischen Handlungsspielraums eine marktorientierte Unternehmenspolitik zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang sollte vor allem die Tarifeinheit aufgegeben oder derart ausgelegt werden, daß die Tarifbildung an der Kostenstruktur orientiert werden kann. Den Abschluß der Unternehmensreform sollte die Umwandlung der DBP POSTDIENST in eine Holding bilden, in der die einzelnen Geschäftsfelder als selbständige Unternehmen geführt werden. Dies erlaubt schließlich auch die in diesem Stadium zu befürwortende Privatisierung der DBP POSTDIENST.

Sollten nach der Umsetzung dieser Deregulierungsschritte und der Unternehmensreform der DBP POSTDIENST weiterhin bestimmte Leistungen des öffentlichen Interesses nicht

103) Unter Privatisierung wird hier – wie in Punkt 3.6 ausgeführt – die Reduzierung des staatlichen Eigentumsanteils auf unter 50% verstanden.

über den Markt zur Verfügung gestellt werden, so sind für diese Leistungen seitens der zuständigen Gebietskörperschaft konkrete Leistungsaufträge zu erteilen und zu entgelten.

Abstract

In the light of increasing direct competition and competition of substitute goods/services in postal services an overall deregulation concept is necessary. As a starting point for deregulation the above article develops a market-oriented entrepreneurial reform for DBP POSTDIENST. Several measures taken in the fields of business organisation, personnel, product and price policy as well as concepts for counter and delivery services are discussed. They will put DBP POSTDIENST in a position to respond adequately to demand and to build up and maintain competitive service offerings. As a final deregulatory step privatisation of DBP POSTDIENST will prove worthwhile because it reinforces efficient management and market orientation.

The concept for a reform and deregulation of DBP POSTDIENST also takes the public interest in postal services into consideration. Neither rationalisation measures nor the changes proposed in price structures and the new concepts for counter and delivery services will lead to a decrease in quality nor to a withdrawal from nationwide service provision. An overall increase in DBP POSTDIENST prices need not necessarily be expected either; the price structure will however be more differentiated than today.

Typisierung von Verkehrsteilnehmern und Verkehrsteilnehmerinnen im Stadtverkehr am Beispiel der Stadt Köln

VON PETRA HOGREBE UND SABINE STANG, ESSEN

1. Ausgangspunkt: Qualitative Untersuchung in Köln

Besonders Großstädte stehen heute vor dem Problem, den zunehmenden Stadtverkehr zu bewältigen. Zwar haben die vom Verkehr ausgehenden externen Effekte, wie Umweltverschmutzung, Staus, zugeparkte Umwelt etc. die Bevölkerung nachdenklicher gemacht. Inwieweit sich ein spürbares verändertes Bewußtsein aber auch auf das tatsächliche Verkehrsverhalten auswirkt, darüber gibt es bislang kaum wissenschaftliche Untersuchungen.

Es läßt sich beobachten, daß eine Diskrepanz besteht zwischen der tatsächlichen Verkehrsmittelwahl und der Meinung darüber, wie man sich verhalten sollte. Die Werteorientierung ist also nicht allein ausschlaggebend für die Verkehrsmittelwahl. Die verschiedenen handlungsrelevanten Aspekte, die auf das Verkehrsverhalten einwirken, lassen sich dementsprechend nicht einfach quantitativ durch Ablehnung oder Zustimmung zu vorgegebenen Statements zur Verkehrsmittelwahl abfragen, wie es in standardisierten Befragungen der Fall ist. Statt dessen ist es notwendig, die Werthaltungen im Zusammenhang des persönlichen alltäglichen Lebens zu sehen.

In diesem Zusammenhang hat die sbp GmbH Essen-Berlin am Beispiel der Stadt Köln Intensivinterviews zum Verkehrsverhalten geführt.¹⁾ Es wurde eine qualitativ orientierte Interviewform gewählt, um Verkehrsteilnehmer näher in ihrer Lebenswelt und ihrem Verkehrsverhalten beschreiben zu können („narratives Interview“). In ein- bis zweistündigen Gesprächen erzählten die Interviewten, welche Erfahrungen sie als Verkehrsteilnehmer gemacht haben, welche Verkehrsmittel sie für welche Ziele und in welchen Situationen benutzen. Der „rote Faden“ der Gespräche umfaßte folgende Themenkomplexe:

- Biographischer Ansatz - Verkehrsverhalten früher,
- Verkehrsverhalten heute,
- Umsteigen - vom Auto auf öffentliche Verkehrsmittel oder umgekehrt,
- Öffentlicher Nahverkehr (ÖPNV) in Köln,
- Visionen zum Verkehr der Zukunft.

Anschrift der Verfasserinnen:

Dipl.-Vw. Petra Hogrebe
Dipl.-Ing. Sabine Stang
sbp GmbH
Semperstraße 38
45138 Essen

1) Die Untersuchung wurde im Auftrag der SNV, Studiengesellschaft Nahverkehr mbH durchgeführt und ist Bestandteil des vom BMFT geförderten Projektes „Stadtverkehr im Wertewandel“.